

Bilaterale II: Betrugsbekämpfung

Signifikante Verbesserung der Zusammenarbeit mit der EU

18. Oktober 2004 Nummer 38/2 5. Jahrgang

dossierpolitik

Signifikante Verbesserung der Zusammenarbeit mit der EU

Das am 25. Mai 2004 paraphierte Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) über die Betrugsbekämpfung schafft die rechtliche Grundlage für eine signifikante Verbesserung bei der Bekämpfung der Abgabenhinterziehung, des Subventionsbetrugs und der Unregelmässigkeiten im öffentlichen Beschaffungswesen. Die Schweiz ergreift zugunsten von Behörden in der EU die gleichen Rechtsinstrumente, die in schweizerischen Verfahren zulässig sind. Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmung von Dokumenten werden neu im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe unter den gleichen Voraussetzungen vollzogen wie in schweizerisch-internen Verfahren. Für den Finanzplatz bleibt das Bankkundengeheimnis gewahrt. Damit wurde ein wesentliches Verhandlungsziel erreicht.

Ausgangslage

Seit dem 1. Juli 1997 wird zwischen der Schweiz und der EG das Zusatzprotokoll zum Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972 über gegenseitige Amtshilfe in Zollsachen angewendet. Die darauf gestützte Zusammenarbeit zwischen europäischen und schweizerischen Zollbehörden führte aber nicht zu den erhofften Resultaten. Am 14. Dezember 2000 verabschiedete der EU-Ministerrat zuhanden der EU-Kommission ein Mandat, mit der Schweiz ein „Kooperationsabkommen zur Bekämpfung des Betrugs und anderer Straftaten zum Schaden der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ihrer Mitgliedstaaten und der Schweiz“ auszuhandeln. Der Bundesrat hat am 27. Juni 2001 ebenfalls ein Verhandlungsmandat verabschiedet. Die Verhandlungen wurden im Sommer 2001 aufgenommen und Ende Mai 2004 abgeschlossen.

Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der indirekten Steuern, der Subventionen und des öffentlichen Beschaffungswesens

Das ausgehandelte Abkommen über die Betrugsbekämpfung ist umfassend und erstreckt sich auf sämtliche Handlungen, die die finanziellen Interessen der beiden Vertragsparteien betreffen können. Ziel des Abkommens ist eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Delikten im Bereich der indirekten Steuern (Mehrwertsteuern, Zollabgaben und Verbrauchsteuern), bei der

Zweckentfremdung von Subventionen sowie bei Delikten im öffentlichen Beschaffungswesen. Das Abkommen führt somit zu einem Ausbau der Amts- und Rechtshilfe bei indirekten, nicht jedoch bei direkten Steuern.

Die Schweiz gewährt schon heute Rechtshilfe bei Delikten, die nach Schweizer Recht als Abgabebetrug qualifiziert werden. Ebenso leistet unser Land seit über 30 Jahren Amtshilfe im Zollbereich. Die bestehende Amts- und Rechtshilfe wird nun punktuell ausgebaut. Die Schweiz ergreift zugunsten von Behörden in der EU die gleichen Rechtsinstrumente, die in schweizerischen Verfahren gemäss schweizerischen Gesetzen bereits heute zulässig sind. Voraussetzung für den Vollzug von Zwangsmassnahmen

„Das Abkommen zur Betrugsbekämpfung stärkt die internationale Kooperation. Diese enge Zusammenarbeit mit der EU, dem grössten Wirtschaftspartner der Schweiz, ist für unser Land wichtig.“

Walter Kielholz, Credit Suisse

(wie zum Beispiel von Hausdurchsuchungen oder der Beschlagnahmung von Akten) sind erstens ein Durchsuchungsbefehl bzw. ein Rechtshilfeersuchen der zuständigen Behörde und zweitens muss die Deliktsumme mehr als 25 000 Euro betragen.

Der Begriff „Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen“ beinhaltet auch Schmuggel, Korruption und Geldwäscherei. Für eine Zusammenarbeit im Bereich Geldwäscherei muss als Vortat ein Delikt vorliegen, das sowohl in der Schweiz als auch im betreffenden EU-Land mit einem Freiheitsentzug von mehr als sechs Monaten bestraft wird. Der Geldwäschereibegriff nach schweizerischem Strafrecht bleibt damit unverändert. Für schweizerische Finanzintermediäre ergibt sich keine neue Meldepflicht. Geldwäschereinformationen können nicht gegen in der Schweiz tätige Finanzintermediäre verwendet werden.

Bank- und Finanzauskünfte

Sind die Voraussetzungen für den Vollzug von Zwangsmassnahmen erfüllt, werden auf entsprechendes Ersuchen hin auch Informationen betreffend Bankkonten und Finanztransaktionen geliefert. Dies entspricht keiner fundamentalen Neuerung, werden doch schon heute auf Ersuchen Belege von Kontobewegungen, die in der Vergangenheit stattgefunden haben, herausgegeben.

In bestimmten Ausnahmefällen hat nun eine in der EU zuständige Behörde das Recht, für einen genau definierten Zeitraum die Überwachung von Bankkonten zu verlangen. Dieser eigentliche Eingriff in die Privatsphäre von Delinquenten wird in verschiedener Hinsicht eingeschränkt. Erstens handelt es sich beim relevanten Art. 31 um eine fakultative Norm. Der ersuchte Staat – beispielsweise die Schweiz – ist nicht verpflichtet, eine solche Massnahme anzuordnen. Zweitens hat die Überwachung aufgrund der Rechtsgrundlage des ersuchten Staates zu erfolgen. Die Schweiz wird eine solche Rechtshilfemassnahme also nur dann in Erwägung ziehen, wenn eine derartige Kontenüberwachung gemäss Schweizer Recht nicht ausgeschlossen ist. Die Entscheidung wird von der Schweizer Behörde jeweils im Einzelfall getroffen und ist mit Rechtsmitteln anfechtbar. Umgekehrt kann auch die Schweiz (in diesem Fall als ersuchende Vertragspartei) von EU-Behörden Kontoinformationen anfordern.

Anwesenheit von ausländischen Bediensteten beim Vollzug der Amts- oder Rechtshilfe

Im Rahmen des bilateralen Abkommens über die Betrugsbekämpfung erhalten EU-Beamte das Recht, bei bestimmten Untersuchungshandlungen in der Schweiz anwesend zu sein. Dabei gelten folgende Einschränkungen: Erstens müssen die Schweizer Behörden (als ersuchte Vertragspartei) im Falle eines Untersuchungsbegehrens ihr vorgängiges Einverständnis – das mit Bedingungen verbunden sein kann – geben. Zweitens verbleibt die alleinige Kompetenz bezüglich des Vollzugs des Begehrens bei der zuständigen Schweizer Behörde. Drittens darf die EU so erhaltene Informationen nur als Beweismittel verwenden, wenn die Schlussverfügung, mit der über die Gewährung und den Umfang der Amts- oder Rechtshilfe entschieden wird, in Kraft ist. Auch hier gilt das Prinzip der Gegenseitigkeit; das bedeutet, dass umgekehrt ebenfalls Schweizer Bedienstete (in diesem Fall als ersuchende Vertragspartei) in der EU ein Anwesenheitsrecht beim Vollzug der Amts- oder Rechtshilfe geniessen.

Die wesentlichen Neuerungen in Kürze

- Die Schweiz verpflichtet sich grundsätzlich zur Leistung von Amts- und Rechtshilfe im Bereich der indirekten Steuern.
- Die Schweiz stellt den Behörden der EU und ihrer Mitgliedstaaten die gleichen Instrumente zur Verfügung, über die sie im Rahmen schweizerischer Verfahren aufgrund schweizerischer Gesetze verfügt. Als Voraussetzung für den Vollzug einer Durchsuchung von Räumen und einer Beschlagnahmung von Akten und Gegenständen ist nicht mehr Abgabebetrag erforderlich. Neu genügt als Voraussetzung eine erhebliche Abgabenhinterziehung (Betrag grösser als 25 000 Euro).
- Durchsuchung und Beschlagnahmung von Akten und Gegenständen sind neu auch im Rahmen der Amtshilfe möglich. Voraussetzung allerdings ist, dass ein richterlicher Durchsuchungsbefehl vorliegt.
- Die Vertragsparteien leisten für Geldwäscherei Rechtshilfe, wenn die Vermögenswerte aus einem schweren Abgabebetrag oder aus einem gewerbsmässigen Schmuggel stammen. Der schweizerische Geldwäschereibegriff bleibt unverändert. Es bestehen keine neuen Meldepflichten.
- Die Schweiz, die EU und ihre Mitgliedstaaten helfen sich gegenseitig bei der Einforderung von rechtskräftig festgesetzten Abgaben.
- Ausländische Bedienstete erhalten unter gewissen Voraussetzungen das Recht, beim Vollzug des Amts- oder Rechtshilfeersuchens vor Ort anwesend zu sein. Die Ermittlungen werden jedoch stets von den inländischen Bediensteten geführt.
- Das Abkommen über die Betrugsbekämpfung ist nur auf Delikte anwendbar, die mindestens sechs Monate nach Unterzeichnung des Abkommens begangen werden. Eine vorläufige Anwendung des Abkommens ist nicht vorgesehen.

Ausforschungsbegehren

Ausforschungsbegehren, so genannte „Fishing Expeditions“, werden stets abgelehnt. Bei einer Anfrage um Amtshilfe muss die ersuchende Behörde im Vorhinein alle anderen verfügbaren Informationsquellen ausgeschöpft haben, ihre Anfrage glaubhaft begründen sowie jegliche Information liefern, welche die Beantwortung der Anfrage vereinfacht.

Spezialitätsprinzip – Bankkundengeheimnis bleibt unangetastet

Die erhaltenen Informationen dürfen nur für Zwecke verwendet werden, die unter den Anwendungsbereich des Abkommens fallen. Das Spezialitätsprinzip gewährleistet, dass die Amts- und Rechtshilfe nur im Bereich indirekter Steuern Anwendung findet und keine Auswirkungen auf das schweizerische Bankkundengeheimnis hat. Eine Verletzung dieses Prinzips durch die EU hätte zwingend die Verweigerung von Auskünften oder sogar die Kündigung des Abkommens zur Folge.

„Grandfathering“

Das Abkommen über die Betrugsbekämpfung findet nur auf Delikte Anwendung, die mindestens sechs Monate nach Unterzeichnung begangen werden. So genanntes „old money“ ist damit geschützt. Diese Regelung weicht von derjenigen des zeitlichen Anwendungsbereichs ab, die zumindest in der Rechtshilfe in Strafsachen sonst üblich ist. Danach findet ein Vertrag auch Anwendung auf strafbare Handlungen, die vor dessen Inkrafttreten begangen wurden. Die Bestimmung wurde deshalb aufgenommen, weil unter diesem Abkommen neu eine weitgehende Zusammenarbeit im Bereich der indirekten Fiskalität statuiert wird.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Verbesserung der Kooperation zur Bekämpfung von Delikten bei indirekten Steuern, Subventionsbetrug und Unregelmässigkeiten im öffentlichen Beschaffungswesen ist für beide Vertragsparteien vorteilhaft. Der Schweiz dient das Abkommen der Erhaltung des weltweit guten Rufs unseres Finanzplatzes. Gewerbsmässige Schmuggler können die Schweiz künftig nicht mehr für ihre Zwecke missbrauchen. Bei den Verhandlungen wurde im Zusammenhang mit dem Vollzug von Zwangsmassnahmen auch die Frage des Bankkundengeheimnisses diskutiert. Dabei

ist festzuhalten, dass die Schweiz schon heute bei Abgabebetrug für ausländische Behörden Zwangsmassnahmen im Rahmen der Rechtshilfe vollzieht. Mit dem Abkommen über die Betrugsbekämpfung wird diese Zusammenarbeit vertieft, ohne den Kern des Bankkundengeheimnisses aufzugeben. Der Schutz der Privatsphäre ist nicht nur für den

Finanzplatz, sondern für die gesamte Volkswirtschaft von Bedeutung. Die Schweiz hat in den vergangenen 15 Jahren durch den konsequenten Ausbau einer strengen Gesetzgebung gegen jegliche Form der Finanzkriminalität bewiesen, dass sie die Integri-

tät ihres Finanzplatzes ernst nimmt. Ihr Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei gehört weltweit zu den effizientesten. Negative Auswirkungen auf den Finanzplatz sind durch das Abkommen nicht zu befürchten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Schweizer Finanzplatz durch eine derartig intensiviertere Kooperationsbereitschaft langfristig und nachhaltig gestärkt wird, zumal in den neuen bilateralen Abkommen mit der EU eine rechtliche und politische Absicherung des Bankkundengeheimnisses weitgehend erreicht wurde.

„Das Betrugsabkommen bringt einen punktuellen Ausbau der Amts- und Rechtshilfe bei den indirekten Steuern. Dabei wird dem Ausland nur gewährt, was in der Schweiz schon lange gilt.“

Pierre Mirabaud,
Präsident der Schweizerischen Bankiervereinigung

Autor:

Hermann Kästli, Oberzolldirektion

Kommentar

Das Abkommen über die Betrugsbekämpfung umfasst die Amts- und Rechtshilfe im Bereich der indirekten Steuern, Subventionen und Delikten im öffentlichen Beschaffungswesen – jedoch nicht im Bereich der direkten Steuern. Das Abkommen sieht vor, dass EU-Behörden, die Informationen zu einem Delikt im Bereich indirekter Steuern verlangen, die gleiche Behandlung im schweizerisch-internen Verfahren zukommt wie einheimischen Behörden. Der Schwellenwert der Deliktsumme (25 000 Euro) wird als angemessen erachtet. Die Schweiz profitiert vom Abkommen, da einerseits die Attraktivität der Schweiz als Drehscheibe für internationale Wirtschaftskriminalität und Schmuggel minimiert wird. Andererseits trägt es zur guten internationalen Reputation des Finanzplatzes Schweiz bei.

Mit dem vereinbarten Spezialitätsprinzip wird gewährleistet, dass die Amts- und Rechtshilfe nur im Bereich indirekter Steuern Anwendung findet und dementsprechend keine Auswirkungen auf das Bankkundengeheimnis hat.

Im Bereich der Geldwäscherei hat die Schweiz nur dann Amtshilfe zu leisten, wenn Gelder aus Delikten stammen, die nach Schweizer Recht Abgabebetrug oder gewerbsmässigen Schmuggel darstellen würden. Eine Änderung des schweizerischen Geldwäschereigesetzes ist nicht nötig. Hingegen sollten gewisse Elemente der Angaben betreffend Geldwäscherei in den Erläuterungen der Bundesverwaltung zum Betrugsabkommen in die schweizerische Gesetzgebung übernommen werden.

Insgesamt ist das Abkommen aus Sicht der Schweizer Wirtschaft zu begrüßen, da es der Bekämpfung der internationalen Wirtschaftskriminalität zwischen den Vertragsparteien dient. PF

Rückfragen: heike.scholten@economiesuisse.ch