

10.048

## **Botschaft**

### **zur Auferlegung der Kosten für die Behandlung zweier Amtshilfesuche des Internal Revenue Service der Vereinigten Staaten von Amerika auf die UBS AG**

vom 28. April 2010

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Auferlegung der Kosten für die Behandlung zweier Amtshilfesuche des Internal Revenue Service der Vereinigten Staaten von Amerika auf die UBS AG.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. April 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

***Die Kosten, die dem Bund für die Behandlung zweier Amtshilfegesuche der Steuerbehörde der Vereinigten Staaten von Amerika im Zusammenhang mit dem Verhalten der UBS AG in den USA entstehen, sollen der UBS AG in Rechnung gestellt werden.***

*Das «Internal Revenue Service» (IRS) der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) ersuchte die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) am 16. Juli 2008 und am 31. August 2009 um Amtshilfe. Der IRS warf zahlreichen amerikanischen Kundinnen und Kunden der UBS AG vor, Einkünfte und Erträge aus Vermögensverwaltungsgesellschaften ausserhalb der USA nicht offengelegt zu haben. Im Abkommen mit den USA über ein Amtshilfegesuch betreffend die UBS AG vom 19. August 2009 hat die Schweiz sich verpflichtet, das zweite Amtshilfegesuch innert eines Jahres zu bearbeiten. Um die Einhaltung dieser Frist zu gewährleisten, hat die ESTV eine Projektorganisation mit externer Unterstützung aufgebaut. Der Einsatz der Schweizer Behörden, die Verhandlungen mit den USA sowie die zügige Behandlung der Amtshilfegesuche waren notwendig geworden, weil eine ernste und unmittelbare Gefahr für die Liquidität der UBS AG und damit auch für die Gläubiger und die Kundinnen und Kunden der UBS AG sowie für das schweizerische Finanz- und Wirtschaftssystem bestand.*

*Die Kosten für die Behandlung des ersten Amtshilfegesuches vom 16. Juli 2008 beliefen sich auf 1,5 Millionen Franken. Das zweite Amtshilfegesuch vom 31. August 2009 ist noch nicht erfüllt. Die Kosten für dessen Behandlung könnten jedoch laut Schätzung 37 Millionen Franken erreichen.*

*Infolge der besonderen Umstände im Zusammenhang mit dem Verhalten der UBS AG in den USA, die zur Einreichung der beiden Amtshilfegesuche des IRS geführt haben, rechtfertigt es sich, die anfallenden Kosten der UBS AG in Rechnung zu stellen. Für die Auferlegung der Kosten auf die Informationsinhaberin, d.h. eine Bank oder einen anderen Finanzintermediär, im Rahmen eines Amtshilfeverfahrens besteht heute keine gesetzliche Grundlage. Der Bundesrat legt daher den eidgenössischen Räten einen Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Auferlegung der Kosten für die Behandlung beider Amtshilfegesuche des IRS auf die UBS AG vor.*

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Amtshilfegesuche des IRS betreffend amerikanische Kundinnen und Kunden der UBS AG

Der «Internal Revenue Service» (IRS) der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) ersuchte die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) am 16. Juli 2008 um Amtshilfe. Er warf zahlreichen amerikanischen Kundinnen und Kunden der UBS AG vor, Offenlegungspflichten über Einkünfte und Erträge aus Vermögensverwaltungsgesellschaften ausserhalb der USA verletzt zu haben. Die ESTV kam nach der Prüfung des Antrages zum Schluss, dass die Voraussetzungen für die Amtshilfeleistung nach Artikel 26 des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und den USA<sup>1</sup> erfüllt waren. Sie forderte die betreffenden Bankunterlagen ein und prüfte sie. Am 18. Februar 2009 wies die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA die UBS an, ihr die Daten von rund 250 amerikanischen Bankkundinnen und -kunden auszuhändigen. Diese Daten leitete sie umgehend an die amerikanischen Behörden weiter. In der Folge zog der IRS am 19. März 2009 das Amtshilfegesuch zurück. Gleichentags verlangte er zusammen mit dem amerikanischen Justizdepartement mittels Zivilklage die Herausgabe von Informationen von 52 000 Kontoinhabern. Aufgrund der Bemühungen der Schweiz konnte am 19. August 2009 ein Abkommen über ein Amtshilfegesuch betreffend die Kunden der UBS AG abgeschlossen werden. Die USA sind auf der Grundlage dieses Abkommens verpflichtet, ihre Klage zurückzuziehen und stellten stattdessen am 31. August 2009 ein neues Amtshilfegesuch, welches 4450 Konten betrifft. Die Schweiz verpflichtete sich, das Amtshilfegesuch innert eines Jahres zu bearbeiten. Um die Einhaltung dieser Frist zu gewährleisten, hat die ESTV eine Projektorganisation mit externer Unterstützung aufgebaut.

Der Einsatz der Schweizer Behörden, die Verhandlungen mit den USA sowie die zügige Behandlung der umfangreichen Amtshilfegesuche waren notwendig geworden, weil eine ernste und unmittelbare Gefahr für die Liquidität der UBS AG und damit auch für die Gläubiger und die Kundinnen und Kunden der UBS AG sowie für das gesamte schweizerische Finanz- und Wirtschaftssystem bestand.

Die Verwundbarkeit der UBS AG hatte sich bereits gegen Ende des dritten Quartals 2008 in einer massiv verschlechterten Liquiditätssituation, einem stark erhöhten Abfluss von Kundengeldern, einer unbefriedigenden Ertragsentwicklung, einer erodierenden Kapitalbasis und einer problematisch hohen Exponierung in illiquiden Aktiven manifestiert. Zwar konnte durch das Eingreifen des Bundes und der Schweizerischen Nationalbank<sup>2</sup> die Situation etwas entschärft werden. Jedoch hielt die Verwundbarkeit der UBS AG auch Anfang 2009 noch an. Die fortwährenden Schlagzeilen und Unsicherheiten rund um die Bank führten zu einem grossen Reputationsschaden.

<sup>1</sup> Abkommen vom 2. Oktober 1996 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern von Einkommen (SR **0.672.933.61**).

<sup>2</sup> Botschaft zu einem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems vom 5. November 2008, BBl **2008** 8943.

Die Klageerhebung des amerikanischen Justizdepartements hatte zudem zu einem drohenden Justiz- und Souveränitätskonflikt zwischen der Schweiz und den USA geführt. Die UBS AG hätte spätestens nach einem Herausgabebefehl durch das zuständige amerikanische Zivilgericht nur die Wahl gehabt, entweder schweizerisches oder aber amerikanisches Recht zu verletzen. Hätte die UBS AG sich geweigert, die verlangten Daten herauszugeben, so hätte sie zwar weder das schweizerische Bankgeheimnis noch schweizerisches Strafrecht verletzt. Sie hätte hingegen wegen Missachtung der Anordnung des amerikanischen Zivilgerichts mit sehr hohen Beugebussen und mit einer Wiederaufnahme des Strafverfahrens rechnen müssen. Eine Wiederaufnahme des Anklageerhebungsverfahrens in den USA durch die amerikanischen Strafverfolgungsbehörden gegen die UBS AG nach einem Scheitern des Zivilverfahrens wäre geeignet gewesen, die Existenz der Bank ernsthaft und unmittelbar zu gefährden. Es wäre absehbar gewesen, dass insbesondere grössere institutionelle amerikanische Kunden und Gemeinwesen ihre Geschäftsbeziehungen innert kürzester Zeit aufgehoben hätten. Gemäss Einschätzung des New York Fed und gestützt auf die Erfahrungen im Fall Arthur Andersen, bei dem damals ebenfalls bereits die Anklageerhebung die weitere Tätigkeit weltweit verunmöglichte, hätte damit gerechnet werden müssen, dass die UBS AG eine Anklageerhebung nicht überstanden hätte.

Der bei einer Anklageerhebung zu erwartende Ausfall der UBS AG hätte kurzfristig die Liquiditätsversorgung der Schweizer Wirtschaft massiv gefährdet und das Zahlungssystem der Schweiz in bedrohlicher Weise destabilisiert.

## **1.2 Kosten der Amtshilfeverfahren**

Die Kosten für die Vergleichsverhandlungen im US-Zivilverfahren von 2009 beliefen sich auf 1 Million Franken, diejenigen für das erste Amtshilfegesuch vom 16. Juli 2008 auf 1,5 Millionen Franken. Das zweite Amtshilfegesuch vom 31. August 2009 ist noch nicht erfüllt. Die Kosten für dessen Behandlung könnten jedoch laut Schätzung 37 Millionen Franken erreichen. Es handelt sich dabei insbesondere um die Kosten der von der ESTV eingerichteten Projektorganisation, sowie um die Personalkosten der ESTV für die Behandlung dieses Gesuches. Ebenfalls miteingeschlossen sind Aufwendungen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), die für die Verhandlungen des Abkommens vom 19. August 2009 sowie des Änderungsprotokolls vom 31. März 2010 notwendig waren. Darin nicht eingeschlossen ist hingegen der geschätzte Aufwand für die Aufstockung der Richterstellen beim Bundesverwaltungsgericht in den Jahren 2009–2011 (ca. 8,6 Mio. Fr.).

Die Kosten für den Beistand im US-Zivilverfahren konnten der UBS auf der Grundlage der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004<sup>3</sup> verrechnet werden. Diese sieht in Artikel 2 Absatz 1 vor, dass derjenige, der eine Verfügung veranlasst oder eine Dienstleistung beansprucht, eine Gebühr bezahlen muss. Zwar ist es dem Bund bei der Unterstützung im US-Zivilverfahren in erster Linie um die Verfolgung rechtsstaatlicher Interessen gegangen. Die Leistungen erfolgten jedoch

<sup>3</sup> SR 172.041.1

unmittelbar im Interesse der UBS AG, weshalb ihr die Kosten in Rechnung gestellt werden konnten.

Für eine weitere Kostenauflegung besteht keine rechtliche Grundlage. Auch die Annahme einer freiwilligen Geldleistung der UBS kam nicht in Frage, weil sich der Bund nicht dem Vorwurf künftiger Befangenheit gegenüber der UBS aussetzen durfte.

### **1.3 Fehlende rechtliche Grundlage**

Für die Auferlegung der Kosten an die Informationsinhaberin, d.h. eine Bank oder einen anderen Finanzintermediär, im Rahmen eines Amtshilfeverfahrens besteht heute keine gesetzliche Grundlage.

Auf Verordnungsebene liesse sich eine Kostenüberwälzung nicht hinreichend abstützen. Im Einzelnen geht es um folgende Aspekte:

- Nach Doktrin und Praxis kann man demjenigen eine Gebühr auferlegen, der von einer staatlichen Stelle eine entsprechende Gegenleistung erhalten hat. Weil sich die internationale Amtshilfe zwischen Staaten abspielt, wäre für eine allfällige Erhebung von Gebühren der ausländische Staat als Leistungsempfänger zu betrachten. Wenn man die Kosten einer staatlichen Tätigkeit nicht dem Leistungsempfänger, sondern einem Dritten auferlegen will, kann man diese Abgabe nicht mehr als Gebühr verstehen.
- Zwar hat nach Artikel 2 Absatz 1 der Allgemeinen Gebührenverordnung<sup>4</sup> auch eine Gebühr zu bezahlen, wer eine Verfügung «veranlasst». Indessen beruhen die vorliegend in Frage stehenden Amtshilfeverfügungen auf Gesuchen der amerikanischen Behörden. Diese Gesuche setzen den Anlass für die Amtshilfeverfahren. Dass diese Gesuche gestellt wurden, um Sachverhalte abzuklären, in die eine schweizerische Rechtsunterworfenene involviert ist, ist keine Besonderheit des vorliegenden Verfahrens. Das kann bei jeder Amtshilfe der Fall sein. Insofern würde man Artikel 2 Absatz 1 der Allgemeinen Gebührenverordnung überdehnen, wenn man annehmen wollte, die UBS AG habe die in Frage stehenden Amtshilfeverfügungen «veranlasst» und könne deshalb mit einer Gebühr belegt werden.

### **1.4 Auftrag der Finanzdelegation**

Die Finanzdelegation teilte dem Bundesrat mit Schreiben vom 4. März 2010 mit, sie sei mit einem Verzicht einer Kostenüberwälzung nicht einverstanden. Sie lud den Bundesrat ein, eine Regelung auszuarbeiten, die eine Kostenüberwälzung ermögliche. Entsprechende Aufträge sollen dem Bundesrat auch mit der Motion Fetz (10.3026) und der Motion FDP-Liberale Fraktion (10.3033) erteilt werden.

Mit der vorliegenden Botschaft erfüllt der Bundesrat diesen Auftrag.

<sup>4</sup> SR 172.041.1

## **2 Erläuterung der vorgeschlagenen Regelung**

### **2.1 Gründe für die Kostenaufgabe**

Infolge der besonderen Umstände im Zusammenhang mit dem Verhalten der UBS AG in den USA, die zur Einreichung der Amtshilfegesuche des IRS geführt haben, rechtfertigt es sich, die anfallenden Kosten der UBS AG aufzuerlegen. Die UBS AG hat mit ihrem Verhalten den Ausschlag dafür gegeben, dass der IRS die Amtshilfegesuche nicht nur eingereicht, sondern auch auf ihre zügige Behandlung gedrängt hat. Im konkreten Fall profitiert die UBS AG insofern von der Tätigkeit der Eidgenossenschaft, als sie dadurch einem Strafverfahren in den USA entgeht.

### **2.2 Form des zu schaffenden Erlasses**

Der Bundesrat schlägt deshalb vor, einen Erlass zu schaffen, um der UBS AG die Kosten, welche der Bundesverwaltung durch die Behandlung dieser Amtshilfegesuche entstanden sind und noch entstehen werden, aufzuerlegen. Nicht angezeigt ist demgegenüber eine Auflage der Kosten, die beim Bundesverwaltungsgericht anfallen. Die Unabhängigkeit der Gerichte muss auch dadurch dargelegt werden, dass sie ihre Kosten, neben den Gerichtsgebühren, ausschliesslich über das Staatsbudget finanzieren.

Der Bundesrat legt den eidgenössischen Räten einen Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Auferlegung der Kosten für die Behandlung zweier Amtshilfegesuche des IRS auf die UBS AG vor. Ein solcher referendumpflichtiger Bundesbeschluss nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung<sup>5</sup> (BV) in Verbindung mit Artikel 29 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>6</sup> ist für Einzelakte der Bundesversammlung vorgesehen, für die keine gesetzliche Grundlage besteht.

Zwar ist es ein Grundgedanke des schweizerischen Rechts, dass Abgaben gerade nicht im Einzelfall erhoben werden, sondern gestützt auf eine allgemeingültige Bestimmung. Auf die Schaffung einer generell-abstrakten Rechtsgrundlage zur Auferlegung der Kosten im vorliegenden Fall soll indessen verzichtet werden, weil der Bundesrat davon ausgeht, dass sich vergleichbare Fälle in absehbarer Zeit nicht ereignen werden. Sollte es dennoch solche Fälle geben, müsste die Frage einer allgemeingültigen Rechtsgrundlage neu geprüft werden.

### **2.3 Inhalt der zu schaffenden Rechtsgrundlage**

#### *Art. 1 Abs. 1*

Der UBS AG werden die Kosten auferlegt, die der Bundesverwaltung für die Behandlung der Amtshilfegesuche des Internal Revenue Service der Vereinigten Staaten von Amerika vom 16. Juli 2008 und vom 31. August 2009 entstanden sind und noch entstehen werden.

<sup>5</sup> SR 101

<sup>6</sup> SR 171.10

#### *Art. 1 Abs. 2*

Die der UBS AG aufzuerlegenden Vollkosten bestehen nicht nur aus den direkt mit der Behandlung der beiden Amtshilfegesuche zusammenhängenden Personalkosten und Arbeitsplatzkosten der ESTV (Bst. a) und den effektiven Kosten der von ihr eingerichteten Projektorganisation (Bst. e). Sie umfassen auch die Personal- und Arbeitsplatzkosten der anderen betroffenen Verwaltungseinheiten, insbesondere des EDA und des EJPD, die für die Verhandlungen des Abkommens vom 19. August 2009 sowie des Änderungsprotokolls vom 31. März 2010 notwendig waren. Schliesslich umfassen sie auch die direkten Kosten für die projektbezogenen Investitionen, insbesondere in die Informatik (Bst. c), die direkten Reise- und Transportkosten (Buchstabe d) sowie einen Zuschlag von 20 Prozent auf den direkten Personalkosten als angemessenen Anteil an den Gemeinkosten (Bst. b).

#### *Art. 1 Abs. 3*

Für die Berechnung und die Erhebung der Vollkosten bei der UBS AG ist das Eidgenössische Finanzdepartement zuständig.

#### *Art. 2*

Der Bundesbeschluss untersteht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c BV in Verbindung mit Artikel 29 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens ist vom Bundesrat zu bestimmen. Die Geltungsdauer ist befristet bis zum Zeitpunkt, in dem die Kostenauflegung vollständig abgewickelt worden ist.

### **3                    Auswirkungen**

#### **3.1                Auswirkungen auf den Bund**

Mit diesem Bundesbeschluss werden die durch die Behandlung der Amtshilfegesuche des IRS vom 16. Juli 2008 und vom 31. August 2009 entstandenen Kosten der Bundesverwaltung vollumfänglich der UBS AG auferlegt. Für den Bund ergeben sich dadurch Einnahmen in der Höhe von schätzungsweise 40 Millionen Franken.

#### **3.2                Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Vorlage hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

#### **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008<sup>7</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008<sup>8</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Die Gründe ergeben sich aus den vorstehenden Ausführungen.

#### **5 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Der Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c BV, welcher in Verbindung mit Artikel 29 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vorsieht, dass Einzelakte der Bundesversammlung, für welche keine gesetzliche Grundlage besteht, in der Form des Bundesbeschlusses dem Referendum unterstellt werden.

<sup>7</sup> BBl 2008 753

<sup>8</sup> BBl 2008 8543