
Ad 15.057

Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre.»

Erläuternder Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates zum direkten Gegenentwurf über die Verankerung des Bankkundengeheimnisses in der Bundesverfassung

vom 19. Mai 2016

Inhalt

1 Entstehungsgeschichte	3
1.1 Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“	3
1.1.1 Text der Volksinitiative	3
1.1.2 Ziele der Volksinitiative	4
1.2 Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2015	4
1.3 Geltendes Recht	6
1.4 Arbeiten der Kommission	10
2 Grundzüge der Vorlage	11
2.1 Handlungsbedarf	11
2.1.1 Antrag der Mehrheit	11
2.1.2 Antrag der Minderheit	12
2.2 Allgemeine Beschreibung des Gegenentwurfs und Unterschiede zur Volksinitiative	13
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	15
4 Finanzielle Auswirkungen	17
5 Verhältnis zum europäischen Recht und Vereinbarung mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	18

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“

1.1.1 Text der Volksinitiative

Die Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» wurde am 21. Mai 2013 von der Bundeskanzlei vorgeprüft¹ und am 25. September 2014 mit 117 531 gültigen Unterschriften² eingereicht. Sie hat den folgenden Wortlaut:³

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 13 Schutz der Privatsphäre

¹ Jede Person hat Anspruch auf Schutz der Privatsphäre.

² Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs und auf Schutz ihrer finanziellen Privatsphäre.

³ Jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten.

⁴ Dritte sind im Zusammenhang mit direkten Steuern, die von den Kantonen verlangt und eingezogen werden, zur Auskunft gegenüber Behörden über eine Person mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz, die der Auskunftserteilung nicht zustimmt, nur im Rahmen eines Strafverfahrens und ausschliesslich dann berechtigt, wenn der begründete Verdacht besteht, dass:

- a. zum Zweck einer Steuerhinterziehung gefälschte, verfälschte oder inhaltlich unwahre Urkunden wie Geschäftsbücher, Bilanzen, Erfolgsrechnungen oder Lohnausweise und andere Bescheinigungen Dritter zur Täuschung gebraucht wurden; oder
- b. vorsätzlich und fortgesetzt ein grosser Steuerbetrag hinterzogen oder dazu Beihilfe geleistet oder angestiftet wurde.

⁵ Über das Vorliegen eines begründeten Verdachts nach Absatz 4 entscheidet ein Gericht.

⁶ Im Zusammenhang mit indirekten Steuern gelten für die Auskunft gegenüber Behörden die Voraussetzungen nach den Absätzen 4 und 5 sinngemäss.

⁷ In anderen als steuerlichen Belangen regelt das Gesetz die Voraussetzungen, unter denen Auskunft erteilt werden darf.

¹ BBl 2013 3443

² BBl 2014 8641

³ BBl 2015 7047

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 197 Ziff. 11⁴ (neu)

11. Übergangsbestimmungen zu Art. 13 (Schutz der Privatsphäre)

¹ Artikel 13 tritt in seiner geänderten Fassung mit Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

² Artikel 13 Absatz 2, soweit er den Schutz der finanziellen Privatsphäre regelt, und Absatz 4 ist für alle rechtsanwendenden Behörden massgebend.

³ Der Gesetzgeber passt innerhalb von drei Jahren die Gesetze an Artikel 13 Absatz 2, soweit er den Schutz der finanziellen Privatsphäre regelt, und Absätze 4-7 an. Der Bundesrat erlässt innerhalb eines Jahres die bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesänderungen erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu Artikel 13 Absätze 4 und 5.

Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 Parlamentsgesetz⁵ (ParlG) bis zum 25. März 2017 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

1.1.2 Ziele der Volksinitiative

Die Initiative zielt darauf ab, in der Bundesverfassung das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre um den Schutz der finanziellen Privatsphäre zu erweitern. Ausserdem legt die Initiative abschliessend fest, unter welchen Voraussetzungen im Steuerbereich von diesem Anspruch auf Schutz der Privatsphäre abgewichen werden kann.⁶ So soll das Bankkundengeheimnis im Inland bewahrt und dem internationalen Trend zu leichterem Zugang zu finanziellen Daten entgegengetreten werden. Insbesondere geht es um die Verhinderung einer künftigen Revision des Steuerstrafrechts⁷, also einer möglichen Neudefinition des Steuerbetrugs sowie der leichten und schweren Steuerhinterziehung.⁸

1.2 Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2015

Der Bundesrat lehnt in seiner Botschaft vom 26. August 2015 die Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag ab.⁹ Der Schutz der Privatsphäre vor widerrechtlichen staatlichen Eingriffen ist ein wichtiger Grundsatz in einem Rechtsstaat. Er geniesst in der

⁴ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

⁵ SR 171.10

⁶ BBl 2015 7044

⁷ Der Bundesrat hatte im Mai 2013 einen Vorentwurf zur Revision des Steuerstrafrechts in die Vernehmlassung geschickt; dieser umfasste insbesondere die Aufhebung der doppelten Bestrafung, einheitliche Verfahrensbestimmungen und erweiterte Untersuchungsmittel in Steuerstrafverfahren. Am 4. November 2015 verzichtete der Bundesrat jedoch vorerst darauf, dem Parlament eine Botschaft zu unterbreiten (siehe Medienmitteilung vom 4. November 2015:

<https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-59336.html >

⁸ Argumentarium der Initiative, S. 2f. < <http://www.privatsphaere-schuetzen.ch/downloads/argumentarium-d.pdf> >

⁹ BBl 2015 7043

Schweiz bereits heute Verfassungsrang und wird in der Gesetzgebung konkretisiert. Im Steuerrecht gibt es notwendige Grenzen des Schutzes der Privatsphäre. Damit beispielsweise die Einkommens- und Vermögenssteuern korrekt erhoben werden können, müssen die steuerpflichtigen Personen ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse gegenüber den Steuerbehörden offenlegen. Der Schutz der Privatsphäre bleibt aber gewahrt, da die Behörden an das Steuergeheimnis gebunden sind und die erhaltenen Informationen ausserhalb von gesetzlich geregelten Ausnahmen nicht weitergeben dürfen.

An der Mitwirkungspflicht der steuerpflichtigen Person will die Initiative nichts ändern. Die Steuerpflichtigen sind weiterhin verpflichtet, den Steuerbehörden sämtliche Informationen zu liefern, die zur Ermittlung der Steuerfaktoren erforderlich sind. Die Initiative verlangt aber, dass Dritte nur noch unter sehr einschränkenden Voraussetzungen zur Auskunft gegenüber den Behörden berechtigt sein sollen. Solche Auskünfte über steuerpflichtige Personen sollen nur noch im Rahmen eines Strafverfahrens möglich sein und nur in jenen Fällen, in denen ein Gericht den Verdacht auf eine schwerwiegende Steuerstraftat bestätigt.

In der Folge könnten Steuerbehörden nur noch in seltenen Ausnahmefällen Informationen bei Drittpersonen einholen. Wenn Steuerpflichtige ihre Mitwirkungspflichten verletzen, wäre es der Behörde nicht mehr möglich, Auskünfte beim Arbeitgeber oder bei einer Versicherungsgesellschaft einzuholen. Die korrekte Erhebung der Steuern wäre nicht mehr sichergestellt.

Bereits heute haben die kantonalen Steuerbehörden keine Möglichkeit, Informationen bei Banken zu beschaffen. Die Initiative brächte diesbezüglich keine Neuerung mit sich. Demgegenüber besteht heute eine Auskunftspflicht der Banken in Strafverfahren betreffend die indirekten Steuern und im Rahmen der besonderen Steueruntersuchungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), welche schwerwiegende Steuerstraftaten zum Gegenstand haben. Bei einer Annahme der Initiative käme es diesbezüglich zu einer wesentlichen Einschränkung der heute bestehenden Untersuchungsmittel.

Die Initiative betrifft ausschliesslich inländische Steuern. Sie hätte daher keine Auswirkungen auf die steuerliche Amtshilfe und den Informationsaustausch zu Gunsten ausländischer Partnerstaaten.

Die Folgen für die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor hängen von der Interpretation der Initiative ab. Gelten die eingeschränkten Auskunftspflichten Dritter auch für das Geldwäschereigesetz, hätte die Initiative erhebliche Beeinträchtigungen in diesem Bereich zur Folge. Den Finanzintermediären wäre es dann untersagt, mit Bezug auf Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz Meldungen bezüglich qualifizierter Steuerdelikte an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) zu erstatten. Auch Meldungen über nicht steuerliche Delikte, die aber einen Bezug zu Steuern haben, könnten betroffen sein. Dies würde insbesondere die vom Parlament am 12. Dezember 2014 beschlossenen Anpassungen an die 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) in Frage stellen. Ferner könnte der Austausch von Informationen zwischen der schweizerischen und den ausländischen Meldestellen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung beeinträchtigt werden. All dies würde sich negativ auf die Konformität der Schweiz mit den internationalen Standards auswirken.

Aus diesen Gründen spricht sich der Bundesrat gegen die Volksinitiative aus. Die Privatsphäre steuerehrlicher Personen ist dank dem Steuergeheimnis ausreichend geschützt und wäre von der Initiative deshalb auch nicht betroffen. Verweigert eine Person aber ihre Mitwirkung und verletzt sie damit das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Staat, sollen die Steuerbehörden weiterhin die Möglichkeit haben, Informationen bei Dritten einholen zu können. Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrat auch keine Veranlassung für einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag.

1.3 Geltendes Recht

Der Schutz der Privatsphäre ist in Artikel 13 BV als Grundrecht geregelt. Diese Bestimmung räumt jeder Person den Anspruch ein, «vom Staat nicht an der freien Gestaltung ihres Lebens und ihres Verkehrs mit anderen Personen gehindert zu werden»¹⁰. Das Recht jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und Korrespondenz wird auch in Artikel 8 der Konvention vom 4. November 1950¹¹ zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) geschützt. Artikel 17 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt-II)¹² hält fest, dass niemand «willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden darf» (Abs. 1). Absatz 2 besagt, dass jede Person Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen hat. Diese Garantie wird im Bundesgesetz vom 19. Juni 1992¹³ über den Datenschutz (DSG) konkretisiert. Jüngere kantonale Verfassungen enthalten ebenfalls spezifische Bestimmungen zum Schutz der Privatsphäre¹⁴.

Der Schutz der Privatsphäre allgemein – der auch die finanzielle Privatsphäre umfasst – ist im Zivilgesetzbuch¹⁵ (ZGB) festgehalten. Die Artikel 27–29 ZGB legen den Schutz der Persönlichkeit gegen übermässige Bindung (Art. 27 ZGB) und gegen Verletzungen (Art. 28 ff. ZGB) sowie das Recht auf den Namen (Art. 29 ZGB) fest. Durch diese Artikel wird das in der Verfassung enthaltene Grundrecht konkretisiert. Das Strafgesetzbuch¹⁶ (StGB) enthält ebenfalls mehrere Bestimmungen, mit denen dem Anspruch auf Schutz der Privatsphäre Nachachtung verschafft werden sollen. Der dritte Titel des zweiten Buches «Strafbare Handlungen gegen die Ehre und gegen den Geheim- oder Privatbereich» umfasst die Artikel 173–179^{novies}, welche die Strafen bei diesen Handlungen vorsehen. Ebenfalls mit dem Ziel, die Privatsphäre zu schützen, regeln die Artikel 320 ff. StGB das Amtsgeheimnis (Art. 320 StGB) und das Berufsgeheimnis (Art. 321 StGB). Die Pflicht, das Geheimnis und damit den Schutz der Privatsphäre zu wahren, findet sich auch im Bereich der Finanzen in Artikel 47 des Bankengesetzes vom 8. November 1934¹⁷ (BankG); dieser Artikel schützt das Berufsgeheimnis im Bankbereich. Das

¹⁰ BBl 1997 I 152

¹¹ SR 0.101

¹² SR 0.103.2

¹³ SR 235.1

¹⁴ Vgl. Art. 12 Verfassung FR Art. 21 Verfassung GE

¹⁵ SR 210

¹⁶ SR 311.0

¹⁷ SR 952.0

BankG schützt die Informationen, die Banken aufgrund ihres Vertragsverhältnisses mit ihrem Kunden besitzen. Diese Informationen machen die Bank zur Geheimnisträgerin; deshalb ist es ihr *ex lege* untersagt, die Informationen an Dritte weiter zu geben. Eine vorsätzliche Verletzung des Geheimnisses wird als Vergehen mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Die fahrlässige Verletzung wird mit Busse bis zu 250 000 Franken bestraft. Artikel 47 BankG wurde durch das am 1. Juli 2015 in Kraft getretene Bundesgesetz vom 14. Dezember 2014¹⁸ über die Ausweitung der Strafbarkeit der Verletzung des Berufsgeheimnisses mit Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 1^{bis} ergänzt. Das Gesetz sieht neu vor, dass strenger bestraft werden kann, wer sich durch die Verletzung des Bankgeheimnisses oder der andern Berufsgeheimnisse im Finanzmarktbereich einen Vermögensvorteil verschafft. Neu machen sich zudem auch Personen strafbar, die ein ihnen unter Verletzung des Berufsgeheimnisses offenbartes Geheimnis weiteren Personen offenbaren oder für sich oder einen anderen ausnützen. Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990¹⁹ über die direkte Bundessteuer (DBG) und das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990²⁰ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) halten fest, dass die Steuerbehörden an das Steuergeheimnis gebunden sind (Art. 110 DBG; Art. 39 StHG). Das heisst, dass die mit dem Vollzug der Steuergesetze betrauten Personen zur Geheimhaltung verpflichtet sind; vorbehalten bleibt die Auskunftspflicht, für die im Bundesrecht oder im kantonalen Recht eine Grundlage vorgesehen ist. Es gibt nur wenige Ausnahmen vom Steuergeheimnis. Als Beispiel kann Artikel 34 StGB genannt werden, wonach die Steuerbehörden den Strafbehörden die Auskünfte geben müssen, die für die Bestimmung der Höhe der Strafe erforderlich sind.

Alle diese Gesetzesgrundlagen garantieren den Steuerpflichtigen, dass die Daten, die die Verwaltung allenfalls einholen muss, vertraulich behandelt und nicht öffentlich gemacht werden. Das Steuergeheimnis geht zudem insofern über das Amtsgeheimnis hinaus, als es eine Weitergabe von Informationen an andere Behörden als die Steuerbehörden nur beschränkt erlaubt. Von den Steuerbehörden eingeholte Informationen können somit nur in seltenen Fällen zu anderen als zu Steuerzwecken verwendet werden. Somit kann festgehalten werden, dass den Steuerbehörden gelieferte Daten über einen sehr weitgehenden Schutz verfügen.

Die wichtigsten direkten Steuern des Bundes und der Kantone sind die Einkommens- und Gewinnsteuern des Bundes und der Kantone sowie die kantonalen Vermögens-, Kapital- und Grundstückgewinnsteuern. Letztere richten sich bezüglich Zugang zu Informationen nach den gleichen Grundsätzen wie die Einkommens- und Gewinnsteuern.

Einkommens- und Gewinnsteuern des Bundes und der Kantone

Veranlagungsverfahren – kein Zugang zu Informationen bei Banken

Im Veranlagungsverfahren der direkten Steuern halten alle schweizerischen Steuergesetze fest, dass die steuerpflichtige Person alles tun muss, um eine vollständige und richtige Veranlagung zu ermöglichen (Art. 126 Abs. 1 DBG;

¹⁸ AS 2015 1535

¹⁹ SR 642.11

²⁰ SR 642.14

Art. 42 Abs. 1 StHG). Die Steuerpflichtigen müssen also sämtliche Einkommens- und Vermögenswerte deklarieren und die entsprechenden Belege vorlegen. Dies gilt für alle Vermögenselemente auch für solche, die bei Banken hinterlegt sind. Es handelt sich dabei um die sogenannt gemischte Veranlagung, bei der die steuerpflichtige Person und die Verwaltung zusammenwirken. Gegen den Willen der steuerpflichtigen Person können jedoch die Steuerbehörden im Rahmen des Veranlagungsverfahrens bei Banken keine Informationen einfordern.

Strafverfahren

Bezüglich der Ahndung von Widerhandlungen im Bereich der direkten Steuern hängt der Zugang zu Informationen über die steuerpflichtige Person von der Art der Widerhandlung ab, das heisst ob es sich um eine Steuerübertretung (a), ein Steuervergehen (b) oder eine schwere Steuerwiderhandlung handelt (c).

a) Steuerübertretungen – kein Zugang zu Informationen bei Banken

Wer als steuerpflichtige Person vorsätzlich oder fahrlässig bewirkt, dass sie nicht oder nicht vollständig veranlagt wird, begeht Steuerhinterziehung (Art. 175 Abs. 1 DBG). Die Steuerhinterziehung ist wie die versuchte Steuerhinterziehung oder das Verheimlichen oder Beiseiteschaffen von Nachlasswerten im Inventarverfahren eine Steuerübertretung.

Die Verfahren wegen Hinterziehung direkter Steuern werden von Verwaltungsbehörden geführt. Es handelt sich allerdings um Strafverfahren. Damit sind gegenüber der beschuldigten Person sämtliche strafrechtlichen Garantien wie beispielsweise das Verbot des Selbstbelastungszwangs zu respektieren. Obwohl es sich um Strafverfahren handelt, kommt nicht die Strafprozessordnung zur Anwendung, sondern das Verfahren wird nach den Grundsätzen des Veranlagungsverfahrens geführt. In der Untersuchung können deshalb keine Beweismittel mit strafprozessualen Zwangsmassnahmen beschafft werden (Beschlagnahme).

b) Steuervergehen – Zugang zu Informationen bei Banken

Neben der Steuerhinterziehung erfassen die Steuergesetze den Steuerbetrug als Straftat. Wenn eine steuerpflichtige Person – um falsche Angaben ihrer Steuererklärung zu rechtfertigen – mit gefälschten, verfälschten oder inhaltlich unwahren Urkunden ihre Veranlagung verhindert oder verringert, handelt es sich um Steuerbetrug. Steuerbetrug ist ein eigenständiges Vergehen unabhängig von der Steuerhinterziehung; die beiden Vergehen können demzufolge kumulativ verfolgt werden.

Steuerbetrug liegt vor, wenn die steuerpflichtige Person zum Zweck einer Steuerhinterziehung gefälschte, verfälschte oder inhaltlich unwahre Urkunden wie Geschäftsbücher oder Lohnausweise zur Täuschung der Steuerbehörden gebraucht (Art. 186 DBG; Art. 59 Abs. 1 StHG).

Eine weitere Form von Steuervergehen ist die Veruntreuung von Quellensteuern. Sie liegt vor, wenn jemand, der zum Steuerabzug an der Quelle verpflichtet ist, die Steuer von der steuerbaren Leistung zwar abzieht, jedoch nicht dem Fiskus abliefern, sondern zu seinen oder eines anderen Gunsten verwendet (Art. 187 DBG; Art. 59 Abs. 1 StHG).

Steuervergehen werden von den kantonalen Strafbehörden verfolgt. Das Verfahren richtet sich nach der Strafprozessordnung (StPO)²¹, womit die Strafbehörde über alle darin vorgesehenen Mittel verfügt (Art. 188 Abs. 2 DBG; Art. 61 StHG). Bezüglich Zugang zu Bankdaten verpflichtet das Bankengesetz die ihm unterstehenden Personen zur Wahrung des Berufsgeheimnisses. Die Verletzung des Bankgeheimnisses ist mit Strafe bedroht. Vorbehalten bleiben nach Artikel 47 Absatz 5 BankG die gesetzlichen Bestimmungen des Bundes und der Kantone über die Zeugnispflicht und die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde. Aussagen aufgrund dieser Pflichten sind somit nicht strafbar. Artikel 171 StPO hält fest, in welchen Fällen das Zeugnis aufgrund eines Berufsgeheimnisses verweigert werden kann. Das im Bankengesetz verankerte Berufsgeheimnis gehört nicht dazu. Somit besteht für die Strafbehörde Zugang zu Informationen bei Banken. In der Praxis kann die für die Verfolgung der Steuervergehen (insbesondere des Steuerbetrugs im Sinne von Art. 186 DBG) zuständige kantonale Staatsanwaltschaft Zugang zu Bankdaten haben, indem sie Untersuchungsmassnahmen einschliesslich Zwangsmassnahmen anordnet. Sie ordnet die Herausgabe der Bankdaten durch das betreffende Bankinstitut gestützt auf die Herausgabepflicht nach Artikel 265 StPO an.

Die Staatsanwaltschaft hat somit durch eigene Anordnung von Untersuchungsmassnahmen ohne vorgängige Bewilligung durch ein Gericht (z.B. Zwangsmassnahmengericht) Zugang zu Bankdaten.

c) Schwere Steuerwiderhandlungen– Zugang zu Informationen bei Banken

Besteht der begründete Verdacht, dass schwere Steuerwiderhandlungen begangen wurden oder dass zu solchen Beihilfe geleistet oder angestiftet wurde, so kann der Vorsteher oder die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) die ESTV ermächtigen, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Steuerverwaltungen eine Untersuchung durchzuführen (Art. 190 DBG). Das Verfahren richtet sich nach den Artikeln 19–50 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR)²², mit Ausnahme der Bestimmung zur vorläufigen Festnahme (Art. 19 Abs. 3 VStrR). Das VStrR sieht Auskunfts- und Zeugnispflichten vor, die Ähnlichkeiten mit der StPO aufweisen. So kann die ESTV beispielsweise Zeuginnen und Zeugen befragen, Bankauskünfte einholen und Unterlagen beschlagnahmen. Gegen solche Untersuchungshandlungen kann Beschwerde beim Bundesstrafgericht geführt werden (Art. 26 ff. VStrR).

Kantonale Erbschafts- und Schenkungssteuern

Erbschafts- und Schenkungssteuern werden nur von den Kantonen gestützt auf ihre eigenen Rechtsgrundlagen erhoben.

Die kantonalen Steuerbehörden haben keinen Zugang zu Bankdaten.

Der Zugang zu Bankdaten ist bloss in einem Strafverfahren wegen Steuerbetrugs durch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden nach den strafprozessualen Regeln möglich.

Die Strafbestimmungen sind mit denjenigen der Bundessteuer vergleichbar und nach der Schwere der Widerhandlung abgestuft. Besondere Untersuchungsmassnahmen

²¹ SR 312.0

²² SR 313.0

der ESTV nach Artikel 190 DBG kommen hingegen beim Betrug von Erbschafts- und Schenkungssteuern nicht in Betracht, da es sich ausschliesslich um kantonale Steuern handelt.

Verrechnungssteuer

Die Verrechnungssteuer ist eine vom Bund an der Quelle erhobene Steuer auf dem Ertrag des beweglichen Kapitalvermögens (insbesondere auf Zinsen und Dividenden), auf Lotteriegewinnen und auf bestimmten Versicherungsleistungen. Die Steuer bezweckt gegenüber Personen mit Wohnsitz in der Schweiz die Sicherstellung der Einkommens- und Vermögenssteuern. Die Verrechnungssteuer wird daher Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz zurückerstattet, die ihrer Deklarationspflicht (bezüglich Einkommens- und Vermögenssteuer) nachkommen. Gegenüber Personen mit Wohnsitz im Ausland hat die Steuer teilweise definitiven Charakter.

Veranlagungsverfahren – kein Zugang zu Informationen bei Banken

Steuerpflichtig ist der Schuldner oder die Schuldnerin der steuerbaren Leistung. Er oder sie hat auf der steuerbaren Leistung die Steuer zu entrichten und diese durch entsprechende Kürzung der Leistung auf deren Empfänger oder Empfängerin zu überwälzen. Die steuerpflichtige Person hat sich unaufgefordert bei der ESTV anzumelden, die vorgeschriebenen Abrechnungen und Belege einzureichen und gleichzeitig die Abgabe zu entrichten (Prinzip der Selbstveranlagung). Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Steuerpflicht auch durch Meldung der steuerbaren Leistung an die ESTV erfüllt werden (Meldeverfahren).

Strafverfahren – Zugang zu Informationen bei Banken

Zuständig für die Strafverfolgung ist die ESTV (Art. 67 des Verrechnungssteuergesetzes vom 13. Oktober 1965²³; VStG). Für das Verfahren gelten die Bestimmungen des VStrR. Dieses sieht im Rahmen der Untersuchungen auch das Einholen von Auskünften, die Zeugeneinvernahme und die Beschlagnahme vor (Art. 40 f., Art. 46 VStR). Das VStG kennt verschiedene Widerhandlungen mit auf Bussen beschränkten Strafen wie beispielsweise die Steuergefährdung (Art. 62 VStG) oder die Verletzung der Überwälzungsvorschrift (Art. 63 VStG). Hinzu kommen die Bestimmungen des VStrR, insbesondere wenn die Voraussetzungen des Abgabebetrugs oder der Begünstigung erfüllt sind.

1.4 Arbeiten der Kommission

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR) hat an ihrer Sitzung vom 12. November 2015 die Volksinitiative zum ersten Mal beraten. Zu Beginn hörte sie Vertreter des Initiativkomitees und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) an. Wie der Bundesrat zeigte sich auch die Kommissionsmehrheit skeptisch gegenüber dem Anliegen der Initiative. Die Steuerbehörden würden bei der Steuerveranlagung zu stark eingeschränkt, was den Kampf gegen Steuerhinterziehung nicht vereinfachen würde. Eine Minderheit befürwortete die Initiative und möchte die finanzielle Privatsphäre im Inland schützen. Sie befürchtet die Einführung eines automatischen

²³ SR 642.21

Informationsaustausches (AIA) auch im Inland und möchte deswegen, analog zu den heutigen Bestimmungen auf Gesetzesstufe, den Schutz der finanziellen Privatsphäre in die Verfassung aufnehmen. Letztlich beantragte die Kommission mit 13 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.²⁴ Da der Nationalrat in der Wintersession 2015 bereits ein volles Programm hatte, konnte die Volksinitiative nicht im Nationalrat behandelt werden.

An der Sitzung vom 18. Januar 2016 hat die WAK-NR auf Antrag eines Kommissionsmitgliedes, der einen Vorschlag für einen direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative vorlegte, mit 17 zu 7 Stimmen Rückkommen beschlossen.

Am 18. April 2016 beschloss die Kommission mit 18 zu 7 Stimmen, auf den direkten Gegenentwurf einzutreten, und begann mit der Detailberatung. Die WAK-NR schloss die Detailberatung des Gegenentwurfs am 19. Mai 2016 ab. Der Gegenentwurf wurde in der Gesamtabstimmung mit 17 zu 8 angenommen. In Bezug auf die Abstimmungsempfehlung für die Volksinitiative beantragt die Kommission mit 11 zu 3 Stimmen bei 9 Enthaltungen, diese Volk und Ständen zur Ablehnung und den direkten Gegenentwurf zur Annahme zu empfehlen. Eine Minderheit (Matter, Bigler, Lüscher) bevorzugt die Initiative, kann aber auf Grund des Artikel 102 des Parlamentsgesetzes nur beantragen, dass sie sowohl Initiative als auch den Gegenentwurf zur Annahme empfiehlt und in der Stichfrage dem Gegenentwurf den Vorzug gibt. Ein Teil der Kommission befürwortet weder die Initiative noch den Gegenentwurf und hat sich deswegen bei der Frage der Abstimmungsempfehlung enthalten. Die WAK-NR hat ausserdem entschieden eine Vernehmlassung durchzuführen gemäss Art. 3 des Vernehmlassungsgesetzes²⁵.

Die Kommission hat die Absicht, den Ergebnisbericht an ihrer Sitzung vom 14./15. November 2016 zur Kenntnis zu nehmen, um rechtzeitig vor der Wintersession die Anträge an den Nationalrat zu formulieren. Wenn der Nationalrat den direkten Gegenentwurf annimmt, kann die Kommission noch während der Session die Verlängerung der Behandlungsfrist für die Volksinitiative gemäss Artikel 105 ParlG beantragen. Diese Verlängerung dürfte von beiden Räten befürwortet werden.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Handlungsbedarf

2.1.1 Antrag der Mehrheit

Die Mehrheit beantragt auf den direkten Gegenentwurf einzutreten. Sie teilt die grundsätzlichen Ziele der Initiative, die finanzielle Privatsphäre besser zu schützen und wehrt sich gegen die Einführung des automatischen Informationsaustauschs (AIA) in Steuersachen im Inland. Deswegen möchte sie wie die Volksinitiative einerseits die finanzielle Privatsphäre explizit in der Verfassung erwähnen und andererseits die heutigen Gesetzesbestimmungen zu den Bedingungen, unter denen Banken Kundendaten an die Steuerbehörden weitergeben dürfen, in der Verfassung verankern.

²⁴ Medienmitteilung der WAK-NR vom 13. Oktober 2015 < <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2015/mm-wak-n-2015-10-13.aspx> >

²⁵ SR 172.061

Die Kommissionsmehrheit möchte den heutigen Schutz der finanziellen Privatsphäre weder schwächen noch stärken, sondern die geltenden Bestimmungen auf Verfassungsstufe bestätigen. Die Steuerbehörden sollen weiterhin bei Verdacht auf schwere Steuerwiderhandlungen Zugang zu Bankdaten erhalten. Im Unterschied zur Volksinitiative ist beim vorgeschlagenen Gegenentwurf allerdings die Liste der schweren Steuerwiderhandlungen nicht abgeschlossen. So könnte der Gesetzgeber diese auf Gesetzesstufe erweitern.

Die Mehrheit ist der Ansicht, dass sich der Gegenentwurf anders als die Initiative möglichst nah am geltenden Recht orientiert und mit eindeutigen Begriffen keine Interpretationsschwierigkeiten schafft. Da es sich um die aktuell geltenden und rein inländischen Bestimmungen handelt, ist die Mehrheit ausserdem überzeugt, dass die Verfassungsänderung auch international akzeptiert sein sollte. Die OECD und die EU haben in den letzten Jahren internationale Standards gesetzt, um Steuerhinterziehung gezielter zu bekämpfen. Diese Regeln dienen dazu, dass ausländische Steuerzahler ihr Geld nicht in der Schweiz vor den ausländischen Steuerbehörden verstecken können, Sie wirken aber nicht für schweizerische Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, die in der Schweiz Steuern bezahlen müssen. Die Schweiz könne somit selbst festlegen, wie das Verhältnis vom Staat zu den Steuerzahlern und Steuerzahlerinnen aussehen soll. Die Mehrheit ist überzeugt, dass sich dabei der Grundsatz von „Treu und Glauben“ bewährt hat. Sie vertraut auf die Steuerehrlichkeit der Bürgerinnen und Bürger, welche im internationalen Vergleich hervorragend sei. In diesem Zusammenhang habe sich auch die Unterscheidung von „Steuerhinterziehung“ und „Steuerbetrug“ bewährt, da ein ungewollter Fehler in der Steuererklärung nicht gleich zu behandeln sei wie eine bewusste Fälschung von Steuerunterlagen.

Die Mehrheit erwartet auch für die Banken keine neuen Probleme, da international keine negative Reaktion zu befürchten sei und die Banken keinesfalls zum verlängerten Arm der Steuerbehörden würden. Für die Banken würde sich durch die Verankerung des geltenden Rechts nichts ändern, da sie weder mehr noch weniger Auskünfte an Steuerbehörden geben müssten.

Die Kommissionsmehrheit erhofft sich letztlich, dass angesichts der Verbesserungen, welche die Kernanliegen der Volksinitiative nicht abschwächen, das Initiativkomitee seine Initiative zugunsten des direkten Gegenentwurfs zurückzieht.

2.1.2 Antrag der Minderheit

Die Minderheit (Landolt, Bertschy, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini, Schelbert) beantragt, nicht auf den Gegenentwurf einzutreten. Sie sieht weder bei der Volksinitiative noch beim vorgeschlagenen Gegenentwurf einen Mehrwert für den Schutz der Privatsphäre, welche heute ausreichend auf Verfassungs- und auf Gesetzesstufe gewährleistet ist.²⁶ Vielmehr erkennt sie im Text des Gegenentwurfs keine Vorteile für ehrliche Steuerzahler und

²⁶ Die Steuerbehörden sind an das Amts- und Steuergeheimnis gebunden und dürfen Informationen, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit erlangt haben, nur dann an Dritte weitergeben, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht. (Art. 110 DBG und Art. 39 StHG)

Steuerzahlerinnen. Sie befürchtet, dass letztlich Steuerhinterziehung bagatellisiert wird.

Des Weiteren kritisiert die Minderheit, dass sowohl die Initiative als auch der direkte Gegenentwurf der internationalen Entwicklung zuwiderlaufen. Seit Jahren würden OECD und EU daran arbeiten, internationale Standards wie den Automatischen Informationsaustausch in Steuersachen einzuführen, um Steuerhinterziehung und Geldwäscherei zu bekämpfen. So passe die vorgeschlagene Richtung auch nicht zur vom Bundesrat am 14. Dezember 2012 erklärten *Weissgeldstrategie*.²⁷ Probleme erkennt die Minderheit ausserdem darin, dass Steuerbehörden sind mit den verschiedenen unterzeichneten internationalen Abkommen zum automatischen Informationsaustausch verpflichtet sind, finanzielle Daten ins Ausland zu liefern. Die Schweizerischen Steuerbehörden kommen so zu Daten, welche sie im Inland nicht einfordern dürfen. Mit dem Gegenentwurf würde diese Situation in der Verfassung zementiert. Die Verankerung des Bankkundengeheimnisses in der Verfassung würde den Finanzplatz Schweiz unter gewissen internationalen Druck setzen oder zumindest seine gute Reputation bedrohen. Auch die Bankiervereinigung lehne den Gegenentwurf ab, da sie neue Konflikte mit dem Ausland befürchtet und die Banken nicht zum verlängerten Arm der Steuerbehörden werden möchten.²⁸

Die Minderheit befürchtet auch, dass die Regelung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung in der Bundesverfassung eine mögliche zukünftige Revision des Steuerstrafrechts und des Verrechnungssteuergesetzes verkompliziert bzw. verunmöglicht. Der Entwurf würde indirekt, über die Regelung des Zugangs zu Bankdaten, den Tatbestand des Steuerbetrugs definieren. Gemäss Vernehmlassungsergebnis zur Steuerstrafrechtsrevision besteht bei der Definition des Steuerbetrugs aber Handlungsbedarf. Weder sei parallele Bestrafung der Steuerhinterziehung und der Verwendung einer falschen Urkunde zum Zweck der Steuerhinterziehung („Steuerbetrug“) strafrechtlich sinnvoll, noch müsse die härter bestrafte Tat des Steuerbetrugs zwingend schwerwiegendere Auswirkungen auf die Staatskasse haben als die Steuerhinterziehung.

Schliesslich hat die Minderheit Bedenken bezüglich der Einführung des Begriffs der finanziellen Privatsphäre. Dieser erklärt zwar nicht per se finanzielle Informationen zu besonders schützenswerten Daten im Sinne von Art. 3 Buchstabe c Datenschutzgesetz (DSG)²⁹. Der Gesetzgeber könnte aber dies als Folge der Annahme des Gegenentwurfs so einführen. Sollte er dies tun, könnte sich dies nicht nur auf die Datenverarbeitung im Bank- und Inkassobereich auswirken, sondern auch Probleme bei der Aufdeckung und Verfolgung von Sozialhilfebetrug ergeben.

2.2 Allgemeine Beschreibung des Gegenentwurfs und Unterschiede zur Volksinitiative

Der direkte Gegenentwurf betrifft hauptsächlich drei Punkte:

1. Die finanzielle Privatsphäre wird explizit als Teil der Privatsphäre aufgeführt.

²⁷ Medienmitteilung des Bundesrats: Bundesrat will mit erweiterten Sorgfaltspflichten Annahme unsteuerter Gelder verhindern, 14. Dezember 2012 <

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-47203.html> >

²⁸ Medienmitteilung der Bankiervereinigung vom 20. April 2016.

<<http://www.swissbanking.org/home/standpunkte-link/medien/stellungnahme-20160415.htm> >

²⁹ SR 235.1

2. Die heutigen Bestimmungen zu den Ausnahmen vom Bankkundengeheimnis *im Steuerbereich* werden auf Verfassungsstufe angehoben.

3. Der AIA im Inland kann explizit auch nicht über eine Revision der Verrechnungssteuer eingeführt werden.

Der direkte Gegenentwurf ist im Bezug auf die Ziele sehr nah bei der Initiative angelegt, geht aber nicht über die Bestimmungen im geltenden Recht hinaus. So ergeben sich insbesondere folgende Unterschiede zwischen der Initiative und dem Gegenentwurf (siehe auch Synopse im Anhang):

- Betroffen von den Bestimmungen zur Auskunftspflicht sind im Gegenentwurf nicht wie im Initiativtext *Dritte*, sondern nur noch die *Banken*. Der Begriff *Dritte* lässt viel Interpretationsspielraum offen, wer darunter zu verstehen ist. Der Begriff der *Banken* hingegen ist in Art. 98 BV erwähnt und im Bankengesetz definiert, so dass sich keine Auslegungsschwierigkeiten ergeben dürften.
- Die Initiative sieht vor, dass die Bestimmungen für Steuerdelikte im Bereich der *direkten und indirekten Steuern* gelten sollen, wohingegen der Gegenentwurf sich auf die *direkten Steuern* beschränkt. So wäre zum Beispiel die Mehrwertsteuer vom Gegenentwurf nicht betroffen.
- Zu den *schweren Steuerwiderhandlungen* wird beim Gegenentwurf auch die Veruntreuung von Quellensteuern aufgeführt, was bei der Initiative nicht der Fall ist. Damit stimmt der Gegenentwurf mit den heutigen Bestimmungen des Steuerstrafrechts im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer überein, wo fortgesetzte Hinterziehung grosser Steuerbeträge, Steuerbetrug und Veruntreuung von Quellensteuern aufgeführt werden (Art. 175, 176, 186 und 187 DBG³⁰). Durch die Einbindung des Wortes *insbesondere* im Text des Gegenentwurfs ist die Aufzählung zudem nicht abgeschlossen, was dem Gesetzgeber ermöglichen würde, die Aufzählung der schweren Steuerdelikte auf Gesetzesstufe zu erweitern.
- Die *Anordnung einer Untersuchung* bei begründetem Verdacht auf eine schwere Steuerwiderhandlung kann gemäss Gegenentwurf der Vorsteher des eidgenössischen Finanzdepartements beschliessen, so wie es bereits heute der Fall ist (Art. 190 DBG). Die Initiative sieht vor, dass ein Gericht bestätigen muss, ob ein begründeter Verdacht vorliegt.
- Der Gegenentwurf nimmt klar die Meldepflicht im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei von den neuen Bestimmungen aus. Bei der Initiative ist dies gemäss Botschaft des Bundesrats nicht eindeutig.³¹
- Die Initiative enthält Übergangsbestimmungen, damit der Gesetzgeber und der Bundesrat Zeit haben, die Gesetze an die neuen Absätze 4-7 anzupassen bzw. Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Der Gegenentwurf verzichtet auf Übergangsbestimmungen, da die Absätze 4-8 präzise formuliert sind und von rechtsanwendenden Behörden direkt anzuwenden sind. Somit hätte die neue Verfassungsbestimmung gegenüber Art. 190 BV den Vorrang (vgl. z.B. Hangartner/Looser, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 190 N 16). Es ist

³⁰ SR 642.11

³¹ BBl 2015 7072

ausserdem keine Inkrafttretensklausel für die neuen Bestimmungen vorgesehen: Gemäss Art. 195 BV tritt die total oder teilweise revidierte Verfassung sofort nach der Annahme durch Volk und Kantone in Kraft.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Absätze 1 - 3

Absatz 1 enthält gemäss geltendem Recht das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre. Absatz 2 entspricht dem Absatz 1 der geltenden Verfassungsbestimmung, schliesst aber den Schutz der *finanziellen* Privatsphäre ausdrücklich in den Kreis der Ansprüche ein, die sich aus dem Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre ergeben. Absatz 3 entspricht wörtlich dem Absatz 2 der geltenden Verfassungsbestimmung.

Antrag der Minderheit (Pardini, Bertschy, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Schelbert)

Die Minderheit beantragt die Streichung dieser Absätze, d.h. die Beibehaltung des geltenden Verfassungsrechts. Im geltenden Artikel 13 BV sei der Schutz der *finanziellen* Privatsphäre implizit bereits enthalten. Wenn man anderseits diesen Anspruch besonders hervorhebe, bestehe das Risiko, dass sich z.B. auch Sozialhilfeempfänger darauf berufen und eine Auskunft über ihre Vermögensverhältnisse gegenüber Sozialbehörden verweigern könnten.

Abs. 4

Dieser Absatz legt die Voraussetzungen fest, unter denen die Banken im Bereich der von den Kantonen veranlagten und eingezogenen direkten Steuern vom Grundrecht auf Schutz der finanziellen Privatsphäre abweichen und Behörden auf Anfrage Auskunft erteilen können. Die Bestimmung ist direkt anwendbar. Damit hat sie Vorrang vor Artikel 190 BV (siehe z.B. Hangartner/Looser, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 190 N 16).

Der Ausdruck «Banken» wird in der Verfassung nicht genauer definiert. Nach der Regelung in den geltenden Steuergesetzen ist die Definition des Begriffs im Bankengesetz massgeblich.

Der Begriff «Bankbeziehung» umfasst nicht nur den Inhaber oder die Inhaberin eines Bankkontos, sondern auch die zeichnungsberechtigten und bevollmächtigten Personen sowie die wirtschaftlich Berechtigten.

Die Bestimmung sieht vor, dass die Banken in bestimmten Situationen zur Auskunftserteilung berechtigt und verpflichtet sind. Sind alle Voraussetzungen zur Auskunftserteilung erfüllt, muss die Bank die betreffenden Informationen weitergeben. Ist dies nicht der Fall, dürfen die Banken keine Informationen liefern.

Dass die betroffene Person die Bank mittels Einverständniserklärung von der Geheimhaltungspflicht befreien kann, versteht sich von selbst und muss in der Bestimmung nicht eigens erwähnt werden.

«Direkte Steuern» sind insbesondere die Einkommens- und Gewinnsteuern von Bund und Kantonen und die Vermögens-, Kapital- und Grundstückgewinnsteuern der Kantone sowie die Erbschafts- und Schenkungssteuern, soweit sie die Kriterien der direkten Steuern erfüllen.

Betroffen sind ausdrücklich Informationen, die an eine Kundenbeziehung gebunden sind. Informationen über die Angestellten, über die eine Bank in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeberin verfügt, wie beispielsweise Lohnausweise, sind davon ausgenommen, auch wenn die Angestellten Kunden der Bank sind.

Die betroffenen Informationen können nur bei einem begründeten Verdacht auf schwere Steuerwiderhandlungen im Rahmen eines Strafverfahrens erteilt werden. Die Bestimmung enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der betreffenden Tatbestände mit den wichtigsten schweren Steuerwiderhandlungen Steuerbetrug und Veruntreuung von Quellensteuern sowie schwere Fälle von fortgesetzter Steuerhinterziehung. Die nicht abschliessende Aufzählung entspricht der geltenden Gesetzgebung (Art. 186, 187 und 190 DBG und Art. 59 StHG). Ausserdem werden durch die Voraussetzung, dass ein Strafverfahren vorliegt, alle Verfahren mit einem möglichen Zugriff auf Bankinformationen nach geltendem Recht abgedeckt.

Hierzu ist wichtig anzumerken, dass auch die Anstiftung und Beihilfe zu den obgenannten Tatbeständen als schwere Steuerwiderhandlungen gelten. Dies geht aus den Artikeln 24 und 25 des Strafgesetzbuchs hervor, die anwendbar bleiben. Die Voraussetzungen für das Einholen von Bankinformationen sind somit auch bei begründetem Verdacht auf Anstiftung oder Beihilfe zu einer schweren Steuerwiderhandlung erfüllt.

Antrag der Minderheit (Pardini, Bertschy, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Schelbert)

Die Minderheit beantragt die Streichung den Absätze 4, 5, 7 und 8. Die geltende Gesetzgebung biete einen angemessenen Schutz der finanziellen Privatsphäre. Eine Verankerung in der Verfassung lege einen zu engen Rahmen im Hinblick auf künftige Revisionen der Verrechnungssteuer oder eine Harmonisierung des Steuerstrafrechts fest.

Abs. 5

Mit Absatz 5 wird das besondere Verfahren nach Artikel 190 Absatz 1 DBG, wonach der Vorsteher des EFD die ESTV bei begründetem Verdacht auf schwere Steuerwiderhandlungen zur Durchführung einer Untersuchung nach den Regeln des Verwaltungsstrafrechts und damit zum Einholen von Bankinformationen ermächtigen kann, in der Verfassung verankert. An der Praxis ändert sich nichts. Hier werden die Anstiftung und Beihilfe entsprechend dem Wortlaut im DBG ausdrücklich erwähnt.

Abs. 6

Der Absatz soll verhindern, dass der Gesetzgeber die Regelungen der vorherigen Absätze umgehen und den Behörden über die Einführung eines automatischen Informationsaustauschs auf nationaler Ebene beispielsweise durch eine Änderung des Verrechnungssteuerrechts erweiterte Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen über die finanzielle Lage der Steuerpflichtigen einräumen kann. So dürfen nach diesem

Absatz keine Erträge beweglichen Kapitalvermögens ohne Zustimmung der betroffenen Person gemeldet werden. Hierzu ist anzumerken, dass die Bestimmung auf die Verfahren zur Sicherstellung der Einkommens- und Gewinnsteuern des Bundes abzielt. Der Zugriff auf Informationen bei einem Strafverfahren nach Absatz 4 wird dadurch nicht eingeschränkt.

Versicherungsleistungen, die ebenfalls der heutigen Verrechnungssteuer unterliegen, sind von der Regelung nicht betroffen, da der Fokus dieses Gegenentwurfs auf Bankinformationen liegt.

Antrag der Minderheit (Birrer-Heimo, Bertschy, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini, Schelbert)

Die Minderheit beantragt den Absatz zu streichen. Die Formulierung schreibe die Erhebungsform der Verrechnungssteuer sehr genau in der Verfassung fest und schränke die Möglichkeiten einer Revision übermässig ein. So wäre es beispielsweise nicht möglich, eine Form des automatischen Informationsaustauschs im Inland einzuführen.

Abs. 7

Der Absatz sieht eine Abweichung vom Grundsatz von Absatz 4 vor. Die Ausnahme gilt für die Meldepflichten der Banken im Bereich der Geldwäscherei und stellt den Einklang des Schweizer Rechts mit den internationalen Regelungen sicher. Die Bestimmung ist abschliessend formuliert. Das heisst die Ausnahme gilt nur für die Gesetzesbestimmungen, welche die Geldwäscherei betreffen.

Abs. 8

Dieser Absatz hat einen direkten Bezug zu Absatz 7, insofern in Situationen, die nicht Steuerwiderhandlungen betreffen, das Gesetz die Voraussetzungen für Abweichungen vom Grundsatz auf Schutz der finanziellen Privatsphäre regelt.

4 Finanzielle Auswirkungen

Da sich der Gegenentwurf auf die Verankerung des geltenden Rechts in der Verfassung beschränkt, dürfte er keine finanziellen Auswirkungen haben. Die Pflichten der Steuerpflichtigen blieben wie die Möglichkeiten der Steuerbehörden zur Beschaffung von Bankinformationen unverändert. Die Mehrheit hält die Befürchtungen über negative Auswirkungen auf die Steuerehrlichkeit der Schweizer Bürger und Bürgerinnen für höchst spekulativ, da am geltenden Recht nichts geändert wird. Mindereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden sind aus ihrer Sicht weder kurz- noch langfristig zu erwarten.

Gemäss der Minderheit, die keinen Gegenentwurf will, ist mit negativen Auswirkungen auf die Steuerehrlichkeit zu rechnen. In den vergangenen Jahren haben Schweizer Steuerpflichtige in beträchtlichem Ausmass von der Möglichkeit der straflosen Selbstanzeige bei den direkten Steuern Gebrauch gemacht und bisher un versteuertes Vermögen regularisiert. Die Diskussionen der vergangenen Jahre über die zunehmende Transparenz im Steuerbereich und die verstärkte internationale

Amtshilfe haben dazu einen Beitrag geleistet. Wenn die Schweiz nunmehr auf nationaler Ebene solchen Tendenzen einen verfassungsrechtlichen Riegel schiebt, dürfte dies einen Rückgang der Selbstanzeigen und eine Zunahme von neuen Fällen von Steuerdelikten mit sich bringen. Die Folge davon sind Mindereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden.

5 Verhältnis zum europäischen Recht und Vereinbarung mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Nach objektiver Auslegung ist der direkte Gegenentwurf, der sich auf die Verankerung des geltenden Rechts in der Verfassung beschränkt und nur Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz betrifft, in Bezug auf das europäische Recht unproblematisch. Auch die internationalen Verpflichtungen der Schweiz insbesondere beim automatischen Informationsaustausch werden nach objektiver Auslegung nicht infrage gestellt. Die von der Schweiz ans Ausland übermittelten Informationen betreffen keine direkten Steuern, die von den Kantonen veranlagt und eingezogen werden. Die Informationen aus dem Ausland werden der Schweiz nicht von den Banken, sondern von den ausländischen Behörden übermittelt.