

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Nationalrat
Kommission für Wirtschaft und Abgaben
3003 Bern

elektronisch:
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Frauenfeld, 23. August 2016

15.057 Volksinitiative. Ja zum Schutz der Privatsphäre.

Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

In obiger Angelegenheit beziehen wir uns auf die am 6. Juni 2016 eröffnete Vernehmlassung und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Am 28. September 2015 empfahl die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (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 geschützt. Der Zugriff zu Bankinformationen sei im Veranlagungsverfahren insbesondere bei der Einkommens- und Vermögenssteuer nicht möglich. Die Initiative greife aber in das Steuerverfahren der Kantone ein und würde die geltenden Auskunfts-, Melde- und Bescheinigungspflichten Dritter erheblich einschränken. Dieser Beurteilung schliessen wir uns an.

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 Auskunfts-, Melde- und Bescheinigungspflichten Dritter zumindest in Frage stellt. Dennoch lehnen wir auch den Gegenentwurf aus den nachstehenden Gründen ab.

1. Wie aus dem Kommissionsbericht vom 19. Mai 2016 hervorgeht, garantieren die bestehenden Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen den Steuerpflichtigen einen sehr weitgehenden Informationsschutz. Tatsächlich wird die finanzielle Privatsphäre durch das Bankkundengeheimnis und das Steuergeheimnis, welches weiter geht

als das Amtsgeheimnis, bereits ausreichend geschützt.¹ Die vorgesehene Verankerung der finanziellen Privatsphäre in der Verfassung ist aus Sicht steuerehrlicher 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 dazumal 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.“²

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.

¹ Vgl. Ziff. 1.3 des erläuternden Berichts der WAK-N vom 19.05.2016, S. 6f.

² 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).

3/4

3. Die Vernehmlassung zur Vereinheitlichung des Steuerstrafrechts hat zwar ein uneinheitliches und kontroverses Bild gezeigt.³ Bei allen Differenzen zwischen den Positionen der Vernehmlassungsteilnehmenden offenbaren 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: früher oder später besteht Reformbedarf, selbst unter Ausklammerung der von der Volksinitiative und dem Gegenentwurf in erster Linie anvisierten 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.⁴
4. 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. Erinnert sei 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 kantonaler 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

³ Vgl. Ergebnisbericht zum Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über eine Vereinheitlichung des Steuerstrafrechts, ESTV, Mai 2014.

⁴ 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.

4/4

Schweiz behindern und schweizerischen Finanzinstituten Regulierungsfolgekosten und Haftungsrisiken überbinden, welche ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit schwächen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilage: ausgefüllter Fragebogen