

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 260/2012

Sitzung vom 4. Dezember 2012

**1269. Anfrage (Monetäres Anreizsystem der US-Steuerbehörden  
in Sachen Whistleblower Bradley Birkenfeld / UBS AG)**

Kantonsrätin Jacqueline Hofer, Dübendorf, hat am 17. September 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Der US-amerikanische Whistleblower und ehemalige UBS-Banker, Bradley Birkenfeld hat Insiderinformationen der Schweizer Grossbank UBS AG an die US-Steuerbehörde weitergegeben und den Steuerstreit zwischen den USA und der UBS AG ausgelöst. Nun wird er von den US-Behörden mit der Rekordsumme von 104 Mio. Dollar belohnt. Dies schadet der Schweiz, insbesondere dem Finanzplatz Zürich enorm. Zudem stellt es die UBS AG erneut ins schiefe Licht. Der vorliegende Fall belegt, dass es in den USA und anderen Ländern sehr einfach und äusserst lukrativ sein kann, Insiderinformationen von Schweizer Banken zu erhalten und an ausländische staatliche Steuerbehörden weiterzugeben. Es besteht dringender Handlungsbedarf. Der Bund verhält sich in solchen Situationen meist passiv. Diplomatie in Politik und Wirtschaft funktioniert nicht.

1. Was unternimmt der Regierungsrat konkret, damit der Bund das amerikanische Verhalten unmissverständlich kritisiert?
2. Ist der Regierungsrat bereit, sich in dieser Sache für den Finanzplatz Zürich mit greifenden Massnahmen und Sanktionen einzusetzen? Wenn ja, mit welchen?
3. Welche Massnahmen werden durch den Regierungsrat getroffen, um das monetäre Anreizsystem der europäischen und internationalen Steuerbehörden für Whistleblower unattraktiv zu gestalten und einzustellen?
4. Was unternimmt der Regierungsrat, um künftig illegale Bankpraktiken wie Bankgeheimnisverletzungen zu verunmöglichen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jacqueline Hofer, Dübendorf, wird wie folgt beantwortet:

Die schweizerische Rechtsordnung enthält zum Schutz der Privatsphäre der Bankkundinnen und -kunden verschiedene Bestimmungen. Im Vordergrund der öffentlichen Wahrnehmung steht das Bankgeheimnis gemäss Art. 47 des Bankengesetzes vom 8. November 1934 (BankG; SR 952.0). Weitere, nichtstrafrechtliche Bestimmungen mit schützender Wirkung für Bankkundinnen und -kunden werden bereits aus der Treuepflicht gemäss Art. 398 Abs. 2 des Obligationenrechts (Art. 394ff. OR; SR 220), aus dem Persönlichkeitsschutz gemäss Art. 28 des Zivilgesetzbuches (SR 211) sowie aus den Bestimmungen für die Bearbeitung von Personendaten gemäss Art. 12–15 des Datenschutzgesetzes (SR 235.1) abgeleitet. Auch diese Normen verpflichten Banken zur Verschwiegenheit (vgl. Emmenegger Susan / Zbinden Andrea, Die Standards zur Aufhebung des Bankgeheimnisses, in: Emmenegger [Hrsg.], Cross-Border Banking, Basel 2009, S. 202 ff., mit Hinweisen). Für die Einhaltung dieser Bestimmungen sind die Finanzinstitute verantwortlich.

Von staatlicher Seite werden die Banken durch die strafrechtliche Sanktionierung der Bankgeheimnisverletzungen unterstützt. Weiter unterstehen sie der Aufsicht durch die eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA), die gestützt auf Art. 31 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (SR 956.1) bei ungenügender Organisation oder nicht einwandfreier Geschäftsführung durch die Leitungsorgane eingreifen kann.

Daraus erhellt, dass die Vermeidung von Vorfällen wie der Herausgabe von sensiblen Kundendaten an die Steuerbehörden der USA und des damit verbundenen Reputationsschadens in erster Linie eine zentrale Aufgabe jeder Bank des schweizerischen Finanzplatzes ist. Den staatlichen Stellen obliegt die wirksame Aufsicht über die Einhaltung der Gesetze und die Verfolgung von Verstössen gegen diese Gesetze.

Zu Frage 1:

Der Finanzplatz ist ein wichtiger Pfeiler der Zürcher Volkswirtschaft, der vor grossen Herausforderungen steht. Legislaturziel 12 des Regierungsrates zur Legislaturperiode 2011–2015 sieht denn auch vor, dass der Kanton Zürich im Rahmen seiner Kompetenzen sicherstellt, dass der Finanzplatz seine Autonomie und Handlungsfähigkeit im internationalen Wettbewerb wahren kann. Daher engagiert sich der Regierungsrat

rat auf verschiedenen Ebenen stark für die Interessen des Kantons und seines Finanzplatzes (vgl. zu den Eckwerten dieser Politik: Finanzplatz Zürich 2011: Monitoring, Prognosen, Perspektiven bis 2020, Eine Studie im Auftrag des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, Zürich 2012).

Der Regierungsrat teilt die in der Anfrage geschilderten Befürchtungen, dass das Vorgehen der USA, ausserhalb der internationalen Rechts- und Amtshilfe Informationen über Banken und deren Kundinnen und Kunden zu beschaffen, der Schweiz und insbesondere dem Finanzplatz Zürich schadet. Gemäss Art. 54 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) sind die auswärtigen Angelegenheiten (Aussenpolitik) jedoch Sache des Bundes. Dieser hat gemäss Art. 54 Abs. 3 BV dabei die Interessen der Kantone zu wahren. Damit obliegt es dem Bund, die Interessen des Finanzplatzes im Ausland wahrzunehmen.

In auswärtigen Angelegenheiten kann sich der Regierungsrat also nicht direkt engagieren. Mitglieder des Regierungsrats stehen jedoch in aussenpolitischen Belangen über die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren und die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren in regelmässigem Kontakt mit dem Bund und können so Einfluss auf die auswärtigen Angelegenheiten nehmen. Es wird dann Aufgabe des Bundes sein, zum Verhalten der US-Behörden in der Form Stellung zu nehmen, dass der schweizerische Standpunkt klar zum Ausdruck kommt, der Weg für eine Lösung im Sinne der Schweiz aber weiterhin offenbleibt.

Zu Fragen 2 und 3:

Wie dargelegt, hat der Regierungsrat bereits aufgrund der verfassungsmässigen Ordnung keine eigenen Kompetenzen, selber «mit greifenden Massnahmen und Sanktionen» zu erreichen, dass das «monetäre Anreizsystem der europäischen und internationalen Steuerbehörden für Whistleblower» unattraktiv gestaltet und eingestellt wird. Die Einflussnahme auf den Bund wird über die zu Frage 1 erwähnten Kanäle wahrgenommen.

Der Regierungsrat begrüsst denn auch die Bemühungen des Bundes, im Rahmen internationaler Steuerabkommen Bestimmungen auszuhandeln, die es dem jeweiligen Vertragsstaat zukünftig untersagen, Daten käuflich zu erwerben (vgl. hierzu beispielsweise Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Abkommens mit Deutschland vom 18. April 2012, BBl 2012, 4943 S. 4993). Gelingt es dadurch, die Nachfrage nach Steuerdaten zu unterbinden, wird selbstredend auch das Anbieten von solchen unattraktiv.

Zu Frage 4:

Der Schutz des Bankgeheimnisses obliegt nicht dem Regierungsrat, sondern den schweizerischen Strafbehörden, sofern eine solche Verfolgung in der Schweiz möglich ist. Gemäss Art. 47 BankG wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer vorsätzlich ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Organ, Angestellter, Beauftragter oder Liquidator einer Bank oder als Organ oder Angestellter einer Prüfgesellschaft anvertraut worden ist oder das er in dieser Eigenschaft wahrgenommen hat, oder wer zu einer solchen Verletzung des Berufsgeheimnisses zu verleiten sucht. Die für die Verletzungen des Bankengesetzes zuständige Staatsanwaltschaft III des Kantons Zürich verfolgt solche Verstösse gegen das Bankengesetz konsequent und unterstützt betroffene Banken auch beratend.

In den vergangenen Monaten hat die Staatsanwaltschaft III mehrere Strafverfahren gegen verschiedene Beschuldigte wegen Widerhandlungen gegen das BankG und wegen wirtschaftlichen Nachrichtendienstes geführt. Strafverfahren wurden wegen widerrechtlich erfolgten Datenbeschaffungen zum Nachteil der betroffenen Banken und deren Kundinnen und Kunden durch Mitarbeitende, die die sensiblen Bankdaten aus dem geschützten Bankenbereich hinausgebracht hatten, eröffnet.

Im Rahmen dieser Strafverfahren orientierte die Oberstaatsanwaltschaft die FINMA über gewisse Schwachpunkte in den Sicherheitssystemen der betroffenen Banken. Dabei regte sie an, dass die FINMA die Banken entsprechend sensibilisiert. Inzwischen ist die Staatsanwaltschaft III mit zwei Staatsanwälten in einer mittlerweile eingerichteten internen FINMA-Datensicherungsgruppe vertreten. So kann die Strafverfolgungsbehörde direkt gegenüber der Bankenaufsichtsstelle Vorschläge zu organisatorischen Anpassungen einbringen, welche die Weitergabe von vertraulichen Bankdaten durch Mitarbeitende verunmöglichen oder zumindest erschweren.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**