

Das Schweizer Bankgeheimnis

Teil I: Bankgeheimnis als Service Public

Mascha Madörin

Aus den Finanzplatz-Informationen 1/02, März 2002

An der Attac-Veranstaltung «Das andere Davos» Ende Januar in Zürich, zeigte sich im Workshop «Schuldenkrise und Bankgeheimnis: Profit oder Leben», dass die PodiumsteilnehmerInnen unterschiedliche politische Auffassungen darüber haben, welches denn nun die prioritären Forderungen in Sachen Steuerparadies Schweiz sein sollen. Der folgende Artikel ist Teil eines Diskussionspapiers zu dieser Frage, welches die Aktion Finanzplatz Schweiz im ersten Halbjahr ausarbeiten will. Dieser Artikel hat zwei Ziele: Erstens darzulegen, worum es unserer Ansicht nach beim Bankgeheimnis geht, und zweitens davor zu warnen, im politischen Kampf gegen das Bankgeheimnis Fragen abzuhandeln, die nichts damit zu tun haben. Die nächsten Artikel werden sich mit den neueren nationalen und internationalen Entwicklungen befassen und dem Versuch der Schweiz, sich damit zu arrangieren, ohne die bisherige Politik aufzugeben.

Ambivalenz

Im Februar fand ein aufschlussreiches Weiterbildungsseminar des Europainstituts der Universität Basel statt mit dem Titel «Das Schweizerische Bankgeheimnis. Interdisziplinäre Analyse und Bewertung». Wissenschaftler, Experten der Behörden, Banken und der Bankiervereinigung referierten. Und seltsam, trotz aller anwesenden und ausgewiesenen Fachmänner - es waren nur Männer! - und trotz sehr interessanter Informationen und kluger Analysen, zum Thema des Titels selbst war das Seminar wenig erhellend. Gemeint war das Bankgeheimnis, geredet wurde vor allem über das grenzüberschreitende Bankgeschäft, über Steuergesetze, verschiedenste Facetten von Amts- und Rechtshilfe an andere Länder, über die Frage, ob die Gelder aus Korruption oder Steuerbetrug, die auf Bankkonti landen, unter die Geldwäscherei-Gesetzgebung fallen oder nicht. Eine seltsame Ambivalenz durchzog das Seminar: Einerseits wurde immer wieder betont, dass es letztlich nicht um die Frage der speziellen schweizerischen Geheimnisregeln bei Banken selbst - um das Bankgeheimnis also - gehe, sondern um ein ganzes Gesetzeswerk rund um Wirtschaftsverbrechen, Steuerrecht und Rechtshilfe ans Ausland. Andererseits wurde die Wichtigkeit des Bankgeheimnisses wiederholt betont. Sicher ist jedenfalls, dass es heute in immer mehr Fällen nicht mehr gilt:

- Heute sind viele Verletzungen von Geschäftsregeln wie Insidergeschäfte, Geldwäscherei und aktive Korruption im Unterschied noch zu Beginn der neunziger Jahre strafbar. In Strafsachen müssen die Banken den Untersuchungsbehörden Auskunft erteilen und erteilt die Schweiz auch gegenüber dem Ausland Rechtshilfe.
- Durch veränderte Vereinbarungen mit dem Ausland: Das Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA enthält beispielsweise bereits eine (beschränkte) Amtshilfe in Steuerhinterziehungsfragen, entsprechende

Doppelbesteuerungsvereinbarungen mit Deutschland und Norwegen sind ausgehandelt. Die EU verlangt nun von der Schweiz generell Amtshilfe bei Steuerhinterziehung von Zinseinkommen aus Vermögen privater Personen.

- Durch eine andere Interpretationen bestehender Gesetze, beispielsweise was heute als Steuerbetrug angesehen wird oder als Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit.
- Durch das Auskunftsverhalten der Banken selbst: US-KundInnen von Schweizer Banken müssen sich bereits heute mit bestimmten Auskunftspflichten der Banken gegenüber US-Behörden einverstanden erklären. Einige Geschäfte können nicht mehr getätigt werden.¹

Service Public für Reiche

Seit einem Beschluss des Nationalrates im November 1934 ist im Artikel 47 des Bundesgesetzes über Banken und Sparkassen festgeschrieben, dass Bankiers und Bankangestellte ein Offizialdelikt begehen, wenn sie Informationen über KundInnen weiter geben. Wie bei einem Diebstahl handelt es sich um eine Straftat, die die Staatsanwaltschaft verfolgen muss, auch wenn von den Geschädigten keine Anklage erhoben wird. Dem Bankgeheimnis unterstehen auch die Aufsichtsbehörden, beispielsweise die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), ebenso die Revisionsgesellschaften, welche die Rechnungsführung der Banken prüfen. Letztlich handelt es sich um ein stark sanktioniertes Berufsgeheimnis - wie jenes der Anwälte oder Ärztinnen. Nur, und das ist das seltsame daran, die Verletzung anderer Berufsgeheimnisse ist kein Offizialdelikt, das von Staates wegen strafrechtlich verfolgt wird. Darin besteht die wesentlichste Besonderheit des schweizerischen Bankgeheimnisses. Der Staat sorgt aus eigener Initiative dafür, dass der Datenschutz für BankkundInnen wirklich klappt. Es handelt sich um eine Art Service Public für Vermögende - der sonst in Sachen Datenschutz hierzulande alles andere als gewährleistet ist.

Die Schweizer Banker reden, wenn sie nicht gerade fürs breite Publikum über das Recht auf eine Privatsphäre philosophieren², von Standortvorteil. Die Schweizer Banken haben im Unterschied zu den meisten anderen Finanzplätzen einen sehr hohen Anteil ausländischer KundInnen aus aller Welt. Es geht um Vertrauen und insbesondere um die Rechtssicherheit der vermögenden BankkundInnen, wie es so schön irreführend in der Fachliteratur heisst. Tatsächlich geht es nicht um Rechtssicherheit, sondern um die Sicherheit, dass Recht für sie nicht gilt, beispielsweise Steuergesetze. Das Bankgeheimnis, gekoppelt mit der Steuergesetzgebung, stellt für die Schweizer Banken einen Standortvorteil auf Kosten anderer Staaten und deren Rechtsstaatlichkeit dar.

Wichtige weitere Faktoren des Vertrauens sind die Stabilität des Bankensystems und generell der so genannte Gläubigerschutz. Letzteren zu gewährleisten ist die Hauptaufgabe der Eidgenössischen Bankenkommission. Es geht um die Erhaltung der Vermögen, darum, dass die Verträge der Banken mit ihren in- und ausländischen KundInnen nicht eines Tages wegen Bankrotts null und nichtig sind, wie die Pensionsvermögen bei Swissair und Enron. Und natürlich braucht es für das Vertrauen vermögender KundInnen auch eine Kontinuität von stattlichen Erträgen aus dem verwalteten Vermögen.

Ein relatives Schweigegesetz

Eine andere Sache ist, wann das Schweigen der Banken gegenüber den Behörden gebrochen werden muss oder darf. Dies ist vor allem bei Steuerfragen von Land zu Land sehr unterschiedlich geregelt, wie auch die Frage, unter welchen Umständen Informationen von Behörden eines Landes an diejenige eines anderen weiter gegeben werden. In der Schweiz muss von Seiten der Banken prinzipiell über alles geschwiegen werden, ausser bei strafrechtlichen Untersuchungen und wenn von den Kantonen oder dem Bund gesetzlich anderes vorgesehen ist, so beispielsweise heute bei Zivilverfahren, die das Ehe-, Erb- und Sozialrecht betreffen.

Bei der Geldwäscherei oder bei der Annahme von Potentatengelder liegt heute das Problem weniger beim Bankgeheimnis als bei der Frage, was die Banker zu wissen verpflichtet sind, damit sie überhaupt Auskunft geben können, beispielsweise den Namen des wirtschaftlich Berechtigten, der hinter einem Konto steckt. Im Fall des Kontos bei der UBS, auf dem wahrscheinlich Gelder eines Sohnes des nigerianischen Ex-Diktators Abacha liegen, will nun die Eidgenössische Bankenkommission unter anderem untersuchen, ob die UBS bei der Eröffnung des Kontos die vorgeschriebenen Informationen verlangt hat (Einhaltung der sogenannten Know-Your-Customer-Regel).

Jede BankkundIn (der Alternativen Bank beispielsweise) kann ihrer Bank zudem erlauben, das Bankgeheimnis zu brechen. Dies ist heute die rechtliche Basis für die Transparenz der Alternativen Banken und neuerdings auch der Grossbanken, wenn sie den Auskunftsforderungen der USA entgegen kommen müssen. In der Schweiz gilt für staatliche Behörden gegenüber dem Ausland das Prinzip, dass Rechtshilfe und Auskunft von Schweizer Behörden nur möglich sind im Fall von vermuteten Taten, die auch in der Schweiz strafbar sind. So gewährt die Schweiz bei Steuerhinterziehung keine Rechtshilfe, nur bei Steuerbetrug. Die EU und die USA üben Druck auf die Schweiz aus, dieses Prinzip zu unterlaufen.

Die USA setzen ihre Vorstellungen über Auskunftspflichten auch direkt gegenüber den Banken durch: Wer nicht spurt, dem wird die Lizenz in den USA entzogen. Wie weit das inzwischen geht, zeigt neuerdings die Credit Suisse. In den neu eingeführten Allgemeinen Geschäftsbedingungen entbindet sich die CS in Artikel 15 der Geheimhaltungspflicht, wenn es «zur Wahrung der berechtigten Interessen der Bank» für notwendig erachtet wird. Die Schweizerische Bankiervereinigung hegt erstaunlicherweise keine grundsätzlichen Bedenken gegen diesen Artikel. Der Kommentar der Wochenzeitung Cash dazu lautet: «Deutlicher kann man die Aushöhlung des Bankgeheimnisses wohl kaum dokumentieren».³

Natürlich stimmen die offizielle Schweiz und die Banken solchen Auskunftvereinbarungen nur zu, wenn das fordernde Land mächtig genug ist. Entwicklungsländer werden diesbezüglich keine Chance haben. Zwar erschwert das Bankgeheimnis generell die Amtshilfe zwischen Schweizer und ausländischen Behörden in Sachen Steuern und Aufsicht. Vor allem wichtig wären aber heute - im Interesse von kleineren und ökonomisch schwachen Ländern - generelle Rechts- und Amtshilferegulungen, die für alle gelten und nicht nur, weil es die USA oder die EU so wollen. In diesem Zusammenhang muss hier noch speziell erwähnt werden, dass die Schweiz im Fall von Steuerbetrug zwar Auskunft ans Ausland erteilt, aber das steuerhinterzogene Geld nicht an das steuerbetrogene Land ausliefert!

Die politische Funktion des Bankgeheimnisses

Sébastien Guex hat als einer der ersten Schweizer Historiker die Legende entmystifiziert⁴, dass die strafrechtliche Verschärfung des Bankgeheimnisses zum

Schutz jüdischer Gelder während des Nationalsozialismus eingeführt worden sei. Letztlich ging es darum, dass in den Nachbarländern ab dem ersten Weltkrieg neue Steuern eingeführt und/oder erhöht wurden. Die Schweizer Banken wurden zu einem namhaften Vermögenszentrum für steuerflüchtige Reiche aus Deutschland, Österreich, Italien und Frankreich. Deren Regierungen versuchten mit Spionage und mit Druck auf die Schweiz, Informationen über Steuerflucht aufzutreiben und eine weitere Kapitalflucht zu verhindern. Die zwischenstaatlichen Konflikte kulminierten 1932 in der Verhaftung eines Bankers der Basler Handelsbank in Paris. Die Kritik des Auslandes am Verhalten der Schweiz wurde immer lauter.⁵ Ein erster Entwurf eines entsprechenden Bankengesetzes, in dem die Schaffung der Eidgenössischen Bankenkommission vorgesehen und das Bankgeheimnis strafrechtlich festgeschrieben wurde, entstand anfangs 1933. Schon seit 1931, anlässlich der mit der Weltwirtschaftskrise einhergehenden Banken Krisen und -skandalen, forderten vor allem die SP und der Schweizerische Bauernverband eine staatliche Bankenaufsichtsbehörde.

Guex betont, dass die Geheimnistuerei der Schweizer Banken bereits im 19. Jahrhundert eine selbstverständliche Praxis war. Beim Bankengesetz ging es um eine strafrechtliche Verschärfung der Geheimhaltungspflicht. Der betreffende Paragraph (Art. 47) wurde 1934 vom Nationalrat ohne Kontroverse verabschiedet. Dafür war laut Guex Folgendes ausschlaggebend:

- Es sollte ein Signal für Steuerflüchtige sein, dass die Schweizer Behörden keinesfalls dem Druck ausländischer Behörden stattgeben würden.
- Es wurde befürchtet, dass der in Paris verhaftete Schweizer Banker dem Druck der französischen Strafverfolgungsbehörden nicht standhalten und zu plaudern beginnen könnte.
- Banker und bürgerliche Parteien befürchteten, dass ein möglicher Erfolg der SP (wie im Kanton Genf 1933) zur Einführung neuer Steuern und zur Abschaffung des Bankgeheimnisses gegenüber Steuerbehörden führen könnte.
- Die SP verzichtete ihrerseits auf die Kritik des Artikels 47 im Bankengesetz, weil ihr die Schaffung einer Aufsichtsbehörde sehr wichtig war, sie eine Niederlage befürchtete.⁶

Nicht nur die strafrechtliche Verschärfung des Bankgeheimnisses, sondern auch die gesamte Zielsetzung des Bankengesetzes hat meiner Ansicht nach vor allem etwas erreicht: die Disziplinierung der Bankangestellten und die Einbindung des Staates und der Bankenaufsichtsbehörden in eine Art Finanzplatz-Patriotismus. Wie schon erwähnt, sind der Gläubigerschutz und die Stabilität des Bankensystems durch das Bankengesetz von 1934 zur Staatsaufgabe erklärt worden, nicht nur das Bankgeheimnis. Eine weitere politische Absicht des Bankengesetzes und nachfolgender Ergänzungen und Verordnungen war, einen Schutz der Gesamtwirtschaft als auch der Banken vor «übermässigen Kapitalrückzügen» zu gewährleisten, ebenso die «Erhaltung eines gesunden Bankensystems im allgemeinen, öffentlichen Interesse wie auch im Interesse der Banken selbst» und «die Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes».⁷ Der zentrale Punkt bei Bankgeheimnis und Bankengesetz ist also, dass die Gewährleistung der Interessen, der Sicherheit und der sprichwörtlichen Diskretion des Finanzplatzes Schweiz sowie sein gutes Image zur Staatsaufgabe erklärt worden sind. Das Bankgeheimnis hatte den Effekt, dass das Schweigegesetz der Banken zum Schweigegesetz der Behörden wurde - gegenüber der eigenen Bevölkerung wie auch gegenüber dem Ausland. Keine Informationen, auch wenn sie noch so skandalös waren, durften raus. Regierung und Aufsichtsbehörden gehörten von da an zum Netzwerk der

Geheimnisträger des Finanzplatzes Schweiz und zu den Optimierern des Finanzplatz-Images. Die sprichwörtliche Verfilzung zwischen Wirtschaft und Staat und ihre paternalistische Geheimnistuerei war damit institutionell verstärkt, die notorische Aufsichtsmilde der neu geschaffenen Eidgenössischen Bankenkommission vorprogrammiert, ebenso die Renitenz der Nationalbank, relevante Informationen zu veröffentlichen. Es dauerte beispielsweise unglaublich lange, bis die Schweizerische Nationalbank das erste Mal bekannt gab, wieviel Vermögen in der Schweiz aus dem In- und Ausland verwaltet wird. Sie hat Ende 1998 erstmals die von den Banken im Inland verwalteten Wertschriftenbestände vollständig erhoben.⁸ Wie hoch der jeweilige Anteil der in der Schweiz verwalteten Vermögen aus den verschiedenen Ländern ist, das weiss nun zwar die Schweizerische Nationalbank seit 1998, aber sie hält diese Zahlen immer noch geheim!

Ein Punkt ist mir besonders aufgefallen am besagten Bankgeheimnis-Seminar: Von Demokratie und Interessenswidersprüchen innerhalb der Schweiz war nicht die Rede, auch nicht von Reichen und Armen, sondern nur von «wir, die Schweiz», von vernünftigen und optimalen Regeln gegenüber aussen. Das Ausland bestand zudem für die Redner fast nur aus den USA, der EU und - seltener - der OECD.

¹ NZZ vom 23./24.2.2002

² Der BankkundInnenschutz ist das neue humanitäre Argument zur Legitimation des Bankgeheimnisses. Im Detail nachzulesen in: Stiftung Finanzplatz Genf: *Private. Das Geheimnis, eine sehr private Angelegenheit...* Genf, April 2001. veröffentlicht auf der Homepage www.geneva-finance.ch

³ Zit. in Cash 18.1.2002. Cash vermutet, dass CS damit Druckversuchen in Sachen Antiterrorgesetzgebung vorbeugen will. Dies soll u.a. Thema des Artikels in den nächsten Finanzplatz-Informationen sein

⁴ Hier sei ein sehr lesenswerter, neuerer Artikel genannt: Sébastien Guex: *The Origins of the Swiss Banking Secrecy Law and Its Repercussions for Swiss Federal Policy*. In: *Business History Review* 74 (Summer 2000): S. 237-266. Der Historiker Peter Hug untersucht die Umstände, wie denn die Legende des antinazistischen Ursprungs des Bankgeheimnisses zustande gekommen ist. Peter Hug: *Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses. Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz*. In: Jakob Tanner, Sigrid Weigel (Hrsg.): *Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges*. Zürich 2002, vdf Hochschulverlag AG, S. 269-321.

⁵ Guex a.a.O. S.242.

⁶ Guex a.a.O. S. 240 ff.

⁷ Daniel Zuberbühler: *Aufsichtsrechtliche Entwicklungen auf dem Finanzplatz Schweiz*. In: 10 Jahre Aktion Finanzplatz Schweiz-Dritte Welt. Ein Tagungsbericht, Bern 1988, S. 35ff.

⁸ Schweizerische Bankier-Vereinigung: *Der schweizerische Bankensektor*. Kompendium Ausgabe 2000, S.17.