

*Fassung vom 10. Juni 2015 (Dokument wird sporadisch aktualisiert)*

# **Volksinitiative "Ja zum Schutz der Privatsphäre"**

**Initiativtext, Argumentarium, Erläuterungen und Hintergrundinformation**

*Überparteiliches Komitee*

## **Inhaltsverzeichnis**

1. Kurzargumentarium.....	2
2. Initiativtext .....	4
3. Erläuterungen zum Initiativtext .....	5
4. Anlass zur Lancierung der Initiative .....	11
5. Die Privatsphäre als Grund- und Menschenrecht .....	13
6. Rechtliche Grundlagen .....	14
7. Unterscheidung Steuerbetrug/Steuerhinterziehung .....	15
8. Kurze Geschichte des Bankkundengeheimnisses .....	16
9. Angriffe von EU, USA und OECD .....	18
10. Argumente der Gegner und Widerlegung .....	19
11. Literatur .....	21

## 1. Kurzargumentarium

- Der Schutz der Privatsphäre ist ein Grundpfeiler unserer Freiheit. Die **Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“** will dem internationalen Trend zur staatlichen Totalkontrolle und damit der Entwicklung hin zu gläsernen Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz einen Riegel schieben.
- Als **souveräner Staat** kann die Schweiz **das Verhältnis zwischen Bürger und Staat selber regeln**. Durch die Revision des Steuerstrafrechts soll die bewährte Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung aufgehoben oder zumindest stark aufgeweicht werden. Zudem ist die finanzielle Privatsphäre höchst gefährdet durch die so genannte „Finanzplatzstrategie“ des Bundesrates, und sie wird durch den mit dem Ausland – vor allem der EU – vereinbarten automatischen Informationsaustausch verletzt. Die Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ soll sicherstellen, dass die Privatsphäre der Menschen in der Schweiz weiterhin als wichtiger Grundwert geschützt bleibt.
- Bisher galt in der Schweiz der Grundsatz, dass der Schutz der **Privatsphäre über den fiskalischen Interessen** steht. Dies war eine der Grundsäulen des Erfolgsmodells unseres Landes: Der Staat garantierte viel persönliche Freiheit und vertraute den Bürgerinnen und Bürgern.
- Ein Garant für das «Erfolgsmodell Schweiz» ist die persönliche Freiheit. Dazu kommt die Eigenverantwortung. Beide stehen in unserem Land im Mittelpunkt. Sie sorgen dafür, dass der Staat nicht allmächtig wird und uns bevormundet und dass die Bürgerinnen und Bürger nicht durch mehr und mehr Vorschriften, Kontrollen und Strafen überall überwacht und verdächtigt werden. So dient denn auch das Bankkundengeheimnis dazu, den Bürger vor einer «Aus-schnüffelung» seiner finanziellen Verhältnisse zu schützen.
- Der Grundsatz von Treu und Glauben in der Schweiz bedeutet: Der Staat vertraut den Bürgerinnen und Bürgern. Vertraut der Staat den Bürgern, erhält er Ehrlichkeit zurück: So zeichnet sich die Schweiz im internationalen Vergleich durch eine grosse Steuerehrlichkeit der Schweizer Bevölkerung und damit durch eine sehr geringe Steuerhinterziehung aus. Warum? Weil in der Schweiz Privatsphäre und persönliche Freiheit mehr als in anderen Ländern geachtet werden!
- Heute ist der Schutz der Privatsphäre nicht mehr gewährleistet, sondern in Gefahr. **In vielen anderen Ländern und speziell in der EU gilt die Devise:** Die steuerlichen Bedürfnisse stehen über der Privatsphäre. In Zeiten der leeren Kassen versuchen die Politiker, von ihren Bürgern so viele Steuern wie nur möglich herauszupressen. Dies führt zu einer Verminderung von Wohlstand, Wachstum und Arbeitsplätzen. Wenn wir das Erfolgsmodell Schweiz stärken wollen, müssen wir das Bankkundengeheimnis erhalten.
- Unter dem Druck aus dem Ausland gibt der Bundesrat Schritt für Schritt den bewährten Schutz der Privatsphäre auf:

- In der Schweiz füllt der Steuerzahler seine Steuerunterlagen selbst aus. Jedem kann dabei ungewollt ein Fehler passieren. Deshalb gibt es in der Schweiz die Unterscheidung zwischen «Steuerhinterziehung» und «Steuerbetrug». Jetzt will der Bundesrat diese bewährte Unterscheidung jedoch aufheben. Die Folge: Die Steuerbehörden sollen auch bei ungewollten Fehlern mit den gleichen strafrechtlichen Mitteln (Hausdurchsuchung, Haft, Aufhebung des Bankkundengeheimnisses) wie im Fall von Steuerbetrug (bewusstes falsches Ausfüllen und Vertuschen) vorgehen können! Der politischen Willkür wäre damit Tür und Tor geöffnet.
- Durch die Revision des Steuerstrafrechts und den mit dem Ausland, vor allem mit der EU, vereinbarten automatischen Informationsaustausch ist die Privatsphäre höchst gefährdet, ja sogar verletzt. Wenn die Behörden Zugang auf die Bankdaten aller Bürgerinnen und Bürger haben, dann ist nicht nur das Bankkundengeheimnis hinfällig. Aus den privaten Bankauszügen kann viel herausgelesen werden, wie zum Beispiel, wie teuer die letzte Autoreparatur war, zu welchem Zahnarzt oder Arzt die betreffende Person geht, wie viel sie in der Apotheke für Arzneimittel ausgegeben hat, wo sie einkaufen und essen geht. Ein solcher Überwachungs- und Schnüffelstaat ist zutiefst unschweizerisch und muss im Interesse der Bürger bekämpft werden.
- Das Beispiel Deutschlands zeigt: Auf Daten, die einer Behörde zur Verfügung stehen, haben andere Behörden auch Zugriff. Und das Beispiel der USA zeigt: Steuerbehörden schrecken nicht davor zurück, Personen, die ihnen politisch nicht genehm sind, besonders zu prüfen. Das könnte auch bei uns geschehen. Wollen wir gegenüber solchen Behörden unsere Privatsphäre offenlegen?
- Das **unterschiedliche Staatsverständnis** in der Schweiz und in anderen Ländern zeigt sich auch darin, dass in der Schweiz die Steuersätze von den Bürgern oder vom Parlament genehmigt werden müssen. Demgegenüber gelten in der EU Mindeststeuersätze, was den Staaten das Recht gibt, sich praktisch nach Belieben bei den Steuerzahlern zu bedienen. Dies führt zu einer Verminderung von Wohlstand, Wachstum und Arbeitsplätzen. Die weltweite Schulden- und Finanzmisere darf die Privatsphäre nicht zerstören.
- Es ist höchste Zeit, solchen bürgerfeindlichen Tendenzen wenigstens im Inland einen Riegel zu schieben. Mit der **Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“** soll das verfassungsmässig garantiert werden, was bis vor Kurzem selbstverständlich war: der Anspruch jeder Person auf den Schutz ihrer Privatsphäre. Jede Person mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz soll insbesondere gegenüber inländischen Behörden in ihrer finanziellen Privatsphäre geschützt sein.
- Die Initiative schützt weder Steuerbetrüger noch Steuerhinterzieher. Wenn der begründete Verdacht eines schweren Steuerdeliktes besteht, müssen Dritte – vor allem die Banken – weiterhin den inländischen Behörden Auskunft erteilen. Die Initiative will einen verbesserten, gerichtlichen Rechtsschutz bei Eingriffen in die finanzielle Privatsphäre, vergleichbar dem Rechtsschutz bei polizeilichen Zwangsmassnahmen.

## 2. Initiativtext

I

Die Bundesverfassung<sup>1</sup> wird wie folgt geändert:

### Art. 13 Schutz der Privatsphäre

<sup>1</sup> Jede Person hat Anspruch auf Schutz der Privatsphäre.

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

<sup>3</sup> Jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Über das Vorliegen eines begründeten Verdachts nach Absatz 4 entscheidet ein Gericht.

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

<sup>7</sup> In anderen als steuerlichen Belangen regelt das Gesetz die Voraussetzungen, unter denen Auskunft erteilt werden darf.

---

<sup>1</sup> SR 101

## II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 197 Ziff. 11<sup>2</sup> (neu)

### *11. Übergangsbestimmung zu Art. 13 (Schutz der Privatsphäre)*

<sup>1</sup> Artikel 13 tritt in seiner geänderten Fassung mit Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

<sup>2</sup> Artikel 13 Absatz 2, soweit er den Schutz der finanziellen Privatsphäre regelt, und Absatz 4 ist für alle rechtsanwendenden Behörden massgebend.

<sup>3</sup> Der Gesetzgeber passt innerhalb von drei Jahren die Gesetze an Artikel 13 Absatz 2, soweit er den Schutz der finanziellen Privatsphäre regelt, und Absätze 4–7 an. Der Bundesrat erlässt innerhalb eines Jahres die bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesänderungen erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu Artikel 13 Absätze 4 und 5.

## **3. Erläuterungen zum Initiativtext**

### **3.1. Abs. 1**

Abs. 1 statuiert ganz allgemein den Schutz der Privatsphäre. Dieser hat zwar bereits heute Verfassungsrang. Die zunehmenden Angriffe auf die Privatsphäre in finanziellen Angelegenheiten geben indessen Anlass, den Grundsatz als solchen ausdrücklich in der Verfassung festzuschreiben. Dem Schutz der finanziellen Privatsphäre widerspricht namentlich ein automatischer Informationsaustausch gemäss dem einschlägigen OECD-Standard und wie ihn die Schweiz mit der EU vereinbart hat: Der allgemeine, voraussetzungslose und umfassende staatliche Zugriff auf private Daten ist ein unverhältnismässiger Eingriff in die Privatsphäre der Bürger.

Ein Aspekt des Schutzes der Privatsphäre sind die verschiedenen Berufsgeheimnisse (etwa das Arzt-, Apotheker- und Hebammengeheimnis, das Anwalts-, Patentanwalts- und Notarergeheimnis, das Revisoren-, Treuhänder-, Steuerberater- und Bankgeheimnis, das Seelsorgergeheimnis usw.). Indem der Staat diese Geheimnisse schützt und sie nur unter strengen Voraussetzungen durchbricht, respektiert er den privaten Charakter der Beziehung zwischen dem Einzelnen und dem jeweiligen Geheimnisträger.

### **3.2. Abs. 2**

---

<sup>2</sup> Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

Der Schutz der Privatsphäre umfasst auch die finanzielle Privatsphäre, was neu ausdrücklich festgehalten werden soll.

Die Volksinitiative spricht die Steuern ausdrücklich in den Absätzen 4–6 an. Sie bezieht sich dort lediglich auf Steuerpflichtige mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz und die dort geschuldeten direkten bzw. indirekten Steuern.

### **3.3. Abs. 4 und 5**

#### *a) Allgemeines*

Abs. 4 sichert den Schutz der finanziellen Privatsphäre im Zusammenhang mit direkten Steuern dadurch, dass Dritte, die mit dem Schutz finanzieller, steuerlich relevanter Interessen anderer betraut worden sind, nur unter den genannten Voraussetzungen zur Auskunft gegenüber Behörden (einschliesslich Gerichten) berechtigt sind. Die Dritten, die es übernommen haben, solche Interessen zu wahren, werden mit der Verfassungsbestimmung verpflichtet, für den Schutz der Privatsphäre ihrer "Auftraggeber" zu sorgen.

Bei der Auslegung von Abs. 4 ist stets zu bedenken, dass die Initiative den Status quo mit Bezug auf das Bankkundengeheimnis festhalten will. Bei der Auslegung des Initiativtextes ist darum auf das bei Einreichung der Volksinitiative herrschende Verständnis der betreffenden Gesetzesbestimmungen abzustellen.

#### *b) Dritte*

"Dritte" sind alle Personen (wie namentlich Banken, Vermögensverwalter, Anwälte, Treuhänder, Revisoren usw.), die es übernommen haben, die finanziellen Interessen eines andern entsprechend ihrem Beruf bzw. ihrer Funktion zu wahren. "Dritte" sind diese Personen bezogen auf das Verhältnis zwischen dem Träger des Rechts auf Schutz der Privatsphäre und der Behörde; auf dieses Verhältnis bezieht sich der Grundrechtsschutz, in den die Dritten einbezogen werden.

Der Begriff ist bewusst weit gefasst. Entscheidend ist allein, ob jemand mit der Wahrung finanzieller Interessen betraut ist, die im Verhältnis zwischen seinem "Auftraggeber" und den Behörden dem Schutz der Privatsphäre unterliegen. Aus dem Grundsatz, dass die Volksinitiative den Status quo mit Bezug auf das Bankkundengeheimnis festhalten will, folgt auf der anderen Seite, dass der Begriff der Dritten nicht weiter auszulegen ist, als dies dem Verständnis zum Zeitpunkt der Einreichung der Volksinitiative entsprochen hat. Dementsprechend will die Volksinitiative nicht verhindern, dass der Arbeitgeber (als Dritter) den Lohnausweis auch weiterhin der Steuerbehörde zustellen kann. Dasselbe gilt für eine Versicherungsgesellschaft: Die Volksinitiative will nicht verhindern, dass eine Versicherungsgesellschaft auch weiterhin die nötigen Bescheinigungen (z.B. zum Rückkaufswert einer Versicherung)

direkt der Steuerbehörde zustellen kann, wenn der Steuerpflichtige die entsprechenden Unterlagen nicht selber zur Verfügung stellt.

c) *Direkte Steuern, die von den Kantonen veranlagt und eingezogen werden*

Der sachliche Anwendungsbereich von Abs. 4 sind die direkten Steuern.

Der Initiativtext stellt klar, dass es um diejenigen Arten direkter Steuern geht, die, bezogen auf Steuern des Bundes, von den Kantonen veranlagt und eingezogen werden. Diese Formulierung lehnt sich an Abs. 4 Satz 1 von Art. 128 BV an. Sie soll klarstellen, dass die Verrechnungssteuer – eine direkte Steuer – nicht unter Abs. 4, sondern unter Abs. 6 fällt.

Erfasst sind so definierte direkte Steuern aller Stufen: direkte Steuern, die der Bund, die Kantone oder die Gemeinden erheben.

Der Hinweis auf die Veranlagung und Einziehung durch die Kantone macht sodann klar, dass Abs. 4 sich nur auf Steuern bzw. eine Steuerpflicht in der Schweiz bezieht. Abs. 4 betrifft nicht die Veranlagung und Einziehung direkter Steuern, die nach einem ausländischen Recht erhoben werden. Das Bankgeheimnis im Sinne von Art. 13 Abs. 4 der Volksinitiative schützt somit nicht das Bankgeheimnis mit Bezug auf Personen mit Wohnsitz bzw. Sitz in der Schweiz, soweit es um ihre allfällige Steuerpflicht im Ausland geht. Diese Personen sind in ihrer finanziellen Privatsphäre nach Massgabe von Abs. 2 geschützt.

d) *"im Zusammenhang mit"*

Abs. 4 regelt das Auskunftsrecht (und damit, nach Massgabe der einschlägigen Verfahrensordnungen, auch die Auskunftspflicht) von Dritten gegenüber Behörden "im Zusammenhang mit" direkten Steuern. Ein solcher Zusammenhang besteht in erster Linie in steuerrechtlichen Verfahren, also solchen Verfahren, die der Veranlagung und Einziehung direkter Steuern dienen.

e) *Auskunft gegenüber "Behörden"*

Abs. 4 betrifft die Auskunft Dritter gegenüber Behörden. Im Vordergrund stehen naturgemäss Steuerbehörden. Angesprochen ist aber auch die Meldestelle für Geldwäscherei.<sup>3</sup> Dritte – also namentlich Banken – dürfen der Meldestelle für Geldwäscherei eine Meldung erstatten, wenn die Meldestelle ihrerseits die Informationen nur unter den in Abs. 4 der Volksinitiative genannten materiellen Voraussetzungen (lit. a oder lit. b) weiterleiten darf. Nach dem Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten

---

<sup>3</sup> Sie ist somit nicht etwa eine "Dritte" im Sinne von Abs. 4.

GAFI-Empfehlungen vom 12. Dezember 2014 erstattet die Meldestelle der Strafverfolgungsbehörde namentlich dann Anzeige, wenn begründeter Verdacht besteht, dass Vermögenswerte aus einem qualifizierten Steuervergehen herrühren; dieses wiederum ist definiert als ein Steuerbetrug im Sinne von Art. 186 DBG, wenn die hinterzogenen Steuern pro Steuerperiode mehr als Fr. 300'000.- betragen. Abs. 4 der Initiative lässt eine Auskunft gegenüber der Meldestelle im Fall eines Steuerbetrugs zu (lit. a). Die neue Geldwäschereigesetzgebung (Inkrafttreten am 1. Juli 2015 bzw. 1. Januar 2016) steht folglich im Einklang mit der Initiative. Demgegenüber würde eine Meldepflicht im Fall einer gewöhnlichen, nicht qualifizierten Steuerhinterziehung als Vortat der Initiative widersprechen, denn nach deren Abs. 4 lit. b muss es sich um eine vorsätzliche und fortgesetzte Hinterziehung eines grossen Steuerbetrages handeln.

f) *Person mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz*

Der Schutz der Privatsphäre nach Abs. 4 gilt in persönlicher Hinsicht nur für Personen mit Wohnsitz (natürliche Personen) oder Sitz (juristische Personen) in der Schweiz. Ergänzt wird der so umschriebene Bezug zur Schweiz dadurch, dass in sachlicher Hinsicht direkte Steuern erfasst sind, die von den Kantonen veranlagt und eingezogen werden.

Dementsprechend gilt Abs. 4 beispielsweise weder für eine natürliche Person mit Wohnsitz in der Schweiz, soweit sie (auch) einer Steuerpflicht im Ausland unterliegt, noch für eine natürliche Person im Ausland, die in der Schweiz eine juristische Person zur Verwaltung von Teilen ihres Vermögens gegründet hat, soweit die Steuerpflicht der natürlichen Person im Ausland infrage steht.

g) *"der Auskunftserteilung nicht zustimmt"*

Wenn der in seiner Privatsphäre zu Schützende einer Auskunftserteilung des Dritten gegenüber den Behörden zustimmt, besteht kein Anlass, das Auskunftsrecht der Dritten einzuschränken.

h) *"im Rahmen eines Strafverfahrens"*

Der Schutz der finanziellen Privatsphäre in steuerlichen Belangen soll durch die Volksinitiative unter anderem dadurch gesichert werden, dass Dritte nur im Rahmen eines Strafverfahrens Auskunft erteilen dürfen. Dem Steuerpflichtigen sollen die Verfahrens- und insbesondere die Verteidigungsrechte des Strafverfahrens zustehen, und ein Gericht soll letztlich über die Auskunftserteilung entscheiden. Für den in



Bst. a umschriebenen Steuerbetrug gilt dies schon heute, doch soll vermieden werden, dass durch einfache Gesetzesänderung der Steuerbetrug im Rahmen eines gewöhnlichen Verwaltungsverfahrens verfolgt und geahndet werden kann. Für die in Bst. b umschriebene "schwere Steuerhinterziehung" kommt heute das Verfahren nach Art. 190 ff. DBG zur Anwendung. Auch dieses Verfahren ist ein Strafverfahren; der vorgeschlagene Verfassungstext will sicherstellen, dass es auch hier bei einem Strafverfahren bleibt.

i) *Bst. a: Steuerbetrug*

Bewusst wählt der Initiativtext die Umschreibung des Steuerbetrugs in Art. 186 Abs. 1 DBG. Der Steuerbetrugstatbestand soll so in der Verfassung festgeschrieben werden, wie er Ende 2012 galt und in Lehre, Rechtsprechung und Praxis interpretiert wurde.

Anders als Bst. b nennt Bst. a keine subjektiven Tatbestandsmerkmale. Entsprechend Lehre und Praxis zu Art. 186 DBG erfordert der Steuerbetrug Vorsatz, die Absicht, Steuern zu hinterziehen, und die Absicht einer Täuschung der Steuerbehörden.

Dass der Steuerbetrug ein Handeln "zum Zweck einer Steuerhinterziehung" erfordert, bedeutet nicht, dass auch inskünftig parallel zum Verfahren wegen Steuerbetrugs ein Steuerhinterziehungsverfahren eröffnet und durchgeführt werden müsste. Abs. 4 Bst. a steht einer Revision des Steuerstrafverfahrensrechts, mit der das Nebeneinander der beiden Verfahren aufgehoben würde, nicht entgegen.

j) *Bst. b: "schwere Steuerhinterziehung"*

Der zweite Fall (neben dem Steuerbetrug), bei dem bereits heute Dritte, namentlich Banken, in einem Steuerstrafverfahren auskunftspflichtig sind, ist im Bereich der direkten Steuern die fortgesetzte Hinterziehung grosser Steuerbeträge im Sinne von Art. 190 Abs. 2 DBG. An diese Bestimmung lehnt sich Abs. 4 Bst. b des Initiativtextes an. Die Anlehnung ist jedoch nur eine teilweise: Während alle qualifizierenden Tatbestandsmerkmale der fortgesetzten Hinterziehung grosser Steuerbeträge im Sinne von Art. 190 Abs. 2 DBG letztlich nicht zwingend erfüllt sein müssen, weil die fortgesetzte Hinterziehung grosser Steuerbeträge nur ein Beispielfall einer schweren Steuerwiderhandlung ist (siehe das Wort "insbesondere" in Art. 190 Abs. 2 DBG), müssen *sämtliche* Tatbestandsmerkmale von Abs. 4 Bst. b in jedem Fall erfüllt sein, damit der Tatbestand als solcher erfüllt ist.

Beim subjektiven Tatbestand wird klargestellt, dass nur eine vorsätzliche Hinterziehung den Tatbestand erfüllen kann, wobei sich der Vorsatz auch auf die Fortsetzung der Tathandlung beziehen muss.

"Grosser Steuerbetrag": Gemeint ist damit die Steuerschuld bzw. die Steuerforderung, nicht etwa der Betrag der nicht deklarierten Einkommen oder Vermögenswerte. Zwischen den beiden Grössen besteht zwar ein Zusammenhang, doch führen namentlich grosse Vermögenswerte natürlicher Personen nicht ohne Weiteres zu einem grossen Steuerbetrag im Sinne von Abs. 4 Bst. b.

Der "grosse Steuerbetrag" ist insofern in einem absoluten Sinn zu verstehen, als es nicht auf das Verhältnis zwischen dem nicht deklarierten Betrag und der Steuerschuld ankommt. Das Verhältnis zwischen dem hinterzogenen Steuerbetrag und dem vom Steuerpflichtigen bezahlten Betrag ist demgegenüber bei der Konkretisierung des "grossen Steuerbetrags" zu berücksichtigen: Ist der Anteil des hinterzogenen Betrags an der gesamten Schuld gering, so spricht dies gegen einen "grossen Steuerbetrag".

Der "grosse Steuerbetrag" muss ein hoher, substanzieller Betrag sein. Der Betrag ist namentlich auch deshalb hoch anzusetzen, weil die neue verfahrensrechtliche Einordnung der "schweren Steuerhinterziehung" ansonsten zu einer Vielzahl von Verfahren und einer Schwächung des Schutzes der Privatsphäre führen könnte: Während die Verfahren nach Art. 190 ff. DBG heute von der personell schwach dotierten BSU (Abteilung für besondere Steueruntersuchungen; früher: Besko) durchgeführt werden, kann gemäss dem Verfassungstext irgendeine Strafbehörde wegen "schwerer Steuerhinterziehung" ermitteln bzw. ein Gericht darüber urteilen. Damit entfällt die begrenzende Wirkung des besonderen Verfahrens nach Art. 190 ff. DBG. Dies soll dadurch ausgeglichen werden, dass die hauptsächliche materielle Voraussetzung ("grosser Steuerbetrag") streng gehandhabt wird.

#### *k) Begründeter Verdacht (Abs. 4 und 5)*

Das Auskunftsrecht und gegebenenfalls die Auskunftspflicht Dritter setzen voraus, dass der begründete Verdacht besteht, dass eines der beiden genannten Delikte hinsichtlich aller seiner Tatbestandsmerkmale erfüllt ist (Abs. 4). Der Verdacht darf nicht leichthin angenommen werden; es muss ein konkreter Verdacht aufgrund konkreter Indizien bestehen.

Abs. 5 verlangt, dass das Steuerstrafverfahrensrecht so ausgestaltet wird, dass ein Gericht über das Vorliegen eines begründeten Verdachts entscheidet. Über den Eingriff in die finanzielle Privatsphäre aufgrund eines blossen Verdachts soll ein unabhängiges Gericht entscheiden, nicht eine Steuerbehörde oder eine Exekutive, die unter Umständen ein eigenes Interesse an der Erhebung möglichst hoher Steuern hat.

### **3.4. Abs. 6**

Für die indirekten Steuern sollen die in Abs. 4 und 5 aufgestellten inhaltlichen und verfahrensmässigen Voraussetzungen eines Eingriffs in die finanzielle Privatsphäre im Prinzip gleichermaßen gelten.

### **3.5. Abs. 7**

Abs. 7 knüpft an den Schutz der finanziellen Privatsphäre gemäss Abs. 2 an und hält fest, dass in anderen als in steuerlichen Belangen – diese sind mit Bezug auf Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz in den Abs. 4–6 geregelt – das Gesetz sagt, unter welchen Voraussetzungen Dritte den Behörden Auskünfte erteilen dürfen, die nach ihrem Inhalt im Schutzbereich des Privatsphärenschutzes liegen. Erforderlich ist ein formelles Gesetz.

So soll beispielsweise auch inskünftig die Zivilprozessordnung festlegen, unter welchen Voraussetzungen Dritte – etwa eine Bank – im Rahmen eines Zivilprozesses (zum Beispiel eines Scheidungs- oder Erbprozesses) zur Offenlegung berechtigt sind und verpflichtet werden können.

### **3.6. Übergangsbestimmungen**

#### *a) Abs. 1*

Abs. 1 hält den allgemeinen Grundsatz fest, dass eine geänderte Verfassungsbestimmung mit ihrer Annahme durch Volk und Stände sogleich in Kraft tritt. Die Formulierung verdeutlicht, dass mit der Annahme der Initiative die bisherige Fassung von Art. 13 durch die neue sogleich ersetzt wird.

#### *b) Abs. 2*

Abs. 2 hält fest, dass der Schutz der finanziellen Privatsphäre gemäss Art. 13 Abs. 2 und der Schutz der finanziellen Privatsphäre in steuerlichen Belangen nach Massgabe von Art. 13 Abs. 4 ab dem Moment ihres Inkrafttretens für alle rechtsanwendenden Behörden massgebend sind. Bewusst verwendet der Initiativtext die Formulierung von Art. 190 BV und stellt damit zweierlei klar:

Erstens wird indirekt ausgesagt, dass die genannten Abschnitte des Initiativtextes unmittelbar anwendbar sind (denn nur solche Bestimmungen können "für alle rechtsanwendenden Behörden massgebend" sein), das heisst, dass die Behörden, einschliesslich Gerichte, direkt verpflichtet sind, diese Abschnitte anzuwenden, und dass die Normadressaten sich direkt darauf berufen können. Es bedarf keiner Ausführungsregelung, damit die genannten Abschnitte anwendbar werden (wobei eine Ausführungsregelung wünschbar ist und darum in Abs. 3 der Übergangsbestimmungen verlangt wird).

Zweitens sind die in Abs. 2 der Übergangsbestimmung genannten Abschnitte von Art. 13 "massgebend" im Sinne der Lehre, Rechtsprechung und Praxis zu Art. 190 BV. Dies hat zur Konsequenz, dass die genannten Abschnitte mit ihrem Inkrafttreten widersprechenden Bestimmungen auf Gesetzesstufe (und ohnehin solchen auf Verordnungsstufe) vorgehen: Zwar sind solche Gesetzesbestimmungen "massgebend" im Sinne von Art. 190 BV, doch sind es die angesprochenen Abschnitte in Art. 13 der Volksinitiative gleichermassen, sodass eine Kollision von Normen vorliegt, die beide "massgebend" sind; in einem solchen Kollisionsfall geht das neuere, spezifischere Verfassungsrecht dem Gesetzesrecht vor. Genau dieser Vorrang wird mit der gewählten Formulierung bezweckt.

#### c) Abs. 3

Im Fall der Annahme der Volksinitiative werden die Gesetze und die Ausführungsregelungen an die neue Verfassungsbestimmung anzupassen sein. Um eine rasche Umsetzung zu gewährleisten und um zu vermeiden, dass die Gerichte und Behörden aufgrund von Abs. 2 der Übergangsbestimmungen im grossen Stil rechtsschöpferisch tätig werden und Verfassungsgerichtsbarkeit betreiben müssen, wird der Bundesrat in Satz 2 Abs. 3 der Übergangsbestimmungen zu einer raschen Ausführungsregelung angehalten.

## 4. Anlass zur Lancierung der Initiative

Das Bankgeheimnis, korrekter ausgedrückt, das *Bankkundengeheimnis*, schützt die wirtschaftliche Privatsphäre der Bankkundinnen und Bankkunden gegenüber Dritten. Es wurde nicht zugunsten der Banken geschaffen und dient auch nicht dem Interesse der Banken, sondern dem Interesse der Bankkunden – genau wie das Arztgeheimnis nicht den Ärzten dient, sondern den Patientinnen und Patienten. Wie rasch Bankinstitute bereit sind, das Bankkundengeheimnis preiszugeben, um ihre vermeintlichen Interessen vor jene der Kunden zu stellen, haben die vergangenen Jahre leider auch in der Schweiz zur Genüge gezeigt. Für den Erfolg unseres Finanzplatzes war nicht das Bankkundengeheimnis massgebend, sondern die politische Stabilität, Sicherheit und die guten Dienstleistungen. Hinzu kommen Rechtssicherheit, eine geografische Lage inmitten Europas, die global vernetzte Wirtschaft.

Entgegen der Behauptung von Politikern des In- und Auslandes hat das Bankkundengeheimnis nicht das Ziel, Vergehen oder Verbrechen zu fördern und den Staat um seine steuerlichen Ansprüche zu betrügen. Vielmehr ist das schweizerische Bankkundengeheimnis Ausdruck unseres einzigartigen Vertrauensverhältnisses zwischen dem Staat und seinen Bürgern. Glauben wir nun plötzlich auch in der Schweiz, ein misstrauischer und repressiver Staat sei unserem System überlegen? Wollen wir unser Staatsverständnis wirklich demjenigen der anderen Länder anpassen? Müssen

wir wegen ausländischen Steuerhinterziehern ein für uns Schweizer geschaffenes Gesetz verschlechtern? Es gibt gute Gründe, um bei unserem Erfolgsmodell zu bleiben und nicht vor dem internationalen Druck und Zwang einzubrechen. Es führte dazu, dass die Schweizer Steuerzahler nachweislich zu den ehrlichsten der Welt gehören. Dennoch wird Steuerbetrug auch bei uns von den Strafverfolgungsbehörden geahndet. Auch bei Steuerhinterziehung können die Steuerbehörden detaillierte Auskünfte verlangen und Nachsteuern sowie massive Bussen erlassen.

Angesichts wiederholter, sogar rückwirkend verfügter, von den obersten politischen Behörden gerechtfertigter Verletzungen des Bankkundengeheimnisses soll jetzt die Privatsphäre der Individuen mittels Ergänzung der Bundesverfassung ausdrücklich als Verfassungsrecht verankert werden. In der geltenden Bundesverfassung wird der Schutz der Privatsphäre nur als Überschrift über Artikel 13 postuliert, findet sich aber im eigentlichen Verfassungstext nicht mehr. Dies soll durch Zufügung eines Absatzes 1 geändert werden. Ein Absatz 4 soll hinzugefügt werden, um die finanzielle Privatsphäre und deren allfällige Einschränkung zu substantiieren und die in der Schweiz einzigartige, bewährte Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und schwerer Steuerhinterziehung einerseits und einfacher Steuerhinterziehung andererseits festzuhalten. Insbesondere soll es auch darum gehen, den Steuerbetrug zwecks klarer Abgrenzung zu definieren. Absatz 6 nimmt insbesondere auch Bezug auf die indirekten Steuern, die heute betreffend Auskunftsberechtigung Dritter ungenügend geregelt sind und deshalb wenig Schutz der Privatsphäre bieten.

Anliegen der Initianten ist es, das Bankkundengeheimnis und die damit verbundenen Grundwerte wenigstens im Inland zu schützen. Die vorgeschlagene Volksinitiative soll grundsätzlich den Anspruch jeder Person auf den Schutz der Privatsphäre, speziell auch den Schutz der finanziellen Privatsphäre für in der Schweiz domizilierte Personen, in Artikel 13 der Bundesverfassung verankern. Das Bankkundengeheimnis schützt dabei aber nach wie vor nicht bei Strafuntersuchungen wegen Vergehen oder Verbrechen. Zu den Vergehen zählt selbstverständlich der Steuerbetrug. Mit dieser Initiative wollen wir den Ruf der Schweiz als Bewahrerin von persönlicher Freiheit und Privatsphäre bekräftigen. Und wir verhindern gleichzeitig, dass Steuerbeamte schon in der Veranlagungsperiode unsere Bankkonten auskundschaften.

Der vorliegende Initiativtext wurde von verschiedenen Staats-, Verfassungs-, Steuer-, Wirtschafts- sowie Strafrechtlern begutachtet und für gut befunden.

## **5. Die Privatsphäre als Grund- und Menschenrecht**

Die Privatsphäre ist der nicht-öffentliche Bereich, in welchem der Mensch – unbehelligt von äusseren Einflüssen – sein Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit wahrnimmt. Die neuzeitlichen Ideen von Humanismus, Liberalismus und der individuellen Menschenrechte stehen im Gegensatz zum Feudalismus und späteren Kollektivismus, Faschismus, Nationalsozialismus und Kommunismus. Diese totalitären

Ideologien zerstörten im Namen eines angeblichen Gemeinwohls die Freiheitrechte des Einzelnen. Sie erforschten und verfolgten mit Geheimpolizeien abweichende Meinungen und bekämpften auch die finanzielle Privatsphäre, sei es durch strengste Devisenbestimmungen, sei es durch brutale Enteignung aus Rassen- oder Klassen- gründen.

Speziell in den USA hat demgegenüber die Privatsphäre (Privacy) eine stolze Tradition und leitet sich aus dem 4. Zusatzartikel der amerikanischen Verfassung ab. Das Recht auf Privatsphäre ist ausdrücklich auch das Recht, in Ruhe gelassen zu werden („The right to be let alone“). Auch der schweizerische Bundesstaat hat ein einmaliges Vertrauensverhältnis zwischen Staat und Bürgern geschaffen. Jede Gemeinde kann die Höhe ihrer Steuern demokratisch bestimmen; der Staat ist von unten nach oben organisiert und darum sparsamer als anderswo. Zu keinem Zeitpunkt hatte der Staat direkten Einblick in die finanziellen Verhältnisse seiner Bürger. Die Privatsphäre gegenüber dem Staat ist auch in wirtschaftlicher Hinsicht strikte zu verteidigen. Ein automatischer Informationsaustausch, also die Schaffung des „gläsernen Bürgers“, ist entschieden abzulehnen. Der direkte Zugriff der Steuerämter auf die privaten finanziellen Verhältnisse unserer Bürger verletzt das Recht auf Schutz der Privatsphäre, widerspricht unserem Selbstverständnis und ist einzig Ausdruck des Misstrauens.

Das Recht auf Privatsphäre ist als Grund- und Menschenrecht in allen modernen Demokratien verankert. Die folgenden völkerrechtlichen Pakte und Konventionen garantieren unter anderem den Schutz der Privatsphäre:

- UNO-Pakt II, Art. 17
- UNO-Kinderrechtskonvention, Art. 16
- Europäische Menschenrechtskonvention EMRK, Art 8.

Zur Privatsphäre gehören der Schutz personenbezogener Daten und die Unverletzlichkeit des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, des Privat- und Familienlebens sowie die Unverletzlichkeit der Wohnung. Die Gesellschaft hat die Aufgabe, den Wert und die Würde des Einzelnen und seine Grund- und Menschenrechte zu schützen und zu verteidigen. Bei Verletzung von Grundrechten, die verfassungsmässige Rechte sind, besteht die Möglichkeit einer Beschwerde ans Bundesgericht.

Verstösse gegen die Privatsphäre sind oftmals verbunden mit einer Beschädigung des Vertrauensprinzips in der Gesellschaft. Dieses Vertrauensprinzip ist aber eine entscheidende Grundlage des gemeinschaftlichen Zusammenlebens. Eine Einschränkung des Rechts auf Privatsphäre kann nur auf strengen gesetzlichen Grundlagen etwa im dagegen stehenden öffentlichen Interesse oder bei Strafverfolgung eingeschränkt werden. Dem Menschen muss ein spezifischer Bereich verbleiben, in dem er sich frei und ungezwungen verhalten kann, ohne dass Dritte davon Kenntnis erhalten und ohne dass er beobachtet oder abgehört wird. Zu dieser Privatsphäre gehört unbestrittener Massen auch die finanzielle Privatsphäre.

In der Schweiz wird die Privatsphäre durch generelle Normen wie Art. 13 der Bundesverfassung mit dem Schutz vor staatlichen Übergriffen sowie durch Art. 28 des Zivilgesetzbuches mit dem Schutz vor privaten Übergriffen geschützt. Weitere Spezialnormen dienen demselben Zweck. Die Privatsphäre darf nur durch ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse verletzt werden. Heute ist aber die finanzielle Privatsphäre gefährdet wie kaum je in den vergangenen Jahrzehnten. Fiskalische Politiker, etatistische Linke, Steuer- und andere Behörden des In- und Auslandes, Geheimdienstler, angebliche Terrorbekämpfer, Kriminelle, Geschäftskonkurrenten, Journalisten und andere Mitmenschen haben es auf unsere persönlichen Daten abgesehen.

## **6. Rechtliche Grundlagen**

Der Schutz der ökonomischen Privatsphäre der Bankkunden auferlegt den Banken grundsätzlich die Pflicht, Verschwiegenheit gegen alle die Kunden betreffenden Tatsachen zu wahren. Diesem Berufsgeheimnis unterliegen nicht nur die Angestellten der Banken, sondern ebenso deren Organe, Liquidatoren, Sanierungsbeauftragten, Revisionsstellen usw. Das Bankkundengeheimnis ist in Artikel 47 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (kurz Bankengesetz BankG) vom 8. November 1934 festgeschrieben. Dieses Bankengesetz mit seinen Vorschriften über Geheimhaltung und aufsichts- sowie zivilrechtlichen Sorgfaltspflichten bietet die Grundlage, dass eine Bank überhaupt die Bewilligung für ihre Tätigkeit erhält. Hinzu kommen zahlreiche Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei, wie sie im Gesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997 festgehalten und in der „Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken“ durch die Bankier-Vereinigung konkretisiert sind. Dasselbe gilt für die im Strafgesetzbuch Art. 305 vorgeschriebene „nach den Umständen gebotene Sorgfalt“ bei Entgegennahme von Vermögenswerten. Neben der staatlichen Aufsicht durch die Finma (Finanzmarktaufsichtsbehörde) existiert die Selbstregulierungsorganisation der Banken mit wiederum eigenem Aufsichtsorgan (Schweizerische Bankiervereinigung). Aktuell ist die Gewährung einer einwandfreien Geschäftstätigkeit nur gegeben, wenn die Identität der Bankkunden und der wirtschaftlichen Berechtigten gewährleistet ist. Man kann heute feststellen, dass die Schweiz die strengsten Geldwäschereigesetze der Welt hat.

Das Schweizer Bankkundengeheimnis ist wegen des völkerrechtlich geltenden Territorialprinzips grundsätzlich auf das schweizerische Staatsgebiet begrenzt. Unser Bankkundengeheimnis kann demnach nicht verhindern, dass im Ausland zugängliche Bankdaten eingesehen werden, doch können auch im Ausland begangene Bankkundengeheimnisverletzungen in der Schweiz bestraft werden. Wird nicht der offizielle Rechtshilfeweg eingehalten, dürfen ausländische Behörden auf unserem Territorium nicht fahnden. Andernfalls können sie gemäss Strafgesetzbuch Art. 271 und 273 we-

gen verbotener „Handlungen für einen fremden Staat“ beziehungsweise wegen wirtschaftlichem Nachrichtendienst bestraft werden. Für die Schweiz absolut nicht hinnehmbar ist die Unterlaufung des völkerrechtlichen Territorialprinzips durch das Kopieren von Bankdaten und anschliessende Weitergabe oder Verkauf an ausländische Behörden.

Verstösse gegen das Bankkundengeheimnis stellen im Gegensatz zu andern Berufsgeheimnissen ein Officialdelikt dar. Polizei und Strafverfolgungsbehörden sind demnach bei Kenntnis eines möglichen Straftatbestandes zur Strafverfolgung verpflichtet. Verurteilte Bankangestellte können bei vorsätzlicher Verletzung des Bankkundengeheimnisses mit Gefängnis bis zu drei Jahren oder einer Geldstrafe, bei fahrlässiger Verletzung mit bis zu 250'000 Franken bestraft werden. Gemäss Obligationenrecht Art. 398 wird die Bank im Falle einer Bankkundengeheimnisverletzung schadenersatzpflichtig.

Es gibt indessen auch Strafnormen, die das Bankkundengeheimnis relativieren und begrenzen. Zu nennen wären hier speziell die internationale sowie die interkantonale Rechtshilfe bei Erfüllung eines Straftatbestandes in der Schweiz. Dies gilt insbesondere im Falle von Insiderhandel, Manipulationen des Kurses, organisiertem Verbrechen, Korruption oder Steuerbetrug. Ausnahmen können auch bestimmte Auskünfte bei Erbgängen, Zeugnispflicht in Gerichtsverfahren, Zwangsvollstreckungen usw. darstellen. Bei Verdacht auf kriminelle Machenschaften sind die Banken zur Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei verpflichtet. Auch wurden verschiedentlich so genannte „Potentatengelder“ ausländischer Machthaber eingefroren. Gegenüber der Aufsichtsbehörde Finma gibt es ebenfalls kein Bankkundengeheimnis, darf diese doch alle in ihren Auskunftsbereich fallenden Auskünfte verlangen.

## **7. Unterscheidung Steuerbetrug/Steuerhinterziehung**

Bei Steuerhinterziehung nach schweizerischem Recht wird das Bankkundengeheimnis für Schweizer Steuerpflichtige nicht aufgehoben (ausser im Fall einer sogenannten schweren Steuerwiderhandlung). Die Steuerhinterziehung besteht als „einfache Steuerwiderhandlung“ darin, dass ein Steuerpflichtiger ein Vermögen oder Einkommen nicht deklariert. In diesen Fällen müssen und können die Steuerbehörden die notwendigen Belege beim Steuerpflichtigen einfordern. Wenn der Steuerpflichtige dieser Aufforderung nicht nachkommt, wird er zu Gunsten des Staates eingeschätzt und erhält zusätzlich zur Nachsteuer eine Ordnungsbusse.

Demgegenüber stellt der Steuerbetrug nach schweizerischem Recht eine qualifizierte Steuerwiderhandlung dar. Dies ist dann der Fall, wenn der Steuerpflichtige gefälschte Dokumente einreicht, etwa abgeänderte Lohnausweise, Liegenschafts- oder Wert-



schriftenverzeichnisse usw., um die Steuerbehörden zu täuschen. Dieser Steuerbetrug hat eine Strafverfolgung des betreffenden Kantons zur Folge, wobei die Bank zur Zeugenaussage verpflichtet ist und das Bankkundengeheimnis aufgehoben werden kann.

Die Steuerehrlichkeit ist in der Schweiz höher als in allen übrigen europäischen Ländern. Dies belegt die Effizienz unseres Steuersystems wie unseres Steuersanktionensystems. Es beruht auf dem Vertrauensprinzip und muss beibehalten werden. Schon heute ist der Begriff Steuerhinterziehung beinahe uferlos weit definiert. Steuerhinterziehung liegt bei uns schon dann vor, wenn jemand fahrlässig und unvorsichtig nicht verhindert, dass der Staat zu wenig Steuern einzieht. Wenn ein Steuerbeamter sich verrechnet oder etwas übersieht, muss ihn der Steuerpflichtige aktiv darauf aufmerksam machen. Für den Fall, dass er dies unterlässt, macht er sich bereits der Steuerhinterziehung schuldig und damit strafbar. Es wäre verheerend, eine so weit gefasste Übertretung zu einem Straftatbestand des gemeinen Strafrechts, also zu einer kriminellen Tat, zu machen.

## **8. Kurze Geschichte des Bankkundengeheimnisses**

Seit Jahrhunderten wahren die Schweizer Banken die Privatsphäre ihrer Kundinnen und Kunden. Das Bankkundengeheimnis basiert auf dieser langen Kultur der Verschwiegenheit bei Handelsgeschäften der Privatbanken etwa in Zürich, St. Gallen, Bern, Basel oder Genf. Der Aufstieg und Erfolg unseres Finanzplatzes beruht neben qualitativ guten Dienstleistungen vor allem auf der politischen Stabilität und der Rechtssicherheit unseres Landes. Schon während des Ersten Weltkriegs brachten zahlreiche Ausländer ihr Geld in die Schweiz, um es den unsicheren politischen Zeitläufen möglichst zu entziehen. Während der Jahre der Weltwirtschaftskrise nach 1929 begannen die umliegenden Staaten eine strenge Devisenbewirtschaftung und wollten herausfinden, welche ihrer Bürger Geld in der Schweiz hatten. Vor allem Deutschland und Frankreich versuchten, die „Kapitalflucht“ zu unterbinden, doch die Schweizer Banken wahren das Bankkundengeheimnis. Als 1932 ein Basler Bankdirektor mit einer Kundenliste von Franzosen in Paris verhaftet wurde, stellte die Schweiz die Bekanntgabe von Kundendaten unter Strafe. Ausländische Spitzel stifteten schon damals Schweizer Bankmitarbeiter an, Daten gegen Geld zu verraten.

Eine formelle gesetzliche Verankerung erfuhr das Bankkundengeheimnis als Officialdelikt 1934 in Artikel 47 des Gesetzes über die Banken und Sparkassen. Dieses 1935 in Kraft getretene Gesetz wurde in der Volksabstimmung ohne Opposition genehmigt und auch darum erlassen, weil der Staat die nach der staatlichen Rettung der Schweizerischen Volksbank von 1933 eine stärkere Aufsicht ausüben wollte; die Banken mussten einwilligen, sich künftig von der Bankenkommission kontrollieren zu lassen.

Der in der Schweiz gebotene Schutz der Vermögensverhältnisse war ein wichtiger Anker der persönlichen Freiheit inmitten von totalitären Staaten. 1935 kam es zu einem Dringlichen Bundesbeschluss („Spitzelgesetz“), 1942 wurde im neuen Strafbuch mit Art. 273 der Tatbestand des „wirtschaftlichen Nachrichtendienstes für fremde Staaten“ festgehalten.

Weil die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs notgedrungen auch mit den Achsenmächten Handel trieb und zwecks Aufrechterhaltung einer unabhängigen Währungspolitik auch Gold kaufte und weil die USA die in den Vereinigten Staaten liegenden Schweizer Goldreserven blockierten, kam es zu längeren Spannungen wegen dieses Goldbestandes und den deutschen Guthaben. Dank des Washingtoner Abkommens und der Hartnäckigkeit der Schweizer Diplomaten gelang 1946 eine gütliche Einigung, ohne das Bankkündengeheimnis ernsthaft zu beschädigen.

Anfang der 1960er Jahre kam es erstmals zu Kritik am Schweizer Bankkündengeheimnis wegen nachrichtenlosen Vermögen möglicher Holocaustopfer; dies sollte sich 1996/97 mit noch weit grösserer Heftigkeit wiederholen. Der Bundesrat erliess eine Such- und Meldepflicht und speiste mit dem gefundenen Geld einen Spezialfonds zur Wiedergutmachung. Die OECD kritisierte unser Land vermehrt wegen „Steuerflüchtlings“, was seit 1966 die Banken zu PR-Kampagnen für das Bankkündengeheimnis veranlasste. In der Nachkriegszeit war die Schweiz im Vergleich zum restlichen Europa eine eigentliche Tiefzinsinsel. In den 1970er Jahren herrschten sogar Negativzinsen; die Ausländer zahlten also Zins, um Geld in der Schweiz deponieren zu können. Dies war weniger Schuld der sicheren, stabilen Schweiz, sondern eine Folge der Zustände in vielen andern Ländern mit Inflation, Verstaatlichung, Enteignung, Rechtsunsicherheit oder Verfolgung. 1977 erschütterte der SKA-Chiasso-Skandal die Schweizer Bankenwelt, was zu verstärkten Sorgfaltspflichtmassnahmen führte. Eine Volksinitiative der SP Schweiz zur Abschaffung des Bankkündengeheimnisses scheiterte 1984 mit 73 Prozent der Stimmen vor dem Souverän.

Die andauernde Krise im Nahen und Mittleren Osten, die Währungskrise des Euro-Raumes sowie die Überschuldung der westlichen Industriestaaten und neuerdings angedrohte Zwangsabgaben und Enteignungen in Frankreich und Deutschland führten wiederum zu einem erheblichen Geldzufluss in den Schweizer Finanzplatz. Die Schweiz stand trotz mancher Fehler besser da, weil sie weder dem EWR noch der EU beigetreten war und 2001 eine Schuldenbremse eingeführt hatte. Angesichts leerer Kassen führen aber andere Staaten und deren internationale Organisationen seit Beginn des 21. Jahrhunderts einen sich verschärfenden Wirtschaftskrieg, dem die Schweizer Behörden sehr hilflos und allzu nachgiebig begegnen.

## **9. Angriffe von EU, USA und OECD**

Noch im Jahre 2008 hielt der Bundesrat das Bankkündengeheimnis für unverhandelbar. Finanzminister Hans-Rudolf Merz erklärte am 19. März 2008 im Parlament an

die Adresse des Auslandes: „An diesem Bankkundengeheimnis werdet Ihr euch die Zähne ausbeissen.“ Am 7. Februar 2010 meinte der Bundesrat zum Bankkundengeheimnis: „Irgendwann müssen wir diese Diskussion führen.“

Um die Geldwäscherei und den Terrorismus zu bekämpfen, hatte man bereits zahlreiche Standesregeln, eine strenge Bankenaufsicht und die weltweit schärfste Sorgfaltspflichtvereinbarung geschaffen. Die 2005 in Kraft getretene Zinsbesteuerung mit der EU hat zudem das Bankkundengeheimnis für EU-Bürger bei den indirekten Steuern ausser Kraft gesetzt. Der EU ist nicht nur das Bankkundengeheimnis der Schweiz ein Dorn im Auge, sondern auch jenes in EU-Mitgliedstaaten wie Österreich, Belgien, Luxemburg, die Kanalinseln, Monaco oder des EWR-Mitglieds Liechtenstein.

Bei den Schengen-Verträgen versprach der Bundesrat, damit sei nun das noch verbleibende Bankkundengeheimnis auf Dauer gesichert. In der bundesrätlichen Botschaft findet sich das Wort „Bankkundengeheimnis“ 41 Mal. Im Text des Abkommens hingegen sucht man den Begriff vergeblich – das Bankkundengeheimnis war gar nie Gegenstand des Vertrags. Das bundesrätliche Versprechen war leider nichts wert. Der Bundesrat hat nicht nur die Schweizer Stimmberechtigten hinters Licht geführt, sondern auch alle Ausländer, die glaubten, sie seien durch das Bankkundengeheimnis nachhaltig geschützt.

Im Februar 2009 beging der Bundesrat im Steuerstreit mit den USA den unverzeihlichen Fehler, Kundendaten der UBS auszuliefern und so die bisherige Rechtssicherheit unwiederbringlich und rückwirkend zu schädigen. Seither sind in der Schweiz auch innenpolitisch die Dämme gebrochen. Die einen setzen sich ein für eine Abgeltungssteuer, die Linke und sogar kantonale Finanzdirektoren oder Bankenvertreter im Schlepptau der Finanzministerin fordern sogar den automatischen Informationsaustausch innerhalb der Schweiz, also den „gläsernen Bürger“.

Auf internationalen Druck der G20 und der OECD fasste der Bundesrat am 13. März 2009 den Entschluss, den OECD-Standard Art. 26 bei der Amtshilfe bei allen Steuerdelikten, auch bei Steuerhinterziehung, zu übernehmen. Unsere Regierung war nicht bereit, in dieser Frage von ihrem Veto-Recht Gebrauch zu machen. Für die Steuerpflichtigen in der Schweiz änderte sich vorerst nichts. Zahlreiche Doppelbesteuerungsabkommen gemäss OECD-Standard passierten in der Folge das Parlament.

Damit verschwand die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung im Verhältnis zu ausländischen Kunden. Nach massiven Drohungen aus den USA gegen elf Schweizer Banken stimmte das Parlament im März 2012 sogar den so genannten Gruppenanfragen zu. Anstatt nur bei konkreten Verdachtsfällen sollen nun eigentliche Fishing Expeditions möglich werden. Damit ist das Bankkundengeheimnis bei Rechtshilfesuchen gegenüber ausländischen Staatsbürgern faktisch aufgehoben. Diese laufende Änderung des anwendbaren Massstabs zeigt: Ändern

wir nun das System im Inland, dürfte es wohl keine Garantien geben, dass in ein paar Jahren nicht auch Bagatellfälle kriminalisiert werden.

In den letzten Jahren hat sich das Problem des ausländischen wirtschaftlichen Nachrichtendienstes gegen unser Bankkundengeheimnis aufs Massivste verschärft. Wie in den 1920er und 1930er Jahren werden wiederum Dutzende von Spionen durch die Regierungen fremder Staaten auf unsere Banken angesetzt und begehen verbotene Handlungen zum Schaden der Schweiz. Deutsche Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, aber auch französische Amtsstellen entsenden Spitzel, um das Bankkundengeheimnis auszuhebeln oder um Bankmitarbeiter zur Verletzung des Bankkundengeheimnisses anzustiften. Einzigartige Rechtsbrüche unter angeblich „befreundeten Staaten“ stellen auch die Käufe von gestohlenen Bankdaten dar. Die gegenwärtige Schweizer Rechtsprechung fällt gegenüber der Verletzung des Bankkundengeheimnisses lächerlich geringe Strafurteile aus. Parallel zu dieser Initiative soll deshalb auf Gesetzesstufe die Verletzung des Bankkundengeheimnisses viel schärfer geahndet werden, als dies heute der Fall ist.

## **10. Argumente der Gegner und Widerlegung**

*Die Schweizer versuchen, die Steuern so weit zu hinterziehen, dass sie gerade noch vom Bankkundengeheimnis geschützt sind.*

Das ist falsch, denn die Schweiz steht an der Spitze der Steuerehrlichkeit. Die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung ist ein typisches Merkmal des schweizerischen Steuersystems. Bei Steuerbetrug wird die Strafverfolgungsbehörde aktiv, bei Hinterziehung hingegen das Steueramt. Das System hat sich bewährt – warum also sollen wir es ändern?

*Weil die meisten Geschäftsleute und Steuerzahler ehrlich sind, macht die strafrechtliche Unterscheidung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug ohnehin keinen Sinn mehr.*

Unser Steuersystem ist Ausdruck eines einmaligen Vertrauensverhältnisses zwischen Staat und Bürger und deshalb besonders schützenswert. Wenn die Steuerbehörden Fragen oder gar einen Verdacht haben, nehmen sie mit dem Steuerpflichtigen Kontakt auf, leiten womöglich eine Untersuchung ein und kommen üblicherweise an die nötigen Informationen. Eine Steueruntersuchung ist mit Sicherheit nichts Angenehmes, und die Bussen können sehr saftig ausfallen. Wäre es uns wirklich lieber, dass unsere Bank in einem Verdachtsfall gleich unsere ganzen Daten herausgibt und wir in ein Strafverfahren verwickelt werden?

*Gegenüber Ausländern wurde die Unterscheidung bereits mehrfach ausser Kraft gesetzt. Warum also soll sie gleichsam symbolisch in der Verfassung verankert werden?*

Die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung ist heute schon gesetzlich verankert. Weil nun aber Gesetze ständig geändert werden, wollen wir den Schutz der Privatsphäre, insbesondere auch in finanziellen Belangen, für in der Schweiz ansässige Personen in der Verfassung festschreiben. Das Vertrauensverhältnis zwischen Staat und Bürger ist ein hohes Gut. Sollte unser System künftig auf einem grundlegenden Misstrauen gegenüber dem Bürger basieren, wird der Staat auch Misstrauen ernten.

*Man kann doch nicht behaupten, die Schweizer Steuerzahler drohten allzu rasch kriminalisiert zu werden, wenn auch Bagatellfälle von Steuerhinterziehung ins Visier kämen. Schliesslich kann man die schwere Steuerhinterziehung vernünftig definieren.*

Wer garantiert uns, dass in zehn Jahren ein Bagatellfall nicht plötzlich als schwere Steuerhinterziehung taxiert wird? Und wer definiert den Verdachtsmoment? Es besteht die Gefahr der Willkür. 2008 war das Bankkundengeheimnis noch nicht verhandelbar. Bereits ein Jahr später wurde die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung für Ausländer aufgehoben, wobei betont wurde, dass ein Zugriff auf Daten nur in ganz konkreten Verdachtsfällen mit Angabe des Kundennamens, der Bank und der Kontonummer möglich sei. Und nur kurze Zeit später liess man dann sogar Gruppenanfragen zu, was faktisch einer „Fishing Expedition“ entspricht. Ähnlich kann es im Inland passieren, wenn wir jetzt nicht den Riegel schieben.

*Auch Bankenvertreter sagen, das Bankkundengeheimnis für Steuersünder sei doch endgültig Geschichte. Wer das Gegenteil will, ist auf Nostalgiekurs.*

Das sind die gleichen, die noch vor vier Jahren sagten, dass das Bankkundengeheimnis nicht verhandelbar sei. Und sie haben den springenden Punkt nicht verstanden: Es geht nicht darum, Steuersünder zu schützen, sondern wir dürfen staatspolitische Grundwerte nicht ohne Not über Bord werfen. Was man heute preisgibt, ist für immer verloren.

*Es bringt doch auch den Schweizern nichts, wenn wir an der heutigen Regelung festhalten.*

Unbestritten besteht in vielen Staaten eine Tendenz, unter irgendwelchen Deckmäntelchen in die Privatsphäre ihrer Bürger einzugreifen – die Sündenliste ist in der Tat lang. Angesichts dieser weltweiten Entwicklung kommt dem Schutz auch der finanziellen Privatsphäre ein hoher Wert zu. Die Schweiz hat sich aus ihrer Tradition heraus immer für die Bewahrung von möglichst viel persönlicher Freiheit eingesetzt. Dieses System wird von den Bürgerinnen und Bürgern belohnt.

*Schon heute begeht doch jemand eine Art bestrafenswerten Betrug, wenn er bedeutende Vermögens- oder Einkommensteile gegenüber dem Fiskus verschweigt.*

Wer Steuern hinterzieht und dabei Dokumente fälscht, verfälscht oder manipuliert, begeht Steuerbetrug und wird strafrechtlich verfolgt. Wenn jemand steuerrelevante Fakten dem Fiskus unterschlägt, wird er nachbesteuert und massiv gebüsst.

*Die Finanzdirektoren und Steuerbehörden der Kantone fühlen sich gegenüber ausländischen Steuerbehörden zu Recht diskriminiert.*

Niemand wird diskriminiert. Das ist das Argument von Fiskalisten und Etatisten. Als wir gegenüber dem Ausland klein beigaben, wurde beteuert, dass in der Schweiz selbstverständlich das bewährte Steuersystem erhalten bleibe. Und heute präsentiert man uns den Umkehrschluss: Weil das Bankkundengeheimnis gegenüber Ausländern aufgehoben wurde, müsse dies nun auch für in der Schweiz ansässige Bürger gelten. Wir sind daran, uns selbst zu demontieren.

*Der Schweizer Finanzplatz kann in Zukunft auch ohne Bankkundengeheimnis für Steuerhinterzieher bestehen.*

Die Initiative geht über die Frage des Finanzplatzes hinaus und betrifft das grundsätzliche Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Aber selbstverständlich hat der schweizerische Finanzplatz ohne Schutz der Privatsphäre eine schlechtere Zukunft, da ein wichtiges, schützenswertes Gut für Kunden wegfällt. Dabei geht es nicht um den Schutz vor Verfolgung von Steuerdelikten. Steuerhinterziehung soll und wird weiterhin verfolgt werden. Wenn das Bankkundengeheimnis auch im Inland fällt, unser Steuersystem nach ausländischen Massstäben neu definiert beziehungsweise durch eine unpraktikable „Finanzplatzstrategie“ gestaltet wird und die inländische Steuerbehörde nach dem Vorbild des automatischen Informationsaustausches freien Zugang zu allen Bankdaten erhält, wird unser Finanzplatz demontiert werden. Die ausländischen Finanzzentren würden applaudieren.

## **11. Literatur**

Althaus Stämpfli, Annette: Kundendaten von Banken und Finanzdienstleistern. Datenschutz und Bankkundengeheimnis versus Offenlegungspflichten und Outsourcing. 2. Aufl. Bern 2009.

Aubert, Maurice; Kernen, Jean-Philippe; Schönle, Herbert u.a.: Das schweizerische Bankgeheimnis. Tragweite und Grenzen im schweizerischen Privat-, Straf-, Verwaltungs-, Steuer- und Prozessrecht, im Rahmen der internationalen Vereinbarungen und nach der Rechtsprechung der Vereinigten Staaten. Aus dem Französischen übers. von Hildegard Stauder. Bern 1978.

Aubert, Maurice: Das schweizerische Bankgeheimnis. Allgemeine Tragweite und jüngste Entwicklungen. 2. Aufl. Genf 1997.

Bankgeheimnis und internationale Steuerfragen. Der Schweizer Standpunkt. Eidgenössisches Finanzdepartement EFD. Bern 2009.

Bankgeheimnis. „Wir demontieren uns selbst“. Der Bankier Thomas Matter (SVP) will den Schutz der finanziellen Privatsphäre in der Verfassung verankern. Was bringt das? In: Die Weltwoche Nr. 45, S. 26.

Basel II: Folgen für Kreditinstitute und ihre Kunden, Bankgeheimnis und Bekämpfung von Geldwäsche. Schriftenreihe der Bankrechtlichen Vereinigung 22. Berlin 2004.

Bauen, Marc; Rouiller, Nicolas: Schweizer Bankkundengeschäft. Einführung für Bankkunden und ihre Berater. Bankkonto, Bankverträge, Bankgeheimnis, Private Banking, E-Banking. Zürich 2010.

Blattner, Niklaus: Bankkundengeheimnis – Tradition und Aktualität. Die internationale Diskussion als Anstoss. In: Der Schweizer Treuhänder 73, Nr. 10 (1999), S. 891-896.

Brestel, Heinz: Wie sicher ist das Schweizer Bankgeheimnis? Bern 1984.

Brotschi, Markus: Wie ernst ist es der SVP mit ihrer Volksinitiative? In: Tages-Anzeiger, 2.11.2012, S. 5.

Cocca, Teodoro D.: Bankgeheimnis im Wandel. Bedeutung und Perspektiven für das Private Banking. In: Die Volkswirtschaft 82, H. 6 (2009), S. 8-12.

Das schweizerische Bankgeheimnis. Dichtung und Wahrheit. Handelsbank N.W. Zürich 1982.

Das schweizerische Bankgeheimnis und OECD-Musterabkommen. In: Die Volkswirtschaft 82, H. 6 (2009), S. 3-33.

Den Otter, Matthäus J.: Bankgeheimnis und EWR, unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Zusammenarbeit der Bankaufsichtsbehörden. Bern 1993.

Fahr, Robert: Bankgeheimnis und Bankauskunft in der Praxis. 7. Aufl. Köln 2012.

Frommelt, Heinz J.: Das liechtensteinische Bankgeheimnis. Zürich 1988.

Geiger, Hans: Vier Irrtümer prägen das Schweizer Bankgeheimnis. In: Tages-Anzeiger, 3.3.2009, S. 26.

Geiger Hans: Das Bankgeheimnis schützt die Privatsphäre. In: Die Volkswirtschaft 82, H. 6 (2009), S. 36.

Geiger, Hans: Bankgeheimnis, Schutz der Privatsphäre, Steuerhinterziehung. Mskr., 10.4.2010.

Geiger, Hans: Die Steuerabkommen taugen nicht. In: Die Weltwoche Nr. 30/31 (2012), S. 12.

Geiger, Hans: Ohne Kompass durch die internationale Finanzkrise. Wie der Finanzplatz zur Weissgeldstrategie kam. In: Der Zürcher Bote Nr. 47, 23.11.2012, S. 5.

Gisselbrecht, Thomas: Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union. Abschied vom schweizerischen Bankgeheimnis? Basel 2000.

Glaser Tomasone, Helena: Amtshilfe und Bankgeheimnis, insbesondere im Bereich der Banken-, Anlagefonds- und Börsenaufsicht. Zürich 1997.

Hässig, Lukas. Paradies perdu. Wie die Schweiz ihr Bankgeheimnis verlor. Hamburg 2010.

Hummeler, Konrad: Das schweizerische Bankgeheimnis. Eine Grundrechtsfrage? In: Recht auf sich selbst. Zürich 2003, S. 175-187.

Jann, Adolf: Der Umfang und die Grenzen des Bankgeheimnisses nach schweizerischem Recht. Altdorf 1938.

Kaufmann, Hans: Steuerwettbewerb und finanzielle Privatsphäre als Grundpfeiler der persönlichen Freiheit.

Klauser, Peter: Das Bankgeheimnis und seine internationale Tragweite. Genf 1976.

Kleiner, Beat; Hauser, Robert; Höhn, Ernst: Das schweizerische Bankgeheimnis. Bern 1972.

Knupp, Christoph: Schweizerisches Bankkündengeheimnis und internationale Rechtshilfe in Strafsachen. St. Gallen 2009.

Koller, Martin Ph.: Bankgeheimnis und Datenschutz im Bankkonzern. Bern u.a.O. 1997.

Lademann, John R.: Das schweizerische Bankgeheimnis. Bank Leu. Zürich 1998.

Löhr, Elisabeth: Das schweizerische Bankgeheimnis aus national- und internationalrechtlicher Sicht, unter besonderer Berücksichtigung des Schengen-Abkommens. St. Gallen 2008.

Lüscher, Martin: Das schweizerische Bankgeheimnis in strafrechtlicher Hinsicht. Zürich 1972.

Margiotta, Adriano: Das Bankgeheimnis. Rechtliche Schranke eines bankkonzerninternen Informationsflusses? Zürich u.a.O. 2002.

Matter, Thomas: Bankgeheimnis. Initiative soll Privatsphäre schützen. In: Schweizerische Handelszeitung Nr. 48, 8.11.2012, S. 7.

Mueller, Peter F.: Wegleitung zum schweizerischen Bankgeheimnis. Grundlagen, Rechtshilfe, Ausblick. Zürich 1998.

Naef Francesco: Der AIA widerspricht der Bundesverfassung. In: Finanz und Wirtschaft, 16.5.2015



Ortner, Johannes: Das Bankgeheimnis. Rechtsvergleich Österreich, Schweiz, Liechtenstein und Luxemburg. Wien 1995.

Pieper, Stephan M.: Rechts- und Amtshilfe in Steuerangelegenheiten durch die Schweiz, insbesondere im Hinblick auf das schweizerische Bankgeheimnis. Frankfurt am Main, Bern u.a.O. 1995.

Riklin, Franz: Bankgeheimnis und internationale Rechtshilfe in Strafsachen. In: Beweisverbote in Ländern der EU und vergleichbaren Rechtsordnungen. Freiburg i. Br. 1999, S. 233-244.

Roth, Urs Philipp; Hoffmann, Stefan: Bankgeheimnis und Ethik. Zürich 2002.

Schaffner, David: SVP plant Initiative zur Rettung des Bankgeheimnisses. In: Tages-Anzeiger, 1.11.2012, S. 1.

Schultz, Hans: Bankgeheimnis und internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Zürich 1982.

Schwager, Pius: Das schweizerische Bankgeheimnis in Berücksichtigung der Grundlagen, Zusammenhänge und Auswirkungen. Zürich 1973.

Steger-Bruhin: Das Bankgeheimnis im Spannungsfeld zwischen Individual- und Gemeininteresse. In: Selbstbestimmung und Recht. Festgabe für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag. Zürich u.a.O. 2003, S. 187-204.

Tobler, Stefan: Mehr Klarheit für das Bankgeheimnis. Gedanken zu einer helvetischen Institution und ihrer Zukunft. In: Schweizer Monatshefte 90 (2010).

Trepp, Gian: Das Bankgeheimnis und die Zukunft des Schweizer Finanzplatzes. Zürich 2004.

Umstrittenes Bankgeheimnis. In: Reformatio 27 (1978), S. 151-173.

Vogler, Robert U.: Das Schweizer Bankgeheimnis. Entstehung, Bedeutung, Mythos. Zürich 2005.

Vogler, Robert: Das Bankgeheimnis verdient mehr Anerkennung. In: Neue Zürcher Zeitung, 26.7.2012, S. 26.

Watteville, Jacques de: Das Schweizer Bankgeheimnis angesichts der jüngsten internationalen Entwicklungen, namentlich in der OECD und der EU. In: Die Volkswirtschaft 73, H. 7 (2000), S. 32-35.

Wikipedia. Schweizer Bankgeheimnis: [wikipedia.org/wiki/Schweizer\\_Bankgeheimnis](http://wikipedia.org/wiki/Schweizer_Bankgeheimnis)

Winteler, Ernst-Uwe: Kapitalanlagen in der Schweiz. Bankgeheimnis, Lebensversicherung, Immobilien. 3. Aufl. Wiesbaden 1986.

Zanetti, Claudio: „Paradigmenwechsel“. Hilfe, Intellektuelle, die nicht denken. In: Der Zürcher Bote Nr. 51/52, 21.12.2012, S. 5.

Zier, Peter: Das schweizerische Bankgeheimnis und seine Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft. Konstanz 1977.