

Schnelle Tiefflieger abfangen – Schnellschüsse vermeiden

Christian Schuhmacher bemängelt in seinem Beitrag, dass Artikel 53 Absatz 4 des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG, SR 642.14) zwar logisch korrekt sei, aber die Akzente falsch setze und zudem Überflüssiges, da Selbstverständliches, enthalte. Entgegen seiner Vermutung hat diese Bestimmung jedoch das Radar der verwaltungsinternen Redaktionskommission (VIRK) nicht unterflogen, sondern sie wurde – um beim Bild des Flugradars zu bleiben – nur etwas spät und offenbar ungenügend erfasst; vielleicht weil sie im schnellen Tiefflug daherkam, wie Claudia Blanc in ihrem nachstehenden Beitrag (S. 344–345) ausführt. Der von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) vorgelegte Expertenentwurf für einen neuen Artikel 57b Absatz 1 StHG lautete:

Art. 57b (neu) Verhältnis zwischen Nachsteuer- und Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung

¹ Wenn bei Einleitung eines Nachsteuerverfahrens nicht gleichzeitig ein Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung eingeleitet wird und zu diesem Zeitpunkt ein solches Verfahren auch nicht hängig ist, ist die steuerpflichtige Person auf die Möglichkeit einer späteren Einleitung eines solchen Verfahrens aufmerksam zu machen. Vorbehalten bleiben die Fälle, in denen die Einleitung eines Strafverfahrens wegen Steuerhinterziehung von vornherein ausgeschlossen werden kann.

Die VIRK schlug zwei Änderungen vor: In systematischer Hinsicht riet sie, diese Bestimmung aus dem Steuerstrafrecht in das Verfahrensrecht zu versetzen, und zwar in den bestehenden Artikel 53 StHG zur Nachsteuer. In redaktioneller Hinsicht empfahl sie, alle drei Fälle, in denen keine Mitteilungspflicht besteht (Strafverfahren nicht gleichzeitig eingeleitet, nicht hängig und nicht von vornherein ausgeschlossen), im ersten Satz zusammenzufassen. Dadurch konnte der zweite Satz des Kommissionsentwurfs entfallen. Hingegen entging es der VIRK, dass sich ein Ausschluss der Mitteilungspflicht in den ersten beiden Fällen von selbst ergibt.

Weshalb hatte der Kommissionsentwurf diesen Ausschluss ausdrücklich erwähnt? Eine Rekonstruktion von Motiven ist nach zwei Jahren schwierig, wenn nicht sogar spekulativ. Dennoch: Zur Formulierung geführt hat wahrscheinlich das Streben nach einer vollständigen Aufzählung aller Ausschlussmöglichkeiten sowie nach einer Hervorhebung des Ausnahmefalls – denn

in der Regel werden das Nachsteuer- und das Strafverfahren gleichzeitig durchgeführt –, beides mit Blick auf die Praxis.¹

Der folgende Vorschlag der VIRK wurde von der WAK-S angenommen und im weiteren Gesetzgebungsverfahren (parlamentarische Beratung, Prüfung durch die parlamentarische Redaktionskommission) nicht mehr beanstandet:

Art. 53 Abs. 4

⁴ Wenn bei Einleitung eines Nachsteuerverfahrens ein Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung weder eingeleitet wird noch hängig ist noch von vornherein ausgeschlossen werden kann, wird die steuerpflichtige Person auf die Möglichkeit der späteren Einleitung eines solchen Strafverfahrens aufmerksam gemacht.

Der Vorschlag von Christian Schuhmacher stellt zweifellos eine Verbesserung dar. Er präsentiert sich elegant und behebt zugleich kleinere sprachliche Mängel («hingewiesen» statt «aufmerksam gemacht», «von vornherein ausgeschlossen ist» statt «von vornherein ausgeschlossen werden kann»):

Art. 53 Abs. 4

⁴ Wird ein Nachsteuerverfahren eingeleitet, so wird die steuerpflichtige Person auf die Möglichkeit der späteren Einleitung eines Strafverfahrens wegen Steuerhinterziehung hingewiesen. Der Hinweis kann unterbleiben, wenn ein Strafverfahren von vornherein ausgeschlossen ist.

Vom Radar kritisch beleuchtet, offenbart aber auch dieser Vorschlag einzelne Schwächen. So stellt der erste Satz die Ausnahme (spätere Einleitung) gegenüber dem Regelfall (gleichzeitige Einleitung) in den Vordergrund. Er könnte gar den Eindruck erwecken, die gleichzeitige Einleitung eines Strafverfahrens sei ausgeschlossen. Auch der wichtige zeitliche Zusammenhang zwischen dem Beginn des Nachsteuerverfahrens und der Mitteilungspflicht rückt in den Hintergrund. Der zweite Satz hat die Form einer Kann-Bestimmung, obwohl er nicht so gemeint sein kann. Überdies erschwert die darin enthaltene doppelte Verneinung (unterbleiben – ausgeschlossen) den Zugang zum Kern der Aussage. Hebt man die Negationen nämlich auf, so kommt man praktisch zum selben Inhalt wie im ersten Satz.

Dies führt mich zu einem neuen Vorschlag. Er schreibt vor, dass bei Beginn des Nachsteuerverfahrens auf die beiden letztlich relevanten Möglichkeiten der gleichzeitigen oder späteren Einleitung eines Strafverfahrens hinzuweisen ist, und wird hier als Papierflieger – denn mehr ist er nicht – den Radars der Gesetzesredaktion ausgesetzt:

Art. 53 Abs. 4

⁴ Ist die Einleitung eines Strafverfahrens wegen Steuerhinterziehung möglich, so wird die steuerpflichtige Person bei der Einleitung des Nachsteuerverfahrens darauf hingewiesen.

Für die Gesetzesredaktion im Allgemeinen sind aus dem Beispiel verschiedene Erkenntnisse zu gewinnen. Vier davon möchte ich hervorheben:

- Genügend lange Fristen sind eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen der Redaktionstätigkeit. In den Zeitplan gehört auch Zeit für die Besprechung der Vorschläge mit den Autorinnen und Autoren, denn oft ergibt sich eine befriedigende Lösung erst aus diesem Gespräch.
- Redaktionelles und Materielles sollten nicht künstlich getrennt werden. Die Beschränkung der Redaktionsarbeit auf eine „rein sprachliche“ Kontrolle kann verhängnisvoll sein. Nur wer die Sache hinter der Sprache versteht, kann überprüfen, ob Sachlogik und Sprachlogik übereinstimmen.
- Vernehmlassungen und Anhörungen sollten stets auch zur redaktionellen Prüfung von Normtexten einladen. Dies ist die Phase, in der die Stellen, die die Normen später umsetzen und auslegen werden, ihre grosse Erfahrung einbringen können.
- Für die Sprachdienste ist die Sitzung der parlamentarischen Redaktionskommission die letzte Gelegenheit zur Überprüfung der Normtexte. Sie sollen sich nicht scheuen, diese Überprüfung selbstkritisch – und nicht selbstzufrieden, da doch die eigenen Vorschläge akzeptiert wurden – vorzunehmen.

Letztlich bleibt einmal mehr die Einsicht, dass jede Textoptimierung nicht mehr sein kann als eine Annäherung an das Ideal des vollkommenen Textes. Ist dieses Streben nach Vollkommenheit auch stets verdienstvoll, so ist doch der Glaube, sie erreicht zu haben, meist trügerisch.

*Alfred Zangger, Schweizerische Bundeskanzlei, Deutscher Sprachdienst, Bern
E-Mail: alfred.zangger@bk.admin.ch*

Anmerkung

- 1 Dazu aus dem Bericht der WAK-S vom 13. Februar 2006: «Die Eröffnung eines Hinterziehungsverfahrens geht systematisch einher mit der Einleitung eines Nachsteuerverfahrens (...). Beide Verfahren können gleichzeitig durchgeführt werden, was heute in der Regel der Fall ist.» (BBl 2006 4021, hier 4025)

Echappé au radar ou simplement repéré trop tard?

La contribution de M. Christian Schuhmacher pose un regard critique sur la formulation – et non sur le contenu matériel – de l'art. 53 al. 4 LHID entré en vigueur le 1er janvier 2008 et qui doit être repris en droit cantonal.

Par le présent article, nous souhaitons expliquer brièvement la genèse de cet article ce qui permettra, nous l'espérons, de répondre à la question de M. Schuhmacher qui se demande comment une telle formulation a pu échapper à l'œil critique de la commission interne de rédaction et des autres intervenants au contrôle de la qualité législative.

La disposition en question, comme l'art. 153 al. 1^{bis} LIFD d'ailleurs, a été élaborée en réponse à une initiative du canton du Jura (02.303) et introduite dans la loi fédérale du 20 décembre 2006 portant modification de la procédure de rappel d'impôt et de la procédure pénale pour soustraction d'impôt en matière d'imposition directe, entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Le texte législatif et son rapport explicatif ont donc été préparés par la commission parlementaire compétente, soutenue par l'Administration fédérale des contributions. Cette dernière a elle-même repris les propositions formulées par la Commission d'experts dans son rapport d'octobre 2004 au DFF pour une loi fédérale sur le droit pénal fiscal et sur l'entraide administrative internationale en matière fiscale. Ce groupe d'experts était composé de représentants de la doctrine (Prof. Böckli, Waldburger, Trechsel), de l'administration fédérale ainsi que des cantons (chef du service de législation de l'administration fiscale cantonale zurichoise). Le texte de la commission d'experts exprime la vision des praticiens et énumère la pluralité de situations devant lesquelles les autorités fiscales peuvent se voir confrontées.

Contrairement à ce que prévoit le guide des commissions parlementaires (Commguide), l'Office fédéral de la justice n'a été appelé à se prononcer sur les documents qu'à un stade très avancé de la procédure, au moment de la consultation des offices liée à la prise de position du Conseil fédéral. Il a alors apporté plusieurs précisions de nature matérielle au sujet du rapport de la commission parlementaire. La Commission interne de rédaction s'est ensuite réunie pour discuter le projet de texte législatif. Compte tenu de l'avancement de la procédure et du délai très court qui lui était accordé pour prendre position (ndlr 2 jours), elle s'est toutefois limitée à apporter les modifications jugées absolument nécessaires. Les détails des travaux de la com-

mission interne de rédaction sont décrits dans la contribution d'Alfred Zangger du service linguistique de la Chancellerie fédérale (p. 341–343).

Les remarques concernant le rapport de la commission ont pu être intégrées dans la prise de position du Conseil fédéral du 12 avril 2006. Les propositions de nature rédactionnelle ont quant à elles été présentées à la commission parlementaire qui les a entièrement reprises. Ainsi, malgré l'intervention tardive de l'Office fédéral de la justice et de la Commission interne de rédaction, il sied de relever la bonne collaboration des différents intervenants dans cette procédure.

Nous n'avons pas manqué d'informer l'office compétent de l'importance de nous inviter à prendre position suffisamment tôt lors de projets législatifs élaborés en réponse à des initiatives parlementaires ou cantonales. Suite à la critique de M. Schuhmacher, nous avons de plus rappelé au secrétariat de la commission compétente les procédures prescrites par le guide des commissions selon lequel l'OFJ doit être consulté lors de l'élaboration de l'avant-projet et du rapport explicatif de la commission compétente. Lorsque les textes législatifs sont préparés par l'administration, le secrétariat de la commission doit s'assurer que l'administration a consulté l'OFJ. Les documents doivent aussi être transmis au service linguistique de la ChF ainsi qu'à son service juridique (chiffre 11.3). Cette procédure est justifiée car il est souvent difficile d'apporter des modifications rédactionnelles ou, à plus forte raison, matérielles, au moment de la prise de position du Conseil fédéral.

Nous devons cependant relativiser l'importance de cette „panne“ rédactionnelle qui n'a pas échappé à l'œil averti de M. Schuhmacher et relever que, de manière générale, la collaboration entre les secrétariats des commissions parlementaires et les offices de l'administration chargés de légistique fonctionne correctement.

*Claudia Blanc, Office fédéral de la justice, Unité Législation, Berne
E-Mail: claudia.blanc@bj.admin.ch*

