

WAK-N
Sekretariat der Kommissionen
für Wirtschaft und Abgaben
3003 Bern
per **E-Mail** an: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Basel, 24. Juni 2016
St. 01/ISP/UKA

Stellungnahme der SBVg: Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Einladung vom 6. Juni 2016 zur Stellungnahme betreffend den direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“.

Wir bedanken uns bestens für die Konsultation in dieser für die Finanzbranche sehr wichtigen Angelegenheit. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Antworten.

Executive Summary

Die Schweizerische Bankiervereinigung lehnt das Vorhaben eines direkten Gegenentwurfes als Ganzes ab, insbesondere aus einer betriebswirtschaftlichen und banktechnischen Optik.

Der direkte Gegenentwurf will nicht das berufliche Bankgeheimnis zwischen Bank und Kunde nach Art. 47 BankG in der Verfassung verankern, sondern das sogenannte steuerliche Bankgeheimnis, welches zwischen den Steuerpflichtigen und dem Staat gilt.

Dessen Verankerung in der Verfassung führt de facto den heute bestehenden Schutz im Falle der Steuerhinterziehung durch Steuerpflichtige weiter. Steuerdelikte der Kunden stellen ein potentiellies Risiko für die Bankmitarbeiter und die Banken dar, bei welchen die unversteuerten Vermögenswerte möglicherweise gehalten werden.

Wir befürchten dadurch in der Zukunft vermehrte Kontrollmassnahmen gegenüber unseren Kunden, mehr Komplexität im Geschäft und allgemein mehr Kosten auch für die Kunden. Das wäre eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen für den Finanzplatz, was wir ablehnen müssen.

Aus unserer Sicht ist die Privatsphäre inklusive der finanziellen Privatsphäre bereits genügend in der Verfassung und in den Bundesgesetzen geschützt. Unserer Ansicht nach ist die Definition der Bankbeziehungen nach Absatz vier des Gegenentwurfes teilweise nicht vereinbar mit dem automatischen Informationsaustausch mit dem Ausland.

2

Gerne nehmen wir zu den gestellten Fragen im Einzelnen wie folgt Stellung:

Frage 1:

Sind Sie mit der Zielsetzung des Gegenentwurfes (Verankerung des Bankkundengeheimnisses in der Bundesverfassung) einverstanden?

Antwort:

Das Vorhaben des direkten Gegenvorschlages können wir aus den nachfolgend dargestellten Gründen und Überlegungen aus einer Bankenoptik nicht mittragen. Unsere Antwort lautet deshalb, nein.

Zuerst möchten wir differenziert festhalten, um welche Aspekte des „Bankgeheimnisses“ es beim direkten Gegenentwurf geht, und um welche nicht.

Berufliches versus steuerliches Bankgeheimnis

Sowohl der direkte Gegenvorschlag als auch die Volksinitiative wollen **nicht das berufliche Bankgeheimnis** (Bankkundengeheimnis nach Art. 47 Bankengesetz), sondern das sogenannte **steuerliche Bankgeheimnis** in der Verfassung verankern. Es ist sehr wichtig, diese beiden Bereiche klar auseinander zu halten, um den direkten Gegenvorschlag korrekt beurteilen zu können.

Das berufliche Bankgeheimnis nach Art. 47 BankG bleibt sowohl von der Initiative als auch vom direkten Gegenvorschlag unberührt. Das berufliche Bankgeheimnis betrifft das **Verhältnis zwischen Kunde und Bank** und schützt das Berufsgeheimnis im Bankbereich. Mit anderen Worten schützt es die Informationen, die Banken aufgrund ihres Vertragsverhältnisses mit ihren Kunden besitzen. Den Bankmitarbeitenden ist es gesetzlich untersagt, Informationen an Dritte weiterzuleiten. Die Verletzung des beruflichen Bankgeheimnisses wird mit Freiheits- oder Geldstrafe geahndet. Keine Verletzung des beruflichen Bankgeheimnisses liegt hingegen vor, wenn Banken oder ihre Mitarbeitenden von Behörden verpflichtet werden, Auskünfte zu erteilen, z.B. in Strafverfahren, bei Pfändungen oder gegenüber den Behörden der sozialen Fürsorge.

Mit Wirkung ab 1. Juli 2015 wurden die Strafbestimmungen für das berufliche Bankgeheimnis zusätzlich verschärft und der Schutz der Bankkunden auf Gesetzesstufe erweitert¹.

¹ Bundesgesetz vom 14. Dezember 2014 über die Ausweitung der Strafbarkeit der Verletzung des Berufsgeheimnisses.

Das sogenannte steuerliche Bankgeheimnis ist etwas anderes. Es betrifft nicht in erster Linie das Verhältnis zwischen Kunde und Bank, sondern primär das **Verhältnis zwischen den steuerpflichtigen Kunden und dem Staat bzw. der Steuerbehörde.**

3

Jeder Bankkunde bzw. Steuerpflichtige wird 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 sind inkl. Wertschriftenverzeichnis jährlich zu deklarieren. Das sogenannte steuerliche Bankgeheimnis 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“ nach Art. 190 DBG. Das **steuerliche Bankgeheimnis** ist ein **fehlendes Einsichtsrecht der Behörden** gegenüber dem Bürger bei Steuerhinterziehung.

Schutz der Privatsphäre

Aus Sicht der Banken ist der Schutz der Privatsphäre, auch der finanziellen, bereits genügend in der Verfassung und den Bundesgesetzen verankert. Wir verweisen hier auf unsere untenstehenden Ausführungen zu Frage 2.

Betriebswirtschaftliche und banktechnische Optik

Dem Vorhaben des direkten Gegenentwurfs stehen aus der Optik der Banken vor allem betriebswirtschaftliche und banktechnische Gründe entgegen. Gerne verweisen wir auf unsere detaillierteren Ausführungen zu Frage 3 unten.

Frage 2:

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

Antwort:

Bereits heute ist der Schutz der Privatsphäre in Artikel 13 der Bundesverfassung als Grundrecht geregelt. Dieser Schutz wird in diversen Bundesgesetzen weiter konkretisiert, so zum Beispiel im Zivilgesetzbuch in Artikel 27-29, wo die Persönlichkeitsrechte geregelt sind, im Strafgesetzbuch, im Datenschutzgesetz oder in Spezialgesetzen, wie dem Bankengesetz in Artikel 47. Auch die Zivil- und Strafprozessordnung enthalten Schutzbestimmungen, damit persönliche Daten oder Bankinformationen, welche im Rahmen der Verfahren erhoben werden, nicht in die Hände von unbefugten Dritten gelangen.

Auch die Steuergesetze respektieren die Privatsphäre. Die Gesetze zu den direkten Steuern von Bund und Kantonen halten fest, dass die Steuerbehörden an das Steuergeheimnis gebunden sind (Art. 110 DBG und Art. 39 StHG). Demgemäss sind die mit dem Vollzug der Steuergesetze betrauten Personen zur Geheimhaltung verpflichtet (**Steuergeheimnis** der Behörden).

Ob die finanzielle Privatsphäre explizit noch einmal in der Bundesverfassung genannt werden soll oder nicht, ist eine politisch Frage, welche durch die Stimmbürger zu ent-

scheiden ist. Aus unserer Sicht ist die **Privatsphäre bereits genügend in der Bundesverfassung und den Gesetzen von Bund und Kantonen geschützt.**

Frage 3:

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

Antwort:

Nein, denn aus einer betriebswirtschaftlichen und banktechnischen Optik betrachtet ist eine Verankerung des steuerlichen Bankgeheimnisses in der Bundesverfassung nicht notwendig für die Banken.

Im Gegenteil, wie oben zu Frage 1 ausgeführt würde das sogenannte steuerliche Bankgeheimnis in der Verfassung verankert, welches im Wesentlichen in einem fehlenden Einsichtsrecht der Steuerbehörden bei Hinterziehung durch die Steuerpflichtigen besteht. Damit führt die Verankerung in der Verfassung de facto den heute bestehenden Schutz im Falle der Steuerhinterziehung durch Steuerpflichtige weiter.

Steuerdelikte der Kunden aber stellen ein **potentielles Risiko für die Mitarbeitenden und die Banken** dar, bei welchen diese unversteuerten Vermögenswerte möglicherweise gehalten werden.

Falls das steuerliche Bankgeheimnis in der Verfassung buchstäblich verankert wird, so müssen wir befürchten, dass später Behörden und Politik als Kompensation **strengere Sorgfalts- und Kontrollmassnahmen** von den Banken und anderen Finanzintermediären in Bezug auf ihre Kunden einfordern. Für die Banken stellt sich die Frage des Risikomanagements.

Bereits seit einigen Jahren besteht eine klare Entwicklung, die Kontroll- und Compliance-Aufgaben der Banken in Bezug auf ihre Kunden in zunehmendem Masse auszubauen. Die entsprechenden Aufwendungen der Banken sind in erheblichem Masse gestiegen. Banken müssen beispielsweise ihre Kunden mit komplexen Formularen und Kontrollmassnahmen konfrontieren um zu ermitteln, ob sie einen Steuerstatus in den USA unter der FATCA-Gesetzgebung haben, oder sie müssen prüfen, unter welche Kategorie von Kunden sie bezüglich des sogenannten automatischen Informationsaustausches mit dem Ausland fallen. Zusätzlich und seit dem 1.1.2016 müssen Banken in der Schweiz die neuen Standards der Financial Action Task Force (FATF) anwenden und Meldungen bei Verdacht auf Steuerbetrug durch Kunden erstatten. Das setzt ein laufendes Monitoring der Kunden durch die Bank voraus, um festzustellen, ob nicht Hinweise auf Steuerbetrug durch den Kunden vorliegen könnten.

Wir müssen befürchten, dass dieser Trend zu mehr Kontrollaufgaben durch die Banken durch die Verankerung des steuerlichen Bankgeheimnisses in der Verfassung nicht gebrochen, sondern weiter akzentuiert wird. Jedes neue Compliance-Projekt ist bei der Bank 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 im Land.

Es ist nicht die Aufgabe einer Bank die Steuerkonformität ihrer Kunden zu kontrollieren. Die Sicherstellung der ordentlichen Besteuerung ist eine Aufgabe des Staates und muss von den Behörden im Verhältnis zu ihren Bürgern wahrgenommen werden. Die Bankbranche will **nicht noch weitere Polizeifunktionen** gegenüber ihren Kunden wahrnehmen müssen.

Im Weiteren verweisen wir auf das von Herrn Professor René Matteotti verfasste **Gutachten** zu den Auswirkungen der Volksinitiative „Ja, zum Schutz der Privatsphäre“ auf Banken und ihre Mitarbeiter². Das Gutachten kommt unter anderem zum Schluss, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bedingt, dass die Steuerbehörden eine allgemeine und gleichmässige Besteuerung im Land sicherstellen müssen. Eine Beschneidung von Untersuchungskompetenzen der Steuerbehörden dürfte gemäss dem Gutachten dazu führen, dass der Staat andere Wege suchen müsste, um die Steuerveranlagung sicherzustellen. Der Weg würde dann über mehr Kontrollaufgaben für die Finanzintermediäre führen, welche die Beziehung zu dem Kunden erschweren und mit zusätzlichen Formalitäten belasten. Diese Überlegungen im Gutachten können auch zur Beurteilung des direkten Gegenvorschlages herangezogen werden.

Ein weiterer Punkt, welchen wir gerne adressieren möchten, betrifft die Formulierung in Absatz 4 letzter Satz des Gegenentwurfes „insbesondere“ oder „notamment“ in der französischen Fassung. Der erläuternde Bericht zur Vernehmlassung hält hier zu Absatz 4 auf Seite 16 fest, dass es sich um eine „...nicht abschliessende Aufzählung der betreffenden Tatbestände ...“ handle. Die Formulierung „insbesondere“ darf unseres Erachtens **nicht dazu führen, dass das Steuerstrafrecht in der Schweiz in der Zukunft materiell verschärft würde**. Gegen eine Verschärfung haben wir uns bereits im Jahre 2013 im Rahmen der damaligen Vernehmlassung zu einer Steuerstrafrechtsreform ausgesprochen.

Schliesslich möchten wir uns zur Frage der Vereinbarkeit des Gegenentwurfes mit anderen internationalen Verpflichtungen äussern. Der erläuternde Bericht hält in Ziffer 5 fest, dass die Verpflichtung zum internationalen automatischen Informationsaustausch durch den Gegenentwurf nicht infrage gestellt sei. Unseres Erachtens stimmt das zumindest im folgenden Bereich nicht:

Absatz 4 des Gegenentwurfs hält fest, dass dieser sich nur auf Bankbeziehungen von Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz beziehe. Der Begriff Bankbeziehungen umfasst gemäss dem erläuternden Bericht auf Seite 15 nicht nur die Inhaber eines Bankkontos, sondern auch die zeichnungsberechtigten Personen, die bevollmächtigten Personen und die wirtschaftlich Berechtigten.

Kontoinhaber, zeichnungsberechtigte oder bevollmächtigte Personen sowie wirtschaftlich Berechtigte betreffen nicht selten verschiedene natürliche oder juristische Personen, welche sowohl in der Schweiz als auch in anderen Ländern ansässig sein können. Unter dem automatischen Informationsaustausch muss beispielsweise ein Konto mit Schweizer Inhaber aber wirtschaftlich Berechtigtem in Deutschland nach Deutschland

² http://www.swissbanking.org/matteotti_gutachten_sbvj_bankkundengeheimnis.pdf

gemeldet werden. Der Verfassungswortlaut des direkten Gegenentwurfes würde aber einer automatischen Meldung entgegenstehen.

6

Der Wortlaut des Gegenentwurfes und die Definition der Bankbeziehung führen unseres Erachtens dazu, dass sämtliche Konten, bei welchen mehrere Ansässigkeiten involviert sind und die unter dem automatischen Informationsaustausch gemeldet werden, aufgrund der Verfassungsbestimmung ungemeldet bleiben müssten. Der Wortlaut des direkten Gegenvorschlages ist deshalb unserer Ansicht nach **nicht mit den Verpflichtungen der Schweiz zum automatischen Informationsaustausch vereinbar**.

Frage 4:

Sind Sie einverstanden, dass die Einführung eines automatischen Informationsaustausches im Inland ausgeschlossen wird (Abs. 6)?

Antwort:

Diese Frage betrifft die zukünftige Entwicklung bei der Verrechnungssteuer. Seit dem Jahr 2011 steht eine Reform der Verrechnungssteuer in Diskussion. Zudem hat der Bundesrat im Januar 2016 eine Expertengruppe eingesetzt, welche zum Ziel hat, politische Lösungsvorschläge für eine zukunftsgerichtete Reform der Verrechnungssteuer zu unterbreiten. Die Expertengruppe wird wahrscheinlich im Verlauf dieses Jahres entsprechende Empfehlungen abgeben können.

Der Formulierung, wie in Absatz 6 des direkten Gegenentwurfes vorgeschlagen, stehen wir skeptisch gegenüber. Wir haben auch hier betriebswirtschaftliche und banktechnische Bedenken. Das Führen von parallelen Systemen bei der Verrechnungssteuer (Steuerabzug mit der gleichzeitigen Möglichkeit der Meldung) erhöht die Komplexität und die Kosten in der Handhabung durch die Banken. Das ist nicht im Interesse der Kunden und des Finanzplatzes.

Frage 5:

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

Antwort:

Für sich alleine betrachtet, scheinen uns die Vorbehalte in den Absätzen 7-8 systematisch sinnvoll. Gleichwohl müssen wir den direkten Gegenvorschlag aus den oben dargelegten Gründen als Ganzes ablehnen.

Frage 6:

Diese Frage richtet sich spezifisch an die Kantone, weshalb wir dazu nicht Stellung nehmen.

Frage 7:

Welche Auswirkungen hätte der Gegenentwurf aus Sicht Ihrer Organisation?

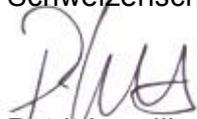
7

Antwort:

Zu den Auswirkungen verweisen wir gerne auf unsere Ausführungen zu den obigen Fragen. Der direkte Gegenentwurf hätte für die Mitglieder unserer Organisation vor allem negative betriebswirtschaftliche und banktechnische Auswirkungen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme. Gerne stehen wir Ihnen für ergänzende Auskünfte zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Petrit Ismajli



Urs Kapalle