

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. August 2016

816. Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» (Vernehmlassung)

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR) hat am 6. Juni 2016 das Vernehmlassungsverfahren zu einem Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» eröffnet.

Art. 13 der Bundesverfassung (BV, SR 101) hat heute den folgenden Wortlaut:

«Art. 13 Schutz der Privatsphäre

¹ Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.

² Jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten.»

Die Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» wurde am 25. September 2014 mit 117 531 gültigen Unterschriften eingereicht. Gemäss der Initiative soll Art. 13 BV neu wie folgt lauten (BB1 2015, 7047):

«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 veranlagt 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.

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

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

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

Der Bundesrat lehnte die Volksinitiative in seiner Botschaft vom 26. August 2015 ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag ab (BBl 2015, 7043). Auch die WAK-NR beantragte am 13. Oktober 2015, die Initiative dem Volk und den Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Auf Antrag eines ihrer Mitglieder beschloss die WAK-NR am 18. Januar 2016 Rückkommen auf den Beschluss vom 13. Oktober 2015. Am 19. Mai 2016 beschloss die WAK-NR, über den nachstehenden direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen:

«Art. 13 Schutz der Privatsphäre

¹Jede Person hat Anspruch auf Schutz ihrer Privatsphäre.

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

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

⁴Banken sind hinsichtlich der von den Kantonen veranlagten und eingezogenen direkten Steuern gegenüber Behörden zu Bescheinigungen, Auskünften und Meldungen zu Bankbeziehungen von Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz nur berechtigt und verpflichtet, wenn in einem Strafverfahren der begründete Verdacht auf eine schwere Steuerwiderhandlung besteht. Eine schwere Steuerwiderhandlung begeht insbesondere, wer:

- a. zum Zweck einer Steuerhinterziehung gefälschte, verfälschte oder inhaltlich unwahre Urkunden wie Geschäftsbücher, Bilanzen, Erfolgsrechnungen oder Lohnausweise und andere Bescheinigungen Dritter zur Täuschung gebraucht;
- b. Quellensteuern veruntreut; oder
- c. fortgesetzt grosse Steuerbeträge hinterzieht.

⁵Besteht der begründete Verdacht, dass schwere Steuerwiderhandlungen begangen wurden oder dass zu solchen Beihilfe geleistet oder angestiftet wurde, so kann die Vorsteherin oder der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements die Eidgenössische Steuerverwaltung ermächtigen, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Steuerverwaltungen eine Untersuchung durchzuführen.

⁶ Meldungen von Banken an Steuerbehörden über die Entrichtung von Erträgen aus beweglichem Kapitalvermögen, die zur Sicherung der schweizerischen Einkommens- oder Gewinnsteuer erfolgen, sind nur mit Zustimmung der begünstigten Person zulässig.

⁷ In Bezug auf Absatz 4 bleiben gesetzliche Meldepflichten von Banken im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei vorbehalten.

⁸ In anderen Belangen als bei Steuerwiderhandlungen regelt das Gesetz die Voraussetzungen, unter denen Bescheinigungen, Auskünfte und Meldungen erteilt werden dürfen.»

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (Zustelladresse: Eidgenössische Steuerverwaltung, Hauptabteilung STP, Frau Lara Merlin, Eigerstrasse 65, 3003 Bern; auch als PDF- und Word-Dokument an vernehmlassungen@estv.admin.ch):

Wir beziehen uns auf das Schreiben Ihrer Kommission vom 6. Juni 2016, mit dem Sie uns einen Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» zur Stellungnahme unterbreiten. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Der Gegenentwurf sieht vor, verschiedene heute in Bundesgesetzen enthaltene Regelungen zum Schutz der finanziellen Privatsphäre in der Verfassung zu verankern. Anders als die Volksinitiative soll er nur heute geltendes Gesetzesrecht auf Verfassungsstufe heben, nicht aber die Untersuchungsmittel der Steuerbehörden über das geltende Recht hinaus einschränken. Der Gegenentwurf ist damit der Volksinitiative vorzuziehen.

Die Privatsphäre ist für uns ein schützenswertes Gut mit einem hohen Stellenwert. Dennoch lehnen wir den Gegenentwurf ebenso wie die Volksinitiative aus den nachfolgenden Gründen ab:

Die finanzielle Privatsphäre ist bereits heute durch das Bankkundengeheimnis und das Steuergeheimnis ausreichend geschützt. Das Bankkundengeheimnis und das Steuergeheimnis sind in Bundesgesetzen geregelt (vgl. Art. 47 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, BankG, SR 952.0; Art. 39 Abs. 1 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, StHG, SR 642.14; Art. 110 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, DBG, SR 642.11). Diese Bestimmungen können somit nur durch Beschlüsse der Bundesversammlung, die zudem dem fakultativen Referendum unterstehen, geändert

oder aufgehoben werden. Eine Verankerung des Bankkundengeheimnisses in der Verfassung ist deshalb nicht notwendig. Zudem ist es nicht sinnvoll, dass Detailregelungen, die sich sogar auf organisatorische Belange erstrecken (siehe Art. 13 Abs. 5 des Gegenentwurfs), in die Verfassung aufgenommen werden.

In den vergangenen Jahren musste die Schweiz mehrfach ihre Gesetzgebung an internationale Entwicklungen im Steuerbereich anpassen bzw. ist daran, solche Anpassungen vorzunehmen. Als Beispiele können die Abschaffung der Statusgesellschaften im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III, die Steueramtshilfe auf Ersuchen, der automatische Informationsaustausch von Bankinformationen, der spontane Informationsaustausch von Steuerrulings oder der Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne genannt werden. Es ist zu erwarten, dass sich die internationalen Standards weiterentwickeln, und es kann nicht ausgeschlossen werden, dass dadurch auch das Bankkundengeheimnis im Inland berührt wird. Mit Blick auf den Ruf der Schweiz und die Konkurrenzfähigkeit ihres Finanzplatzes kann es dann unter Umständen erforderlich sein, dass die Schweiz ihre Bestimmungen zum Bankkundengeheimnis innert nützlicher Frist anpasst. Die im Gegenentwurf vorgesehene Verfassungsbestimmung könnte sich dann als fragwürdig erweisen.

Schliesslich könnte eine Verankerung des Bankkundengeheimnisses in der Verfassung auch Gesetzesrevisionen verhindern, die künftig als sinnvoll oder als notwendig erachtet werden. So könnte etwa ein Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer oder eine Revision des Steuerstrafrechts erschwert bzw. der Spielraum des Gesetzgebers stark eingeschränkt werden.

Aus diesen Gründen sind auch die Fragen 1–5 des Fragebogens mit Nein zu beantworten. Zu den möglichen Auswirkungen (Frage 6) wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi