

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN**

Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
Frau Nationalrätin
Susanne Leutenegger Oberholzer
c/o Sekretariat der WAK
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Bern, 30. August 2016

15.057 Volksinitiative. Ja zum Schutz der Privatsphäre. Vernehmlassungsverfahren zum direkten Gegenentwurf. Stellungnahme.

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Wir beziehen uns auf die am 6. Juni 2016 eröffnete Vernehmlassung zu randvermerktem Geschäft und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die FDK nimmt dazu wie folgt Stellung:

Am 28. September 2015 empfahl die FDK ein **Nein zur Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“**: Die finanzielle Privatsphäre der Steuerzahlenden bliebe in der Schweiz selbst bei einer Ablehnung der Volksinitiative gut geschützt. Der Zugriff zu Bankinformationen sei im Veranlagungsverfahren insbesondere bei der Einkommens- und Vermögenssteuer nicht möglich. Die Initiative griffe aber in das Steuerverfahren der Kantone ein und würde die geltenden Auskunft-, Melde- und Bescheinigungspflichten Dritter erheblich einschränken. Gleichzeitig bekräftigte die FDK ihre **Ablehnung des automatischen Informationsaustauschs im Inland**.¹ Der Gegenentwurf schreibt für das Veranlagungs- und Strafverfahren den Status quo in der Verfassung fest. Zwar beseitigt er damit einen Mangel der Volksinitiative, welche selbst die bestehenden Auskunft-, Melde- und Bescheinigungspflichten Dritter zumindest in Frage stellt. Dennoch lehnen wir auch den Gegenentwurf ab.

Antrag: Wir beantragen, den Gegenentwurf abzulehnen.

Begründung: Der Gegenentwurf ist nicht nötig, schützt steuerunehrliche Personen im Steuerstrafverfahren und erschwert künftige Reformen und Anpassungen:

¹ Vgl. http://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Steuerverfahrensrecht/150928_vi_ps_mm_fdk_def_d.pdf?la=de-CH.

1. Die finanzielle Privatsphäre ist durch das Bankkündengeheimnis und das Steuergeheimnis, welches weiter geht als das Amtsgeheimnis, bereits ausreichend geschützt.² Die vorgesehene Verankerung der finanziellen Privatsphäre in der Verfassung ist aus Sicht steuererhlicher Personen unnötig. Sie dürfte bei diesen den Eindruck erwecken, die **Verfassung legitimiere und bagatellisiere nicht-schwere Steuerwiderhandlungen und nehme deren Strafverfolgung nicht ernst**. Für die Steuermoral ist jedoch zentral, dass die ehrlichen Steuerpflichtigen darauf vertrauen können, dass die Steuerbehörden von allen Steuerpflichtigen die Erfüllung ihrer Pflichten einfordern und dazu auch über die notwendigen Instrumente verfügen.

2. Die Vermeidung auch nicht-schwerer Steuerwiderhandlungen hat im modernen Leistungsstaat eine Bedeutung erlangt, die weit über das Ausmass der nicht entrichteten Steuern hinausreicht: Steuerfaktoren bilden heute die Grundlage für den Zugang zu umfangreichen staatlichen Leistungen wie z.B. Krankenkassenprämienverbilligungen, Stipendien, Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe, verbilligten Wohnraum, subventionierte Kinderbetreuung und schulzahnärztliche Leistungen. Die Festschreibung des geltenden Rechts in der Verfassung ist inkonsequent, wenn dadurch den kantonalen Steuerbehörden selbst bei einem konkreten Hinterziehungsverdacht jene Mittel verweigert werden, welche das geltende Recht „für die Untersuchung von weiteren, auf den fehlerhaften Steuerdaten basierenden Betrugshandlungen als selbstverständlich erachtet. Noch gravierender ist es, wenn der Staat dannzumal mit umso schwereren Grundrechtseingriffen (Stichwort etwa: „Sozialdetektive“) antwortet. **Wenn Steuerhinterziehung kein Kavaliersdelikt sein soll, muss sie mit denselben Mitteln bekämpft werden wie jede andere Straftat auch.**“³

3. **Die FDK hält das Vertrauensverhältnis zwischen Steuerpflichtigen und Steuerverwaltung im Veranlagungsverfahren hoch. Wenn jedoch ein Steuerpflichtiger seine Mitwirkungspflichten verletzt und ein konkreter Verdacht auf eine Steuerverkürzung besteht, ist das Vertrauensverhältnis zerbrochen und der Zugang zu Bankinformationen im Strafverfahren gerechtfertigt.** „Es gibt (...) keinen Grund zur Annahme, dass die kantonalen Steuerbehörden nicht ebenso in der Lage wären, die ihnen neu zur Verfügung gestellten Untersuchungsmittel gesetz- und das heisst vor allem verhältnismässig einzusetzen, wie dies bisher bereits die EStV getan hat. Es sind auch die kantonalen Steuerbehörden, welche an dem oft zitierten Vertrauensverhältnis zwischen den Bürgerinnen und Bürgern einerseits und den Steuerbehörden andererseits teilhaben. Entsprechend verdienen die kantonalen Steuerbehörden auch Vertrauen dahingehend, dass sie insbesondere von der Möglichkeit der Bankauskunft verantwortungsvoll Gebrauch machen. Dass der Wert des Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Staat weiterhin hochgehalten wird, zeigt sich auch daran, dass **am Bankgeheimnis, soweit das Veranlagungsverfahren betroffen ist, nicht gerüttelt werden soll**. Verfehlt wäre es indessen, selbst bei einem konkreten Verdacht auf Steuerhinterziehung das uneingeschränkte Vertrauen der Steuerbehörden in die verdächtige steuerpflichtige Person weiterhin einfordern zu wollen. In diesem Fall ist im Gegenteil Misstrauen angebracht. Beispielhaft erwähnt seien etwa jene Verdachtsfälle, welche sich aus den von steuerpflichtigen Personen geltend gemachten Kosten für Liegenschaftsunterhalt ergeben können. Ergibt die Querkontrolle, dass der Rechnungssteller weder den Arbeitserlös noch das auf der Rechnung aufgeführte Bankkonto deklariert, liegt der Verdacht nahe, dass auf dieses Konto nicht nur dieses eine Mal Erlös aus Schwarzarbeit geflossen ist. Ist die steuerpflichtige Person nicht bereit, die entsprechenden Kontoauszüge offen zu legen, so stellt es eine angemessene Reaktion des Staates dar, den Steuerbehörden den Weg zur Bankauskunft zu öffnen.“⁴

² Vgl. Ziff. 1.3 des erläuternden Berichts der WAK-N vom 19.05.2016, S. 6f.

³ Stellungnahme der FDK zur Revision des Steuerstrafrechts vom 20.09.2013 (http://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Steuerstrafrecht/130920_ststraf_vl_stn_fdk_def_d_uz.pdf?la=de-CH).

⁴ Stellungnahme der FDK zur Revision des Steuerstrafrechts vom 20.09.2013 (http://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Steuerstrafrecht/130920_ststraf_vl_stn_fdk_def_d_uz.pdf?la=de-CH).

4. **Es ist widersprüchlich, wenn einerseits von hierfür nicht primär zuständigen Banken die Einhaltung der Steuerkonformität ihrer Kunden eingefordert wird, andererseits aber den dafür in erster Linie zuständigen Steuerbehörden die notwendigen Instrumente im Strafverfahren verweigert werden:** den Banken werden dadurch Regulierungsfolgekosten und Haftungsrisiken aufgebürdet, die sie im Wettbewerb mit Banken in Staaten, welche den Zugang ihrer Steuerbehörden zu Bankinformationen kennen, benachteiligen. Die Gewährleistung von Steuerkonformität ist eine grundsätzlich nicht auslagerbare Aufgabe der Steuerbehörden, denen die dafür erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen sind.
5. Ob eine Steuerwiderhandlung schwer ist oder nicht, lässt sich – anders als z.B. bei einer Verkehrsregelverletzung - erst im Verlauf eines Steuerstrafverfahrens feststellen. Es gehört zum Wesen eines steuerlichen Tatverdachts, dass im Voraus nicht erkennbar ist, wie das Beweisergebnis nach durchgeführter Untersuchung aussehen wird. Möglich ist, dass erste Verdachtsmomente auf ein qualifiziertes Delikt hinweisen, im Laufe der Ermittlungen aber nur noch Verdachtsgründe für den Grundtatbestand vorliegen. Umgekehrt kann sich der anfängliche Verdacht auf Verwirklichung des Grundtatbestandes im Laufe der Ermittlungen zum Verdacht auf Erfüllung des Qualifikationstatbestandes verdichten. **Es ist nicht zweckmässig, den Zugang zu Bankinformationen im Steuerstrafverfahren auf qualifizierte Delikte einzuschränken.**
6. Der Gegenentwurf sieht vor, dass bei begründetem Verdacht auf schwere Steuerwiderhandlungen die Vorsteherin oder der Vorsteher EFD die ESTV ermächtigen kann, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Steuerverwaltungen eine Untersuchung durchzuführen (Art. 13 Abs. 5 E-BV), welche das Einholen von Bankinformationen erlaubt. Diese Regelung entspricht zwar dem geltenden Recht. Es ist jedoch nicht einsichtig und aus föderalismuspolitischer Sicht sogar stossend, dass so die ungleichen Spiesse zwischen Bund und Kantonen zementiert werden: die Kantone haben eine primäre und eigenständige Steuerhoheit (Art. 3, 42 BV; Art. 1 Abs. 3 StHG). Sie sind zur Erhebung von direkten Steuern durch Gesetz verpflichtet (Art. 2 Abs. 1 StHG). Die Verfassung überträgt ihnen die Aufgabe, die direkte Bundessteuer zu veranlagern und einzuziehen (Art. 128 Abs. 4 BV). **Die Festschreibung der Privilegierung der Vorsteherin oder des Vorstehers EFD und der direkten Bundessteuer in der Verfassung ist ein nicht zu rechtfertigendes Misstrauensvotum gegenüber den Kantonen und ihren Steuerbehörden.**
7. Die Vernehmlassung zur Vereinheitlichung des Steuerstrafrechts hat zwar ein uneinheitliches und kontroverses Bild gezeigt.⁵ Bei allen Differenzen zwischen den Positionen der Vernehmlassungsteilnehmenden offenbarten sich jedoch zahlreiche Schwächen des geltenden Steuerstraf- und -verfahrensrechts, wie z.B. die fehlende Trennung zwischen Nachsteuer- und Steuerstrafverfahren, der Konflikt zwischen der Mitwirkungspflicht im Veranlagungsverfahren und dem Verbot des Selbstbelastungszwangs im Strafverfahren, die rechtsstaatlich bedenkliche Kumulation von Strafen, der Konflikt zwischen fiskalischer Effizienz und Rechtsstaatlichkeit bei Zuständigkeit der Steuerbehörden bzw. der Strafjustiz. Auch wenn der Bundesrat am 4. November 2015 wegen ihrer geringen Erfolgschance die Revision des Steuerstrafrechts zurückgestellt hat: über kurz oder lang besteht Reformbedarf, selbst unter Ausklammerung der von der Volksinitiative und dem Gegenentwurf in erster Linie avisierten Punkte des automatischen Informationsaustausches im Inland und des Zugangs von kantonalen Steuerbehörden zu Bankinformationen im Steuerstrafverfahren. **Die Einfrierung des Status quo in der Bundesverfassung könnte dazu führen, dass der unbefriedigende Zustand festgeschrieben wird und Reformen des Steuerstraf- und -verfahrensrechts sowie des Verwaltungsstrafrechts erschwert bis verunmöglicht würden.**⁶

⁵ Vgl. Ergebnisbericht zum Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über eine Vereinheitlichung des Steuerstrafrechts, ESTV, Mai 2014.

⁶ Die vom Bundesrat angenommene 14.4122 Motion Caroni „Für ein modernes Verwaltungsstrafrecht“ verlangt eine Totalrevision des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht oder dessen Ablösung durch Nachträge im Schweizerischen Strafgesetzbuch und in der Schweizerischen Strafprozessordnung.

8. Die jüngere Vergangenheit hat eindrücklich gezeigt, dass es sich die Schweiz als offene und international vernetzte Volkswirtschaft nicht leisten kann, sich internationalen steuerpolitischen Standards zu entziehen. Sie musste sich noch vor wenigen Jahren Undenkbarem beugen. Zu denken ist dabei an die Amtshilfe auf Ersuchen, die Einführung des spontanen und automatischen Informationsaustausches, den Steuerkonflikt mit den USA, an die Umsetzung des OEDC-Projekts BEPS mit Preisgabe der kantonalen Steuerstatus im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III. Die Schweiz wurde dabei auch unter hohen zeitlichen Druck gesetzt. Es fiel ihr schwer, im Ausland das nötige Verständnis für die Dauer ihrer Gesetzgebungsprozesse auf Bundesebene und gegebenenfalls auf kantonalen Ebene zu erwirken. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Setzung internationaler Standards fortschreitet und diese selbst in rein innerstaatliche Belange ausufern. Ein wesentliches Element des Erfolgsmodells Schweiz ist, dass die staatlichen Rahmenbedingungen der Wirtschaft die rasche und pragmatische Reaktion auf veränderte Markt- und Regulierungsverhältnisse erlauben. Nur schwerfällig zu beseitigende politische Festlegungen in der Verfassung sollten diese Flexibilität nicht zusätzlich einschränken. Mittel- und langfristig könnte auch der Gegenentwurf die gedeihliche Entwicklung des Finanzplatzes Schweiz behindern und schweizerischen Finanzinstituten Regulierungsfolgekosten und Haftungsrisiken überbinden, welche ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit schwächen. **Das ursprünglich als Bollwerk gedachte Einfrieren des Status quo in der Bundesverfassung könnte sich dereinst als schwere, zusätzliche Hypothek für die Reputation der Schweiz und die Konkurrenzfähigkeit ihres Finanzplatzes erweisen.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN

Der Präsident:

Charles Juillard

Der Sekretär:

Dr. Andreas Huber-Schlatter

Beilage

- Fragebogen

Kopie

- Bundesrat Ueli Maurer, Vorsteher EFD
- Adrian Hug, Direktor ESTV
- vernehmlassungen@estv.admin.ch
- Mitglieder FDK (Mail)
- Mitglieder SSK (Mail)

KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN

15.057 Bundesbeschluss zur Verankerung des Bankkundengeheimnisses in der Bundesverfassung (Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“)

Vernehmlassungsverfahren zum direkten Gegenentwurf
Fragebogen

Bern, 30. August 2016

1.	Sind Sie mit der Zielsetzung des Gegenentwurfs (Verankerung des Bankkundengeheimnisses in der Bundesverfassung) einverstanden?
Antwort	Nein

2.	Sind Sie mit der expliziten Aufführung eines Grundrechts auf Schutz der finanziellen Privatsphäre einverstanden (Abs. 1-3)?
Antwort	Nein

3.	Sind Sie einverstanden, dass die heutigen Bestimmungen zu den Ausnahmen vom Bankkundengeheimnis im Steuerbereich auf Verfassungsstufe angehoben werden (Abs. 4-5)?
Antwort	Nein

4.	Sind Sie einverstanden, dass die Einführung eines automatischen Informationsaustauschs im Inland ausgeschlossen wird (Abs. 6)?
Antwort	JA

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN**

5.	Sind Sie mit den Vorbehalten hinsichtlich anderer Rechtsbereiche einverstanden (Abs. 7-8)?
Antwort	Eventualiter JA

6.	Welche Auswirkungen hätte der Gegenentwurf aus der Sicht Ihres Kantons?
Antwort	-----

7.	Welche Auswirkungen hätte der Gegenentwurf aus der Sicht Ihrer Organisation?
Antwort	Verschlechterung der Steuermoral steuerehrlicher Personen; Erschwerung oder Verhinderung von Reformen im Steuerstraf- und –verfahrensrecht; Perpetuierung der ungleichen Spiesse zwischen Bund und Kantonen.