

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV  
Hauptabteilung STP  
Frau Lara Merlin  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

**Ausschliesslich per E-Mail an:**  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

5. September 2016

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

Sehr geehrte Frau Merlin

Mit Schreiben vom 6. Juni 2016 hat uns die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) zu oben angeführter Stellungnahme eingeladen. Wir danken für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung und nehmen diese gerne wahr.

Mit dem direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ soll die Bundesverfassung um ein Grundrecht „Schutz der finanziellen Privatsphäre“ erweitert werden. Die Vorlage betrifft in erster Linie natürliche Personen und damit kein Kernanliegen der Wirtschaft. Bei einer Annahme würde die Vorlage jedoch negative Auswirkungen auf den Unternehmensstandort Schweiz zeitigen ohne von volkswirtschaftlichem Nutzen zu sein. Der Vorstand von economiessuisse lehnt ihn deshalb ohne Gegenstimme ab.

Folgende Erwägungen führten zu diesem Schluss:

**1 Privatsphäre im geltenden Recht umfassend geschützt**

economiesuisse hält den Schutz der Privatsphäre hoch. Er ist heute schon als Grundrecht in Art. 13 der Bundesverfassung verankert. So hat jede Person den Anspruch, «vom Staat nicht an der freien Gestaltung ihres Lebens und ihres Verkehrs mit anderen Personen gehindert zu werden». Der Schutz der Privatsphäre allgemein – der auch die finanzielle Privatsphäre umfasst – ist ferner im Zivilgesetzbuch (ZGB, Art. 27 bis 29) konkretisiert, ausserdem im Strafgesetzbuch, im Datenschutzgesetz und Spezialgesetzen.

Für Detailausführungen zum Schutz der Privatsphäre verweisen wir auf die Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ (Punkt 2.1) als auch auf den erläuternden Bericht der WAK-S (S. 6f). Darin finden sich umfassende Ausführungen zum geltenden Recht, denen wir uns vollumfänglich anschliessen.

## **2 Pflicht zur Offenlegung bleibt – Durchsetzung bei Verletzung der Mitwirkungspflicht erschwert**

Heute ist jeder Bankkunde bzw. Steuerpflichtige durch die Steuergesetze von Bund und Kantonen verpflichtet, seine gesamten finanziellen Verhältnisse gegenüber den Steuerbehörden offenzulegen (Art. 124 ff. DBG sowie Art. 42 StHG). Alle Bankbeziehungen inklusive Wertschriftenverzeichnis sind jährlich zu deklarieren. Daran ändert der direkte Gegenvorschlag nichts.

Erklärtes Ziel der Vorlage ist die Verankerung des sogenannten Bankgeheimnisses in der Verfassung. Gemäss Wortlaut der Vorlage wird jedoch nicht das berufliche Bankgeheimnis (Bankkundengeheimnis nach Art. 47 Bankengesetz), sondern das sogenannte steuerliche Bankgeheimnis in der Verfassung verankert. Das berufliche Bankgeheimnis bleibt unberührt. Es betrifft das Verhältnis zwischen Kunde und Bank und schützt das Berufsgeheimnis im Bankbereich.

Das steuerliche Bankgeheimnis betrifft primär das Verhältnis zwischen den steuerpflichtigen Kunden und dem Staat bzw. der Steuerbehörde. Es besteht in erster Linie darin, dass die Steuerverwaltung keinen Zugriff auf Bankdaten im Fall von Steuerhinterziehung durch Kunden hat. Einsicht besteht nur für Fälle von Steuerbetrug oder „fortgesetzter Hinterziehung grosser Steuerbeträge“. Das steuerliche Bankgeheimnis ist ein fehlendes Einsichtsrecht der Behörden gegenüber dem Bürger bei Steuerhinterziehung im Veranlagungsverfahren.

Indem der direkte Gegenvorschlag das Einsichtsrecht des Staates beschränkt respektive dessen Durchgriff bei der Verletzung von Mitwirkungspflichten des Bürgers erschwert, geht er weiter als das geltende Recht. Als Folge davon befürchten wir, dass die Kontrollaufgaben, die der Staat nicht mehr vornehmen kann, den Privaten, namentlich dem Bankensektor überwältigt werden. Diesem erwachsen daraus höhere Kosten und Risiken – nicht zu Letzt für die Mitarbeitenden (siehe dazu unter 5.). Eine solche Entwicklung lehnen wir ab.

## **3 Reform der Verrechnungssteuer: Einschränkung der Lösungsmöglichkeiten ohne Nutzen**

Der direkte Gegenvorschlag wirkt sich indirekt auf die für die Wirtschaft und den Konzern- und Finanzierungsstandort Schweiz wichtige Reform der Verrechnungssteuer aus. Diese Reform ist ein zentrales Anliegen von economiesuisse. Das heutige System der Verrechnungssteuer nach dem Schuldnerprinzip ist mit gravierenden Nachteilen für Werk- und Finanzplatz verbunden. Die steuerlichen Rahmenbedingungen für den Kapitalmarkt sowie für die externe und interne Konzernfinanzierung in der Schweiz sind ungenügend und verglichen mit anderen Standorten nachteilig.

Auch wenn die Reform der Verrechnungssteuer vom Bundesrat vorläufig sistiert ist, ist es für uns wichtig, die Optionen für eine aus Sicht des Wirtschaftsstandorts und der Volkswirtschaft vorteilhafte Reform der Verrechnungssteuer offen zu halten. Der direkte Gegenvorschlag läuft diesem Anliegen entgegen, indem er Lösungsmöglichkeiten eingeschränkt. Die von der Wirtschaft in der Vernehmlassung vom März 2015 favorisierte Lösung mit punktuellen, beschränkten Meldeverfahren würde verunmöglicht. Ohne uns an dieser Stelle auf eine bestimmte Position in einer künftigen Verrechnungssteuerrückmeldung festzulegen, stellen wir dennoch fest, dass der Ausschluss von Handlungsmöglichkeiten zum heutigen Zeitpunkt im Hinblick auf die notwendigen Verbesserungen nicht ratsam ist und von uns abgelehnt wird.

#### **4 KMU-feindliche Regelung in Verfassung verankert**

Mit dem direkten Gegenvorschlag würden ferner Probleme des geltenden Steuerstrafrechts (Konzept des Steuerbetrugs, heutiges Urkundenmodell) in der Verfassung zementiert, von denen man weiss, dass sie sich in der Praxis als besonders nachteilig auswirken – insbesondere für KMU. Nach Annahme des direkten Gegenvorschlags wäre eine Reform, welche im Bereich des Strafrechts Vereinfachungen und reduzierte Risiken für KMU bringen würde, nur noch äusserst schwierig zu erreichen. Das ist nicht im Interesse der Wirtschaft.

Das Problem gestaltet sich (vereinfacht dargestellt) wie folgt: Im unternehmerischen Bereich droht grundsätzlich immer die Bestrafung wegen Steuerbetrugs, weil jede Steuerhinterziehung – auch in Bagatellfällen – in den Geschäftsbüchern abgebildet ist, somit eine falsche Urkunde vorliegt und deshalb jede Steuerhinterziehung auch als Steuerbetrug geahndet werden kann. Auch wenn sich die Verwaltung in der Praxis auf eine Untersuchung wegen Steuerhinterziehung beschränkt, droht latent die Überweisung an den Strafrichter. Die Festschreibung des geltenden Urkundenmodells in der Verfassung würde unseres Erachtens die Problematik noch verschärfen. Der umgekehrte, sinnvollere Weg – die Ablösung des heutigen Urkundenmodells – würde verbaut.

Im Übrigen kann die von den Initianten beabsichtigte Einschränkung des Zugriffs von Steuerbehörden auf Bankinformationen auch bei Annahme des Gegenvorschlags zumindest solange nicht erreicht werden, als bei den durch den Bund veranlagten Steuern (namentlich der Mehrwertsteuer) die Steuerbehörde die gewünschten Bankinformationen einfach auf einem anderen Weg einholen kann<sup>1</sup>. Der Schutz ist bei Unternehmern somit nur ein vermeintlicher.

#### **5 Hohe Kosten und Risiken für Banken und ihre Mitarbeitenden**

In der Praxis betrifft der direkte Gegenentwurf v.a. den Bankensektor. Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) lehnt die Vorlage ab. Für Detailausführungen verweisen wir auf deren Eingabe, die Ihnen separat zugegangen ist, und die wir grundsätzlich unterstützen:

— Aus Sicht des Bankensektors stellen Steuerdelikte der Kunden ein potentielles Risiko für die Mitarbeitenden und die Institute dar, bei welchen möglicherweise un versteuerte Vermögenswerte gehalten werden. Mit der Verankerung des steuerlichen Bankgeheimnisses in der Verfassung dürfte der Ruf von Politik und Verwaltung laut werden nach strengeren Sorgfaltsmassnahmen und einer stärkeren Kontrolle von Kunden durch Banken und andere Finanzintermediäre.

Der Trend zum Ausbau von Kontroll- und Compliance-Aufgaben hat in den letzten Jahren zugenommen. Jedes neue Compliance-Projekt ist mit hohen Kosten für EDV und Personal verbunden und stellt betriebswirtschaftlich und banktechnisch einen Nachteil dar. Es verteuert die Bankleistungen für die Kunden und verschlechtert die Rahmenbedingungen für den Finanzsektor in der Schweiz. Durch die Verankerung des steuerlichen Bankgeheimnisses in der Verfassung würde dieser Trend statt gebrochen weiter akzentuiert.

— Der Wortlaut des direkten Gegenentwurfs ist möglicherweise nicht mit den Verpflichtungen der Schweiz zum automatischen Informationsaustausch (AIA) vereinbar: So betreffen z.B. Konto-

<sup>1</sup> Clavadetscher Diego, Revision des Steuerstrafrechts: Handlungsbedarf aus Sicht des SAV; in Anwaltsrevue 1/2014; S5 f.

inhaber, zeichnungsberechtigte oder bevollmächtigte Personen sowie wirtschaftlich Berechtigte nicht selten unterschiedliche natürliche oder juristische Personen, welche sowohl in der Schweiz als auch in anderen Ländern ansässig sein können. Unter dem automatischen Informationsaustausch muss die Schweiz beispielsweise ein Konto mit Schweizer Inhaber aber wirtschaftlich Berechtigtem mit Sitz in Deutschland nach Deutschland melden. Der Verfassungswortlaut des direkten Gegenentwurfes könnte aber einer solchen automatischen Meldung entgegenstehen.

- Es ist ferner abzulehnen, dass den Banken die Aufgabe zuteil wird, die Steuerkonformität ihrer Kunden zu kontrollieren. Die Sicherstellung der ordentlichen Besteuerung ist grundsätzlich eine Aufgabe des Staates. Es kann nicht sein, dass Unternehmen Polizeifunktionen gegenüber ihren Kunden wahrzunehmen haben.

Insgesamt wirkt sich der direkte Gegenvorschlag belastend auf den Bankensektor aus. Wir lehnen ihn auch deshalb ab.

## 6 Fazit

**economiesuisse lehnt den direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ in einer Gesamtabwägung ab:**

- **Der Vorlage ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ohne Nutzen. Für den am meisten betroffenen Banken-Sektor ist er gar belastend.**
- **In für die Wirtschaft wichtigen Vorlagen – wie die Reform der Verrechnungssteuer – verbaut der direkte Gegenvorschlag für die Wirtschaft vorteilhafte Lösungsmöglichkeiten. Er schränkt damit die im internationalen Standortwettbewerb notwendige Flexibilität ein. Inhaltlich geht der direkte Gegenvorschlag weiter als das geltende Recht.**
- **Mit dem direkten Gegenvorschlag würden Probleme des geltenden Steuerstrafrechts (Konzept des Steuerbetrugs, heutiges Urkundenmodell) in der Verfassung zementiert, von denen man weiss, dass sie sich in der Praxis insbesondere für KMU als besonders nachteilig auswirken. Wichtige Reformen wären danach nur noch schwierig umsetzbar.**
- **economiesuisse hält den Schutz der Privatsphäre hoch: Sie ist jedoch heute schon als Grundrecht in der BV verankert, in zahlreichen Gesetzen geregelt und damit genügend geschützt. Die Vorlage ist nicht nötig.**

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse



Dr. Frank Marty  
Mitglied der Geschäftsleitung



Sandra Spieser  
Stv. Leiterin Finanzen & Steuern