

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 314/2012

Sitzung vom 23. Januar 2013

52. Anfrage (Bankgeheimnis und Steuerrecht)

Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, hat am 29. Oktober 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Bestandsaufnahme zum Bankgeheimnis: Von den «sieben Leben», das es angeblich habe (alt Bundesrat Merz); dass es «unverhandelbar» sei (alt Bundesräte Deiss, Merz); oder dass das Ausland, insbesondere die EU sich daran «die Zähne ausbeissen» werde (alt BR Merz); davon ist schon lange nicht mehr die Rede. Vom schweizerischen Bankgeheimnis ist im internationalen Rahmen bestenfalls noch ein Art rhetorisches Gerippe übrig geblieben.

Im binnenschweizerischen Verhältnis stellt sich die Frage nach der Gleichbehandlung der Steuerbehörden mit jenen des Auslandes, nach Erweiterung der Verfahrensmöglichkeiten der Steuerbehörden im Fall von (mindestens «schwerer») Steuerhinterziehung; so mehrfach die Vorsteherin des EFD und der Präsident der Finanzdirektorenkonferenz, der für die Kantone in deutlichen Worten gleich lange Spiesse wie für ausländische Finanzämter fordert.

Am 21. September 2012 hat der Bundesrat bekannt gegeben, durch eine Vereinheitlichung der Verfahren und der Straftatbestände im Steuerstrafrecht die Rechtssicherheit stärken zu wollen. Zur Vermeidung von Rechtsungleichheit in der Schweiz und zur Gewährleistung der Steuergerechtigkeit sollen in Hinterziehungsverfahren neu auch kantonale Steuerbehörden Zugang zu Bankdaten erhalten. Mithin scheint sich ein Verständnis des Bankgeheimnisses als Schutz der Privatsphäre gegenüber unberechtigten Dritten und nicht als Delinquentenschutz im Steuerrecht durchzusetzen.

In den steuerrechtlichen Bestimmungen über die Verletzung von Verfahrenspflichten und die Steuerhinterziehung bzw. über die diesbezüglichen Strafverfahren ist mit § 249 Abs. 3 StG das Bankgeheimnis heute explizit verankert. Dieser Vorbehalt ist nicht bloss deklaratorischer Natur, wie Richner/Frei/Kaufmann/Meuter in ihrem Kommentar zum harmonisierten Zürcher Steuergesetz festhalten. Ein Blick auf das Bankengesetz bestätigt dies: dessen Art. 47 Ziff. 5 lautet: «Vorbehalten bleiben die eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die Zeugnispflicht und über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde.»

Für Bankfunktionäre galt bzw. gilt soweit erkennbar auch kein Zeugnisverweigerungsrecht: weder nach der abschliessenden Aufzählung in §§ 129–131 der alten Zürcher Strafprozessordnung noch gemäss §§ 168 ff. der schweizerischen Strafprozessordnung wäre ein solches dem Wortlaut nach abzuleiten. Der Kanton Zürich ist mithin frei, für Verfahren in Fällen von Steuerhinterziehung das Bankgeheimnis aufzuheben, wie das bereits für Steuerbetrugsverfahren gilt.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die jährlichen Steuerausfälle aufgrund von Steuerhinterziehung im Kanton Zürich?
2. Lässt sich nach Auffassung des Regierungsrates der heutige Zustand – mehr Rechte für ausländische als für eigene Steuerbehörden in Steuerhinterziehungsfällen, keine Verwertbarkeit von ins Ausland gelieferten Dokumenten im Inland – mit der Steuergerechtigkeit vereinbaren?
3. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Forderung nach gleich langen Spiessen für die Steuerbehörden im Inland im Vergleich mit ausländischen Steuerbehörden?
4. Wie und mit welcher Stossrichtung arbeitet der Kanton Zürich mit dem Bund und mit der Finanzdirektorenkonferenz für die Erstellung einer gemeinsam getragenen Vernehmlassungsvorlage zusammen?
5. Wie wertet der Regierungsrat mit Bezug auf das Bankgeheimnis den Beschluss der OECD vom Februar 2012, dass auch Steuerdelikte (gerade als «schwer» eingestufte – ohne Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung) unter die Vortaten der Geldwäscherei fallen sollen? Welche Folgen ergeben sich daraus für den Kanton Zürich?
6. Erachtet der Regierungsrat angesichts der politischen und rechtlichen Ausgangslage die Beibehaltung von § 249 Abs. 3 des Zürcher Steuergesetzes noch als richtig und sinnvoll? Wenn ja, warum?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ralf Margreiter, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat verfügt über keine Grundlagen, die eine Schätzung der jährlichen Steuerausfälle aufgrund von Steuerhinterziehung im Kanton Zürich erlauben würden.

Insbesondere lassen sich auch keine Rückschlüsse aus den tatsächlich durchgeführten Nachsteuer- und Bussenverfahren ziehen, die in den Rechnungsjahren 2010 und 2011 Staatssteuererträge von je rund 40 Mio. Franken brachten.

Zu Fragen 2–4:

Der Regierungsrat hat sich in der Vernehmlassung zum Steueramts-
hilfegesetz (RRB Nr. 485/2011) gegen die Beschränkung der Verwert-
barkeit von ans Ausland übermittelten Informationen ausgesprochen.
Er hat in diesem Zusammenhang Folgendes ausgeführt: «Auch aus
Überlegungen der Gleichbehandlung von im Inland und im Ausland
steuerpflichtigen Personen rechtfertigt sich keine Einschränkung der
geltenden Bestimmungen zur Verwertbarkeit von durch schweizerische
Behörden rechtmässig beschafften Informationen. Zwar werden Perso-
nen, die nicht nur im Inland, sondern auch im Ausland steuerpflichtig
sind, im Ergebnis anders behandelt als ausschliesslich in der Schweiz
steuerpflichtige Personen, weil nur bei Ersteren im Rahmen der Amts-
hilfe Bankinformationen beschafft werden können, bei denen sich die
Frage der Verwertbarkeit stellt. Es liegt jedoch in der Natur der Sache,
dass bei jenen Personen, die sowohl im Inland als auch im Ausland
steuerpflichtig sind, auch das internationale Recht Einfluss hat. Bei den
Bankinformationen, die im Rahmen der Amtshilfe beschafft werden,
geht es sodann lediglich um Informationen, die einen Zusammenhang
mit der Steuerpflicht im Ausland aufweisen. Mit Bezug auf diese Aus-
landbeziehung haben die schweizerischen Steuerbehörden aber ohnehin
weniger Untersuchungsmöglichkeiten, sodass die Verwertungsmög-
lichkeit von ans Ausland übermittelten Informationen als Ausgleich
dafür angesehen werden kann.

Schliesslich ist zu bemerken, dass die Frage der Verwertbarkeit von
ans Ausland übermittelten Bankinformationen die Diskussion um die
Ausgestaltung des Bankgeheimnisses in der Schweiz nicht präjudiziert.
Die Möglichkeit der internen Verwertbarkeit von Informationen, die

vom ausländischen Staat für ein ausländisches Steuerveranlagungsverfahren verlangt werden, bedingt keine Änderung der Regelung des Zugangs zu Bankinformationen durch schweizerische Steuerbehörden. Einzuräumen ist allerdings, dass damit eine politische Diskussion angeregt wird, die in absehbarer Zeit aber ohnehin zu führen sein wird.»

Im Rahmen der Vernehmlassung betreffend Ausdehnung der Rechtshilfe bei Fiskaldelikten (RRB Nr. 1015/2012) stellte der Regierungsrat sodann fest, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Ausdehnung der Rechtshilfe zu einer Schlechterstellung der inländischen gegenüber den ausländischen Steuerbehörden führen würde und daher möglicherweise eine präjudizielle Wirkung auf die Revision des schweizerischen Steuerstrafrechts haben könnte. Die Frage der Ausgestaltung des schweizerischen Steuerstrafrechts solle aber zuerst geprüft und dann diskutiert werden.

Der Bundesrat hat die notwendigen Arbeiten inzwischen angestossen. Mit Bundesratsbeschluss vom 21. September 2012 wurde das EFD beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, dem EJPD und unter Beizug der Wissenschaft eine Vernehmlassungsvorlage zu einer Revision des Steuerstrafrechts auszuarbeiten. Im Rahmen dieses Auftrags ist auch eine Anpassung und Vereinheitlichung des Verfahrensrechts zu prüfen.

Auf Vorschlag der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) ist auch der Kanton Zürich mit einer Person aus dem kantonalen Steueramt in der entsprechenden Arbeitsgruppe vertreten.

Der Regierungsrat wird sich unter Würdigung der vorgenommenen Abklärungen und erarbeiteten Unterlagen im Rahmen der vorgesehenen Vernehmlassungsverfahren zu den vorgeschlagenen Regelungen äussern.

Zu Frage 5:

Die FATF (Financial Action Task Force) bzw. GAFI (Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux) hat am 16. Februar 2012 eine Teilrevision der Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei verabschiedet. Eine Neuerung besteht in der Qualifizierung von schweren Steuerdelikten als Vortat zur Geldwäscherei, wobei es den einzelnen Staaten obliegt, den Straftatbestand dieser schweren Steuerdelikte (sogenannte «tax crimes») zu umschreiben. Gemäss Medienmitteilung des Bundesrates vom 18. April 2012 soll bis im 1. Quartal 2013 eine Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der FATF bzw. GAFI ausgearbeitet werden.

Der Regierungsrat hat es in seiner Stellungnahme zur Änderung des Geldwäschereigesetzes (RRB Nr. 385/2012) begrüsst, dass den steigenden internationalen Anforderungen zur Bekämpfung von Geldwäsche Rechnung getragen wird, weil dies zu einer Stärkung der Integrität des schweizerischen Finanzplatzes und damit auch des Wirtschaftsstandortes Schweiz beiträgt. Der Kanton Zürich ist daran als massgebender Standort für Unternehmungen im Finanzdienstleistungsbereich in hohem Mass interessiert.

Zu Frage 6:

Die Auffassung, wonach der Vorbehalt des Bankgeheimnisses gemäss § 249 Abs. 3 des Steuergesetzes (LS 631.1) nicht bloss deklaratorischen Charakter habe, wird in der Literatur vereinzelt vertreten. Der Bericht der Expertenkommission an den Regierungsrat des Kantons Zürich vom 5. Januar 1994 kam jedoch zum Schluss, dass das Bankgeheimnis im Zusammenhang mit der Zeugnispflicht im Steuerhinterziehungsverfahren nicht durchbrochen werden könne (Konferenz Staatlicher Steuerbeamter, Finanzdirektion des Kantons Zürich [Hrsg.]: Nachsteuer- und Steuerstrafrecht, Bericht einer Expertenkommission an den Regierungsrat des Kantons Zürich vom 5.1.1994, Muri/Bern 1994, S. 90). Dieser Ansicht folgte auch der Kantonsrat bei der Beratung des harmonisierten Steuergesetzes.

Ungeachtet dieser unterschiedlichen Rechtsauffassungen ist es aber nicht angezeigt, eine Anpassung einzelner Bestimmungen zu diskutieren, bevor die Vorschläge zu einer allgemeinen Revision des Steuerstrafrechts vorliegen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi