

4087

KR-Nr. 148/2002
KR-Nr. 137/2002

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat**

- a) zum dringlichen Postulat KR-Nr. 148/2002
betreffend Festhalten am Bankkundengeheimnis
als massgeblicher Standortvorteil Zürichs**
- b) zur Einzelinitiative KR-Nr. 137/2002 betreffend
Einreichung einer Standesinitiative zur
Verankerung des Bankkundengeheimnisses in der
Bundesverfassung**

(vom 2. Juli 2003)

a) Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 8. Juli 2002 folgendes von den Kantonsräten Hans-Peter Portmann, Kilchberg, Lukas Briner, Uster, und Urs Lauffer, Zürich, am 13. Mai 2002 eingereichte dringliche Postulat überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen in einem Bericht die zentrale Bedeutung des schweizerischen Bankkundengeheimnisses aus Sicht des Kantons Zürich darzulegen.

b) Der Kantonsrat hat am 8. Juli 2002 folgende von Mauro Tuena, Zürich, am 24. April 2002 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen:

Antrag:

Der Regierungsrat wird eingeladen, bei den Eidgenössischen Räten eine Standesinitiative einzureichen, welche die Verankerung des Bankkundengeheimnisses in der Bundesverfassung verlangt. Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 sei wie folgt zu ergänzen: Art. 13, Abs. 3 (neu) «Das Bankkundengeheimnis ist gewährleistet.»

Begründung:

In der Schweiz kommt dem Schutz der Privatsphäre traditionell eine grosse Bedeutung zu. Ein angemessener Vertraulichkeitsschutz ist nicht nur legitim, sondern in einer freiheitlichen Gesellschaft unabdingbar. Das Bankkundengeheimnis stützt sich auf diese Überzeu-

gung. Es handelt sich dabei um ein besonders geregeltes und strafrechtlich geschütztes Berufsgeheimnis, vergleichbar mit jenem der Ärzte, Anwälte und Geistlichen. Sein Ziel ist in erster Linie der Schutz der Persönlichkeit und der Privatsphäre der Bankkunden.

Es ist unbestritten, dass das Schweizer Bankkündengeheimnis nicht kriminelle Machenschaften schützen und die Steuerflucht fördern soll. Die Schweiz verfügt denn auch über wirkungsvolle Mechanismen gegen Steuerbetrug, Geldwäscherei und andere kriminelle Handlungen.

Das Bankkündengeheimnis gehört zum allgemeinen rechtlichen Umfeld des Finanzplatzes Schweiz. Die traditionellen Stärken der Schweiz, zum Beispiel die wirtschaftliche und politische Stabilität, das professionelle Know-how und die Integrität der Banken kommen besonders bei der Vermögensverwaltung zum Tragen. In den letzten zehn Jahren hat sich der Wettbewerb um Finanzdienstleistungen weltweit intensiviert und auch in der Bankenlandschaft der Schweiz deutliche Spuren hinterlassen. Trotz dem teilweise schmerzhaften Anpassungsprozess der letzten Jahre bleibt der Bankensektor ein zentraler Wirtschaftszweig der Schweiz: Abgesehen von Luxemburg nimmt der Bankensektor in keinem anderen Land eine solch überragende Stellung ein wie in der Schweiz. In Grossbritannien erzielen die Banken einen Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung von 7,2%. In den USA beträgt dieser Anteil 4,6%, in Deutschland lediglich 4,1%. Allen internationalen Finanzzentren gemeinsam ist die wesentliche Stütze des Bankensektors für die regionalen Wirtschaftsstandorte. Für Zürich betrug der Wertschöpfungsanteil der Banken 15%, in New York 11,9% und in London 13%. Ebenfalls bedeutend ist die Branche für das Bassin Lemanique mit einem Wertschöpfungsanteil der Banken von 13,3% und das Tessin (13,9%; Quelle: *economiesuisse*-Dokumentation 30/1999).

Das Bankkündengeheimnis, das fester Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung ist, ist von verschiedener Seite her unter Druck geraten. Die Angriffe zielen unter anderem auf eine generelle Einsicht- und Kontrollmöglichkeit des Staates gegenüber privaten Vermögensanlagen ab. Jegliche Privatsphäre bezüglich Vermögensanlage würde dadurch ausgemerzt – auch für den unbescholtenen Bürger. Diese Entwicklung gilt es mit Entschlossenheit zu verhindern. Durch die Verankerung des Bankkündengeheimnisses in der Bundesverfassung durch Volk und Stände würde dieses wichtige Institut unserer Rechtsordnung massiv gestärkt.

Aus diesen Gründen ersuche ich den Zürcher Kantonsrat höflich, der Einzelinitiative zuzustimmen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Übersicht

Der Finanzplatz Zürich ist für die Region Zürich von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung. Der Finanzsektor sichert einen massgeblichen Teil des kantonalen Bruttoinlandprodukts und stellt einen wichtigen Wachstums- und Innovationsmotor dar. Die Banken schaffen Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung und sind Abnehmer von Gütern und Dienstleistungen Dritter. Insgesamt hängt rund die Hälfte der regionalen Wirtschaftskraft direkt oder indirekt vom Finanzsektor ab. Ein gesunder und wettbewerbsfähiger Finanzplatz ist deshalb für die weitere Entwicklung der zürcherischen Volkswirtschaft von grosser Bedeutung. Dabei ist auch zu bedenken, dass ein starker Finanzplatz für eine gute und kostengünstige Kapitalversorgung sorgt.

Die Gründe für die starke Stellung des Finanzplatzes sind vielfältig. Neben dem stabilen wirtschaftlichen und politischen Umfeld, dem starken Schweizer Franken, dem im Vergleich zu anderen Bankenplätzen tiefen Zinsniveau, der moderaten Steuerlast und dem hohen Ausbildungsniveau der Arbeitskräfte gehört auch das Bankkundengeheimnis dazu. Namentlich im Private Banking ist das Wissen um eine vertrauliche Behandlung der Vermögensdaten von grosser Bedeutung. Es wäre jedoch verfehlt, den Erfolg des Finanzplatzes allein auf das Bankkundengeheimnis zurückzuführen, denn auch andere Staaten kennen vergleichbare Institute. Der Finanzplatz Schweiz hat verschiedene andere Qualitäten anzubieten, die ihn von Konkurrenzstandorten abheben, denn für die Attraktivität eines Finanzplatzes sind die Rahmenbedingungen als Ganzes massgeblich.

Das Bankkundengeheimnis hat in der Schweiz eine lange Tradition und ist Ausdruck des liberalen Staatsverständnisses. Es umschreibt die Pflicht der Banken, ihrer Vertreter und Mitarbeiter, über die Kundenbeziehungen Verschwiegenheit zu bewahren. Als Institut der Rechtsordnung ist es nicht isoliert, sondern Bestandteil einer Gesamtordnung, die wirksame Instrumente zur Überwachung des Finanzplatzes und zahlreiche Möglichkeiten zur Durchbrechung des Geheimnisschutzes kennt. Der Schutz der Privatsphäre ist weder im innerstaatlichen noch im grenzüberschreitenden Verhältnis absolut.

Die Schweiz hat in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um die Integrität des hiesigen Finanzplatzes auch im Zeitalter der Globalisierung und der technologischen Entwicklungen aufrechtzuerhalten. Das entsprechende Regelwerk mit staatlichen und selbstregulatorischen Bestimmungen gilt weltweit als vorbildlich.

Hinzu kommt, dass die Aufsichtsbehörden effizient und konsequent handeln. Im Übrigen besagt das Bestehen eines Bankkundengeheimnisses für sich allein noch nichts über die Transparenz und Integrität eines Finanzplatzes. Denn Banken, die ihre Kunden und die Herkunft des Geldes nicht kennen, bedürfen keines Bankkundengeheimnisses, da sie ohnehin keine Auskunft geben können. Verschiedene OECD-Länder unterhalten sodann in ihrem Einflussbereich «Offshore»-Finanzzentren, und einzelne dieser Länder lassen Anlagestrukturen wie z. B. Trusts zu, die zur verdeckten Anlage von Geldern missbraucht werden können, wenn nicht die nötigen Vorkehrungen getroffen werden, um dies zu vermeiden (z. B. Geldwäschereigesetz, Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken usw.). Als Bestandteil einer demokratisch legitimierten Gesamtordnung und eines umfassend reglementierten Finanzplatzes ermöglicht das Bankkundengeheimnis somit keine un gerechtfertigten Wettbewerbsvorteile.

Dennoch wird immer wieder die Aufhebung des Bankkundengeheimnisses gefordert. Sinkende Steuereinnahmen und gleichzeitig steigende Staatsausgaben zwingen zahlreiche Staaten zu einer besseren Nutzung des Steuersubstrats, das sie zumindest teilweise in der Schweiz vermuten. Aber auch handfeste wirtschaftliche Interessen stehen hinter dem Druck auf das Bankkundengeheimnis, denn jede Schwächung des Finanzplatzes Schweiz öffnet Chancen für Konkurrenzstandorte wie Luxemburg oder London.

Die Schweiz hat sich bis anhin erfolgreich gegen den internationalen Druck zur Wehr gesetzt und das Bankkundengeheimnis für nicht verhandelbar erklärt. Gleichzeitig passt sie die Rahmenbedingungen des Finanzplatzes jedoch laufend den aktuellen Gegebenheiten an. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an den internationalen Bemühungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei, des Steuerbetrugs und anderer Finanzdelikte. Von der Schweiz anerkannte internationale Abkommen und Richtlinien fliessen laufend in die Gesetzgebung und die Doppelbesteuerungsabkommen ein (Terrorismusfinanzierung, Geldwäscherei, Qualified Intermediary-Vereinbarung mit den USA usw.). Dass die Schweiz trotz dieser Bemühungen von der OECD und der EU immer wieder für das Festhalten am Bankkundengeheimnis kritisiert wird, liegt im Wesentlichen daran, dass sowohl die OECD als auch die EU langfristig den automatischen Informationsaustausch anstreben. In die gleiche Richtung zielen die Bestrebungen im Kampf gegen den Terrorismus, indem zur Unterbindung des Finanzzuflusses eine automatisierte Überwachung der Geldströme verlangt wird.

Dem internationalen Druck kann die Schweiz nur widerstehen, wenn die Integrität des Finanzplatzes auch in Zukunft mit einem glaubwürdigen Gesetzesdispositiv und einer effizienten Überwachung

sichergestellt wird. Die Möglichkeiten des Kantons Zürich zur Beeinflussung der zukünftigen gesetzgeberischen Entwicklung im Bereich des Bankkundengeheimnisses sind allerdings begrenzt. Die gesetzgeberischen Rahmenbedingungen werden je länger, je mehr durch internationale Abkommen vorbestimmt. Für die Führung von entsprechenden Verhandlungen ist einzig der Bund zuständig; den Kantonen steht lediglich ein Mitspracherecht sowie das Instrument der Standesinitiative zur Verfügung. Anders ist die Situation bezüglich der übrigen Standortfaktoren. In diesem Bereich stehen dem Kanton Zürich massgebliche Gestaltungsmöglichkeiten offen, indem er beispielsweise durch die Steuer- und Bildungspolitik oder durch die Infrastrukturplanung die Standortattraktivität fördert. Auf Grund der grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung des Finanzsektors ist es wichtig, dass der Kanton Zürich alle ihm zur Verfügung stehenden Instrumente nutzt und sich aktiv um die Erhaltung und Verbesserung der Standortfaktoren bemüht. Dazu gehört auch, dass er sich für die Erhaltung des Bankkundengeheimnisses einsetzt.

1. Einleitung

Hintergrund der politischen Vorstösse zum Bankkundengeheimnis bildete der im Frühjahr 2002 ausgeprägt vorhandene internationale Druck auf das Bankkundengeheimnis. Die Europäische Union (EU) verlangte im Rahmen der zweiten Runde der bilateralen Verhandlungen mit der Schweiz (Bilaterale Verhandlungen II) die Aufhebung bzw. Lockerung des Bankkundengeheimnisses. Dasselbe Ziel verfolgte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit ihren Bemühungen zur Bekämpfung «wettbewerbsschädlicher Steuerpraktiken» (Harmful Tax Competition) sowie zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen Steuerbehörden.

Die Schweiz hat sich bis anhin erfolgreich gegen die internationalen Bestrebungen zur Wehr gesetzt. Die jüngsten Entwicklungen lassen jedoch vermuten, dass der Druck nicht abnehmen wird. Im Rahmen des vorliegenden Berichts sollen deshalb die Grundlagen, der Umfang sowie die Bedeutung des Bankkundengeheimnisses für den Kanton Zürich aufgezeigt werden.

2. Bedeutung des Bankkundengeheimnisses für den Bankenplatz Zürich

2.1 Volkswirtschaftliche Bedeutung der Banken

2.1.1 Grosse Wertschöpfung durch die Banken

Der Bankensektor ist ein sehr bedeutender Wirtschaftszweig der Schweiz. Die Wertschöpfung betrug 2001 gut 45 Mrd. Franken, was rund 11% der gesamten Wirtschaftsleistung der Schweiz entspricht. Abgesehen von Luxemburg nimmt der Bankensektor in keinem anderen Land eine vergleichbare Stellung ein. In Grossbritannien tragen die Banken 7,2%, in den USA 4,6% und in Deutschland lediglich 4,1% zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung bei. Auch für einzelne Kantone ist der Bankensektor sehr wichtig. 1999 betrug der Wertschöpfungsbeitrag in Zürich 15,0%, im Bassin Lémanique 13,3% und im Tessin 13,9% (Quelle: economie-suisse-Dokumentation 30/1999).

1999 steuerten die Banken rund 12% an die gesamten Fiskaleinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden bei. Werden auch die Versicherungen und Vermögensverwalter berücksichtigt, ergibt sich ein Beitrag von rund 20%. Rund die Hälfte der Steuereinnahmen der Stadt Zürich stammen von Finanzdienstleistern.

Das Schweizer Bankgeschäft ist stark exportorientiert. 2002 betragen die Guthaben aller im Ausland tätigen Schweizer Banken gegenüber dem Ausland 1316 Mrd. Franken (1280 Mrd. Franken im Vorjahr) und die Verpflichtungen 1193 Mrd. Franken (1185 Mrd. Franken im Vorjahr), was eine Nettoposition von 123 Mrd. Franken gegenüber 95 Mrd. Franken im Vorjahr ergibt (Quelle: SNB).

Die Schweizerische Nationalbank schätzte die Höhe der auf dem Finanzplatz Schweiz in Kundendepots verwalteten Vermögen 2002 auf rund 3000 Mrd. Franken (gegenüber 3400 Mrd. Franken im Jahr 2001 und 3714 Mrd. Franken im Jahr 2000). Der Bestand der Wertschriften ausländischer Depotinhaber betrug dabei 56% (gegenüber 55,9% im Vorjahr und 55,3% oder 2056 Mrd. Franken im Jahr 2000). Insgesamt werden in der Schweiz rund 30 bis 40% der weltweit grenzüberschreitenden Privatvermögen verwaltet (Quelle: SNB).

Im internationalen Vergleich nehmen die Schweizer Banken gemäss Angaben von Eurostat (statistisches Amt der EU) mit einem Verhältnis der Bilanzaktiven zum Bruttoinlandprodukt (BIP) von rund 430% (GB: 270%; USA: 70%) einen Spitzenplatz ein. Gemessen am Volumen der verwalteten Anlagefondsvermögen liegt die Schweiz auf dem zehnten Rang; die Spitzenpositionen nehmen die USA vor Frankreich und Luxemburg ein (Angaben OECD).

2.1.2 Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung

Die Banken sind wichtige Arbeitgeber. Zwischen 1985 und 1990 nahm die Zahl der Beschäftigten im Bankensektor jährlich um etwa 5,5% zu. Anfang der 90er-Jahre kam ein tief greifender Strukturwandel in Gang, der allerdings nicht nur die Schweiz, sondern alle westlichen Industrieländer betraf. Fusionen und Übernahmen sowie interne Umstrukturierungen waren die Folge. Zwischen 1990 und 1998 nahm der Personalbestand deshalb um durchschnittlich 1,4% pro Jahr ab, und die Zahl der Banken ging in der Schweiz zwischen 1990 und 2002 von 495 auf 356 zurück. 1999 und 2000 stieg die Zahl der Beschäftigten wieder an. Ende 2001 waren in der Schweiz rund 120 000 und Ende 2002 rund 118 000 Personen im Bankensektor beschäftigt. Auch wenn die Banken gemessen an der Gesamtarbeitsplatzzahl keine überragende Rolle spielen, sind diese Arbeitsplätze sehr wichtig, denn zusammen mit der chemisch-pharmazeutischen Industrie weisen die Banken die höchste Wertschöpfung pro Erwerbstätigen auf.

2.1.3 Banken als Abnehmer von Gütern und Dienstleistungen

Die Banken schaffen nicht nur durch ihre Kerntätigkeit, sondern auch bei Drittunternehmen Arbeitsplätze, denn sie sind wichtige Abnehmer von Gütern und Dienstleistungen. Insgesamt hängt rund die Hälfte der regionalen Wirtschaftskraft direkt oder indirekt vom Finanzsektor ab. Letzterer bildet somit eine wichtige Stütze der Zürcher Volkswirtschaft. Ein gesunder und wettbewerbsfähiger Finanzplatz ist deshalb für die weitere Entwicklung des Wirtschaftsraumes Zürich von besonderer Wichtigkeit.

2.1.4 Banken als Garanten für günstiges Kapital

Der Umstand, dass rund ein Drittel des weltweiten grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäfts über die Schweiz läuft, hat konkrete Auswirkungen auf die Wirtschaft. Ein starker Finanzplatz sorgt für eine gute und kostengünstige Kapitalversorgung der Wirtschaft. Allgemein gilt, dass die Versorgung umso günstiger ist, je stärker das Bankensystem in einem Land ist. Wird der Finanzplatz geschwächt, schadet dies somit nicht nur den Banken, sondern der Gesamtwirtschaft.

2.2 Bankkundengeheimnis als Standortfaktor

Die Gründe für die starke Stellung des Finanzplatzes sind vielfältig. Als wesentliche Wettbewerbsvorteile werden das stabile wirtschaftliche und politische Umfeld, der starke Schweizer Franken, das im Vergleich zu anderen Bankplätzen tiefe Zinsniveau, die vergleichsweise

moderate Steuerlast sowie das hohe Ausbildungsniveau bezeichnet. Sodann verfügt die Schweiz über eine vergleichsweise hohe volkswirtschaftliche Sparquote von knapp 30% des BIP und zählt zu den grossen Nettokapitalexporturen der Welt. Als weitere Vorteile werden die hohe Bonität der Unternehmen und der öffentlichen Hand sowie die unabhängige Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank (SNB) genannt. Schliesslich ist die hohe Dichte an Banken zu nennen, die zum Vorteil von Anbietern und Nachfragern für einen gut funktionierenden Arbeitsmarkt, ein breites Angebot an Bankdienstleistern (Beratungsfirmen, IT-Firmen usw.) und für einen funktionierenden Markt sorgt.

Auch das Bankkundengeheimnis trägt zum Erfolg des Finanzplatzes bei. Namentlich im Bereich des Private Banking ist der Schutz der Privatsphäre eine willkommene Qualität, wobei es nicht nur um den Schutz gegenüber in- und ausländischen Behörden geht, sondern allgemein um das Wissen, dass die anvertrauten Informationen vertraulich behandelt werden. Der Erfolg der Schweizer Banken im Private Banking lässt sich jedoch keineswegs allein auf das Bankkundengeheimnis zurückführen, denn auch andere Staaten kennen vergleichbare Institute (z. B. Österreich, Belgien oder Luxemburg). Über die Attraktivität des Finanzplatzes entscheidet die Gesamtheit der Standortfaktoren.

Die angeführten Standortvorteile werden auch in Zukunft von Bedeutung sein. Die Konkurrenzstandorte haben allerdings in verschiedenen Bereichen aufgeholt, während die Schweiz teilweise Vorteile abgebaut hat. So nahm beispielsweise der Zinsvorteil der Schweiz in den letzten Jahren kontinuierlich ab. Gleichzeitig ist die Staatsquote im Vergleich zum Durchschnitt der OECD-Länder überproportional gestiegen. Die starke Stellung des Finanzplatzes Schweiz darf somit nicht zu Selbstzufriedenheit verleiten, zumal hinter den internationalen Bemühungen zur Schwächung des Bankkundengeheimnisses handfeste wirtschaftliche Interessen von Konkurrenzstandorten stehen. Es gilt deshalb in Zukunft die Standortqualität zu steigern. Offensichtliche Mängel bezüglich Wettbewerbsfähigkeit sind zu beheben und bestehende Stärken auszubauen. Der Grundsatz des britischen Premiers Tony Blair, wonach sich die britische Politik danach richtet, was für britische Arbeitsplätze, britische Investitionen und die britische Industrie gut ist («We will take the Decision on the basis of what is right for British jobs, for British investments and British industries.»), muss auch für die Schweiz gelten.

3. Begriff und Grundlagen des Bankkündengeheimnisses

3.1 Begriff und gesetzliche Grundlage

Das Bankkündengeheimnis umschreibt die Pflicht der Banken, ihrer Vertreter und Mitarbeiter, über die geschäftlichen Angelegenheiten ihrer Kunden oder Dritter, von denen sie bei der Ausübung ihres Berufes Kenntnis erhalten haben, Verschwiegenheit zu bewahren. Diese Verpflichtung wird stillschweigend zum Vertragsinhalt aller Bankgeschäfte und muss nicht ausdrücklich vereinbart werden.

Gemäss Art. 47 Ziffer 1 des Bankengesetzes vom 8. November 1934 (BankG; SR 952.0) ist die Preisgabe von Bankinformationen unter Strafe gestellt. Dasselbe gilt für Personen, die zu einer Verletzung des Berufsgeheimnisses zu verleiten versuchen.

Strafbar sind, obschon das Bankkündengeheimnis die Bank als solche verpflichtet, nach Art. 47 BankG nur natürliche Personen, also beispielsweise Mitarbeitende und Beauftragte von Banken oder bankengesetzlichen Revisionsstellen. Für die von ausländischen Banken in der Schweiz errichteten Sitze, Zweigniederlassungen und Agenturen sowie für die in der Schweiz tätigen Vertreter ausländischer Banken gelten die Bestimmungen sinngemäss (Art. 2 BankG).

3.2 Bankkündengeheimnis als Ausdruck des Schutzes der Privatsphäre

Dem Schutz der Privatsphäre wird in der Schweiz traditionell grosse Bedeutung beigemessen. Er gilt sowohl für das Verhältnis zwischen Bürger und Staat, als auch für den Privatbereich. Das Bankkündengeheimnis ist Ausdruck dieses Grundsatzes, denn die Verpflichtung des Bankiers zur Verschwiegenheit hat nicht den Schutz der Bank, sondern den Schutz der Rechtssphäre des Kunden zum Ziel.

Der Schutz der Privatsphäre ist in der Bundesverfassung sowie in verschiedenen Bundesgesetzen ausdrücklich verankert. Gemäss Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) hat jede Person Anspruch auf die Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs. Gestützt auf Art. 28 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) kann sodann jeder, der in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, zu seinem Schutz gegen jeden, der an der Verletzung mitwirkt, das Gericht anrufen. Eine Verletzung ist widerrechtlich, wenn sie nicht durch Einwilligung des Verletzten, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch Gesetz gerechtfertigt ist. Das Datenschutzgesetz vom 19. Juni

1992 (DSG; SR 235.1) schützt schliesslich die widerrechtliche Verwendung von Personendaten, d. h. die Bearbeitung (Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Archivieren oder Vernichten) sowie die Bekanntgabe (Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichung) von Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Solche Daten dürfen nur zu dem bei der Erhebung angegebenen Zweck verwendet und in der Regel nur mit ausdrücklicher Zustimmung der betroffenen Person an Dritte weitergeleitet werden.

3.3 Ausländische Regelungen

Das Bankkündengeheimnis ist keine schweizerische Besonderheit. Gemäss einer Studie der OECD aus dem Jahre 1985 schützen sämtliche Mitgliedstaaten die Kundeninformationen von Finanzinstituten. Der Schutz ist allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet und ergibt sich direkt aus dem Gesetz, aus einer konstanten Praxis oder aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen. In keinem Mitgliedstaat genießt das Bankkündengeheimnis absoluten Schutz. Die Bestimmungen Österreichs und Luxemburgs sind der schweizerischen Regelung sehr ähnlich.

In diesem Zusammenhang gilt es darauf hinzuweisen, dass der Umstand allein, dass ein Bankkündengeheimnis besteht, noch nicht viel über die Transparenz des Finanzplatzes und den Zugang zu Bankinformationen aussagt. Volle Transparenz ist nur dann gewährleistet, wenn die Herkunft, der Eigentümer und die Verwendung des Geldes bekannt sind. Das Bankkündengeheimnis verhindert lediglich die Bekanntgabe von Informationen, die gestützt auf eine Bankbeziehung erlangt worden sind. Kennt ein Land zwar kein Bankkündengeheimnis, ist aber die Entgegennahme von nicht identifiziertem Geld oder die Errichtung eines Kontos ohne Angabe des Eigentümers (anonyme Konten) möglich, ist die Transparenz genauso wenig gegeben. Wer seine Kunden nicht kennt, braucht auch kein Bankkündengeheimnis! Verschiedene OECD-Länder unterhalten in ihrem Einflussbereich «Offshore»-Finanzzentren, deren Anziehungskraft in den letzten Jahren stark gewachsen ist. Einzelne dieser Länder lassen zudem Anlagestrukturen (Corporate vehicles wie Trusts) zu, die zur verdeckten Anlage von Geldern missbraucht werden können, wenn entsprechende Gegenmassnahmen fehlen (Geldwäschereigesetzgebung, Sorgfaltpflichtvereinbarung der Banken usw.).

4. Bankkundengeheimnis als Teil eines regulierten Finanzplatzes

4.1 Allgemeines

Der Finanzsektor gehört zu den am stärksten regulierten Wirtschaftsbereichen. Er ist einer strikten Aufsicht bzw. Überwachung unterworfen. Die entsprechenden Bestimmungen tragen dazu bei, die Integrität des Finanzplatzes zu sichern, wobei der Schutz auf drei Ebenen greift. Im Rahmen des Individualschutzes geht es um den Schutz der Anleger, Anleger oder Versicherten vor übermässigem Risiko und vor Betrug. Als System- bzw. Funktionsschutz zielt die Regulierung sodann auf den Schutz des ganzen Systems von Finanzdienstleistern ab, indem z. B. Minimalstandards über die Eigenmittel und die Liquidität festgelegt werden. Schliesslich dienen die Bestimmungen im Sinne des Vertrauensschutzes der Aufrechterhaltung der rechtlichen Integrität der Dienstleister, indem Geldwäscherei, Kursmanipulation und Insidertransaktionen an den Wertschriftenmärkten unterbunden werden. Die Normen zur Regulierung des Finanzplatzes bestimmen Umfang und Anwendungsbereich des Bankkundengeheimnisses somit indirekt. Sie tragen dazu bei, Missbräuche des Bankkundengeheimnisses zu verhindern, indem sie ein geschütztes Verhältnis gar nicht erst entstehen lassen oder ein bereits bestehendes Verhältnis aufdecken helfen.

Für die Transparenz des Finanzplatzes ist die Gesamtheit der Rahmenbedingungen massgebend. Das Bankkundengeheimnis ist kein isoliertes Rechtsinstitut, sondern Teil eines demokratisch legitimierten, effizienten und ethisch fundierten Rechtssystems.

4.2 Staatliche Regulierung des Finanzplatzes

4.2.1 Allgemeines

In der Schweiz wird die Banken- und Finanzmarktaufsicht primär von der Eidgenössischen Bankkommission (EBK) wahrgenommen. Rechtliche Grundlage bildet das Bankengesetz, das Börsengesetz vom 24. März 1995 (BEHG; SR 954.1) sowie das Anlagefondsgesetz vom 18. März 1994 (AFG; SR 951.31).

Die Schweizer Rechtsordnung sieht ergänzend zur eigentlichen Finanzmarktaufsicht zahlreiche Bestimmungen vor, welche die Anlage von kriminellen Geldern verhindern und damit die Integrität des Finanzplatzes sichern sollen. Die wichtigsten werden nachstehend genannt.

4.2.2 Geldwäscherei

Geldwäscherei ist für alle Finanzplätze eine Herausforderung. Sie ist im Strafgesetzbuch definiert als Handlung, die geeignet ist, Herkunftsermittlung, Auffindung oder Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, die aus einem Verbrechen herrühren. Dabei kann es sich um eine beliebige vom Strafgesetzbuch als Verbrechen definierte Straftat handeln. Vereinfacht geht es um die Anlage, Umschichtung und Wiedereinspeisung von Kapital krimineller Herkunft.

Die Grundlage bildet das Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG; SR 955.0) und die von der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) gestützt auf Art. 16 Abs. 1 und 41 GwG erlassene Geldwäschereiverordnung vom 18. Dezember 2002, die per 1. Juli 2003 in Kraft tritt (GwV EBK; SR 955.022 [AS 2003, S. 554]). Zu beachten sind sodann die Bestimmungen im Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) über die kriminellen Organisationen (Art. 260^{er} StGB), die Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB) und die mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften (Art. 305^{er} StGB).

Die Bestimmungen über die Geldwäscherei gelten für alle Finanzintermediäre, d. h. für Personen, die berufsmässig fremde Vermögenswerte annehmen oder aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen (z. B. Banken, Treuhandgesellschaften, Vermögensverwalter, Wertpapierhändler, Fondsleitungen, Anwälte und Notare, die Post, Edelmetallhändler, Geldtransfer- oder Wechselstuben). Den Finanzintermediären werden Pflichten organisatorischer (Ausbildung des Personals, interne Kontrollen) und funktioneller Art (Identifizierung der Vertragspartei, Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person, Abklärung der wirtschaftlichen Hintergründe einer Transaktion bei Anhaltspunkten auf Geldwäscherei, Archivierungspflicht für Belege) auferlegt. Ein wichtiger Grundsatz stellt dabei die Pflicht zur Identifizierung des Vertragspartners (so genanntes «know your customer»-Prinzip) dar, d. h., die Banken müssen ihre Kunden im Sinne einer präventiven Massnahme zur Wahrung der Integrität des Finanzplatzes kennen. Sodann werden sämtliche Finanzintermediäre verpflichtet, bei begründetem Verdacht auf Geldwäscherei die Meldestelle für Geldwäscherei zu benachrichtigen.

Das System der Geldwäschereibekämpfung ist komplex und setzt sich aus einer präventiven, verwaltungsrechtlichen Komponente und einer repressiven, strafrechtlichen Komponente zusammen. Das Ziel der Geldwäschereibekämpfung kann nur erreicht werden, wenn alle Finanzintermediäre die nötige Sorgfalt bei Finanzgeschäften walten lassen, die Kunden und die wirtschaftlich Berechtigten sorgfältig identifizieren, wo nötig, vertiefte Abklärungen treffen und diese dokumentieren, damit bei Strafverfolgungen darauf zurückgegriffen werden

kann. Der Internationale Währungsfonds attestierte der Schweiz im Sommer 2002 im Rahmen einer umfassenden Prüfung des schweizerischen Finanzsektors, dass ihr Geldwäschereibekämpfungssystem weitgehend der internationalen «best practice» entspreche.

4.2.3 Potentatengelder

Geldanlagen ausländischer Staatsechefs und Politiker (so genannte Potentatengelder) stammen häufig aus illegalen Quellen (Korruption, Veruntreuung von Staatsvermögen usw.) und sind regelmässig auf verschiedene Länder und Finanzplätze aufgeteilt. Auf Potentatengelder kriminellen Ursprungs (Betrug, Korruption, Drogenhandel usw.) sind grundsätzlich die Bestimmungen über die Geldwäscherei anwendbar. Soweit die Anlagen von amtierenden Staatsechefs getätigt werden, wird die Ergreifung von Zwangsmassnahmen allerdings durch die im internationalen Recht verankerte Immunität erschwert oder verunmöglicht. Im Sinne der Prävention wird deshalb von den Finanzintermediären eine erhöhte Sorgfalt bei der Entgegennahme und Verwaltung von Vermögenswerten von Personen mit bedeutenden öffentlichen Funktionen oder ihnen nahe stehenden Personen und Gesellschaften verlangt. Bei Bekanntwerden von solchen Anlagen hat der Bundesrat die Möglichkeit, zeitlich limitierte Verordnungen und Verfügungen zu erlassen sowie in einzelnen Fällen Bankkonten und Vermögenswerte ausländischer Personen einzufrieren, wenn die Wahrung der Interessen des Landes dies erfordert (Art. 184 BV).

4.2.4 Organisiertes Verbrechen

Der Begriff des organisierten Verbrechens bezieht sich nicht auf die Art der Straftat, sondern auf die Art der Begehung. Das organisierte Verbrechen ist durch seine komplexen Strukturen und seine internationale Verbreitung gekennzeichnet. Besondere Probleme schafft der Umstand, dass die Verflechtung zwischen legalen und illegalen Finanzpraktiken in den letzten Jahren stetig zugenommen hat. Dadurch wird die Bekämpfung des organisierten Verbrechens erschwert. Die vom organisierten Verbrechen erwirtschafteten Gelder fallen unter die Bestimmungen über die Geldwäscherei.

4.2.5 Korruption

Korruption ist im globalisierten Marktumfeld ein grosses Problem. Sie verfälscht den Wettbewerb und verursacht schweren wirtschaftlichen Schaden. Ausserdem besteht häufig ein enger Zusammenhang zwischen Korruption und illegalen Guthaben politisch exponierter Personen.

Seit 1998 bestehen Richtlinien der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) für den Kampf gegen die Korruption. Sodann sind sowohl die aktive wie auch die passive Bestechung unter Strafe gestellt (Art. 322^{ter} und 322^{quater} StGB). Bestraft wird auch die Bestechung ausländischer Amtsträger (Art. 322^{septies} StGB). Zurzeit ist ein Reformpaket in Bearbeitung, das u. a. die Strafbarkeit juristischer Personen im Falle von Bestechung (inkl. ausländischer Beamter) vorsieht.

4.3 Selbstregulierung

Neben den staatlichen Normen kennt die Schweiz ein weit entwickeltes System der Selbstregulierung des Finanzmarktes, insbesondere des Bankensektors. Die Selbstregulierung erfolgt ergänzend zu den staatlichen Normen. Die in Statuten, Reglementen und Richtlinien enthaltenen Bestimmungen werden teils von der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) kontrolliert und durchgesetzt; bei Verletzung der Standesregeln kann die EBK Sanktionen verhängen. Andere Bereiche beruhen auf dem Prinzip der Selbstkontrolle. Die Achtung der Standesregeln wird von der EBK als Mindeststandard zur Erfüllung der Voraussetzung einer einwandfreien Geschäftstätigkeit betrachtet.

Die Standesregeln umschreiben Anforderungen an eine ethisch korrekte Geschäftsführung. Sie werden vor deren Erlass jeweils der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) vorgelegt. Für die Banken sind die Regeln nach ihrer Annahme verbindlich.

Wichtige Standesregeln der Schweizer Banken sind die Sorgfaltpflichtvereinbarung (VSB; die letzte revidierte Fassung tritt am 1. Juli 2003 in Kraft [VSB 2003]), die Verhaltensregeln für Effektenhändler (aktuelle Fassung in Kraft seit 1. August 1997) oder die Richtlinien für Vermögensverwaltungsaufträge (aktuelle Fassung in Kraft seit 1. August 2000).

Im Oktober 2000 haben verschiedene internationale Banken, darunter die Credit Suisse Group und die UBS AG, Richtlinien zur Bekämpfung der Geldwäscherei ausgearbeitet und veröffentlicht. Diese Richtlinien, die im Wesentlichen auf den bestehenden schweizerischen Regeln aufbauen, werden nach dem Tagungsort der Entstehung «Wolfsberg Anti Money Laundering Principles» genannt. Sie befassen sich mit verschiedenen Aspekten des «know your customer»-Prinzips beim Verkehr zwischen vermögenden Privatkunden und Finanzinstituten sowie mit der Erkennung und Verfolgung ungewöhnlicher oder

verdächtiger Finanzaktivitäten. Im Januar 2002 beschlossen die Unterzeichner, die Wolfsberg-Prinzipien auf die Terrorismusbekämpfung auszudehnen (Wolfsberg Statement on the Suppression of the Financing of Terrorism).

4.4 Internationale Richtlinien

4.4.1 Allgemeines

Die internationalen Richtlinien betreffen praktisch ausschliesslich die Geldwäschereibekämpfung. Verschiedene internationale Gremien haben Standards ausgearbeitet. Die Bemühungen wurden im Nachgang zu den Terroranschlägen vom 11. September 2001 verstärkt. Nachstehend sind die wichtigsten Empfehlungen aufgeführt.

4.4.2 Empfehlungen der Vereinten Nationen (UNO)

In der Terrorismusfinanzierungskonvention vom 9. Dezember 1999 wird die Terrorismusfinanzierung als eigenständiges Delikt festgelegt, d. h., eine Bestrafung kann unabhängig davon erfolgen, ob der Terrorakt tatsächlich ausgeführt wird oder nicht. Das Übereinkommen enthält weiter Bestimmungen, welche die internationale Zusammenarbeit erleichtern und die Vorbereitung und Durchführung finanzieller Aktivitäten zu Gunsten des Terrorismus vereiteln sollen. Der Bundesrat beschloss im November 2001, die Terrorismusfinanzierungskonvention zu ratifizieren. Zum gleichen Zeitpunkt soll auch das internationale Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge vom 15. Dezember 1997 ratifiziert werden.

Weiter hat die Schweiz am 12. Dezember 2000 in Palermo als einer von 121 Staaten die UNO-Konvention gegen das länderübergreifende organisierte Verbrechen unterzeichnet. Die unterzeichneten Staaten verpflichten sich darin, die Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung, Geldwäscherei, Korruption und Behinderung der Justiz zu Straftatbeständen zu deklarieren und ihre nationalen Gesetzgebungen entsprechend anzupassen (vgl. BG vom 21. März 2003 über die Änderung des Strafgesetzbuches und des Bundesgesetzes betreffend Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs [Finanzierung des Terrorismus]; BBl 2003, 2847). Ausserdem sieht die Konvention Regeln für die Rechtshilfe und Auslieferung vor.

4.4.3 Empfehlungen der GAFI/FATF

Auf internationaler Ebene hat sich die Schweiz von Beginn weg an den Arbeiten der von der G7 geschaffenen Arbeitsgruppe «Finanzielle Massnahmen gegen die Geldwäscherei» (GAFI/FATF Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux / Financial Action

Task Force on Money Laundering) beteiligt und an der Ausarbeitung der 40 Empfehlungen des GAFI/FATF vom 7. Februar 1990 (geändert am 28. Juni 1996) aktiv mitgearbeitet. Letztere bilden einen international anerkannten Standard für Massnahmen, die ein Land zur wirksamen Bekämpfung der Geldwäscherei ergreifen muss. Die Empfehlungen definieren Minimalanforderungen für die Identifizierung von Kunden und die Aufbewahrung von Unterlagen, eine erhöhte Sorgfalt bei der Feststellung und Meldung verdächtiger Transaktionen sowie Massnahmen für den Verkehr mit Ländern, die ungenügende Vorkehrungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei getroffen haben. Die Schweiz hat die Empfehlungen in ihre Rechtsordnung übertragen (Strafgesetzbuch, Geldwäschereigesetz). Die GAFI/FATF will bis Mitte 2003 eine überarbeitete Fassung verabschieden.

4.4.4 GAFI/FATF-Empfehlungen gegen die Terrorismusfinanzierung

Im Nachgang zu den Ereignissen vom 11. September 2001 hat die GAFI/FATF an einer Sondersitzung vom 29. und 30. Oktober 2001 in Washington eine Reihe von «Sonderempfehlungen» verabschiedet, die alle auf eine verbesserte Kontrolle des internationalen Zahlungsverkehrs abzielen. Konkret geht es um folgende Massnahmen: Sofortige Umsetzung der UNO-Terrorismusfinanzierungskonvention vom 9. Dezember 1999; Berichterstattung über verdächtige Transaktionen in Verbindung mit Terrorismus; Einfrieren und Beschlagnahmen terroristischer Vermögen; Beseitigung der missbräuchlichen Verwendung alternativer Zahlungssysteme; grösstmögliche gegenseitige Unterstützung der Behörden bei Untersuchungen von Terrorismusfinanzierung (Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren); Kampf gegen die missbräuchliche Verwendung juristischer Personen (oder Hilfsorganisationen) für die Terrorismusfinanzierung; Verstärkung der Massnahmen zur Identifikation von Kunden im internationalen und nationalen elektronischen Zahlungsverkehr.

4.4.5 «Customer Due Diligence paper» des Basler Ausschusses

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht wurde Ende 1974 von den Zentralbank-Gouverneuren der Zehnergruppe (G10) bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel gegründet und setzt sich aus Vertretern der Zentralbanken und Bankaufsichtsbehörden von insgesamt 13 Mitgliedsländern zusammen (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Schweden, Schweiz, Niederlande, Spanien, Vereinigtes Königreich und USA).

Ende 2001 verabschiedete der Basler Ausschuss Mindeststandards zur Kundenidentifizierung. Dieses so genannte «Customer Due Diligence paper» wurde von einer Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bas-

ler Ausschusses und der Vereinigung der Aufsichtsbehörden von Off-shore-Finanzplätzen formuliert und stellt einen internationalen Standard für die Sorgfaltspflichten von Banken dar. Es ist nicht direkt anwendbar, bildet aber einen von allen Mitgliedsländern anerkannten Minimalstandard.

4.4.6 Supervisors' PEP working paper 2001

Auf Initiative der Schweiz fand im November 2000 in Lausanne eine Tagung zum Umgang mit Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Persönlichkeiten (politically exposed persons, PEP) statt. Teilnehmer waren Vertreter von Justiz- und Bankenaufsichtsorganen der G-7-Staaten und der Schweiz. Im Anschluss an das Treffen wurden Empfehlungen zur Entgegennahme von Vermögenswerten von Personen mit bedeutenden öffentlichen Aufgaben (Supervisors' PEP working paper 2001) ausgearbeitet. Das Dokument wurde im November 2001 fertig gestellt und bildet die Grundlage für eine Reglementierung von Geschäftsbeziehungen zu Personen mit bedeutenden öffentlichen Aufgaben. Die Regeln flossen in den Entwurf für die Geldwäschereiverordnung ein.

4.4.7 Weitere internationale Richtlinien

Weitere wichtige internationale Instrumente sind die Europäische Geldwäschereirichtlinie vom 10. Juni 1991, das Wiener Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1988, das Übereinkommen des Europarates vom 8. November 1990 über Geldwäsche sowie die Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 21. November 1997 sowie die Strafrechtskonvention des Europarates gegen Korruption vom 27. Januar 1999.

4.5 Würdigung und Ausblick

Eine wirksame Finanzplatzaufsicht setzt voraus, dass die nationalen und internationalen Bestimmungen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft anerkannt und beachtet werden. Umfassende Aufsichtsbestimmungen nützen nichts, wenn sie nicht umgesetzt werden. Die Einhaltung der internationalen Standards wird im Rahmen von Länderevaluierungen, wie den Mutual Self-Assessments der GAFI/FATF oder dem Financial Sector Assessment Program (FSAP) des Internationalen Währungsfonds (IWF) regelmässig überprüft. Im Rahmen einer 2001 durchgeführten Finanzsektor-Länderevaluierung (FSAP) bewertete der IWF die Schweizer Bestimmungen zur Bekämpfung der

Geldwäscherei als angemessen und im Einklang mit internationalen Standards. Bei den Effektenhändlern kritisierte der IWF allerdings, dass die Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten nicht routinemässig erfolgt.

Die Aufsichtsbehörden wurden in jüngster Vergangenheit im Zusammenhang mit der Anlage von Potentatengeldern auf die Probe gestellt. Guthaben und Besitztümer des früheren kongolesischen Präsidenten Mobutu, des früheren nigerianischen Staatschefs Sani Abacha sowie des Talibanregimes wurden eingefroren und beschlagnahmt. Aus den eingefrorenen Abacha-Guthaben wurden 2001 insgesamt 70 Mio. US\$ an die Bank für internationalen Zahlungsausgleich überwiesen, welche für die Verminderung der nigerianischen Staatsschulden eingesetzt wurden. Im August 2002 wurden sodann aus den beschlagnahmten Montesinos-Guthaben 77,5 Mio. US\$ an den peruanischen Staat überwiesen mit der Auflage, damit spezifische Projekte zu finanzieren. Die Schweiz hat damit unter Beweis gestellt, dass sie die Aufsicht wirksam und effizient umsetzt. Andere Länder reagierten in den genannten Fällen gar nicht oder erst mit Verzögerung und unter politischem Druck.

Insgesamt kennt die Schweiz im internationalen Vergleich eine umfassende und effiziente Finanzmarktaufsicht. Die Banken haben bei der Entgegennahme von Kundengeldern umfassende und strenge Sorgfaltspflichten zu beachten. Die Schweizer Standards gehen über das übliche Mass hinaus und bieten eine wirkungsvolle Handhabe zur Kontrolle der Geldströme. Die Standards werden laufend überprüft und soweit nötig den aktuellen Bedürfnissen angepasst. Eine Expertengruppe unter der Leitung von Prof. J.-B. Zufferey hat namentlich empfohlen, eine integrierte Finanzmarktaufsichtsbehörde zu schaffen (Zusammenfassung der Aufgaben der Eidgenössischen Bankenkommision und des Bundesamtes für Privatversicherungen), die Finanzmarktregulierung im Sinne eines funktionalen Ansatzes zu differenzieren (Abstufung nach Grösse und Komplexität) sowie die Aufsicht auf die unabhängigen Vermögensverwalter und die Devisenhändler auszu dehnen.

5. Durchbrechung des Bankkundengeheimnisses

5.1 Allgemeines

Das Bankkundengeheimnis gilt nicht absolut, denn gemäss Art. 47 Ziffer 4 BankG bleiben die eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die Zeugnispflicht und über die Auskunftspflicht gegen-

über einer Behörde vorbehalten. Die Pflicht zur Verschwiegenheit gilt somit nur so lange, als kein Gesetz den Bankier verpflichtet, einer Behörde Auskunft zu geben oder vor Gericht auszusagen. Entsprechende Bestimmungen sind u. a. im Zivilrecht, im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht, im Strafrecht, im Verwaltungsstrafrecht und Gesetz über die Rechtshilfe in Strafsachen enthalten. Gestützt auf diese Normen kann das Bankkundengeheimnis auf Anordnung einer richterlichen Behörde auch gegen den Willen des Kunden aufgehoben werden. Selbstverständlich kann der Kunde als Geheimnisherr die Bank auch jederzeit von der Schweigepflicht entbinden und ihr gestatten bzw. sie sogar verpflichten, vom Bankkundengeheimnis erfasste Angaben zu offenbaren.

5.2 Innerstaatliches Verhältnis

Die prozessrechtlichen Bestimmungen der Kantone und des Bundes gewähren den Trägern von klassischen Berufsgeheimnissen ein Zeugnisverweigerungsrecht. Demgegenüber ist das Bankkundengeheimnis verfahrensrechtlich nicht geschützt. Die Behörden können deshalb bei Delikten, die vom Strafgesetzbuch erfasst werden, von den Banken Auskünfte verlangen und Akten herausfordern, bisweilen sogar ohne Wissen des Beschuldigten.

Bei Steuerdelikten gelten diese Grundsätze nur teilweise. Steuerhinterziehung und Steuerbetrug unterliegen unterschiedlichen Strafandrohungen. Während Steuerhinterziehungen Geldstrafen nach sich ziehen, können im Fall von Steuerbetrug auch Freiheitsstrafen verhängt werden. Verfahrensrechtlich wird der Steuerbetrug von den Strafvollzugsbehörden und die Steuerhinterziehung – vorbehaltlich der Überprüfung durch gerichtliche Instanzen – von den Steuerbehörden geahndet. In beiden Verfahren hat die angeschuldigte Person die Möglichkeit, die Mitwirkung zu verweigern, was sich jedoch unterschiedlich auswirkt. Während den Strafverfolgungsbehörden verschiedene Zwangsmassnahmen zur Verfügung stehen (Haussuchung, Zeugeneinvernahmen, Dokumentenedition bei Banken usw.), um den Sachverhalt bei Steuerbetrug von Amtes wegen aufzuklären, haben Steuerbehörden diese Möglichkeiten bei Steuerhinterziehung zumindest im Bereich der Einkommenssteuern grundsätzlich nicht. Eine Ausnahme bilden lediglich besonders schwere Fälle, in denen die eidgenössische Steuerverwaltung mit Zustimmung des Vorstehers des Finanzdepartements eine Untersuchung durchführen kann. Allerdings verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit von den Behörden Zurückhaltung. Der Schutzbereich des Bankkundengeheimnisses wird deshalb nur in qualifizierten Fällen durchstossen. Besondere Regeln

gelten bei Steuerdelikten, die nach dem Verwaltungsstrafrechtsverfahren des Bundes durchzuführen sind (Stempelabgaben, Verrechnungs- und Mehrwertsteuer), da das entsprechende Verfahrensrecht die üblichen prozessualen Zwangsmassnahmen kennt.

Die unterschiedliche verfahrensrechtliche Behandlung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung ist nicht zwingend. Der Bundesgesetzgeber hat jedoch entschieden, dass Steuerdelinquenten, die ihr Einkommen unvollständig deklarieren und dabei keine besonderen Machenschaften anwenden, anders zu behandeln sind als Täter, die zum Zwecke der Täuschung der Steuerbehörden falsche Urkunden verwenden oder arglistig handeln. Alle Bestrebungen zur Ausgestaltung der Steuerhinterziehung als gemeinrechtliches Strafdelikt sind bis anhin erfolglos geblieben. In einer Antwort auf eine Interpellation hat der Bundesrat jedoch ausgeführt, dass er zur umfassenden Beurteilung des eidgenössischen und kantonalen Steuerstrafrechtes eine Expertenkommission einsetzen werde, deren Empfehlungen er in seine Überlegungen betreffend die Anpassungen der schweizerischen Gesetzgebung einbeziehen werde (Antwort des Bundesrates vom 7. März 2003 auf die Interpellation 02.3699 von Nationalrat de Dardel).

5.3 Grenzüberschreitendes Verhältnis

Beim internationalen Informationsaustausch wird zwischen Rechts- und Amtshilfe unterschieden.

5.3.1 Rechtshilfe

5.3.1.1 Grundlagen

Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen umfasst im weiteren Sinn alle Verfahren der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Strafrechts. Vorliegend interessiert ein Teilbereich der Rechtshilfe, nämlich die «akzessorische», «andere» oder «kleine» Rechtshilfe. Sie umfasst die Vornahme von Prozess- oder anderen Amtshandlungen auf dem Gebiet des ersuchten Staates und die Weiterleitung der Ergebnisse an die ersuchenden ausländischen Behörden zur Verwendung in einem bestimmten Verfahren. Konkret geht es u. a. um die Befragung von Zeugen, die Herausgabe bzw. Sicherstellung von Beweis- oder Schriftstücken und um die Herausgabe von Vermögenswerten.

Die rechtlichen Grundlagen für die Rechtshilfe in Strafsachen ergeben sich aus bilateralen Rechtshilfeverträgen (z. B. Vertrag vom 25. Mai 1973 mit den Vereinigten Staaten von Amerika [SR 0.351.933.6], vom 25. November 1991 mit Australien [SR 0.351.915.8],

vom 7. Oktober 1993 mit Kanada [SR 0.351.92.3.2]), multilateralen Verträgen (z. B. Europäisches Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen [SR 0.351.1]; Übereinkommen Nr. 141 des Europarates über Geldwäscherei sowie über Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, von der Schweiz am 11. Mai 1993 unterzeichnet [SR 0.311.53], und aus dem Rechtshilfegesetz vom 20. März 1981 [IRSG; SR 351.1]). Die Schweiz kann gestützt auf das Rechtshilfegesetz allen Staaten Rechtshilfe gewähren, unabhängig davon, ob der ersuchende Staat mit der Schweiz einen bilateralen Vertrag abgeschlossen hat oder Mitunterzeichner des europäischen Übereinkommens ist.

5.3.1.2 Grundsätze der internationalen Rechtshilfe

Nach dem Prinzip der beidseitigen Strafbarkeit kann einem Rechtshilfeersuchen eines fremden Staates nur stattgegeben werden, wenn die im Ersuchen geschilderte Tat – unter der Annahme, dass in der Schweiz verübt – ebenfalls mit Strafe bedroht wäre. Dabei wird nur darauf abgestellt, ob der im Rechtshilfeersuchen geschilderte Sachverhalt von irgendeiner gemeinrechtlichen Strafbestimmung des schweizerischen Rechts erfasst wird; die Strafbestimmungen müssen nicht identisch sein oder das gleiche Rechtsgut schützen.

Die Rechtshilfeleistung erfolgt sodann stets unter dem Vorbehalt, dass die Ermittlungsergebnisse von den ersuchenden Behörden in Verfahren wegen Taten, derentwegen Rechtshilfe nicht zulässig ist, weder für Ermittlungen benützt noch als Beweismittel verwendet werden (Prinzip der Spezialität). Der Vorbehalt hat ein Verwertungsverbot zur Folge, das alle Behörden des ersuchenden Staates bindet.

Einem ausländischen Gesuch wird schliesslich nur entsprochen, wenn der ersuchende Staat Gegenrecht gewährt (Prinzip der Gegenseitigkeit). Besteht zwischen der Schweiz und dem ersuchenden Staat keine staatsvertragliche Vereinbarung über die Rechtshilfe in Strafsachen, wird einem ausländischen Ersuchen grundsätzlich nur entsprochen, wenn der ersuchende Staat Gegenrecht hält, d. h., wenn er ein entsprechendes schweizerisches Ersuchen vollziehen könnte und dazu auch bereit wäre. Ausnahmen sind möglich, wenn die Rechtshilfe wegen der Art der Tat oder der Notwendigkeit der Bekämpfung bestimmter Taten geboten erscheint.

5.3.1.3 Rechtshilfe bei Finanzdelikten im Besonderen

Gemäss Art. 3 Abs. 3 IRSG ist die Rechtshilfe ausgeschlossen, wenn ein Fiskaldelikt oder eine Verletzung von Vorschriften über währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen Gegenstand des Verfahrens bildet. Als Fiskaldelikte gelten Straftaten, die auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet sind, d. h., die Hinterzie-

hung von Steuern, Zöllen oder anderen öffentlichrechtlichen Abgaben zum Zwecke haben. Nicht als Fiskaldelikt gilt das betrügerische Erlangen von Subventionen oder anderen Leistungen vom Staat, weil dem Staat dadurch nichts vorenthalten wird. Vom Ausschluss der Rechtshilfe ausgenommen ist der Abgabebetrag (Art. 3 Abs. 3 IRSG letzter Satz). Bei den direkten Steuern ist dies bei der Umgehung der Steuerpflicht unter Verwendung gefälschter, verfälschter oder inhaltlich unwahrer Urkunden (Urkundenfälschung) der Fall. Bei allen anderen Steuern ist eine arglistige Täuschung der Steuerbehörden Tatbestandsmerkmal. Nicht unter den Abgabebetrag fällt nach Schweizer Praxis die Steuerhinterziehung. Sie ist dann erfüllt, wenn Vermögen oder Einkünfte ohne absichtliche Täuschungsabsicht nicht deklariert werden. Die Steuerhinterziehung gilt in der Schweiz nicht als Vergehen, sondern als Übertretung, die mit Busse bestraft wird. Präventiv wird der Steuerhinterziehung durch eine hohe Quellensteuer von 35%, der höchsten aller OECD-Länder, und andere Massnahmen wie die Steuereinschätzung entgegen gewirkt.

Bei anderen Finanzdelikten (Geldwäscherei, Terrorismus- und Terrorfinanzierung, Potentatengelder, Korruption und organisiertes Verbrechen usw.) kann Rechtshilfe in der Regel ohne weiteres gewährt werden, da es sich um international anerkannte Straftatbestände handelt.

5.3.2 Amtshilfe

Unter Amtshilfe wird die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden verstanden (z. B. Aufsichtsbehörden, Steuer- und Zollverwaltungen). Bisweilen wird die Amtshilfe auch als Rechtshilfe in Verwaltungssachen oder als administrative Rechtshilfe bezeichnet. Amtshilfe wird in Form von Amtsberichten oder durch Übergabe von Originalbeweismitteln geleistet. Ist die Rechtshilfe in Strafsachen ausgeschlossen, so dürfen auf dem Amtshilfeweg ins Ausland übermittelte Informationen dort nicht an eine Strafverfolgungsbehörde weitergegeben werden.

Die Amtshilfe ist in keinem separaten Erlass, sondern in Spezialgesetzen oder Staatsverträgen geregelt. Eine wichtige Grundlage für die Amtshilfe bilden namentlich die Doppelbesteuerungsabkommen (DBA), die eine Mehrfachbesteuerung von Vermögenswerten verhindern oder vermindern. Zurzeit sind rund 64 solche Abkommen in Kraft. Der Umfang der Amtshilfe in Steuerangelegenheiten ergibt sich aus den in den DBA enthaltenen Amtshilfeklauseln. Grundsätzlich gilt, dass die Schweiz nur zum Zweck der ordnungsgemässen Anwendung eines Abkommens und der Vermeidung von Abkommensmissbräuchen, nicht jedoch zur Durchsetzung des innerstaatlichen Rechts Informationen austauscht. Die Amtshilfe darf sich sodann nur

auf Personen beziehen, die in einem der beiden Vertragsstaaten ansässig sind. Nach den internationalen Gepflogenheiten ist schliesslich kein Vertragsstaat verpflichtet, Informationen freizugeben, die nicht im Rahmen der ordentlichen Verwaltungstätigkeit beschafft werden können, oder die unter dem Schutz eines Berufs- oder Geschäftsgeheimnisses stehen; dieser Vorbehalt gilt auch für das Bankkundengeheimnis.

Im Verkehr mit den USA gilt seit dem 1. Januar 2001 das so genannte Qualified Intermediary Agreement (Abkommen über «befähigte Vermittler»). Diese Vereinbarung ergänzt das Doppelbesteuerungsabkommen und wurde auf Druck der USA mit insgesamt 15 Ländern, darunter der Schweiz, abgeschlossen, um Steuerschlupflöcher des Doppelbesteuerungsabkommens von 1986 zu schliessen. Als Qualified Intermediaries werden Finanzintermediäre definiert, die mit der US-Steuerbehörde (Internal Revenue Service [IRS]) ein Abkommen unterzeichnet haben, das gewisse Dienstleistungen zu Gunsten des IRS betrifft und gleichzeitig diesen Intermediären gestattet, unter gewissen Bedingungen weiterhin Geschäfte in US-Wertschriften zu tätigen. Das Abkommen sieht unterschiedliche Massnahmen für verschiedene Kundensegmente vor. Für US-Bürger hat es faktisch die Aufhebung des Bankkundengeheimnisses zur Folge, da sie indirekt gezwungen werden, die Bank vom Bankkundengeheimnis zu entbinden.

Einen Sonderfall stellt die Informationsvermittlung zu Aufsichtszwecken dar, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweizer Behörden mit ausländischen Bank- und Finanzmarktaufsichtsbehörden regelt. Ausgetauscht werden Informationen, die eine ausländische Behörde zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtstätigkeit von der Schweizer Aufsichtsbehörde wünscht oder umgekehrt. Umfang und Gegenstand des Informationsaustausches sind so festgelegt, dass die Privatsphäre der Bankkunden gewahrt bleibt. Ins Ausland übermittelte Informationen dürfen dort nur an eine Strafverfolgungsbehörde weitergegeben werden, wenn die Rechtshilfe in Strafsachen nicht ausgeschlossen wäre. Zusätzlich können ausländische Aufsichtsbehörden in der Schweiz Vor-Ort-Kontrollen durchführen. Kundendossiers des Einlage- und Vermögensverwaltungsgeschäfts bleiben ihnen aber verschlossen. Die darin enthaltenen Informationen sind von der ausländischen Behörde auf dem ordentlichen Amtshilfeweg einzuholen.

6. Internationale Bestrebungen

6.1 Bestrebungen der OECD

6.1.1 Allgemeines

Die OECD vereint 30 Mitgliedstaaten und unterhält mit mehr als 70 Entwicklungsländern und Volkswirtschaften im Übergang Arbeitsbeziehungen. Die OECD stellt eine weltweit tätige Organisation dar, die sich zum Ziel gesetzt hat, die Sozial-, Wirtschafts-, Finanz-, Bildungs-, Wissenschafts-, Umwelt- und Entwicklungspolitik zu diskutieren, zu überarbeiten und zu verbessern. Im Umfeld der Globalisierung werden Erfahrungen ausgetauscht und Bemühungen unternommen, für ähnlich gelagerte Problemstellungen gemeinsame Lösungen zu finden. Grosses Gewicht wird dabei der besseren Koordination und Kohärenz von nationaler und internationaler Wirtschaftspolitik beigegeben.

Zur Erreichung ihrer Ziele kann die OECD Beschlüsse fassen und Empfehlungen erlassen. Die Beschlüsse sind für alle Mitglieder bindend, die sich nicht im Zeitpunkt der Beschlussfassung der Stimme enthalten haben. Angenommene Beschlüsse müssen von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Demgegenüber werden Empfehlungen nie rechtlich verbindlich. In der Praxis kommt ihnen jedoch erhebliches Gewicht zu, weil sie den politischen Willen der Mehrheit der Mitgliedstaaten wiedergeben, und weil deren Umsetzung erwartet wird.

6.1.2 OECD-Expertenbericht über das Bankkündengeheimnis

Der Expertenbericht des OECD-Fiskalausschusses vom April 2000 betreffend die Verbesserung des Zugangs zu Bankinformationen für Besteuerungszwecke (C[97]64/ FINAL) setzt sich ausführlich mit dem Bankkündengeheimnis und der inländischen bzw. zwischenstaatlichen Informationsbeschaffung zu Steuerzwecken auseinander. Im Bericht wird die Auffassung vertreten, dass die Verweigerung oder die Erschwerung des Informationsaustauschs sowohl für die inländischen Steuerbehörden als auch im internationalen Verhältnis nachteilig sei, wobei insbesondere eine Schwächung der Fähigkeit, den richtigen Steuerbetrag festzulegen, die Förderung der ungleichen Behandlung von beweglichem und unbeweglichem Kapital, eine Untergrabung der Steuermoral, eine Verzerrung der internationalen Kapitalströme sowie die Förderung des unfairen Steuerwettbewerbs befürchtet werden. Für die Schweiz ist namentlich die Aufforderung an die Mitgliedländer von Bedeutung, Einschränkungen des Zugangs der Steuerbehörden zu Bankinformationen in Fällen, in denen ein steuerstrafrechtlich bedeutendes Verhalten zu Grunde liegt, zu überprüfen und unter Umständen aufzuheben. Die Schweiz erreichte immerhin, dass das Prinzip der

doppelten Strafbarkeit gewahrt bleibt. Dadurch wird die einfache Steuerhinterziehung von der Aufforderung ausgenommen. Der Bericht hält jedoch fest, dass das Prinzip der doppelten Strafbarkeit die Zusammenarbeit beeinträchtigen kann und dass die Mitgliedstaaten aufgerufen sind, bilaterale Lösungen zu suchen, damit in der Praxis Bankinformationen ausgetauscht werden können.

Weil die Empfehlungen der schweizerischen Rechtsordnung entsprechen und der Bericht bei Bankinformationen die Legitimität des Schutzes der Privatsphäre anerkennt, hat ihm die Schweizer Vertretung im Fiskalausschuss zugestimmt. Die Schweiz hat sich sodann bereit erklärt, die Möglichkeit zu prüfen, allenfalls im Rahmen einer Neuaushandlung von Doppelbesteuerungsabkommen im Fall von Steuerbetrug (nicht aber bei einfacher Steuerhinterziehung) auch Amtshilfe zu gewähren, wie sie dies bereits mit den USA tut.

6.1.3 Wettbewerbsschädliche Steuerpraktiken

Ein weiterer Bericht der OECD aus dem Jahre 1998 befasst sich mit dem internationalen Steuerwettbewerb («Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue»). Er hält fest, dass die Globalisierung der Wirtschaft zwar viele positive Aspekte habe, aber auch zu einem schädlichen Steuerwettbewerb zwischen den Staaten führe. Niedrigsteuerländer würden Kapital anziehen und dadurch in den Hochsteuerländern eine Reihe von negativen Auswirkungen auslösen (Erhöhung der Steuerlast in den Hochsteuerländern für die verbleibenden Steuersubjekte, Verlagerung von Einkommens- zu Konsumsteuern, Wechsel von der Kapital- zur Arbeitslohnbesteuerung usw.), die nur mit einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit behoben werden können.

Gestützt auf den Bericht veröffentlichte die OECD eine Liste von Ländern, die als Steuerparadiese («Tax Havens») gelten. Die OECD geht von einem Steuerparadies aus, wenn das betreffende Land in der Lage ist, seinen Staatshaushalt ohne oder mit nur einer nominellen Einkommens- bzw. Gewinnsteuer zu finanzieren und sich zugleich Nichtansässigen anbietet, damit sich diese einer Besteuerung in deren Wohnsitzstaat entziehen können. Ausgangspunkt für die Definition des Steuerparadieses ist eine Null- oder nur nominelle Besteuerung des Offshore-Sektors, der zudem einen überwiegenden Anteil an das Bruttoinlandprodukt beisteuern muss. Weiter wird alternativ vorausgesetzt, dass kein Informationsaustausch in Steuersachen erfolgt, dass das Steuersystem nicht transparent ist oder dass Unternehmen von Vorzugssteuerregimen profitieren können, ohne dass im entsprechenden Land eine wesentliche Geschäftstätigkeit ausgeübt wird. Diese Kriterien werden von der Schweiz klar nicht erfüllt. Weder trägt der Bankensektor einen überwiegenden Anteil zum Bruttoinlandprodukt

der Schweiz bei (tatsächlich lediglich etwa 10%), noch kann bei der Steuerbelastung von einer Null- oder bloss nominellen Belastung gesprochen werden. Dennoch wird auch die Schweiz im Bericht über die wettbewerbsschädlichen Steuerpraktiken als Steuerparadies bezeichnet (vgl. S. 76 ff. des Berichts).

Die Schweiz und Luxemburg stimmten dem Bericht nicht zu, weil er sich auf mobile Finanzaktivitäten beschränkt und Fragen wie Subventionen oder Steueranreize für Industrieansiedlungen auslässt. Überdies stellt er einseitig die internationale Amtshilfe oder den Zugang zu Bankinformationen für Steuerbehörden in den Mittelpunkt. Die Schweiz ist nicht verpflichtet, die im Bericht enthaltenen Empfehlungen umzusetzen.

Ende April 2002 hat die OECD von 31 als Steuerparadiese bezeichneten Staaten Zusagen über eine Zusammenarbeit mit der OECD erhalten. Die Staaten verpflichteten sich, ab 2005 auf die beidseitige Strafbarkeit als Voraussetzung für die steuerliche Amtshilfe zu verzichten und ein allfälliges Bankkundengeheimnis beim Vorliegen von Auskunftsbegehlen für sämtliche steuerliche Zwecke aufzuheben. Da diese Zusagen regelmässig unter dem Vorbehalt stehen, dass dieselben Standards von allen Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten eingehalten werden, wird die Einbindung der kooperationswilligen Steuerparadiese in die Bemühungen der OECD zu einem verstärkten Druck auf die Schweiz und auf Luxemburg führen, damit diese beiden Staaten auf ihre Enthaltung zum Bericht zurückkommen. Allerdings nehmen mittlerweile auch Belgien und Portugal eine kritische Haltung ein und haben sich dementsprechend bei der Verabschiedung eines Zwischenberichts im Jahre 2001 der Stimme enthalten.

Das Ziel der OECD wird es sein, einen für alle befürwortenden Staaten annehmbaren Ausgleich zu finden. Angesichts der Komplexität der Zusammenhänge zwischen der Fiskalpolitik und den damit verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen ist indessen zu erwarten, dass die Verhandlungen sehr schwierig sein werden. Probleme für die Schweiz können namentlich dann entstehen, wenn sich einzelne «wirkliche» Steuerparadiese auf eine Zusammenarbeit mit der OECD einlassen. Denn dann droht der bis anhin auch von der OECD gemachte Unterschied zwischen Steuerparadiesen und Ländern mit «schädlichen» Steuerregimen zu verschwinden. Stattdessen dürfte zwischen Ländern, die kooperieren, und solchen, die nicht kooperieren, unterschieden werden. Damit würde der diskriminierende Begriff des Steuerparadieses aus der Diskussion verschwinden, was eine Rechtfertigung der bestehenden Schweizer Regelung erschweren würde.

6.1.4 Informationsaustausch

Weitere Bemühungen zielen auf einen verbesserten Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden ab. Ende April 2002 hat die OECD ein entsprechendes Musterabkommen publiziert («Agreement on Exchange of Information in Tax Matters»). Parallel dazu prüft die OECD eine umfassende Revision von Art. 26 des Musterabkommens betreffend die Vermeidung der Doppelbesteuerung, der den Informationsaustausch regelt. Das Ziel besteht darin, dem Informationsaustausch entgegenstehende Hindernisse abzubauen und auf diesem Gebiet neue Massstäbe zu setzen. Auch diese Bemühungen richten sich gegen das Bankkundengeheimnis.

6.2 Zweite Verhandlungsrunde mit der Europäischen Union (Bilaterale II)

6.2.1 Allgemeines

Im Juni 2001 einigte sich die Schweiz mit der EU über die Aufnahme neuer bilateraler Verhandlungen über zehn Themen. Inhaltlich handelt es sich um «Überbleibsel» aus den ersten bilateralen Verhandlungen (Dienstleistungen, Ruhegehälter, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Umwelt, Statistik, Medien sowie Bildung, Berufsbildung, Jugend), aber auch um neue Anliegen. Die EU wünschte Verhandlungen über die Betrugsbekämpfung und die Zinsbesteuerung, die Schweiz über die verbesserte Zusammenarbeit bei der inneren Sicherheit (Beteiligung am Schengen- und Dublin-System). Für den vorliegenden Bericht stehen die Dossiers «Zinsbesteuerung» und «Betrugsbekämpfung» im Vordergrund. In beiden Bereichen strebt die EU einen vereinfachten Austausch von Finanzinformationen an. In den im Sommer 2002 aufgenommenen Verhandlungen strebt die Schweiz ein ausgewogenes Gesamtergebnis an, d. h., eine Einigung muss sich auf alle Dossiers beziehen. Die Verhandlungen werden deshalb parallel und koordiniert geführt. Daneben berühren die Dossiers Dienstleistungsverkehr und Schengen ebenfalls die Zusammenarbeit im Bereich Justiz.

6.2.2 Zinsenbesteuerung

In der EU gilt seit Jahren die Freizügigkeit des Kapitals. Gleichzeitig kennt jedes EU-Mitgliedland nach wie vor sein eigenes Steuersystem mit unterschiedlichen Belastungen. Dies führt bei der heutigen hohen Mobilität des Kapitals dazu, dass Vermögensteile, über die der Steuerpflichtige frei verfügen kann, dort angelegt werden, wo steuerliche Vorteile zu erwarten sind.

Die Zinsertragssteuer wird erhoben auf Zinszahlungen von einer Zahlstelle mit Sitz in einem EU-Staat an eine natürliche Person, die in einem anderen EU-Staat ansässig ist. Im Verhältnis zu Nicht-EU-Staaten geht es um die Besteuerung von Zinszahlungen von einer Zahlstelle mit Sitz in einem Drittstaat an eine natürliche Person, die in einem EU-Staat ansässig ist. Erfasst werden nur Kapitalerträge, nicht jedoch das zinsbringende Kapital selbst. Begründet wird die Steuer damit, dass der heutige Rechtszustand zu Verzerrungen des Kapitalmarkts führt, weil in der EU ansässige natürliche Personen der Besteuerung ihrer Zinserträge dadurch entgehen können, dass sie ihre zinstragenden Anlagen in einem anderen Staat als ihrem Wohnsitzstaat halten.

Der Bundesrat willigte in die Verhandlungen ein. Für ihn war das Bankkundengeheimnis allerdings von allem Anfang an «nicht verhandelbar». Sodann musste ein System angestrebt werden, das eine umfassende Besteuerung der Zinserträge von EU-Bürgern gewährleistet, d. h., es müssen neben den EU-Ländern mit ihren angegliederten Gebieten auch alle anderen wichtigen Finanzzentren ausserhalb der EU erfasst werden.

Die EU ging anfänglich vom so genannten Koexistenzmodell aus, das es den Mitgliedstaaten überliess, ob sie die Besteuerung mittels einer Quellensteuer oder durch ein Meldeverfahren sicherstellen wollen. Nachdem dieses Modell EU-intern keine Mehrheit gefunden hatte, wurde am 20. Juni 2000 in Santa Maria da Feira der automatische Austausch von Informationen zwischen Steuerbehörden als neues Endziel festgelegt. Im Unterschied zur Quellensteuer werden die Zinserträge beim Informationsaustausch nicht im Zahlstellenstaat, sondern im Wohnsitzstaat besteuert.

Der Bundesrat offerierte ein Modell, das sowohl den EU-Anliegen als auch der schweizerischen Rechtsordnung sowie dem von Regierung und Parlament getragenen Verhandlungsmandat Rechnung trug und im Wesentlichen auf einer Quellensteuer beruhte. Ein Informationsaustausch wurde im Hinblick auf das Bankkundengeheimnis abgelehnt.

Am 21. Januar 2003 beschloss der ECOFIN eine teilweise Rückkehr zur Koexistenz von Informationsaustausch und Quellensteuer. Neu wurde vorgesehen, dass die Mehrheit der EU-Staaten voraussichtlich ab 1. Januar 2004 den automatischen Informationsaustausch (Kontrollmitteilungen) einführen, während Belgien, Luxemburg und Österreich vorerst eine Quellensteuer erheben, deren Einnahmen sie zu 75% an das Steuersitzland des Anlegers weiterleiten (so genanntes Revenue-Sharing). Der Quellsteuersatz soll von 2004 bis 2006 bei 15%, von 2007 bis 2009 bei 20% und ab dem 1. Januar 2010 bei 35%

liegen. Die Staffelung des Quellsteuersatzes und die Höhe des Revenue-Sharing sollen auch für die Schweiz gelten. Als Alternative zur Quellensteuer kann der Anleger einem freiwilligen Informationsaustausch zustimmen und sich in seinem Steuersitzland besteuern lassen (Freiwillige Meldung). Für die Zukunft deutete der Beschluss vom 21. Januar 2003 die Absicht der EU an, kontinuierlich darauf hinzuwirken, dass die Schweiz und weitere Drittstaaten (jedoch nicht die USA) zu einem Regime übergehen, wie es OECD-intern für Steuerparadiese diskutiert wird.

Der ECOFIN-Beschluss vom 21. Januar 2003 wich in Teilen sowohl vom EU-Richtlinienentwurf als auch von den bis zu diesem Zeitpunkt erzielten Verhandlungsergebnissen mit der Schweiz ab. Am 6. März 2003 wurden diese Differenzen anlässlich eines Dreiertreffens zwischen EU-Kommission, EU-Präsidentschaft und der Schweiz bereinigt. In einem Memorandum of Understanding (MOU) will sich die Schweiz verpflichten, in den Doppelbesteuerungsabkommen mit den EU-Mitgliedsländern und auf der Basis der Gegenseitigkeit Amtshilfe bei Steuerbetrug zu vereinbaren, wobei die Amtshilfe auf begründete Anfrage hin bei Steuerbetrug nach schweizerischem Recht sowie bei sinngemäss gleich schwer wiegenden Delikten («Steuerbetrug und ähnlichem») geleistet würde. Sinngemäss mit Steuerbetrug vergleichbar sind Verstösse gegen genau bestimmbare steuerstrafrechtliche Vorschriften anderer Staaten, die denselben Unrechtsgehalt aufweisen wie bei uns der Steuerbetrug, aber im Schweizer Verfahren und somit auch im Schweizer Recht nicht vorkommen. Nicht unter diese Bestimmung fällt in jedem Fall die einfache Steuerhinterziehung. Klarheit wurde im MOU auch bezüglich der möglichen Revisionsfälle geschaffen. Über Verbesserungen des rein technischen Funktionierens kann regelmässig befunden werden. Konsultationen über substanzielle Änderungen erfolgen jedoch erst, nachdem das Abkommen vollständig umgesetzt ist und ausreichend Erfahrungen über den ab 2011 zum Zuge kommenden Steuersatz von 35% vorliegen, oder wenn beide Parteien solchen Konsultationen zustimmen. Dabei können auch die internationalen Entwicklungen in Betracht gezogen werden, wobei allerdings das Ergebnis solcher Konsultationen im Abkommen in keiner Weise präjudiziert ist. Anfang Juni 2003 hat der EU-Ministerrat dem Staatsvertragsentwurf zugestimmt.

Ähnliche Abkommen will die EU mit Andorra, Liechtenstein, Monaco und San Marino abschliessen. Gegenüber den USA will sich die EU hingegen mit dem bestehenden Informationsaustausch auf Anfrage begnügen. Die abhängigen und assoziierten Gebiete der EU-Staaten (Channel Islands, Karibikinseln u. a.) können zwischen dem automatischen Informationsaustausch und dem Quellensteuermodell wählen. Die Inkraftsetzung soll gleichzeitig mit jener der Abkommen

mit den abhängigen und assoziierten Gebieten erfolgen. Insgesamt ist die von der Schweiz angestrebte Stabilität des Abkommens somit ausreichend gewährleistet, und die zentralen Interessen konnten gewahrt werden. Entscheidend wird jedoch sein, ob die EU auch mit anderen Drittstaaten gleichwertige Vereinbarungen abschliesst. Bisher hat die EU einzig mit der Schweiz über eine konkrete Abkommensbasis verhandelt. Mit anderen im Feira-Beschluss erwähnten Drittstaaten wurde noch keine Einigung erzielt, und auch über den Status der mit der EU assoziierten Territorien besteht noch keine Klarheit.

6.2.3 Betrugsbekämpfung

Das Dossier Betrugsbekämpfung betrifft Betrugsfälle und Unregelmässigkeiten zu Lasten des Haushalts der EU. Solche Delikte werden im innereuropäischen Markt durch die fehlende Harmonisierung im Steuerwesen in Kombination mit der Aufhebung der inneren Grenzen erleichtert. Konkret geht es beispielsweise um die deliktische Ausnützung der teilweise sehr unterschiedlichen Besteuerungen für Zigaretten und Alkohol. Im Agrarbereich geht es z. B. um falsche Produktangaben, um die falsche Herkunftsbezeichnung bei Produkten, die besonderen Zollverfahren unterliegen, oder um falsche Angaben über das Bestimmungsland. Erfasst wird aber auch die Unterschlagung von Fondsgeldern oder Direkthilfen.

Bereits heute arbeitet die Schweiz eng mit den Behörden der EU zusammen. So sieht das 1997 zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossene Zusatzprotokoll zur gegenseitigen Amtshilfe im Zollbereich (SR 0.632.401.02) vor, dass die Vertragsparteien einander gegenseitig Amtshilfe gewähren, um die korrekte Anwendung der Zollgesetze und der Bestimmungen über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Waren sicherzustellen. Die Hilfe wird entweder auf Anfrage hin oder spontan gewährt, wenn verdächtige Vorgänge registriert werden. Die Überwachung bezieht sich auf natürliche oder juristische Personen sowie auf Warenlager oder Warenbewegungen. Das Bankkundengeheimnis stellt schon heute kein Hindernis dar, wenn Rechtshilfe gewährt werden kann, was beispielsweise auf Tatbestände zutrifft, die auch in der Schweiz als Steuerbetrug behandelt werden (z. B. Umgehung von Abgaben mit Hilfe von falschen oder gefälschten Dokumenten). Die Zollverwaltung hat denn auch bei grossen Fällen von Zigarettenschmuggel Rechtshilfe gewährt. Eine allfällige Ausdehnung der Amts- und Rechtshilfe darf sich aus Schweizer Sicht nicht negativ auf den Persönlichkeitsschutz auswirken, und das Spezialitätenprinzip sowie der Grundsatz der doppelten Strafbarkeit müssen gewahrt bleiben.

Die Bestrebungen der EU sehen umfassende Massnahmen vor, die zumindest teilweise auf eine Erleichterung des Zugangs zu Bankinformationen abzielen. Zunächst sollen die Verfahren durch Bereitstellung der nötigen Ressourcen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene beschleunigt werden. Weiter sollen Ermittlungen von ausländischen Beamten auf dem Territorium der jeweils anderen Partei ermöglicht werden. Zur Eindämmung des Schmuggels soll der Rahmen für diejenigen Fälle umrissen werden, in denen die Waren nicht über das Territorium der Parteien laufen. Mit Bezug auf das Bankkundengeheimnis soll die Aufhebung von Industrie-, Handels- oder Berufsgeheimnissen bereits im Rahmen der Amtshilfe ermöglicht werden und sollen die Bedingungen festgelegt werden, unter welchen Unternehmen oder Personen zur Zusammenarbeit mit den Zollbehörden verpflichtet werden können.

Die Betrugsbekämpfung ist Teil des Kampfes gegen das organisierte Verbrechen und dient damit den Interessen des hiesigen Finanzplatzes. Die Schweiz bietet der EU eine deutliche Verbesserung der Amts- und Rechtshilfe im Bereich der indirekten Steuern und bei Subventionsdelikten an. In Zukunft sollen nicht nur wie heute bei Abgabebetrug, sondern auch bei qualifizierter Hinterziehung Zwangsmassnahmen angewendet werden können, wobei auch Amtshilfe möglich sein soll. Entsprechende qualifizierte Tatbestände würden in den Schweizer Steuergesetzen neu geschaffen. Noch nicht bereinigt sind die Differenzen betreffend das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit im Zusammenhang mit der Amts- und Rechtshilfe. Im Bereich der indirekten Steuern ist die Schweiz bereit, Auskünfte zu erteilen, wenn ein Delikt mit Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten bedroht ist. Diese Präzisierung ist deshalb von Bedeutung, weil damit die Rechtshilfe bei Steuerhinterziehung ausgeschlossen wird. Die EU verlangt demgegenüber die Zusammenarbeit schon bei Delikten, die nur mit Busse bedroht sind (= einfache Hinterziehung).

6.3 Financial Stability Forum

Das Financial Stability Forum (FSF) ist ein von der G-7 eingesetztes Gremium. Sein Ziel besteht darin, die Stabilität der Finanzmärkte durch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen nationalen und internationalen Überwachungsbehörden zu stärken.

Das FSF untersuchte vor diesem Hintergrund die Rolle der so genannten «Offshore-Finanzplätze» im Zusammenhang mit den weltweiten Finanzkrisen der 90er-Jahre. Insgesamt bezeichnete das FSF 37 Länder als «Offshore-Finanzplätze», wobei drei Gruppen unterschied-

den wurden. Die erste Gruppe umfasst Zentren, die gemessen an der Grösse ihrer Finanzaktivitäten über eine ausreichende gesetzliche Infrastruktur inklusive Finanzmarktaufsicht verfügen und daneben mit anderen Ländern gut kooperieren (z. B. Hongkong, Luxemburg, Singapur und die Schweiz). Etwas schlechter wird die Qualität der Aufsicht und der Kooperation in der Gruppe 2 beurteilt. Sie umfasst u. a. Andorra, Barbados, Gibraltar, Malta und Monaco. Am schlechtesten schneiden die Zentren der Gruppe 3 ab. Sie erfüllen die FSF-Kriterien nur unvollständig. Dieser Gruppe gehören u.a. Anguilla, Antigua und Barbuda, Aruba, die Britischen Jungferninseln, die Cayman-Inseln, die Cook-Inseln, Liechtenstein, Mauritius, Nauru, die Niederländischen Antillen, Panama, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Bahamas an.

Auf die rechtlichen Rahmenbedingungen des Finanzplatzes wirkt sich die Bezeichnung als «Offshore-Finanzplatz» kaum aus. Hingegen erhielt die Schweiz mit der Bezeichnung eine Etikette, die den Finanzplatz als unkooperativ und zwielichtig erscheinen lässt. Dieser Imageverzerrung ist entschieden entgegenzutreten, weil die Integrität des Finanzplatzes einen wesentlichen Bestandteil der Wettbewerbsfähigkeit darstellt.

6.4 Ausblick

Auf Grund zunehmender internationaler Verflechtungen der Finanzdienstleister ist eine allgemeine Tendenz zu einer verstärkten grenzüberschreitenden Regulierung nicht zu verkennen. Wichtige internationale Finanzgremien wie die GAFI/FATF, der Basler Ausschuss, die IOSCO (International Organization of Securities Commissions) und die IAIS (International Association of Insurance Supervisors) setzen zunehmend international anerkannte Standards. Dieses so genannte «soft law» führt zu einer allmählichen Angleichung der nationalen Rahmenbedingungen. Weiter zeichnet sich ab, dass die internationalen Bemühungen im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den Terrorismus je länger, je mehr auf Prävention ausgerichtet sein werden. Die GAFI/FATF ist der Überzeugung, dass die Massnahmen zur Identifikation von Kunden im elektronischen Zahlungsverkehr ausgebaut werden müssen, namentlich indem «genaue und aussagekräftige Informationen über den Auftraggeber (Name, Adresse und Kontonummer) mitgeteilt werden». Bei Geldüberweisungen, die keine Informationen über den Auftraggeber enthalten, ist sodann nach Auffassung der GAFI/FATF eine sorgfältige Überprüfung und eine Überwachung sämtlicher Transaktionen angebracht.

Im Allgemeinen ist festzustellen, dass die internationalen Bestrebungen tendenziell auf eine Polarisierung hinauslaufen. Die verschiedenen Organisationen werden bemüht sein, einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen zu finden. Auch wenn die dafür notwendigen Verhandlungen angesichts der Komplexität der Zusammenhänge zwischen der Fiskalpolitik und den damit verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen voraussichtlich schwierig sein werden, ist davon auszugehen, dass am Ende nur noch zwei Gruppen bestehen werden: Die Befürworter und die Gegner des Informationsaustausches. Zwischenpositionen werden nicht mehr möglich sein. Da der Informationsaustausch zudem mit positiven Zielen in Verbindung gebracht wird (Bekämpfung des Terrorismus, der Geldwäscherei, der Korruption usw.), wird der Druck auf die Gegner des Informationsaustausches zunehmen. Für differenzierte Lösungen, die von einem zielorientierten Lösungsansatz ausgehen, der die Finanzplatzaufsicht als komplexes Gebilde von verschiedenen Normen betrachtet, wird dabei immer weniger Raum bleiben. Hinzu kommt, dass viele Staaten, die für eine Ausweitung des Informationsaustauschs eintreten, sowohl in der EU wie auch in der OECD vertreten sind. Ein Entscheid in der OECD wird sich deshalb voraussichtlich auch auf die EU auswirken und umgekehrt.

7. Handlungsspielraum des Kantons Zürich

7.1 Allgemeines

In den vorstehenden Ausführungen wurden Umfang und Grenzen des Bankkundengeheimnisses aufgezeigt. Die Darstellung zeigt eine Momentaufnahme. Aus politischer Sicht ist jedoch von Interesse, welche Möglichkeiten dem Kanton Zürich zur Einflussnahme auf die künftige Entwicklung offen stehen. Dabei ist die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in den für das Bankkundengeheimnis massgebenden Rechtsbereichen entscheidend, denn die Kantone können nur in Bereichen tätig werden, in denen ihnen eine Gesetzgebungskompetenz zusteht (Art. 3 und Art. 42 f. BV).

7.2 Staatsverträge und internationale Abkommen

Der Abschluss von internationalen Verträgen und Abkommen – die für das Bankkundengeheimnis nach dem Gesagten immer bedeutender werden – fällt in den Aufgabenbereich der auswärtigen Angele-

genheiten und steht abschliessend dem Bund zu (Art. 54 Abs. 1 BV). Die Kompetenz gilt auch für Bereiche, die innerstaatlich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Der Bund nimmt Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone und wahrt ihre Interessen (Art. 54 Abs. 1 und 3 BV). Die Kantone wirken an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide mit, soweit ihre Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen betroffen sind. Der Bund informiert die Kantone zu diesem Zweck rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein. Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit (Art. 55 BV).

7.3 Gesetzgebung auf Bundesebene

Gemäss Art. 98 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen, wobei er der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung trägt. In anderen Bereichen kann er Vorschriften über Finanzdienstleistungen erlassen (Abs. 2). Das Bankkundengeheimnis ist Bestandteil der Bankengesetzgebung und fällt dementsprechend in die Kompetenz des Bundes.

Auch das Strafrecht ist Sache des Bundes. Die Kantone sind für die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung zuständig (Art. 123 Abs. 1 und 3 BV). Ebenfalls in die Zuständigkeit des Bundes fällt die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 54 Abs. 1 BV). Eine vergleichbare Aufgabenverteilung ist für das Zivilrecht vorgesehen. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts ist Sache des Bundes, während die Kantone für die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung in Zivilsachen zuständig sind (Art. 122 BV). Die internationale Rechtshilfe in Zivilsachen obliegt ebenfalls dem Bund (Art. 54 Abs. 1 BV).

Im Bereich des Steuerrechts erlässt der Bund gemäss Art. 129 Abs. 1 und 2 BV Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Harmonisierung erstreckt sich dabei auf die Steuerpflicht, den Gegenstand und die zeitliche Bemessung der Steuern, auf das Verfahrensrecht und das Steuerstrafrecht. Somit ist auch die Steuergesetzgebung im Bereich der direkten Steuern dem Einfluss der Kantone weitgehend entzogen. Namentlich können die Kantone keine Bestimmungen über die Steuerhinterziehung und den Steuerbetrug erlassen. Der Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen ist Teil der auswärtigen Angelegenheiten und fällt in die Zuständigkeit des Bundes (Art. 54 Abs. 1 BV).

7.4 Politische Instrumente

Als weitere Möglichkeit zur Einflussnahme steht den Kantonen die Standesinitiative zur Verfügung (Art. 160 BV). Danach kann jeder Kanton den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung einreichen oder die Ausarbeitung eines Entwurfes vorschlagen (Art. 93 Abs. 2 BV). Gegenstand einer Standesinitiative können alle Regelungen sein, die in die Zuständigkeit der Bundesversammlung fallen. In Frage kommen insbesondere Gesetzgebungs- oder Verfassungsvorlagen. Die Standesinitiative hat nicht die gleiche rechtliche Bedeutung wie die Volksinitiative. Im Unterschied zu Letzterer ist sie lediglich ein Initiativbegehren, das nur mit Zustimmung der Bundesversammlung vom Volk kommt. Wird dem Begehren keine Folge geleistet, besteht die Möglichkeit, dem Bundesrat eine Motion oder ein Postulat im Sinne der Initiative zu überweisen (zum Ganzen vgl. Art. 21^{septies} ff. des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 [SR 171.11]).

7.5 Stärkung des Finanzplatzes

Erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten stehen den Kantonen bei der Schaffung von idealen Rahmenbedingungen für die Finanzdienstleister zu. Dabei ist namentlich an steuerliche Massnahmen, an das Anbieten von hochwertigen Ausbildungsmöglichkeiten, an die Schaffung einer leistungsfähigen Infrastruktur und die Förderung des Nachwuchses zu denken. Denn angesichts des Umstandes, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen auf Grund der Internationalisierung der Bestimmungen tendenziell weltweit angleichen werden, kommt den weiteren Standortfaktoren immer grösseres Gewicht zu.

8. Stellungnahme zur Einzelinitiative

Mauro Tuena beantragt mit einer Einzelinitiative, es sei der Regierungsrat einzuladen, bei den Eidgenössischen Räten eine Standesinitiative einzureichen, wobei die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wie folgt zu ergänzen sei: Art. 13, Abs. 3 (neu) «Das Bankkundengeheimnis ist gewährleistet.»

Gemäss Art. 29 der Zürcher Kantonsverfassung vom 18. April 1869 (LS 101) umfasst das Vorschlagsrecht der Stimmberechtigten (= Initiativrecht) die Befugnis, Begehren auf Änderung der Kantonsverfassung sowie auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder eines referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses zu stellen.

Nach § 1 Abs. 1 des Initiativgesetzes vom 1. Juni 1969 (IG; LS 162) können auf dem Weg der Initiative auch Begehren auf Ausübung des in Art. 160 BV (vormals Art. 93 BV) den Kantonen eingeräumten Vorschlagsrechts in eidgenössischen Angelegenheiten gestellt werden. Initiativbegehren sind grundsätzlich der Volksabstimmung zu unterbreiten. Eine Ausnahme besteht für Initiativen in Form der einfachen Anregung, wenn der Kantonsrat einer Vorlage zustimmt, die dem Begehren entspricht (§ 10 Abs. 1 IG).

Beim Begehren von Mauro Tuena handelt es sich um eine Einzelinitiative in Form einer einfachen Anregung. Angestrebt wird die Einreichung einer Standesinitiative durch den Regierungsrat. Sie ist grundsätzlich zuzulassen. Eine Volksabstimmung ist nicht erforderlich, wenn der Kantonsrat dem Begehren zustimmt und den Regierungsrat mit der Einreichung einer entsprechenden Standesinitiative beauftragt.

Auf Bundesebene wurden bereits mehrere Initiativen mit dem gleichen Ziel ergriffen. Die Kantone Genf, Tessin und Aargau haben je eine Standesinitiative eingereicht, deren Wortlaut mit demjenigen des Begehrens von Mauro Tuena übereinstimmt. Sodann hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR) am 18. November 2002 eine von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei am 17. Juni 2002 eingereichte Parlamentarische Initiative mit dem gleichen Wortlaut vorgeprüft und der Initiative mit 14 zu 8 Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt. Zur Begründung ist dem Kommissionsprotokoll zu entnehmen, dass die Kommissionsmehrheit mit ihrem Entscheid die Position des Bundesrates bei den bilateralen und multilateralen Verhandlungen stärke und die bundesrätliche Haltung unterstütze, dass das Bankkundengeheimnis nicht zur Disposition stehe. Der Kommissionsentscheid für das Bankkundengeheimnis sei aber kein Entscheid zur Frage, ob das Bankkundengeheimnis im Rahmen der Verfassung zu schützen sei oder ob andere Massnahmen besser geeignet wären; diese Frage sei im Rahmen der fundierten zweiten Phase zu klären. Die Kommissionsminderheit vertrat demgegenüber die Auffassung, dass auch ein Verfassungsartikel einen Informationsaustausch zur Verhinderung der Steuerhinterziehung nicht verunmögliche. Steuerhinterziehung sei aus ethischen und wirtschaftlichen Gründen zu bekämpfen und stattdessen sei ein sauberer Finanzplatz zu fördern. Mit der Zustimmung zur Initiative könne auch von Seiten der internationalen Verhandlungspartner eine Abwehrreaktion hervorgerufen werden. Ein Vorschlag der Kommissionsminderheit, die Initiative erst nach Beendigung der Bilateralen II im Plenum zu beraten, wurde mit 14 zu 8 Stimmen abgelehnt (vgl. Protokoll der WAK-NR vom 18. November 2002 zum Geschäft Nr. 02.432). Bislang wurde noch keine der erwähnten Initiativen im Plenum beraten.

Die Einzelinitiative von Mauro Tuena ist vom Wortlaut her mit den bisher auf Bundesebene eingereichten Initiativen identisch und regt deshalb nichts Neues an. Obwohl die Wahrung des Bankkündengeheimnisses im Bundesparlament somit bereits thematisiert ist, unterstützt der Regierungsrat das Begehren, weil damit ein positives Signal zu Gunsten des Finanzplatzes Zürich ausgesandt wird.

9. Schlussfolgerungen

Die Banken sind für den Kanton Zürich von grosser wirtschaftlicher Bedeutung. Der Kanton Zürich und die Schweiz bieten den Banken gute Rahmenbedingungen. Das Bankkündengeheimnis ist dabei ein wichtiger Faktor. Eine Aufhebung oder Schwächung dieses Instituts käme einigen Konkurrenzstandorten sehr gelegen, was im gegenwärtigen wirtschaftlichen Umfeld nicht zu verantworten ist. Ein Verzicht ist auch nicht geboten, denn das Bankkündengeheimnis ist kein isoliertes Rechtsinstitut, sondern Bestandteil eines demokratisch legitimierten Rechtssystems. Dieses sieht zahlreiche und im internationalen Verhältnis gut ausgebaute Normen sowie effiziente Massnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs des Bankkündengeheimnisses vor. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an den internationalen Bemühungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei, des Steuerbetrugs und anderer Finanzdelikte. Das Bankkündengeheimnis bildet dabei kein Hindernis. Insgesamt besteht ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Privatsphäre und der Wahrung der öffentlichen Interessen. Dem internationalen Druck kann die Schweiz indessen nur widerstehen, wenn die Bemühungen um einen integren Finanzplatz konsequent weitergeführt werden, indem Gesetzesdispositiv und Überwachung laufend den sich ändernden Bedürfnissen angepasst werden.

Die Möglichkeiten des Kantons Zürich zur Beeinflussung der weiteren Entwicklung im Bereich des Bankkündengeheimnisses sind begrenzt, soweit es um die rechtlichen Rahmenbedingungen geht. Diese werden je länger, je mehr durch internationale Abkommen vorgegeben. Die Führung entsprechender Verhandlungen wie auch die Umschreibung des Bankkündengeheimnisses als solchem fallen in die Zuständigkeit des Bundes. Die Zuständigkeit der Kantone beschränkt sich im Wesentlichen auf den Erlass von Regeln über das Verfahren zur Aufhebung des Bankkündengeheimnisses im Rahmen von Zivil-, Straf- und Verwaltungsprozessen; als politisches Instrument steht sodann die Standesinitiative zur Verfügung. Für die Kantone bleibt somit praktisch kein Spielraum für eine direkte Einflussnahme auf die Ausgestaltung des Bankkündengeheimnisses. Demgegenüber haben sie

bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen erhebliche Möglichkeiten. Sie können die steuerlichen, infrastrukturellen und bildungspolitischen Rahmenbedingungen so gestalten, dass Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit im Finanzsektor erhalten bzw. gestärkt werden. Diese Möglichkeiten gilt es konsequent auszunützen. Dabei handelt es sich um eine ständige Herausforderung für Gesellschaft, Politik und Wirtschaft, denn in Anbetracht des anhaltenden Druckes auf das Bankkundengeheimnis werden die übrigen Standortfaktoren in Zukunft von grosser Bedeutung sein. Der Regierungsrat wird sich deshalb auch in Zukunft für einen wettbewerbsfähigen Finanzstandort und für das Bankkundengeheimnis einsetzen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 148/2002 als erledigt abzuschreiben und die Einzelinitiative KR-Nr. 137/2002 definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi

Inhaltsverzeichnis

Vorstösse	1
Übersicht	3
1. Einleitung	5
2. Bedeutung des Bankkündengeheimnisses für den Bankenplatz Zürich	6
2.1 Volkswirtschaftliche Bedeutung der Banken	6
2.1.1 Grosse Wertschöpfung durch die Banken	6
2.1.2 Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung	7
2.1.3 Banken als Abnehmer von Gütern und Dienstleistungen	7
2.1.4 Banken als Garanten für günstiges Kapital	7
2.2 Bankkündengeheimnis als Standortfaktor	7
3. Begriff und Grundlagen des Bankkündengeheimnisses	9
3.1 Begriff und gesetzliche Grundlage	9
3.2 Bankkündengeheimnis als Ausdruck des Schutzes der Privatsphäre	9
3.3 Ausländische Regelungen	10
4. Bankkündengeheimnis als Teil eines regulierten Finanzplatzes	11
4.1 Allgemeines	11
4.2 Staatliche Regulierung des Finanzplatzes	11
4.2.1 Allgemeines	11
4.2.2 Geldwäscherei	12
4.2.3 Potentatengelder	13
4.2.4 Organisiertes Verbrechen	13
4.2.5 Korruption	13
4.3 Selbstregulierung	14
4.4 Internationale Richtlinien	15
4.4.1 Allgemeines	15
4.4.2 Empfehlungen der Vereinten Nationen (UNO)	15
4.4.3 Empfehlungen der GAFI/FATF	15
4.4.4 GAFI/FATF-Empfehlungen gegen Terrorismusfinanzierung	16
4.4.5 «Customer Due Diligence paper» des Basler Ausschusses	16

4.4.6 Supervisors' PEP working paper 2001	17
4.4.7 Weitere internationale Richtlinien	17
4.5 Würdigung und Ausblick	17
5. Durchbrechung des Bankkundengeheimnisses	18
5.1 Allgemeines	18
5.2 Innerstaatliches Verhältnis	19
5.3 Grenzüberschreitendes Verhältnis.	20
5.3.1 Rechtshilfe	20
5.3.1.1 Grundlagen	20
5.3.1.2 Grundsätze der internationalen Rechtshilfe	21
5.3.1.3 Rechtshilfe bei Finanzdelikten im Besonderen	21
5.3.2 Amtshilfe	22
6. Internationale Bestrebungen	24
6.1 Bestrebungen der OECD	24
6.1.1 Allgemeines	24
6.1.2 OECD-Expertenbericht über das Bankkundengeheimnis	24
6.1.3 Wettbewerbsschädliche Steuerpraktiken	25
6.1.4 Informationsaustausch	27
6.2 Zweite Verhandlungsrunde mit der Europäischen Union (Bilaterale II)	27
6.2.1 Allgemeines	27
6.2.2 Zinsenbesteuerung	27
6.2.3 Betrugsbekämpfung	30
6.3 Financial Stability Forum	31
6.4 Ausblick	32
7. Handlungsspielraum des Kantons Zürich	33
7.1 Allgemeines	33
7.2 Staatsverträge und internationale Abkommen	33
7.3 Gesetzgebung auf Bundesebene	34
7.4 Politische Instrumente	35
7.5 Stärkung des Finanzplatzes	35
8. Stellungnahme zur Einzelinitiative	35
9. Schlussfolgerungen	37

Wichtige Quellen:

Finanzplatz Schweiz, Dokumentation des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidg. Finanzdepartements (EFD), Juli 2001.

Finanzmarktregulierung und -aufsicht in der Schweiz (Banken, Versicherungen, Allfinanz und Finanzkonglomerate, andere Finanzdienstleistungen), Schlussbericht, der Expertengruppe Finanzmarkt-aufsicht, November 2000.

Sorgfaltspflichten von Banken und Effektenhändlern bei Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Beziehungen zu politisch exponierten Personen, Bericht der durch die Eidgenössische Bankenkommision eingesetzten «Arbeitsgruppe KYC» zum Entwurf einer Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommision, Juni 2002.

Technische Machbarkeitsstudie einer Zahlstellensteuer, Bericht der Arbeitsgruppe «Zahlstellensteuer des eidgenössischen Finanzdepartements», 31. Januar 2001.

Broschüre des Bundes über die Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz, Bern 2002.

Verbesserung des Zugangs zu Bankinformationen für Besteuerungszwecke, OECD-Bericht aus dem Jahr 2000.

Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue, OECD-Bericht aus dem Jahr 1998.