

13.046

**Botschaft
zu einem Bundesgesetz über Massnahmen
zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits
der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten**

vom 29. Mai 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Botschaft und Entwurf zu einem Bundesgesetz über Massnahmen zur Erleichterung einer Lösung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten von Amerika mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. Mai 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Seit zwei Jahren finden Gespräche mit den amerikanischen Justiz- und Steuerbehörden über eine Beilegung des Steuerstreits statt. In den Steuerstreit involviert sind Schweizer Banken, denen vorgeworfen wird, in Verletzung amerikanischen Rechts US-Kunden bei der Umgehung amerikanischer Steuern behilflich gewesen zu sein. Erfasst sind somit nicht nur Banken, gegen die in den USA bereits ein Strafverfahren eröffnet wurde, sondern sämtliche Banken, die potenziell amerikanisches Recht verletzt haben.

Gestützt auf ein vom Bundesrat am 26. Oktober 2011 verabschiedetes Mandat werden seither Verhandlungen geführt, in denen eine Lösung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den USA angestrebt wird, die auf der Grundlage des geltenden schweizerischen Rechts wie insbesondere des geltenden Doppelbesteuerungsabkommens beruht.

Die Verhandlungen wurden auf US-Seite zunächst unter Federführung der US-Steuerbehörde geführt. Im Herbst 2012 ist jedoch die Federführung in diesem Dossier von der US-Steuerbehörde auf das Department of Justice (DoJ) übergegangen. Der nun vorliegende Lösungsansatz sieht vor, dass Banken, die ihr Verhältnis mit den US-Behörden bereinigen wollen, dies direkt mit dem DoJ in einem vorgegebenen Rahmen tun können. Dabei soll dieser Rahmen einer Bank auch die Feststellung ermöglichen, dass keine Verletzung von amerikanischem Recht vorliegt.

Der vorliegende Lösungsansatz würde den Banken, die dies wünschen, erlauben, einen Schlussstrich unter den Steuerkonflikt mit den Vereinigten Staaten zu ziehen, indem eine Vergangenheitsregelung gefunden und das Risiko, in amerikanische Gerichtsverfahren verwickelt zu werden, ausgeschaltet wird, ohne die Banken ihrer Eigenverantwortung zu entbinden. Ein solcher Lösungsansatz wäre nur unter der Voraussetzung möglich, dass die Banken weitgehend mit den amerikanischen Behörden kooperieren, indem sie ihnen insbesondere statistische Daten über das Verhalten ihrer Kundschaft und die Finanzströme (Schliessung von Konten und Transfer dieser Gelder) liefern. Die Lieferung von Kundendaten ist ausgeschlossen. Übermittelt werden müssten dagegen Angaben über Personen, welche innerhalb der Bank die Kundengeschäfte organisiert, betreut und überwacht haben. Ebenfalls zu übermitteln sind die Daten Dritter, die mit einer Geschäftsbeziehung einer US-Person in einem Zusammenhang stehen.

Die Banken, die im Rahmen dieses Lösungsansatzes mit dem DoJ kooperieren wollen, haben für einen höchstmöglichen Schutz ihrer Mitarbeitenden zu sorgen. Dieser umfasst die vorgängige Informationspflicht, die Wahrung der Auskunftsrechte, die arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht sowie den Schutz vor Diskriminierung und Entlassung.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Verantwortung gegenüber dem Finanzplatz, den Banken, den Bankkunden und den Bankmitarbeitenden wahrgenommen. Würde umgekehrt keine gesetzliche Grundlage zur Zusammenarbeit mit den US-Behörden geschaffen, könnten die Banken nicht in hinreichendem Umfang

kooperieren und es wäre innert kurzer Zeit mit weiteren Anklagen auch gegen grössere Bankinstitute zu rechnen. Zudem wäre mit der raschen Eröffnung einer grösseren Zahl von weiteren Strafverfahren gegen bisher nicht unmittelbar betroffene Schweizer Bankinstitute zu rechnen. Damit würde die Unsicherheit für den Finanzplatz fortbestehen.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Verfahren gegen Schweizer Banken

In den Steuerstreit mit den USA involviert sind Schweizer Banken, denen vorgeworfen wird, in Verletzung amerikanischen Rechts US-Kunden bei der Umgehung amerikanischer Steuern behilflich gewesen zu sein. Erfasst sind somit nicht nur Banken, gegen die in den USA bereits ein Strafverfahren eröffnet wurde, sondern sämtliche Banken, die potenziell amerikanisches Recht verletzt haben.

Kann keine rasche Lösung gefunden werden, besteht die Gefahr, dass der Steuerstreit wieder aufflammt und die amerikanischen Behörden weitere Banken ins Visier nehmen. Nicht nur, dass das *DoJ* schon Untersuchungen gegen 14 Banken genehmigt hat; es hat auch klar zu verstehen gegeben, dass es im Rahmen seiner Untersuchungen sowie aufgrund der erfolgreichen Selbstanzeigeprogramme für US-Bürgerinnen und -Bürger über mehrere weitere Banken bereits Informationen eingeholt hat. Das *DoJ* könnte an einer Bank ein Exempel statuieren wollen. Mit anderen Worten droht der Schweiz, wenn nicht bald eine Lösung gefunden wird, die Gefahr einer weiteren Eskalation.

1.2 Verhandlungen mit den US-Behörden

Gestützt auf ein vom Bundesrat am 26. Oktober 2011 verabschiedetes Mandat werden seither Verhandlungen geführt, in denen eine Lösung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den USA angestrebt wird, die auf der Grundlage des geltenden schweizerischen Rechts wie insbesondere des geltenden Doppelbesteuerungsabkommens beruht. Die anfänglich unter dem Vorsitz der US-Steuerbehörden geführten Gespräche zielten auf eine Lösung ab, die eine Regelung der Vergangenheit durch Abschluss eines *Closing Agreement* zwischen jeder einzelnen Bank und den US-Steuerbehörden vorsah. Der Abschluss eines solchen Abkommens hätte die Anpassung des *Qualified Intermediary*-Abkommens und die Leistung einer Zahlung vorausgesetzt.

Die Verhandlungen wurden auf US-Seite zunächst unter Federführung der US-Steuerbehörde geführt. Im Herbst 2012 ist jedoch die Federführung in diesem Dossier von der US-Steuerbehörde auf das *DoJ* übergegangen. Der nun vorliegende Lösungsansatz sieht vor, dass Banken, die ihr Verhältnis mit den US-Behörden bereinigen wollen, dies direkt mit dem *DoJ* in einem vorgegebenen Rahmen tun können. Dabei soll dieser Rahmen einer Bank auch die Feststellung ermöglichen, dass keine Verletzung von amerikanischem Recht vorliegt.

1.3 Kooperation mit den US-Behörden

Das *DoJ* verlangt im Hinblick auf eine Lösung des Steuerstreits von den Banken die Lieferung von generischen Daten über die Schliessung von Konten und den Transfer dieser Gelder auf eine andere Bank im In- oder Ausland (*Leaver-Listen*). Die Liefere-

zung von *Leaver*-Listen bedarf einer Bewilligung nach Artikel 271 Ziffer 1 des Strafgesetzbuchs¹. Weiter dürfte dies dazu führen, dass die Banken teilweise selbst erst aufgrund dieser Meldungen anderer Banken auf US-Bürger mit möglicherweise un versteuerten Geldern stossen, die ansonsten nicht bekannt geworden wären. Damit stellt sich in Bezug auf die *Leaver*-Listen neben der Ermächtigung zur Kooperation mit den US-Behörden auch die Frage des rechtskonformen Datenaustauschs.

Die Lieferung von Personendaten hat unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu erfolgen. Die Lieferung der Daten von (aktuellen und ehemaligen) Bankmitarbeitenden sowie Dritten erfordert eine vorgängige Information der betroffenen Personen über Umfang und Art der zur übermittelnden Informationen (Art. 4 Datenschutzgesetz, DSG²). Die Herausgabe von Personendaten ist ausser im Falle der Einwilligung des Betroffenen unter anderem dann nicht widerrechtlich, wenn sie durch ein überwiegendes öffentliches Interesse oder durch eine gesetzliche Regelung gerechtfertigt ist. Würde ein Gericht die Herausgabe ablehnen, was gerade im Falle von Dritten in gewissen Konstellationen trotz hohem öffentlichen Interesse nicht für jeden Fall im Voraus ausgeschlossen ist, könnte die betroffene Bank somit ihre Kooperationsverpflichtungen gegenüber dem *DoJ* nicht hinreichend erfüllen. Als Folge davon könnte sie möglicherweise kein *Non-Prosecution Agreement* oder *Deferred Prosecution Agreement* abschliessen und damit ihre Vergangenheit im Rahmen des vom *DoJ* offerierten Lösungsansatzes nicht regeln. Die insbesondere auch von den Banken geforderte definitive Lösung im Rahmen der Schweizer Rechtsordnung wäre damit nicht erfüllt.

Im Zusammenhang mit der Verletzung von amerikanischem Recht beanspruchen die US-Behörden zudem die Herausgabe von Daten von US-Kunden. Nach Schweizer Recht ist eine Herausgabe von Kundendaten nur gestützt auf ein gültiges Doppelbesteuerungsabkommen im Rahmen von Amtshilfeverfahren durch staatliche Stellen möglich, nicht jedoch mittels direkter Datenlieferung durch eine Bank, was von den USA anerkannt wird. Jedoch müssen die Banken im Rahmen der Kooperation mit den US-Behörden den USA die für ein Gruppensuchen notwendigen Informationen liefern können. Eine analoge Regelung ist im FATCA-Abkommen zwischen der Schweiz und den USA vorgesehen.

Der Bundesrat hat am 4. April 2012 den damals in einem Verfahren mit den US-Behörden stehenden Schweizer Banken die Intensivierung ihrer direkten Kooperation und die direkte Lieferung der verlangten Daten, einschliesslich (soweit erforderlich) Daten über Bankmitarbeitende und Dritte, an die US-Justizbehörden freigestellt. Gleichzeitig erteilte der Bundesrat diesen Banken eine entsprechende Bewilligung nach Artikel 271 Ziffer 1 StGB zur Wahrung ihrer Interessen. Die Übermittlung von Kundendaten wurde explizit ausgeschlossen und die Einhaltung des Schweizer Rechtsrahmens vorbehalten. Nicht zuletzt die Interessen auch der Mitarbeitenden der betroffenen Banken erforderten es zu vermeiden, dass die Existenz einer Bank durch eine strafrechtliche Anklage gefährdet würde. Trotz dieser Bewilligung ist es den in einem Verfahren mit den US-Behörden stehenden Schweizer Banken nicht gelungen, ihre Vergangenheit zu bereinigen. Die insbesondere, weil ohne Lieferung der geforderten *Leaver*-Listen und der vollständigen Lieferung der geforderten Daten kein *Deferred Prosecution Agreement* abgeschlossen werden konnte.

¹ SR 311.0

² SR 235.1

1.4 Grundzüge des Gesetzes

Der vorliegende Gesetzesentwurf bezweckt die Schaffung einer allgemeinen und abstrakten Rechtsgrundlage; diese soll allen Banken – unabhängig davon, ob sie bereits Gegenstand von Untersuchungen sind oder ob sie kooperieren möchten, um zu klären, wo sie bezüglich der Untersuchungen des *DoJ* stehen – erlauben, ihre Situation direkt mit den zuständigen amerikanischen Behörden zu regeln.

Mit der vorliegenden Botschaft werden deshalb die Gesetzesbestimmungen vorgeschlagen, die eine hinreichende Kooperation der Banken mit den US-Behörden ermöglichen. Diese sehen namentlich vor:

- eine Ermächtigung an die Schweizer Banken, den US-Behörden die nötigen Informationen zur Wahrung ihrer Interessen zu liefern, einschliesslich der für den Abschluss eines *Deferred Prosecution Agreement* oder *Non-Prosecution Agreement* notwendigen *Leaver-Listen* sowie Angaben über Personen, welche innerhalb einer Bank das grenzüberschreitende Geschäft mit US-Kunden organisiert, betreut oder überwacht haben, und Angaben über Dritte, die mit einer solchen Geschäftsbeziehung in einem Zusammenhang stehen;
- eine Regelung zum grösstmöglichen Schutz der von den Datenlieferungen betroffenen Bankmitarbeitenden.

1.5 Würdigung des Lösungsansatzes

Der vorliegende Lösungsansatz würde den Banken, die dies wünschen, erlauben, einen Schlussstrich unter den Steuerkonflikt mit den Vereinigten Staaten zu ziehen, indem eine Vergangenheitsregelung gefunden und das Risiko, in amerikanische Gerichtsverfahren verwickelt zu werden, ausgeschaltet wird, ohne die Banken ihrer Eigenverantwortung zu entbinden. Ein solcher Lösungsansatz wäre nur unter der Voraussetzung möglich, dass die Banken weitgehend mit den amerikanischen Behörden kooperieren, indem sie ihnen insbesondere statistische Daten über das Verhalten ihrer Kundschaft und die Finanzströme (*Leaver-Listen*) liefern.

Die Lieferung von Kundendaten ist ausgeschlossen. Mit Bezug auf Kundendaten findet ausschliesslich der Amtshilfeweg gestützt auf das geltende Doppelbesteuerungsabkommen Anwendung.

Übermittelt werden müssten dagegen Angaben über Personen, welche innerhalb der Bank die Kundengeschäfte organisiert, betreut und überwacht haben. Die Banken, die im Rahmen des vorliegenden Lösungsansatzes mit dem *DoJ* kooperieren wollen, haben jedoch für einen höchstmöglichen Schutz ihrer Mitarbeitenden zu sorgen. Ebenfalls zu übermitteln sind die Daten Dritter, die mit einer Geschäftsbeziehung einer US-Person in einem Zusammenhang stehen.

Der gewählte Lösungsansatz ermöglicht, den Rechtsfrieden wiederherzustellen, ohne dass dazu neues rückwirkendes Recht geschaffen werden muss oder ausserordentliche Massnahmen gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 oder 185 Absatz 3 BV notwendig werden.

2

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Ermächtigung der Banken zur Kooperation

Abs. 1

Dieser Absatz enthält die grundsätzliche Ermächtigung der Banken zur Kooperation mit den US-Behörden im Zusammenhang mit der Bereinigung ihrer Vergangenheit. Er beinhaltet zuhanden der Banken in generell-abstrakter Form eine entsprechende Bewilligung nach Artikel 271 Ziffer 1 StGB zur Wahrung ihrer Interessen innerhalb des Schweizer Rechtsrahmens.

Abs. 2

Dieser Absatz umschreibt positiv die Informationen, welche übermittelt werden dürfen. Vorausgesetzt wird ein Zusammenhang der Informationen mit einer Geschäftsbeziehung zu einer US-Person. Dabei wird für die Definition der US-Personen auf diejenige im FATCA-Abkommen³ abgestellt. Von der Ermächtigung miterfasst sind die Übermittlung von aggregierten Daten über die Schliessung von Konten und den Transfer dieser Gelder auf eine andere Bank im In- oder Ausland (*Leaver-Listen*). In Bezug auf die Übermittlung von Personendaten wird schliesslich der Kreis der betroffenen Personen und der Umfang der Daten definiert. Miterfasst sind auch die Namen und die Funktionen von Personen, die innerhalb einer Bank mit der Organisation, Abwicklung und Überwachung des grenzüberschreitenden Geschäfts mit US-Kunden direkt beschäftigt sind oder waren, sowie Dritte, die in ähnlicher Weise mit einer solchen Geschäftsbeziehung in einem Zusammenhang stehen. Unter diesen Dritten sind namentlich Treuhänder, Vermögensverwalter und Anwälte zu verstehen, die eine aktive Rolle bei der Ausgestaltung der Geschäftsbeziehung wahrgenommen haben.

Abs. 3

Nicht erfasst von der Ermächtigung werden Kundendaten unter Einschluss von Kontoinformationen. Diese können nur im Rahmen der Steueramtshilfe gestützt auf das geltende Doppelbesteuerungsabkommen und unter Wahrung der Verfahrensrechte übermittelt werden. Die Banken sind im Rahmen ihrer Kooperation mit den US-Behörden jedoch ermächtigt, den USA die für ein Gruppensuchen notwendigen Informationen zu liefern. Diese Ermächtigung entspricht einer analogen Regelung im FATCA-Abkommen.

Art. 2 Schutz der Bankmitarbeitenden und Dritten

Abs. 1

Banken, die zur Wahrung ihrer Interessen mit den amerikanischen Behörden kooperieren, müssen die Einhaltung der Rechte ihrer Mitarbeitenden sicherstellen. Dieser Absatz verpflichtet daher die Banken, für einen höchstmöglichen Schutz ihrer Mitarbeitenden zu sorgen. Die Banken respektive ihre Interessenvertretungen haben zu diesem Zweck mit den betroffenen Arbeitnehmerverbänden eine Vereinbarung abzuschliessen, welche zwingende Elemente enthalten muss.

³ BBl 2013 3181 3243

Abs. 2

Die zwingenden Elemente einer Vereinbarung sind neben der Informationspflicht, mit der die betroffenen Mitarbeitenden im Voraus über Art und Umfang der zu übermittelnden Daten in Kenntnis gesetzt werden, das Auskunftsrecht, die Fürsorgepflichten mit der Pflicht zur Übernahme der Anwaltskosten zur Wahrung der Interessen der betroffenen Mitarbeitenden sowie – im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen zu US-Personen – der Schutz vor Diskriminierung und Entlassung.

Abs. 3

Eine Bank darf erst dann ihren Kooperationsverpflichtungen nachkommen, von denen Mitarbeitende betroffen sind, wenn sie einer Vereinbarung beigetreten ist, die auf das Verhältnis der Bank zu ihren (aktuellen und ehemaligen) Mitarbeitenden direkt Anwendung findet.

Abs. 4

Die Informationspflichten, wie sie nach Absatz 2 Buchstabe a gegenüber betroffenen Mitarbeitenden bestehen, sind in gleicher Weise auch gegenüber den von einer Datenübermittlung betroffenen Dritten einzuhalten. Diese sind im Voraus über Umfang und Art der zu übermittelnden Dokumente sowie über den Zeitraum, aus dem sie stammen, in Kenntnis zu setzen.

Art. 3 Strafbestimmung

Die Strafbestimmung stellt die vorsätzliche Verletzung der in Artikel 2 Absätze 3 und 4 verankerten Pflichten gegenüber Mitarbeitenden (Beitritt zur Vereinbarung) und Dritten (Informationspflicht) unter Strafe. Verfolgende und urteilende Behörde ist das Eidgenössische Finanzdepartement. Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 22. März 1974⁴ über das Verwaltungsstrafrecht.

3 **Auswirkungen**

3.1 **Auswirkungen auf den Bund**

Die von den einzelnen Banken aggregierten Meldungen könnten zu zusätzlichen Amtshilfeersuchen führen, weil die US-Behörden mittels Gruppenersuchen über solche Konten detaillierte Informationen verlangen können. Die Behandlung dieser Gesuche durch die Eidgenössische Steuerverwaltung wird zu einem erhöhten personellen Aufwand führen. Konkrete Aussagen dazu lassen sich zurzeit indessen kaum machen, weil unbekannt ist, wie viele aggregierte Meldungen erfolgen werden. Wegen der mit der Bereinigung der Vergangenheit bei den einzelnen Banken anfallenden Kosten dürfte kurzfristig mit leicht geringeren Steuereinnahmen zu rechnen sein.

⁴ SR 313.0

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Vorlage wird den Kantonalbanken, die ihr Verhältnis mit den amerikanischen Behörden bereinigen wollen, ermöglichen, diesen die ersuchten Informationen zu liefern und somit ihr Risiko, in den USA gerichtlich belangt zu werden, verringern. Wegen der mit der Bereinigung der Vergangenheit anfallenden Kosten bei den einzelnen Banken dürfte kurzfristig mit entsprechend geringeren Steuereinnahmen und im Falle von Kantonalbanken mit entsprechend reduzierten Gewinnbeteiligungen zu rechnen sein.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage ermöglicht den Schweizer Banken, mit den US-Behörden zwecks Regelung ihrer Vergangenheit zu kooperieren. Eine solche umfassende Kooperation ermöglicht eine abschliessende Regelung in teilweise seit Jahren hängigen Verfahren. Damit wird für den schweizerischen Finanzplatz in einem wichtigen Teil der Geschäftstätigkeit Rechtssicherheit und Stabilität geschaffen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung nicht vorgesehen. Die Gründe ergeben sich aus den vorstehenden Ausführungen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der vorliegende Gesetzesentwurf stützt sich auf Artikel 98 Bundesverfassung.

5.2 Dringlichkeit

Die Gesetzesänderung ist befristet bis zum 30. Juni 2014. Bis zu diesem Zeitpunkt sollten die Schweizer Banken nach heutiger Einschätzung ihren Kooperationsverpflichtungen gegenüber den US-Behörden zur Wahrung ihrer Interessen vollständig nachgekommen sein.

Die Dringlicherklärung des Gesetzes stützt sich auf Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung. Die Dringlichkeit ergibt sich aus den Zielen der Vorlage. Erhalten die Banken nicht die Gelegenheit, ihre Interessen zu wahren, besteht die Gefahr, dass der Steuerstreit wieder aufflammt und die amerikanischen Behörden weitere Banken ins Visier nehmen. Nicht nur hat das *DoJ* schon Untersuchungen gegen 14 Banken bewilligt; es hat auch klar zu verstehen gegeben, dass es zu mehreren anderen Banken bereits Informationen zusammengetragen hat. Wird den Banken nicht unverzüglich die generelle Erlaubnis erteilt, mit Blick auf die Wahrung ihrer Interessen mit den amerikanischen Behörden zu kooperieren, riskiert die Schweiz eine Eskalation weiterer Massnahmen, gegen die sie sich kaum zur Wehr setzen könnte und die für den Ruf und die Stabilität des Schweizer Finanzplatzes und der

Schweizer Wirtschaft auf politischer und wirtschaftlicher Ebene schwerwiegende Folgen hätte. Für die dabei aufgeworfenen Probleme vermöchten die ordentlichen Regeln der internationalen Zusammenarbeit keine hinreichend raschen Lösungen zu bieten.

Das Gesetz soll daher umgehend nach der Verabschiedung durch die Räte voraussichtlich auf den 1. Juli 2013 in Kraft treten. Das für dringlich erklärte Bundesgesetz untersteht nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung nicht dem fakultativen Referendum, da seine Geltungsdauer ein Jahr nicht übersteigt.