



17. September 2004

Betrugsbekämpfung

Stellungnahme

Accord de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers

Zusammenfassung

Die Kantone unterstützen das vorliegende Abkommen über die Betrugsbekämpfung. Sie betrachten dieses Abkommen als taugliches Mittel für die grenzüberschreitende Strafverfolgung teils massiver Betrugs- und Hinterziehungsfälle. Neben den im Vergleich zum Schengenabkommen zusätzlich vorgesehenen Verfahrensvereinfachungen im Bereich der Rechtshilfe wird dem Betrugsbekämpfungsabkommen vor allem für die Amtshilfe eigenständige Bedeutung zukommen.

1. Vorbemerkung

- (1) Die Kantonsregierungen nahmen am 11. April 2001 zum Entwurf des Verhandlungsmandats für ein Abkommens mit der EU betreffend „die Bekämpfung des Betrugs und anderer Straftaten zum Schaden der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, der EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz“ Stellung. Die nachfolgende Stellungnahme zum erzielten Ergebnis orientiert sich an den in der Stellungnahme vom 11. April 2001 festgehaltenen Eckpunkten.

2. Bemerkungen zu einzelnen Eckpunkten

2.1

- (2) Die Kantone machten geltend, dass sie ein „wesentliches Interesse“ an einer frühzeitigen Entscheidung hätten, ob die im Betrugsabkommen zu treffende Lösung schwerwichtig im Amts- oder im Rechtshilfebereich anzustreben sei, da sie schwierige Abgrenzungen und Schnittstellen zum Strafrecht befürchteten. Dazu ist Folgendes festzustellen:
- (3) Das Betrugsabkommen regelt sowohl die Amts- wie auch die Rechtshilfe. Da es dabei ausschliesslich um indirekte Steuern - um Bundessteuern - geht, ist die Verfol-

gung von Betrug und Hinterziehung im Zusammenhang mit solchen Steuern durchwegs Sache des Bundes (Zollverwaltung, Finanzdepartement); dies ergibt sich aus den entsprechenden Steuergesetzen. Eigentliche Betrugshandlungen im Steuerbereich werden gemäss der lex specialis von Art. 14 VStrR¹ bestraft und Urkundenfälschungen und -unterdrückungen nach Art. 15 und 16 VStrR. Überschneidungen mit dem gemeinen Strafrecht gibt es dabei nicht.

- (4) Amtshilfe im Bereich der indirekten Steuern wird ausschliesslich von Bundesbehörden geleistet. Rechtshilfe auf dem Gebiet der indirekten Steuern hatten die Kantone - falls überhaupt - bisher nur ganz ausnahmsweise zu leisten. Dies wird sich nach dem neuen Abkommen nicht ändern: Die ersuchenden Staaten werden so viel wie möglich auf dem Weg der Amtshilfe erreichen wollen, auf einem einfachen, direkten Weg, von Fachbehörde zu Fachbehörde. Dies, da die zuständigen schweizerischen Behörden künftig auch im Falle der Amtshilfe all die Massnahmen und Vorkehrungen treffen müssen, die ihnen in einem schweizerischen Fall zur Verfügung stehen.
- (5) Dies führt zur Schlussfolgerung, dass die Strafverfolgungsbehörden der Kantone durch das Betrugsabkommen gegenüber heute nicht zusätzlich belastet werden dürften.

2.2

- (6) Die Kantone verlangten, dass, sollten im Abkommen selber amts- oder rechtshilfefähige Straftatbestände definiert werden, diese ausreichend klar sein müssten. Dies ist im Prinzip der Fall, wobei anzumerken ist, dass Abklärungen zur gegenseitigen Strafbarkeit im konkreten Fall wegen des weiten Anwendungsbereichs des Abkommens durchaus schwierig werden können.

2.3

- (7) Die von den Kantonen verlangte Beschränkung des Abkommens auf den Bereich der indirekten Steuern ist nach dem Vertragstext sichergestellt, nicht aber die ebenfalls verlangte – und gemäss Mandatsentwurf auch aus Sicht des Bundes anzustrebende - Beschränkung auf Sachverhalte in Zusammenhang mit Warenverkehr: Der Anwendungsbereich des ausgehandelten Abkommens umfasst nun auch die grenzüberschreitenden Dienstleistungen, ausserdem die Subventionen und das öffentliche Beschaffungswesen.
- (8) Das Spezialitätsprinzip wird aufgeweicht: Gemäss Art. 36 des Abkommens können Beweismittel und Informationen über das konkrete Verfahren hinaus, für das Rechtshilfe geleistet wurde, verwendet werden. Sichergestellt ist hingegen, dass von der Schweiz herausgegebene Unterlagen und Informationen nicht in einem Steuer- oder Strafverfahren aus dem Bereich der direkten Fiskalität verwendet werden dürfen.
- (9) Ebenfalls aufgeweicht wird mit dem Abkommen das Prinzip der doppelten Strafbarkeit, indem nämlich bei Vorliegen von Geldwäscherei nach dem Verständnis der EU (Steuerdelikte - auch blosser Hinterziehung - als Vortat des „blanchiment“) vollumfänglich Rechtshilfe geleistet wird. Voraussetzung ist nur, dass die Vortat – beispielsweise ein Abgabebetrug – in der Schweiz mit mehr als 6 Monaten Freiheitsentzug bestraft werden kann. Zwangsmassnahmen können demnach für eine Geldwäscherei (nach EU-Recht) ergriffen werden, auch wenn der Tatbestand der Geldwäscherei nach dem Schweizer StGB, das als Vortat für Geldwäscherei ein Verbrechen verlangt, nicht erfüllt ist.

¹ VStrR: Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht, SR 313.0

2.4

- (10) Bezüglich der Ausdehnung der Strafbarkeit auf den gewerbsmässigen Schmuggel, dessen Straflosigkeit nach heute geltendem Recht und die damit verbundene Unmöglichkeit zur Rechtshilfeleistung bekanntlich der Hauptansatzpunkt für die massive Kritik an der Schweiz dargestellt hat, hatten die Kantone eine Mehrbelastung der Strafverfolgungsbehörden befürchtet. Diese Gefahr ist aber gebannt, weil für die Verfolgung des gewerbsmässigen Schmuggels gemäss dem Revisionsentwurf zum Zollgesetz die Eidgenössische Zollverwaltung zuständig sein wird. Die Kantone gehen im übrigen davon aus, dass auch die im Zusammenhang mit Delikten in der indirekten Fiskalität zu erwartenden Gesuche betreffend Geldwäscherei vom Bund bearbeitet werden.

2.5.

- (11) Dass mit dem neuen Abkommen nicht Bagatellfälle mit erheblichem administrativem Aufwand bearbeitet werden müssen ist dadurch gewährleistet, dass als Voraussetzung für die Leistung von Amts- und Rechtshilfe ein Minimal-Deliktsbetrag von € 25'000 festgelegt wird. Dieser Betrag entspricht dem auch in Art. 50 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) festgehaltenen Betrag.

2.6

- (12) Die als Eckpfeiler der Verhandlungsdirektiven formulierte Beschleunigung des Rechtsmittelverfahrens im Bereich der Rechtshilfe, welche gemäss den Befürchtungen der Kantone deren personelle Ressourcen tangiert hätte, findet nicht statt: Ein immer wieder vorgebrachtes Anliegen der Schweizer Delegation, eine Reduktion auf ein einziges Rechtsmittel, konnte nicht durchgebracht werden, weil verschiedene EU-Mitgliedstaaten damit nicht einverstanden waren. Im Übrigen hätten die Kantone von der Schweizer Lösung profitiert, indem das angestrebte einzige Rechtsmittel in einem Rekurs an das Bundesgericht hätte bestehen sollen.

2.7

- (13) Das Betrugsabkommen ist gemäss Art. 46 des Abkommens nur auf Gesuche anwendbar, die sich auf illegale Handlungen beziehen, die frühestens sechs Monate nach Unterzeichnung des Abkommens begangen wurden. Im Schengenabkommen, das sich allerdings nur auf die Rechtshilfe, nicht aber auf die Amtshilfe bezieht, fehlt eine entsprechende Klausel.

3. Zur Umsetzungsgesetzgebung

- (14) In Art. 32 Abs. 2 des Abkommens ist vorgesehen, dass unter bestimmten Voraussetzungen Bankkonten während einer bestimmten Zeit überwacht werden können. In den Vernehmlassungsunterlagen wird darauf hingewiesen, dass diese Art der Kontenüberwachung in der Schweiz bisher nur im Einzelfall und bei besonders schweren Delikten angeordnet wurde und dass zumindest das heutige Strafprozessrecht diese Art der Überwachung nicht vorsieht. Es müsse daher auch hier die zuständige Behörde im Einzelfall entscheiden. Gleichzeitig wird auf die Möglichkeit der Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage *de lege ferenda*, d.h. in der noch zu schaffenden nationalen Strafprozessordnung hingewiesen.
- (15) Grundsätzlich kann eine solche laufende Überwachung bereits gestützt auf die heute bestehenden Massnahmen der Beschlagnahme und Edition von Bankdaten angeordnet werden. In einem solchen Falle werden Banken verpflichtet, Bewegungen eines Kontos eng zu verfolgen und die Strafverfolgungsbehörden unverzüglich über erfolgte Bewegungen zu unterrichten. Dies ist allerdings eine sowohl für die Banken wie für

die Strafverfolgungsbehörden sehr personalintensive Massnahme und wurde bisher nur bei sehr schweren Delikten angeordnet.

4. Gesamtbewertung

- (16) Aus der Sicht der Kantone kann das Abkommen zur Betrugsbekämpfung als taugliches Mittel angesehen werden, den - längst überfälligen - Beitrag der Schweiz zur Strafverfolgung von teils äusserst massiven Betrugs- und Hinterziehungsfällen zum Nachteil des EU-Haushalts zu leisten, ohne dass die Kantone dabei einen bedeutenden Mehraufwand verkraften müssen.
- (17) Auch wenn der Umfang der unter dem Betrugsabkommen im Bereich der indirekten Steuern zu leistenden Rechtshilfe – mit Ausnahme der besonderen Bestimmungen bei der Geldwäscherei - dem von der Schweiz in Schengen zu übernehmenden Umfang entspricht, bringt das Betrugsabkommen vor allem für die Amtshilfe erhebliche zusätzliche Erleichterungen bzw. lässt diese überhaupt erst zu.
- (18) Für die Schweiz eher ungewohnt und deshalb gewöhnungsbedürftig ist die Praxis der EU, einerseits Steuerdelikte tendenziell der schweren Kriminalität zuzuordnen und diese ganz allgemein auch als Vortaten für die Geldwäscherei anzuerkennen. Damit geht sie weit über die im Rahmen des Europarates abgeschlossenen Abkommen hinaus, während die Schweiz bei den Fiskaldelikten bis heute noch nicht einmal Rechtshilfe auf der Stufe der relevanten Europaratsübereinkommen gewährte und insbesondere auch als Vortat für die Geldwäscherei ein Verbrechen verlangt. Die Schweiz muss nun in einem Schritt eine Entwicklung zumindest teilweise übernehmen, die sich in den umliegenden EU-Staaten über Jahre hinweg ausgestaltet hat.
- (19) Zu Unklarheiten könnte auch die gemeinsame Erklärung zur Geldwäscherei führen, in der die Vertragsparteien festhalten, dass über Art. 2 Abs. 3 des Abkommens erhaltene Informationen in Geldwäschereiverfahren verwendet werden können, ausser gegen „des personnes suisses“, wenn alle massgebenden Tathandlungen (tous les actes pertinents de l'infraction) ausschliesslich in der Schweiz begangen wurden. Diese Formulierung lädt zumindest zu Spekulationen ein, ob damit ausschliesslich Schweizer Staatsangehörige (unabhängig vom Wohnsitz), nur Schweizer Staatsangehörige mit Wohnsitz in der Schweiz oder allenfalls auch EU-Staatsangehörige aber mit Wohnsitz in der Schweiz gemeint sein sollen.