Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 90 (2010)
Heft: 976

Rubrik: Dossier : Stop - mein Konto!

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

1 Verteidigung des Privaten
2 «Es ist nie zu spät»
3 Wo würden Sie Vermögen anlegen?
4 Musterschülerin auf Abwegen
5 «Die Privatheit als Prinzip ist unantastbar»
6 Grosse, gute, anonyme Gesellschaft
7 My Home is My Castle

Stop – mein Konto!

Es herrscht grosse Verwirrung. Und eine grosse Kakophonie. Die einen behaupten, das Bankgeheimnis sei durchlöchert wie ein Emmentaler Käse. Andere meinen, es werde ohnehin von niemandem mehr verstanden. Wiederum andere halten dafür, dass wir gut daran täten, es als Spieleinsatz in einem Wirtschaftspoker vorzusehen. Aber halt – was eigentlich ist das Bankgeheimnis?

Das Bankgeheimnis ist ein Bankkundengeheimnis. Es schützt nicht die Bank, sondern die finanzielle Privatsphäre des Kunden. Und ist somit ein Aspekt des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung. Der Schutz ist nicht absolut. Der Staat hat das Recht, in die finanzielle Privatsphäre des Bürgers einzudringen, wenn begründeter Verdacht besteht, dass dieser gegen Steuergesetze verstossen hat oder an schweren Verbrechen beteiligt ist.

Das Bankkundengeheimnis ist also die Antithese zum automatischen Informationsaustausch zwischen Bank und Steuerbehörde. Es ist Ausdruck des Prinzips, dass ein liberaler Rechtsstaat, der diesen Namen verdient, nicht alles darf. Er setzt sich selbst Grenzen. Und vor allem: er geht bis auf weiteres davon aus, dass der Bürger ohne Schuld ist. Eine ganz andere Frage ist jene nach der Unterscheidung zwischen fahrlässiger und absichtlicher Steuerhinterziehung und Steuerbetrug. Sie wird im Steuergesetz geregelt, und sie definiert, bei Vorliegen welchen Verdachts der Staat in die finanzielle Privatsphäre eindringen darf. Wichtig ist: er darf es nicht immer und überall. Er muss es begründen.

Gegenwärtig geraten diese Dinge durcheinander. Die Linken, die sich sonst für den Datenschutz starkmachen, geben ihre Prinzipien beim Bankkundengeheimnis auf, weil sie es auf die «gierigen» Banker und die «Reichen» abgesehen haben. Und viele Bürgerliche, die angesichts des zunehmenden Drucks aus dem Ausland nicht mehr an das Geschäftsmodell mit dem Bankkundengeheimnis glauben, möchten es aus Opportunismus eilfertig gegen andere Vorteile eintauschen.

Es geht hier aber weder um Bankenbashing noch um ein Geschäftsmodell, sondern um eine Grundlage unseres liberalen Rechtsstaats. Man kann die Banken kritisieren. Man kann zweifelhafte Geschäftspraktiken anprangern. Aber man sollte ein bewährtes Staatsverständnis nicht leichtfertig über Bord werfen. Wenn es ums Bankkundengeheimnis geht, geht es um viel mehr als bloss ums Bankkundengeheimnis.

René Scheu

Es gibt stets Gründe, in die Privatsphäre einzugreifen. Und es gibt stets Leute, die ein reges Interesse daran haben. Gründe ändern sich. Und auch die Interessen. Doch dann ist es oft schon zu spät.

1 Verteidigung des Privaten

Gerhard Schwarz

«Im Rechtsstaat sind die Behörden öffentlich und die Bürger privat. Im Unrechtsstaat ist es umgekehrt», hat der in Berlin lehrende Schweizer Ökonom Charles Beat Blankart einmal formuliert. Das ist leider kein Gemeinplatz. In Diskussionen über den Schutz der Privatsphäre kommt immer wieder die Frage auf, mit welchem Recht denn die Privatheit als ein schützenswertes Recht des Individuums angesehen werde. Darauf gibt es zwei Antworten, eine eher philosophische und eine eher politische.

Zum einen ist jeder Mensch als privates Individuum geboren. Zuerst ist das Individuum, und erst aus dem Zusammenwirken von Individuen entstehen Staat und Öffentlichkeit. Der einzelne bestimmt selbst, was er von sich preisgeben will – und was nicht. Seine Ideen und Interessen, seine Stärken und Schwächen, seine Abneigungen und Vorlieben, seine Ängste und Krankheiten, seinen Reichtum und seine Talente, seine Erfahrungen und Absichten, all das kann er offen kommunizieren, nur wenigen Vertrauten sagen oder aber ganz für sich behalten.

Es gibt Prahler und Bescheidene, Geschwätzige und Stille, solche, die ihr Privatleben nach aussen kehren und solche, die im Verborgenen wirken. Die Kontrolle darüber hat der einzelne. Dies wird auch – zumindest implizit – so anerkannt. Denn die meisten Menschen empfinden es nach wie vor als ungebührlich, wenn diese Dinge gegen den Willen des Betroffenen an die Öffentlichkeit gezerrt werden.

Zum anderen ist die vor fremden Einflüssen und Einblicken geschützte Privatsphäre die Basis der Autonomie jeder Person und damit einer selbstbestimmten bürgerlichen Gesellschaft. Es gehört zu den Charakteristika totalitärer Gesellschaften, dass dort das Privatleben nicht gesichert ist, die eigenen vier Wände (auch im übertragenen Sinne) keinen Schutz bieten. Deshalb postulieren viele Verfassungen, auch die schweizerische, den Schutz der Privatsphäre und den Schutz persönlicher Daten. Die EU hält die Unverletzlichkeit der Wohnung und den Schutz persönlicher Daten sogar in ihrer Grundrechtecharta fest. Im wesentlichen geht dieses Grundrechtsverständnis auf einen obersten Richter der USA, Louis Brandeis, zurück, der 1890 das «Recht, in Ruhe gelassen zu werden» formulierte und sowohl Einmischung als auch unerbetenes Beobachtetwerden als Verstoss gegen die Privatheit erachtete.

Die Privatsphäre ist von zwei Seiten bedroht. Die privaten Eingriffe kann man, sofern sie offen erfolgen, als Ausdruck einer normalen Verhandlungssituation ansehen. Wenn ein Arbeitgeber von einem potentiellen Mitarbeiter für ihn relevante Informationen haben möchte, etwa über dessen Gesundheit oder über allfällige Vorstrafen, stellt dies so lange keine Gefährdung der Privatsphäre dar, als der Betroffene die Auskunft verweigern kann. Selbst Videoüberwachung während der Arbeit ist kein grundsätzliches Problem, solange alle informiert sind und es auch die Möglichkeit gibt, die Stelle zu wechseln. Genauso wird die Offenlegung der finanziellen Verhältnisse bei einem Kreditgesuch oder das Ausfüllen eines Gesundheitsformulars beim Abschluss einer Lebensversicherung niemanden stören.

Freiwilligkeit und Freiheit sind gewahrt; der eine bietet eine Stelle oder Leistung an, der andere willigt in die teilweise Aufhebung der Privatsphäre ein. Ebenfalls auf Freiwilligkeit beruht die Aufgabe der Privatsphäre, die man tagtäglich erlebt, wenn man ungewollt die Handy-Gespräche aller möglichen Zeitgenossen anhören muss. Seinen Höhepunkt erfährt dieser Exhibitionismus in Talk- und Realityshows aller Art am Fernsehen, aber auch in den Internet-Netzwerken, in denen mit einer Selbstverständlichkeit sondergleichen Banales und Intimes vermischt wird. Man mag dies zwar als völligen Verlust des Schamgefühls bedauern, das Recht auf den Schutz der Privatsphäre tangiert es nicht. Etwas anderes sind die voyeuristischen Blicke in die Privatsphäre durch boulevardeske Medien; gegen sie kann man sich zum Teil schützen, juristisch und technisch, zum Teil sind sie aber, wenn man sich in der Öffentlichkeit bewegt, in Kauf zu nehmen. Denn man kann nicht die Öffentlichkeit suchen und gleichzeitig meinen,

man habe unter Kontrolle, wann man in der Öffentlichkeit privat ist und wann nicht.

Viel gefährlicher ist indessen die Bedrohung der Privatsphäre durch den Staat.

Erstens kann man sich gegen sie nicht schützen. Wenn der Staat in die Privatsphäre eindringt, kann man nicht einfach wechseln – den Arbeitgeber oder die Versicherung –, sondern man muss auswandern. Die Monopolgewalt des Staates lässt keinen Freiraum.

Zweitens ist der Grosse Bruder Staat, der über seine Bürger und Unternehmen alles wissen will, um sicher zu sein, dass sie nichts tun, was sie nicht tun sollten, nicht erst seit George Orwell die Horrorvision jedes freiheitlich Denkenden. Totale Transparenz bedeutet nicht nur totale Kontrolle, sondern auch totale Macht.

Drittens und vor allem ist die Zudringlichkeit des Staates deswegen so gefährlich, weil sie – scheinbar – immer wohlbegründet daherkommt. Entweder ist es das Gemeinwohl, mit dem jeder Eingriff in die Privatsphäre gerechtfertigt wird, und sei er noch so massiv, oder es ist das Wohl des Bürgers selbst. Das eine ist eine kommunitaristische, das andere eine paternalistische Verbrämung. In beiden Fällen mögen tatsächlich beste Absichten dahinter stecken, aber zugleich sind beide Begründungen gefährliche Einfallstore für die Einschränkung der individuellen Freiheit und für staatliche Willkür.

Auch wer den Staat mit Gemeinwohl gleichsetzt, die Repräsentanten des Staates für weniger eigennützig hält als die Bürger selbst und glaubt, dass Behörden besser wissen, was dem einzelnen frommt als dieser selbst – auch wer all dies tut, wird deshalb, wenn er zugleich die individuelle Freiheit hochhält, den Schalmeienklängen des Staates misstrauen, mit denen dieser seine «Lauschangriffe» begründet. Und wer ein realistischeres Bild vom Staat hat, wird es erst recht tun. Denn was ist, wenn dieser Staat nicht immer wohlmeinend agiert? Wenn er nicht immer nur «die Bösen» richtig erkennt? Wenn er nicht ohne jegliche Machtinteressen ist? Wenn er nicht nur das, was heute als verbrecherisch gilt, verfolgt, sondern immer mehr Verhalten neu als ungehörig und verfolgungswürdig definiert? Und wenn er auf diese Weise ständig neue Felder der Verdächtigung und damit des «legalen» Ausspionierens schafft? Für all jene in Europa, die ein historisches Gedächtnis haben, sind diese Fragen nicht bloss möglich, sie sind legitim, ja notwendig.

Deshalb ist es für die Sicherung einer freien Gesellschaft zentral, dass die Latte für Eingriffe in die Privatsphäre hoch gelegt wird. Der Kampf gegen Terrorismus und Kriminalität, die Reduktion von Gewalt in den Familien und auf den Fussballplätzen, die Erhöhung der Volksgesundheit und der Lebenserwartung, die Förderung des Wohlstands, die Durchsetzung von Steuermoral – sind das nicht alles ganz gewichtige Ziele? Doch selbst für diese hehren Zwecke sollte nur in Ausnahmefällen, nach einem nicht zu einfachen rechtsstaatlichen Prozedere, in die Privatsphäre eingegriffen werden können.

Die Auffassung, wer sich nichts zuschulden kommen lasse, könne doch nichts gegen staatliche Überwachung haben, ist vermutlich tatsächlich eine der verführerischsten Attacken auf die Idee der Freiheit, wie der britische Philosoph A.C. Grayling in seinem neuen Buch «Liberty in the Age of Terror. A Defence of Civil Society and Enlightenment Values» (2009) schreibt. Der eine findet, die Gesundheit rechtfertige Eingriffe, der andere, die Gewalt an Sportanlässen sei ein hinreichender Grund, der dritte, es sei die Steuerunehrlichkeit. Der eine findet, zur Bekämpfung des Terrorismus müsse die Privatsphäre jederzeit schnell aufgehoben werden können, der andere sieht Handlungsbedarf wegen der Unterdrückung der Frau in der Familie.

Der eine findet, zur Bekämpfung des Terrorismus müsse die Privatsphäre aufgehoben werden können, der andere sieht Handlungsbedarf wegen der Unterdrückung der Frau in der Familie.

Am Schluss wird die Privatsphäre nirgends mehr ganz sicher sein vor dem wohlmeinenden – und deswegen zudringlichen – Staat. Und erst dann wird den Menschen langsam bewusst werden, dass sie nur noch schwer atmen können, dass man ihnen den Sauerstoff der Privatheit entzogen hat, und dass sie selbst daran schuld sind, weil sie immer wieder zu unmerklichen oder merklichen, aber vermeintlich wohlbegründeten Eingriffen in die Privatsphäre ja gesagt haben. Aber dann ist es auch schon zu spät.

GERHARD SCHWARZ, geboren 1951, ist promovierter Ökonom, stellvertretender Chefredaktor der «Neuen Zürcher Zeitung» und Mitherausgeber von «Die Idee der Freiheit» (2007) und «Das Recht auf sich selbst» (2003).

Das Image der Schweizer Bankiers ist angekratzt. Der ausländische Druck auf das Bankkundengeheimnis nimmt zu. Zeit, die finanzielle Privatsphäre preiszugeben? Nein, sagt der Bankier Christoph Ammann. Und skizziert, was zu tun wäre.

2 «Es ist nie zu spät»

René Scheu im Gespräch mit Christoph Ammann

Einer Ihrer Bankierkollegen verglich kürzlich den Bundesrat mit einem aufgescheuchten Hühnerhaufen. Gilt dies mutatis mutandis auch für die helvetischen Bankiers?
So pauschal kann man das nicht sagen. Aber es stimmt: die Bankiervereinigung, deren Führungsstärke in früheren Jahren durch die beiden Schweizer Grossbanken geprägt war, machte zuletzt nicht immer die beste Figur. Dies hat damit zu tun, dass diese beiden Banken von der Krise hart getroffen wurden und stark mit sich selbst beschäftigt waren. Mittlerweile ist aber wieder Ruhe eingekehrt.

Der Druck aus dem Ausland nimmt zu. Schafft es der Schweizer Finanzplatz, mit einer einzigen Stimme zu sprechen?
Es gibt verschiedene Meinungen und Interessen. Der Hauptgraben verläuft zwischen den rein inlandorientierten und den global tätigen Banken. In der gegenwärtigen Konstellation steht aber die Zukunft des gesamten Finanzplatzes Schweiz auf dem Spiel, und da können wir uns keine Grabenkämpfe leisten. Es hat viel zu lange gedauert, doch jetzt haben die Banken eine gemeinsame Strategie: Schutz der Privatsphäre, also kein automatischer Informationsaustausch, eine Legalisierungsmöglichkeit für bestehende Kunden, dafür aber eine Abgeltung der geschuldeten Steuern. Leider wird diese Strategie nicht von allen Beteiligten mit derselben Überzeugungskraft vertreten.

Einige scheinen bereits resigniert zu haben.
Der Schutz der Privatsphäre ist eine wichtige Errungenschaft. Diese auf ausländischen Druck hin einfach preiszugeben, wäre falsch. Und sie gar kampflos preiszugeben, wäre im höchsten Masse fahrlässig.

Die Banken haben vom Bankkundengeheimnis profitiert. Sie haben daraus ein Geschäftsmodell gemacht.
Auf einzelne Institute mag dies zutreffen, aber sicher nicht auf alle. Wir sollten bei aller berechtigten Kritik das Wesentliche nicht aus den Augen verlieren. Was ist der Ursprung des Bankkundengeheimnisses? Einer der Gründe dafür war der Schutz vor willkürlichen Zugriffen durch den Staat. Das ist ein legitimes Motiv, daran halte ich fest. Aber es ist klar: man sollte den Schutz der finanziellen Privatsphäre nicht für Steuerhinterziehung oder gar Steuerbetrug missbrauchen dürfen.

Hätten die Banken diese Haltung schon früher konsequent vertreten, wäre ihre Position nun glaubwürdiger.
Hier wurden zweifellos Fehler gemacht. Die Banken haben es versäumt, proaktiv zu handeln, obwohl sich schon lange abzeichnete, dass sich die Rahmenbedingungen wandeln. Dennoch – wir sollten nun nicht das Kind mit dem Bade ausschütten.

Die EU fordert einen durchgehenden automatischen Informationsaustausch.
Dieses Modell gibt den Steuerbehörden viel Macht, und das macht es für sie interessant. Doch es wird sich weltweit nicht durchsetzen. Die EU ist zu sehr auf sich selbst fixiert und denkt nicht in grösseren geopolitischen Zusammenhängen. Asien zum Beispiel wird sich dem Diktat des automatischen Informationsaustausches nicht unterwerfen, und viele EU-Bürger werden ihr Geld dort in Sicherheit bringen. Ein wie immer ausgestaltetes Abgeltungssteuersystem aber wäre ein Modell, das sich global durchsetzen liesse.

Die Schweiz liegt dummerweise mitten in Europa.
Wir sind nicht nur von Freunden umgeben, sondern auch von Neidern. Das sollte uns freilich nicht davon abhalten, in grösseren Zusammenhängen zu denken.

Es tobt ein Wirtschaftskrieg, und die Schweiz als kleines Land hat nicht besonders gute Karten.
Wir tun gut daran, uns auf die nächsten Schritte zu konzentrieren, und das ist erst einmal die Durchsetzung einer klaren Finanzplatzstrategie, wie skizziert. Hier können wir lernen, was wir

auch in Zukunft brauchen: wir müssen härter, klarer und stimmiger unsere Interessen vertreten. Die Zeit, in der wir das Wohlwollen anderer Staaten mit Zugeständnissen erkaufen konnten, ist vorbei.

Auch die inländische Unterstützung für die Bankenindustrie nimmt ab. Bürgerliche Politiker überbieten sich mittlerweile im Bankenbashing…
…die Banken haben Fehler gemacht. Aber die Schuld an der Finanz- und Wirtschaftskrise allein den Banken in die Schuhe zu schieben, greift zu kurz. Damit wird die Investorenseite gänzlich ausgeblendet. Die Investoren wollten hohe Renditen trotz tiefem Zinsniveau. Und wer sind die Investoren? Das sind letztlich wir alle. Wir alle haben unter gütiger Mithilfe der Banken am Turm zu Babel gebaut…

…die Bankiers schaden sich selbst, wenn sie ihre Versäumnisse nicht aufarbeiten. Niemand versteht, wie dieselben Leute, die so grosse Verluste einfuhren, dass einzelne Institute mit Steuergeldern gestützt werden mussten, nun wieder traumhafte Boni einstecken.
Einverstanden. Die Finanzwirtschaft hat sich teilweise von der Realwirtschaft abgekoppelt. Dabei hat sie vergessen, dass ihre Leistungen nicht nur Eigenleistungen darstellen, sondern stark vom Umfeld abhängen – von der Realwirtschaft, den Kapitalmarktentwicklungen, den Zinssätzen. Warum sind aber variable Vergütungen dennoch eine gute Sache? Weil sie erlauben, sich einem solchen dynamischen Umfeld schnell anzupassen. Es ist nicht populär, aber ich sage es trotzdem: im Zuge der Finanzkrise konnten dank den variablen Vergütungen die Personalkosten insgesamt massiv reduziert werden.

Die Mitarbeiter am Gewinn eines Unternehmens teilhaben zu lassen, ist bestimmt sinnvoll. Anderseits kann eine exzessive Bonikultur dazu führen, dass die Mitarbeiter sich bloss noch als moderne Geldsöldner verstehen, die da arbeiten, wo sie am meisten verdienen.
Man darf sich keine Illusionen machen: das Bankgeschäft ist *per definitionem* ein geldgetriebenes Geschäft. Vernachlässigt wurde aus meiner Sicht die Interessenwahrung der Kunden. Eine Kundenbeziehung beruht auf Vertrauen, und dieses Vertrauen ist letztlich das Kapital einer Bank. Wir müssen uns wieder auf alte Grundsätze zurückbesinnen.

Die Politiker fordern mehr Regulierung der Finanzbranche. Wie sehen Sie diese Entwicklung?
Die Finanzbranche ist die am meisten regulierte Branche überhaupt. Und die Krise zeigt ja gerade, dass mehr Regulierung nicht zwingend bessere Regulierung ist. Im Gegenteil. Regulierung bedeutet letztlich stets Delegierung von Verantwortung – wenn einmal etwas reguliert ist, braucht man sich darüber keine Gedanken mehr zu machen. Diese Haltung war eine der Hauptursachen für die Krise. Statt mehr Regulierung brauchen wir eine Stärkung der Eigenverantwortung und der Rechenschaftspflicht.

Konkreter, bitte.
Ein jüngstes Beispiel dazu. Die Finma hatte im Entwurf des Rundschreibens über die Vergütungssysteme vorgesehen, dass alle Banken jedes Jahr einen Vergütungsbericht nach Bern schicken sollten. Das klingt gut, was aber ist die Konsequenz? Die Finma hätte *de facto* die meisten Vergütungen ohne Korrekturen zur Kenntnis nehmen müssen, weil sie sich stets irgendwie begründen lassen. Sollte nun aber an der Generalversammlung einer Bank ein Aktionär gegen die hohen Vergütungen der Manager wettern, so hätte der Verwaltungsratspräsident auf die Finma verweisen können, die die Vergütungen *de facto* gutgeheissen hat. Dieser Vorschlag einer zusätzlichen Kontrollfunktion der Finma war zwar gut gemeint, aber kontraproduktiv.

Eine Kundenbeziehung beruht auf Vertrauen, und dieses Vertrauen ist letztlich das Kapital einer Bank. Wir müssen uns wieder auf alte Grundsätze zurückbesinnen.

Der Versuch, Risiken und Vergütungen in ein Verhältnis zueinander zu setzen, geht doch in die richtige Richtung.
Zweifellos. Das ist nicht mein Punkt. Die Vorschläge gehen einerseits zu weit, anderseits aber nicht weit genug. Die Finma spricht in ihrem Rundschreiben von «unangemessenen Risiken». Unangemessen sind die Risiken dann, wenn die Risikotragfähigkeit des Finanzinstituts überschritten wird, wenn sie der vorhandenen Organisation widersprechen oder wenn sie die Anspruchsgruppen, einschliesslich Kunden, «ungebührlich» benachteiligen. So weit, so gut. Nehmen wir nun an, das oberste Management einer Bank sei solche unangemessenen Risiken

eingegangen. Als Folge davon sollen nun die Boni gekürzt oder sogar gestrichen werden. Aber reicht das? Aus meiner Sicht müssten solche Manager wegen Nichterfüllung der Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung entfernt werden. Nur wenn diese Konsequenzen drohen, wären die Manager – und nicht nur das Institut – mit einem wirklichen Risiko konfrontiert, und das wäre eine richtige Regulierung. Hier haben die Privatbanken mit ihren unbeschränkt haftenden Gesellschaftern ein überzeugenderes Modell als die grossen Aktiengesellschaften. Es geht um etwas Grundsätzliches: wir müssen wieder holzschnittartiger denken, uns von mathematischen Modellen verabschieden und zum gesunden Menschenverstand zurückkehren.

Risiko und Rendite, Handeln und Haftung gehören zusammen.
Genau. Eigentlich ist es so einfach. Mit neuen Regulierungen schaffen wir bloss wieder neue Illusionen von Beherrschbarkeit. Wir verlieren uns in einer virtuellen Welt, und wir werden irgendwann wieder von der Realität eingeholt.

Mir scheint, dass wir uns von den Drohungen der USA, das amerikanische Geschäft der UBS zu suspendieren, allzusehr einschüchtern liessen.

Der Finanzplatz Schweiz lebt von der Rechtssicherheit, zu der auch das Bankkundengeheimnis zählt. Finma und Bundesrat haben jedoch mit Hilfe von Notrecht veranlasst, dass Dossiers von UBS-Kunden an die amerikanischen Steuerbehörden ausgehändigt wurden. Welche Folgen hat dieses Vorgehen für den Finanzplatz Schweiz?
Zum Inhalt der Entscheide möchte ich mich nicht äussern, aber ich bin froh, dass das Bundesverwaltungsgericht dazu die bekannten Urteile gefällt hat. Damit wurde die helvetische Rechtsstaatlichkeit wiederhergestellt. Das Notrecht sollte nur in wirklichen Notsituationen zur Anwendung kommen. Mir scheint, dass wir uns von den Drohungen der USA, das amerikanische Geschäft der UBS zu suspendieren, allzusehr einschüchtern liessen. Solches war selbst für die mächtigen Amerikaner letztlich keine realistische Option. Sie hätten damit alle ausländischen Investoren in den USA vor den Kopf gestossen.

Die Schweiz hat UBS-Kunden verraten.
Man muss differenzieren. Wenn Kunden komplexe Konstrukte aufsetzen liessen, um Steuerbetrug zu kaschieren, tragen sie eine Mitverantwortung. Auch der Schutz der Privatsphäre kennt Grenzen.

Aber die Schweiz hat mit absolutem Schutz geworben.
Hier müssen wir selbstkritisch sein. Obwohl das Bankkundengeheimnis keinen Steuerbetrug schützt, haben wir einen solchen absoluten Schutz durch aufwendige und langwierige Amts-, Rechtshilfe- und Einspracheverfahren zementiert. Das war ungeschickt. Nun gilt es, den Schutz der Privatsphäre neuzudefinieren – und eine effiziente Amts- und Rechtshilfe darauf abzustimmen.

Auch hier sind wir wieder reichlich spät.
Es ist nie zu spät.

Wie könnte eine solche Definition heute aussehen?
Wir müssen uns klar dazu bekennen, dass wir gegen Steuerhinterziehung und gegen Steuerbetrug sind, aber den Schutz der Privatsphäre hochhalten. Und die Banken brauchen eine überzeugende *tax-compliance*-Strategie. Eine Möglichkeit dazu wäre, dass Kunden bescheinigen müssten, dass sie ihre Steuerpflicht ordnungsgemäss erfüllt haben.

Sehen Sie da keinen Widerspruch?
Absolut nicht. Eine Abgeltungssteuer, in Kombination mit *tax compliance*, würde beiden Erfordernissen Rechnung tragen.

Tax compliance entspricht dem Zeitgeist. Aber warum müssen sich die Banken eigentlich darum kümmern, woher das Geld kommt? Wenn ich beim Bäcker ein Brot kaufe, fragt er mich auch nicht, ob ich das Geld versteuert habe.
Das stimmt im Prinzip, aber diese Haltung können wir nicht mehr glaubwürdig vertreten. Hier haben wir den Zenit überschritten.

Gehen wir einmal davon aus, die Schweiz bringe die Abgeltungssteuer durch. Dann bleibt immer noch die Frage, wie sich das nichtversteuerte Geld auf Schweizer Bankkonten legalisieren lässt.
Politiker und Bankenvertreter müssen sich zusammensetzen und eine Lösung suchen. Es gibt bereits verschiedene gute Ansätze, wie man solches Geld im Rahmen von Anstand und Recht legalisieren kann, beispielsweise mit einer Amnestie. Daran wird die Abgeltungssteuer jedenfalls nicht scheitern. Wir sollten uns endlich zusammenraufen.

CHRISTOPH AMMANN, geboren 1950, ist Verwaltungsratspräsident der Bank Sarasin & Cie AG. Von 2001 bis 2007 war er Mitglied der Eidgenössischen Bankenkommission. Begonnen hat er seine Karriere als Lehrling bei der Allgemeinen Aargauischen Ersparniskasse, heute Teil der Neuen Aargauer Bank.

Das Bankgeheimnis wurde 1935 eingeführt. Die Schweiz wollte damit die eigene Vermögensverwaltung schützen. Das tat sie mit Erfolg. Jedenfalls bisher.

3 Wo würden Sie Vermögen anlegen?

Tobias Straumann

Im August 1908 reiste der Wiener Bankier Felix Somary auf die Riederalp am Fusse des Aletschgletschers, um Sir Ernest Cassel zu treffen, einen der einflussreichsten Bankiers der Londoner City. Cassel war Verwaltungsratspräsident der Anglo-Österreichischen Bank, bei der Somary als Präsidialsekretär arbeitete, und erwartete einen Bericht über die politische Lage in den Balkanländern. Am Schluss des Gesprächs fragte Cassel die obligate Bankiersfrage: *«Wo würden Sie Vermögen anlegen?»* Somary antwortete: *«In Amerika oder hier.»* Cassel war ganz verblüfft: *«Hier? Ich komme seit vielen Jahren hierher, habe aber dieses kleine Alpenland nie anders als einen Sommeraufenthalt gesehen.»**

Somary hatte recht. Es war tatsächlich die Schweiz, die in den kommenden Jahrzehnten zu den wenigen Ländern der Welt gehören sollte, in denen Vermögen vor Wertverlust sicher war. Somary selber zog zehn Jahre nach der Unterredung mit Cassel die Konsequenzen aus seiner Einschätzung. Im Dezember 1918, wenige Wochen nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, siedelte er nach Zürich über, um 1919 die Leitung der kleinen Privatbank Blankart & Cie. am Zürcher Paradeplatz zu übernehmen. *«Mir schien die Schweiz das gegebene Finanzzentrum Europas zu sein»*, schrieb er später in seinen Memoiren, *«da sie inmitten von vier durch den Krieg mehr oder minder betroffenen Grossmächten ihre ökonomische Stabilität bewahrt hatte.»* Bei Blankart & Cie. investierte er das Kundenvermögen hauptsächlich in amerikanische und schweizerische Wertpapiere, wie er es 1908 vorausgesagt hatte.

Somarys Prophezeiung ist jedoch nicht nur wegen ihrer Treffsicherheit bemerkenswert. Sie ermöglicht auch eine interessante Perspektive auf die Entstehungsgeschichte des schweizerischen Bankgeheimnisses von 1935. In vielen Medienberichten wird entweder bloss die kaltblütige Strategie oder die karikative Absicht der Schweizer Behörden hervorgehoben. Beides ist falsch. Artikel 47 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen, der das Weitergeben von Kundeninformationen strafrechtlich ahndete, war weder der Startschuss zur schweizerischen Vermögensverwaltung noch galt er primär dem Schutz des Vermögens verfolgter deutscher Juden.**

Wie die Lebensgeschichte Somarys zeigt, war die Schweiz bereits vor der Einführung des Bankgeheimnisses ein begehrter Ort für ausländische Vermögen, weil sie vom Ersten Weltkrieg, der *«Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts»* (George F. Kennan), verschont geblieben war. Ende der 1920er Jahre war Zürich *«der relativ stärkste Vermögensverwalter des Kontinents»,* wie Somary an anderer Stelle festhielt.***

Dass gesamteuropäische Verwerfungen und nicht schweizerische Gesetze am Anfang der Geschichte standen, zeigt auch der Blick auf andere europäische Kleinstaaten. Zu Beginn der 1920er Jahre entwickelten sich die Niederlande, die vom Ersten Weltkrieg verschont geblieben waren, zum bevorzugten Ort der internationalen Kapitalbeschaffung für deutsche Banken und Industrieunternehmen. Der Finanzplatz Amsterdam wurde förmlich überrannt von deutschen Firmen, die an der Londoner Börse nicht mehr zugelassen waren und grossen Kapitalhunger hatten. Selbst Schweden, bis zum Ersten Weltkrieg ein grosser Kapitalimporteur und ebenfalls ein unversehrtes neutrales Land, erlebte zu jener Zeit einen Aufschwung als Finanzzentrum, weil internationales Kapital die Stabilität der neutralen Länder suchte.

Natürlich waren die Schweizer Banken an diesem ausländischen Vermögenstransfer nicht unbeteiligt. Spätestens seit dem 18. Jahrhundert hatten sich die Privatbankiers in diesem Geschäftsfeld etabliert. Vor allem Genf spielte eine zentrale Rolle als Refugium für Kapital französischer Hugenotten und für diese selbst, wie der Schweizer Historiker Herbert Lüthy in seinem Meisterwerk über die «Banque Protestante en France» aufzeigte.

Die Schweizer Grossbanken begannen dann im späten 19. Jahrhundert die «Effektenverwaltung» und das «Depotgeschäft», wie die Vermögensverwaltung damals genannt wurde, ernsthaft zu betreiben. Bereits als Folge des Deutsch-französischen Krieges von 1870/71 strömte kurzfristig viel Kapital in ihre Depots. Eine weitere, wenn auch langsamer verlaufende Fluchtbewegung setzte ein, als sich vor dem Ersten Weltkrieg die

politische Situation zwischen den Grossmächten verschärfte und der französische Staat die Steuern erhöhte, um vermehrt in Aufrüstung, Bildung und Infrastruktur zu investieren. Die Grossbanken verschickten Zirkulare, um ihre Dienste anzubieten. Den Schweizer Behörden gingen diese Bemühungen bisweilen zu weit. Im Juni 1914 berichtete Bundesrat Schulthess dem Präsidenten der Schweizerischen Kreditanstalt, französische Politiker hätten ihn *«von einer wahren Bearbeitung des französischen Publikums durch Cirkulare von Schweizerbanken aufmerksam gemacht, die mit allen Finessen die französischen Kapitalisten auf die Möglichkeit der Umgehung der Steuerverpflichtung aufmerksam machen».* Er habe den Eindruck gewonnen, dass man in Paris versuche, das abgewanderte Kapital wieder zurückzuholen. *«Unter solchen Umständen ist es vielleicht nicht gerade klug, wenn in Cirkularen direkt auf die Umgehung der französischen Steuer hingewiesen wird.»*****

Die Schweizer Banken spielten also durchaus keine passive Rolle. Aber wenn man sich vergegenwärtigt, in welchem Umfang die Kapitalien in den 1920er Jahren Deutschland und Frankreich in alle Himmelsrichtungen verliessen, sind diese Werbekampagnen als sekundär einzustufen. Es war ja nicht nur die Erfahrung des Weltkriegs, die viele Deutsche und Franzosen dazu veranlasste, ihr Geld ins Ausland zu bringen. Ebenso traumatisch oder vielleicht noch schlimmer war der Revolutionsversuch von 1919 und die verheerende Wirkung der Inflation zu Beginn der 1920er Jahre. Vor allem in Deutschland war das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen der Weimarer Republik deswegen nachhaltig erschüttert, was mit zum Aufstieg der Nationalsozialisten beitrug.

Aufgrund dieser europäischen Zusammenhänge kann man die Einführung des Bankgeheimnisses Mitte der 1930er Jahre als erste Defensivmassnahme der Schweizer Behörden zur Verteidigung der Vermögensverwaltung verstehen. Deutschland und Frankreich hatten einen spürbaren Kapitalabfluss erlitten; nun wollten sie das Geld wieder zurückholen. Wie in der Gegenwart spitzte sich die Lage wegen einer Weltwirtschaftskrise innerhalb von kurzer Zeit dramatisch zu. Deutschland wurde 1931 zahlungsunfähig und fror alle ausländischen Guthaben ein. In dieser verzweifelten Lage war den Behörden jedes Mittel recht, um höhere Steuereinnahmen zu generieren. Zum einen versuchte Reichskanzler Heinrich Brüning, mittels Dekreten mit hohen Strafen von Steuerflucht abzuschrecken, zum andern sandten die Steuerbehörden Spione in die Schweiz, um deutsche Steuerflüchtlinge zu identifizieren und damit die Rückführung des Kapitals zu erzwingen.

Frankreich stand wirtschaftlich etwas besser da, verfolgte aber dasselbe Ziel. 1932 hatten die französischen Behörden einen grossen Erfolg zu verbuchen. Im Oktober ertappten sie Vertreter der Basler Handelsbank in einem Pariser Hotel, wie sie reiche französische Klienten berieten, und kamen so in den Besitz brisanter Dokumente. Die französische Öffentlichkeit war hell empört, und die Politiker gelobten, die Kapitalflucht zu bekämpfen.

Als Reaktion auf diese Offensiven aus Deutschland und Frankreich fand die Idee, das schweizerische Bankgeheimnis zu stärken, immer mehr Anhänger. Sie wurde von verschiedener Seite vorgebracht – von einzelnen Bankenvertretern, aber auch von der Bundesanwaltschaft und der Nationalbank. Zur gleichen Zeit fand eine breite Diskussion über die Einführung eines eidgenössischen Bankengesetzes statt. Zwei Schweizer Grossbanken, die Schweizerische Volksbank mit Hauptsitz in Bern und die Genfer Banque d'Escompte Suisse, waren im Zuge der europäischen Finanzkrise 1931 ins Schlingern geraten und mussten durch staatliche Massnahmen gestützt werden. Das neue Bankengesetz sollte unter anderem eine Überwachungsbehörde schaffen und den Gläubigerschutz verankern. Da sich die Verhandlungen über die konkrete Ausgestaltung der Bankenregulierung hinzogen, ergab sich die Möglichkeit, das Bankgeheimnis als Artikel 47 im Gesetz zu verankern. In den Räten wurde die Bestimmung von allen Parteien, auch den Sozialdemokraten, unterstützt. Von nun war die Verletzung des Bankgeheimnisses ein Straftatbestand.

Im Rückblick mag es überraschen, mit welcher Entschlossenheit Bundesrat und Parlament die schweizerische Vermögensverwaltung gegen die ausländischen Druckversuche verteidigte. Die Schweizer Wirtschaft befand sich 1934, als das Bankengesetz beschlossen wurde, seit Jahren in einer tiefen Rezession, und in Deutschland hatten die Nationalsozialisten die Strafen für Devisenvergehen laufend verschärft. Im

In den Räten wurde das Bankgeheimnis von allen Parteien, auch den Sozialdemokraten, unterstützt.

Unterschied zur aktuellen Situation gab es aber damals kein konzertiertes Vorgehen der Grossmächte. Deutschland und Frankreich waren verfeindet, und die Vereinigten Staaten verfolgten eine Isolationspolitik. Möglicherweise hat auch die Revolutionsangst der vermögenden Schichten Deutschlands und Frankreichs die bürgerlichen Regierungen dazu veranlasst, die Schweiz nicht mit letzter Konsequenz zu attackieren. Man traute dem eigenen Land nicht mehr.

Der Rückblick zeigt auch, dass der kometenhafte Aufstieg der schweizerischen Vermögensverwaltung in den 1920er Jahren von Beginn an zu einem aussenpolitischen Brandherd wurde, der sich nicht mit etablierten diplomatischen Verfahren eindämmen liess. Anders als in der Handelspolitik, in der die Verhandlungsparteien endlos feilschen konnten, bis sie sich irgendwo fanden, drängten sich bei der Vermögensverwaltung sofort prinzipielle Fragen auf. Die ausländischen Behörden konnten es nicht zulassen, dass ihre Bürger Vermögen im Ausland versteckten. Die eidgenössischen Behörden konnten es nicht zulassen, dass ausländische Staaten die schweizerische Souveränität verletzten und dabei den Schutz des Privateigentums in Frage stellten. Und die Schweizer Banken konnten es nicht zulassen, dass ein ausländischer Staat sie dazu zwingen sollte, ihre Sicherheitsgarantien gegenüber den Kunden zu widerrufen. Es war wie ein Pokerspiel, bei dem derjenige verlieren würde, dessen Nerven zuerst nachgaben.

Im Grunde konnte sich die Schweiz nie mehr aus dieser defensiven Position befreien. Der Kalte Krieg nahm zwar vorübergehend etwas Druck weg, weil die Schweiz als neutrales Land den Westmächten unschätzbare Dienste anbieten konnte. Doch bereits in den 1960er Jahren geriet sie wieder ins Visier der grossen Länder. Vor allem aus London kamen kritische Kommentare, weil in der Vermögensverwaltung die enorm gewachsene Plazierungskraft der Schweizer Banken zunehmend als Bedrohung wahrgenommen wurde. Aber auch aus den Vereinigten Staaten und den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft kamen kritische Fragen.

Man verstand im Ausland immer weniger, warum die Schweiz zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug unterschied und mit diesem Argument die internationale Rechtshilfe einschränkte. Die Unterscheidung hatte in den 1930er Jahren noch keine Rolle gespielt, weil es sie noch gar nicht gegeben hatte. Erst durch den Bundesbeschluss über die Erhebung einer Wehrsteuer vom 9. Dezember 1940 war sie auf eidgenössischer Ebene eingeführt worden. Sie hatte zunächst keinerlei Bezug zur Vermögensverwaltung, sondern entsprang der liberalen Tradition der Schweiz. Erst mit der Verstärkung der internationalen Rechtshilfe, die auf dem Prinzip der doppelten Strafbarkeit beruht, ist diese Unterscheidung ein Element des schweizerischen Bankgeheimnisses geworden.

Nach dem Mauerfall von 1989 häuften und verschärften sich die Angriffe, weil der Bedarf nach den aussenpolitischen Diensten eines neutralen Kleinstaats laufend zurückzugehen schien. Die letzten Trümmer des Ersten und Zweiten Weltkriegs wurden weggeräumt, und damit kam die schweizerische Vermögensverwaltung, die auch als Erbe des Zeitalters der Weltkriege zu verstehen ist, erneut unter Beschuss. In der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise ist zudem der fiskalische Druck in den grossen Ländern enorm gestiegen. Ob das schweizerische Bankgeheimnis in einer abgewandelten Form diesen Sturm überleben wird, scheint ungewiss. Auch die Zukunft der schweizerischen Vermögensverwaltung ist voller Fragezeichen. Die Geschichte lehrt aber, dass erstens alles anders kommt, als man zweitens denkt. Als Felix Somary vor hundert Jahren auf der Riederalp seine Anlagepräferenzen erläuterte, erntete er Verwunderung. Zehn Jahre später mussten ihm alle recht geben.

> Die eidgenössischen Behörden konnten es nicht zulassen, dass ausländische Staaten die schweizerische Souveränität verletzten.

* Felix Somary: «Erinnerungen aus meinem Leben». Zürich: 1955.

** Vgl. Robert Vogler: «Das Schweizer Bankgeheimnis. Entstehung, Bedeutung, Mythos». Zürich 2005, S. 7–8. Siehe auch Sébastien Guex: «The Origins of the Swiss Banking Secrecy Law and its Repercussions for Swiss Federal Policy», Harvard Business History Review 74 (2000), S. 239–240; Peter Hug: «Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses. Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz», in: Jakob Tanner/Sigrid Weigel (Hg.): «Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkriegs». Zürich 2002, S. 269–288.

*** Felix Somary: «Wandlungen der Weltwirtschaft seit dem Kriege». Tübingen 1929.

**** Documents diplomatiques suisses, Band 5, Bern 1983, S. 900–901.

TOBIAS STRAUMANN, geboren 1966, ist Privatdozent am Historischen Seminar der Universität Zürich. Er hat sich in verschiedenen einschlägigen Aufsätzen mit der Geschichte des Bankgeheimnisses befasst.

Der Finanzplatz Schweiz wollte nicht nur kassieren, sondern auch sauber und kooperativ sein. Also hat die Schweiz mehr Gesetze erlassen als jedes andere Land. Das Ausland ist dennoch nicht zufrieden. Nun kann die Schweiz nicht mehr zurück. Doch es gibt einen Ausweg.

4 Musterschülerin auf Abwegen

David Zollinger

Als am 25. Februar 1986 der philippinische Präsident Marcos überstürzt sein Land verlassen musste, dauerte es nur ein paar Tage, bis die ersten Forderungen an die Schweiz gerichtet wurden. Marcos habe Millionen, ja Milliarden ins Ausland geschafft, und die Schweiz solle solche Vermögenswerte identifizieren, sperren und repatriieren. Nachdem der Bundesrat 1979 beim Fall des Schahs von Persien solche Ansinnen abschlägig beantwortet hatte, war die erste Stellungnahme des damaligen Justizministers Furgler zu den Marcos-Geldern lapidar: der Bundesrat betrachte diese Angelegenheit als internes Problem eines souveränen Staates, in das sich der souveräne Staat Schweiz nicht einmischen wolle. Die Reaktionen der Öffentlichkeit schienen ihm aber nicht ganz geheuer zu sein. Schon einen Monat später, am 24. März 1986, sperrte der Bundesrat, gestützt auf Notrecht, sämtliche Marcos-Gelder zwecks späterer Repatriierung. Der Rest ist Geschichte.

Bis zur Marcos-Affäre galt die Gewissheit, dass Gelder in der Schweiz vor Zugriffen des Auslands sicher waren, sich sozusagen in einem Alpentresor befanden. Kritik an dieser Haltung war höchstens von linken Entwicklungshilfeorganisationen geäussert worden; die Regierung und mit ihr das Volk aber waren sich einig, dass im grossen Ganzen der Finanzplatz Schweiz für alle Kunden – also auch für ausländische Präsidenten und Regierungsmitglieder – attraktiv sein sollte. Steuerflucht war kein Thema, noch nicht einmal Geldwäscherei, zu der in jenem Zeitpunkt auch keine gesetzliche Regelung existierte. Die kleine Schweiz verwaltete in den Spitzenjahren gut ein Drittel der weltweiten Privatvermögen, die nächsten Konkurrenten lagen bei je knapp über 20 Prozent, Singapur und Hongkong waren als Vermögensverwalter ausserhalb Asiens gänzlich unbekannt.

Mit Marcos aber begann ein neuer Abschnitt für den Finanzplatz Schweiz, der seither von einer intensiven Gesetzgebungstätigkeit gekennzeichnet ist. Um ein paar Eckpunkte zu nennen: 1990 wurde der Geldwäschereiartikel ins Strafgesetzbuch aufgenommen, 1994 und 1998 erfolgten Ergänzungen des Strafgesetzbuches und die Schaffung des Geldwäschereigesetzes. 1997 wurde das Rechtshilfegesetz überarbeitet und gestrafft, womit praktisch sämtliche Beschwerdemöglichkeiten während des Verfahrens aufgehoben wurden.

Im Fünfjahresrhythmus wurden und werden die Standesregeln der Banken im Bereich Sorgfaltspflichten überarbeitet, ergänzt und verschärft. Und was vor der «Affäre UBS» noch undenkbar gewesen wäre: selbst der Bundesrat überlegt im Jahre 2010, ob man mit Varianten und Subformen das Bankgeheimnis gegenüber ausländischen Behörden abschaffen und mit Partnerstaaten einen automatischen Informationsaustausch von Bankdaten aufnehmen solle. Bereits verbindlich zugesagt ist von Seiten der Schweiz die Aufhebung des Vorbehaltes zu Art. 26 des OECD-Musterabkommens im Bereich der Doppelbesteuerung. Damit soll in Zukunft bei sämtlichen neuverhandelten Abkommen Amtshilfe auch bei Steuerhinterziehung gewährt werden, während dies bisher nur bei der Verwendung falscher Urkunden, also bei Steuerbetrug, der Fall war.

Irgendwie scheint es, die Schweiz habe seit den 1990er Jahren begonnen, an einem kollektiven Schuldkomplex zu leiden. Als ob nicht alle Finanzplätze beim Kampf um die Verwaltung von Kundengeldern miteinander wetteiferten, begannen sich in der Schweiz zuerst die linken Parteien, bald darauf aber auch die Bundesverwaltung und mit ihr die Regierung zu schämen für den offensichtlichen Erfolg bei der Akquisition von Kundenvermögen. Sozusagen um Busse zu leisten, entschied die offizielle Schweiz, parallel zum Geschäftserfolg die Wettbewerbsbedingungen zu verschärfen. Als praktisch erstes Land weltweit führte die Schweiz bereits in den 1980er Jahren für die Banken die Pflicht ein, jeden Kunden bei der Kontoeröffnung aufgrund eines of-

fiziellen Dokuments zu identifizieren und (seit den 90er Jahren) den wirtschaftlich Berechtigten festzustellen – Massnahmen übrigens, die das restliche Europa erst in den letzten zehn Jahren an die Hand genommen hat.

Mit der Zunahme ausländischer Vermögenswerte stieg natürlich auch die Zahl der Rechtshilfeersuchen aus anderen Ländern. Da gegenüber der Schweiz bereits nach der Marcos-Affäre Kritik wegen zu langer Verfahren deutlich hörbar geworden war, entschied der Bundesrat im Jahre 1997, die Rechtshilfenormen massiv zugunsten einer Verfahrensabkürzung und einer Beschleunigung des Informationsaustausches abzuändern. Der Effekt blieb nicht aus. Während vor der Revision des Rechtshilfegesetzes Verfahren problemlos während mehrerer Jahre durch Beschwerden in die Länge gezogen werden konnten, dauerten die Verfahren nunmehr durchschnittlich nur noch einige Monate bis zu einem erstinstanzlichen Entscheid; durch die Schaffung des Bundesstrafgerichts als normalerweise einziger Beschwerdeinstanz im Jahre 2004 wurden auch noch die Weiterzugsmöglichkeiten massiv gestutzt.

Bei all diesen Massnahmen ist der Wunsch der Regierung und der Verwaltung spürbar, von den anderen Ländern trotz dem offensichtlichen wirtschaftlichen Erfolg anerkannt, geschätzt, ja gar geliebt zu werden. Die Schweiz als Musterschülerin möchte zeigen, dass sie nicht nur kassieren, sondern auch strafverfolgen und mit den ausländischen Behörden kooperieren kann. Doch selbst angesichts all dieser Anstrengungen erhielt das Schiff erneut Schlagseite, als der ehemalige UBS-Angestellte Birkenfeld den amerikanischen Behörden im Jahre 2008 erzählte, mit welchen Mitteln er und seine ehemaligen Arbeitskollegen versucht hatten, die Vermögenswerte amerikanischer Kunden in die Schweiz zu bringen. Plötzlich interessierte es niemanden mehr, welche Anstrengungen der hiesige Finanzplatz in den vorangegangenen Jahren und Jahrzehnten unternommen hatte, um Gelder kriminellen Ursprungs von seinen Banken fernzuhalten. Unversehens rückten Begriffe wie Steuerbetrug, OECD-Musterabkommen und ähnliche auf die Schlagwortliste der Politiker.

Spezifische Kenntnisse waren und sind für eine Diskussion der Themen nicht eigentlich nötig, ja eher hinderlich – es reicht mittlerweile auch für bürgerliche Schweizer Politiker, einfach einmal grundsätzlich festzuhalten, dass ja «niemand den Unterschied zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug wirklich versteht». Als ob es nicht die Parlamentarier selbst gewesen wären, die als Gesetzgeber die einschlägigen Bestimmungen sowohl im Steuerrecht wie auch im Rechtshilfebereich erlassen hatten.

Wir geben es gerne zu: lange haben wir davon profitiert, dass ausländische Kunden ihren Regierungen keine gesunde Ausgaben- und Investitionspolitik zutrauten und ihr Geld lieber auf Bankkonten (auch) in der Schweiz parkierten. Tatsächlich gibt es keine rechtliche, sondern nur eine politische Erklärung dafür, weshalb die Schweiz entschieden hatte, die Steuerhinterziehung von der Rechts- und Amtshilfe auszunehmen und den Behörden keinen Einblick in die Bankkonti zu gewähren. Immerhin – der Grund liegt nicht darin, dass diese Ausnahme spezifisch für ausländische Kontoinhaber geschaffen worden wäre; denn sie gilt genauso oder erst recht in bezug auf das Verhältnis der Schweizer Steuerbehörden zu den hiesigen Steuerzahlern. Gilt *noch* genauso, möchte man sagen; denn bereits ist die Entfernung dieser Eigenheit auf der Traktandenliste der Schweizer Etatisten aufgetaucht.

Die Schweiz als Musterschülerin möchte zeigen, dass sie nicht nur kassieren, sondern auch strafverfolgen und mit den ausländischen Behörden kooperieren kann.

Doch woher nun rührt diese kollektive Scham darüber, dass der Finanzplatz Schweiz so erfolgreich war? Etwa daher, dass die Schweiz als einzige mit Geheimnissen krämern oder als einziges Land beim Informationsaustausch knausern und deshalb mit unfairen Mitteln ausländisches Geld anlocken würde? Oder daher, dass einzig in der Schweiz Gelder unklarer Herkunft angenommen würden, während alle anderen Finanzplätze schon längstens strenge Reinheitsgebote anwendeten?

Werfen wir zur Beantwortung dieser Fragen einen Blick auf die USA. Wer beispielsweise in den Bundesstaaten Delaware, Nevada oder Wyoming als ausländischer Investor eine Gesellschaft eröffnet, kann dies via Internet und ohne Offenlegung seiner wahren Identität tun. Die Folge: da der wirtschaftlich Berechtigte der Vermögenswerte den USA nicht bekannt ist, können diese im Rahmen einer Rechtshilfeanfrage auch keine Auskunft darüber erteilen. Die Anfrage der mexikanischen Behörden an die USA im Frühsommer 2009, ob man nicht analog zum Umgang mit der

Schweiz sämtliche Kontodaten mexikanischer Kunden nach Mexiko übermitteln könne, blieb also nicht einfach wegen mangelnden Willens bis heute unbeantwortet – es ist anzunehmen, dass die USA ganz einfach nicht wissen, wieviele mexikanische Kontoinhaber es in den USA gibt.

Aber selbst wenn sie es wissen, gewähren die USA in der Regel nur Rechtshilfe, wenn entweder eine der verdächtigen Personen amerikanischer Bürger ist oder die Tathandlungen auf amerikanischem Gebiet stattgefunden haben – was nicht der Fall ist, wenn, wie im Frühjahr 2007, eine internationale Drogenhändlerbande aus Südosteuropa Heroin kiloweise in die Schweiz importiert und zur Kommunikation elektronische Mailkonti auf Servern in den USA benutzt. Da kann halt leider der elektronische Schriftverkehr der Dealer nicht überwacht werden, weil – trotz Rechtshilfevertrag mit der Schweiz aus dem Jahre 1974, der auf Gegenseitigkeit beruht – die Voraussetzungen nach amerikanischem Recht nicht gegeben sind. Mit anderen Worten: trotz einem einschlägigen Staatsvertrag gibt es keine Rechtshilfe von jenseits des Ozeans.

Was soll der Bundesrat in dieser Lage tun? Zurückkrebsen und die Doppelbesteuerungsabkommen nun doch nicht ratifizieren – das kann er nicht.

Auch bei den Sorgfaltspflichten zur Geldwäschereibekämpfung sind die Standards sehr unterschiedlich. Die OECD-Schwesterorganisation FATF (Financial Action Task Force against Money Laundering) veröffentlicht jährlich ihre 49 Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorfinanzierung. Gestützt darauf, erstellt sie regelmässig Länder-Ratings und untersucht, wie weitgehend die Mitgliedstaaten diese Empfehlungen in ihrer nationalen Gesetzgebung umgesetzt haben. Während die Schweiz seit langem eine Spitzenposition einnimmt (und folgsam die Empfehlungen umsetzt), sind die USA in der Regel unter den Schlusslichtern. Selbst das um sein Ansehen sehr bemühte Deutschland musste sich im Januar 2010 von der FATF vorhalten lassen, dass es 5 Empfehlungen gar nicht und 17 nur teilweise befolgt, während 22 zumindest «weitgehend» umgesetzt wurden.*

Haben diese unterschiedlichen Standards einen Einfluss auf den Geschäftserfolg des jeweiligen Landes? Schauen wir die Zahlen an. Mittlerweile ist der Anteil des in der Schweiz verwalteten weltweiten Privatvermögens von einem Drittel auf rund 28 Prozent (Ende 2009) zurückgegangen. Aufgeschlossen haben mit je knapp unter 25 Prozent die USA mit den Karibikstaaten und Grossbritannien mit den Kanalinseln; Singapur liegt im Vergleich bei rund 7 Prozent Anteil.**

Ein Schuft, wer Böses dabei denkt und vermutet, die Angriffe aus Washington und London auf das Schweizer Bankgeheimnis seien wirtschaftspolitisch motiviert. Doch was soll der Bundesrat in dieser Lage tun? Zurückkrebsen und die Doppelbesteuerungsabkommen nun doch nicht ratifizieren – das kann er nicht. Oder plötzlich dafürhalten, man möge in Zukunft den wirtschaftlich Berechtigten in der Schweiz nicht mehr feststellen, so dass wie in den USA keine Auskunft darüber gegeben werden könne. Dies würde weder von den ausländischen Partnern noch von weiten Teilen der schweizerischen Bevölkerung verstanden – hat man doch gerade dieser jahrelang erklärt, es brauche strengere Bestimmungen, um den weltweiten Bestrebungen zur Läuterung der Finanzplätze zu genügen.

Es braucht eine klare Linie. Entweder gibt die Schweiz klein bei und passt sich den Wünschen der anderen Finanzplätze an; sie wird dann mittelfristig noch hinter Singapur zurückfallen. Oder aber sie fordert klar, dass sie wenigstens nicht schlechtergestellt wird im Wettbewerb um die Gunst internationaler Kunden. Deshalb muss die Devise heissen: gleiche Ergebnisse für alle, auch in der Rechts- und Amtshilfe. Wer von der Schweiz, gestützt auf die internationalen Abkommen, Auskunft will, der muss in der Lage sein, dieselben Informationen im Hinblick auf Qualität und Umfang gleichfalls zu liefern. Wer diesem Anspruch wiederholt nicht genügt, wird in der Schweiz auf eine Beobachtungsliste gesetzt, und die entsprechenden Ersuchen erhalten untergeordnete Priorität. Allenfalls muss auch ein *naming and shaming* überlegt werden, also das An-den-Pranger-Stellen derjenigen, die ihren eigenen Anforderungen nicht genügen. Nur wer solche selbst erfüllt, kann mit der notwendigen moralischen Autorität Informationen einfordern. Denn vergessen wir nicht: es handelt sich um einen Wettbewerb der Finanzplätze!

* Bericht unter www.fatf-gafi.org

** Global Wealth 2009, Report der Boston Consulting Group; www.bcg.com

DAVID ZOLLINGER, geboren 1965, ist Jurist und Geschäftsleitungsmitglied von Wegelin & Co. Privatbankiers. Er war als Zürcher Staatsanwalt Leiter des Bereichs Internationale Rechtshilfe und Geldwäschereiverfahren.

Mit dem Bankkundengeheimnis steht ein zentrales Prinzip unseres Rechtsstaats auf dem Spiel – der Schutz der Privatsphäre. Wo sind seine Verteidiger? Der eidgenössische Datenschutzbeauftragte über politischen Opportunismus und den neuen Überwachungsstaat.

5 «Die Privatheit als Prinzip ist unantastbar»

Florian Rittmeyer im Gespräch mit Hanspeter Thür

Sie haben sich als eidgenössischer Datenschützer gegen biometrische Datenbanken, Google Street View und Facebook eingesetzt. Als es um die Aufweichung des Bankkundengeheimnisses ging, hörte man von Ihnen kaum etwas. Ist Facebook wichtiger als der Schutz privater Finanzdaten?
Keineswegs. Die Privatsphäre ist in allen diesen Fällen von grosser Bedeutung. Das Bankkundengeheimnis ist ein Teilaspekt dieser Privatheit, die Schutz verdient. Ich habe aber schon früh klar gemacht, dass das Bankkundengeheimnis nicht zum Schutz strafbarer Handlungen da ist. Wer gegen das Gesetz verstösst, darf keinen Datenschutz in Anspruch nehmen. Was kriminell ist, definiert letztlich der Gesetzgeber. Die Privatheit als Prinzip aber ist unantastbar.

Es herrscht Konfusion im Umgang mit privaten Bankdaten. Sind wir daran, leichtfertig fundamentale Prinzipien der Privatheit preiszugeben?
Die interne Diskussion in der Schweiz irritiert mich. Man spricht davon, dass das Bankkundengeheimnis nicht mehr zu halten sei und ruft dessen Ende aus. Das ist falsch. Das Bankkundengeheimnis als Schutz der finanziellen Privatsphäre des Bürgers ist ein hohes Gut der schweizerischen Rechtsordnung. Dieses Gut gilt es unbedingt zu bewahren.

Präziser, bitte. Was ist das Gute am Bankkundengeheimnis?
Der Bürger muss auch geschützt werden vor Schnüffeleien im finanziellen Umfeld, sowohl staatlichen als auch privaten. Das heisst konkret: automatischer Datenaustausch ist nicht erlaubt. Dies gilt aber nur, solange sich der Bürger nicht strafbar macht oder kein begründeter Verdacht vorliegt, dass er strafbare Handlungen begangen haben könnte. Datenschutz ist kein Täterschutz. Der Datenschutz schützt den unbescholtenen Bürger.

Das Bankkundengeheimnis wurde mit einem Geschäftsmodell gleichgesetzt – es war ein sicherer Hafen für unversteuertes Geld.
Man hat das Bankkundengeheimnis missbraucht. Man hat in ihm nicht mehr den Schutz des Bürgers gesehen. Die Banken haben es als Trumpf gegenüber der ausländischen Konkurrenz benutzt. Nun geraten die Banken unter Druck, und plötzlich ist man bereit, sich von diesem Geschäftsmodell zu trennen. Dabei vergisst man aber, worum es wirklich geht – um ein fundamentales Prinzip unseres liberalen Rechtsstaats. Wir sollten aufpassen, dass wir das Kind nicht mit dem Bad ausschütten.

In der Schweiz ist Datenschutz eigentlich eine Bastion der Linken. Weil sie den Banken skeptisch gegenübersteht, hat sie das Bankkundengeheimnis stets bekämpft. Neuerdings stellen aber sogar bürgerliche Politiker dessen Funktion in Frage. Wo sind die Verteidiger des Bankkundengeheimnisses heute?
Die aktuellen Diskussionen spiegeln ein generelles Problem wider: der Schutz der Privatsphäre hat keine stabile Lobby. Es sind eher zufällige und diffuse Interessenkonstellationen, die von Fall zu Fall den Schutz der Privatsphäre in den Vordergrund stellen. Oder eben nicht. Ob links oder rechts, spielt dabei keine Rolle.

Können Sie konkreter werden?
Zwei Beispiele aus jüngster Zeit. Die SVP richtet eine Hotline ein, wo man Sozialhilfebezüger, die angeblich Unterstützungsgelder zu Unrecht bezogen haben, melden kann. Die Jungsozialisten richten eine Hotline ein, wo man angebliche Steuerhinterzieher denunzieren kann. Beides ist inakzeptabel. Oder eben das Bankkundengeheimnis. Es wurde lange als Geschäftsmodell hochgehalten, von dem die Banken – und ihre Interessenvertreter – profitierten. Dieser Profit schwindet nun. Also ist man bereit, es preiszugeben.

Von Amtes wegen sind Sie der Lobbyist des Bankkundengeheimnisses.
Ich bin der Lobbyist der Privatsphäre als solcher. Die Aufgabe wäre einfacher zu erfüllen mit einer

«Cercles et suite d'éclats», Exposition «FV», Vercorin, 2009

Lobby im Rücken, die sich konsequent für den Schutz der Privatsphäre in seiner grundsätzlichen Dimension engagiert. Das verstehe ich vor allem als Kritik und Aufruf an die Adresse bürgerlicher Kreise, die diesem Grundrecht keinen Dienst erweisen, wenn sie damit nur den Schutz von Steuerhinterziehern verfolgen.

Die EU-Staaten sind daran, den automatischen Informationsaustausch einzuführen. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung?
Der Staat darf nur in die Privatsphäre des Bürgers eingreifen, wenn ein begründeter Verdacht besteht. Zuletzt muss ein Richter beurteilen, ob der Vorwurf Hand und Fuss hat. So funktioniert unser Rechtssystem. Alles andere ist inakzeptabel. Sonst sind wir schnell bei prophylaktischen Lauschaktionen und der präventiven Überwachung angelangt. Und wollen wir wirklich einen solchen Überwachungsstaat?

Wir sind die einzigen in Europa, denen der Schutz der finanziellen Privatsphäre noch etwas wert ist.

Wenn es um den Schutz der Privatsphäre geht, überwiegen leider Kurzzeitgedächtnis und Gleichgültigkeit.

Ich halte in diesem Punkt das Staatsverständnis in der EU für bedenklich. Es entspringt der Vorstellung, dass der allmächtige Staat alles tun darf. Der Bürger steht nicht mehr im Zentrum, er ist Untertan, und als solcher steht er unter Generalverdacht. Der Staat muss Eingriffe in die Privatsphäre nicht mehr legitimieren. Der Bürger muss beweisen, dass er unschuldig ist.

Die Politik richtet sich zunehmend nach Umfrageergebnissen; gemäss solchen findet die Mehrheit der deutschen Bürger beispielsweise den automatischen Informationsaustausch in Ordnung.
Bei 90 Prozent der deutschen Bürger landet der Lohnausweis direkt auf dem Steueramt. In diesen Fällen ist der automatische Informationsaustausch bereits Tatsache. Das Problem ist, dass diese Bürger sich nicht mehr betroffen fühlen. Warum sollten sie sich für diejenigen einsetzen, deren Daten noch nicht offen auf den Tischen der Finanzämter liegen? Hier beginnt der Opportunismus zentrale rechtsstaatliche Grundsätze zu beschädigen.

Das schweizerische Prinzip der Selbstdeklaration in Steuerangelegenheiten wird im Ausland nicht verstanden.
Die Schweiz hat ein eigenes Verständnis von Privatsphäre. Unsere Vorstellung deckt sich offensichtlich nicht mit derjenigen der umliegenden Länder. Der automatische Informationsaustausch der EU würde bedeuten, dass wir unser Staatsverständnis aufgeben müssten. Wir gehen nach wie vor von einem Bürgerstaat aus, der nicht unnötig in die Privatsphäre seiner Bürger eingreifen darf.

Sie befinden sich in einer paradoxen Situation. Sie sind als eidgenössischer Datenschützer von dem Staat beauftragt, dessen Eingriffe Sie zugleich anprangern.
Der Staat hat seinen Institutionen nicht ausreichend getraut und hat die Institution des Datenschutzbeauftragten etabliert, weil dem Verfassungs- und Gesetzgeber der Schutz der Privatsphäre und die Persönlichkeitsrechte als zentrale Werte unseres freiheitlich-liberalen Rechtsstaates gelten. Für sie setze ich mich ein und melde mich zu Wort. Es hagelt jeweils Kritik von links oder rechts, aber ich habe gelernt, damit umzugehen.

Ist der Schutz der Privatsphäre in der Praxis noch gewährleistet?
Man muss hier differenzieren. Die Privatsphäre ist nicht absolut. Sie erfährt Relativierung durch Gesetze und kann eingeschränkt werden, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen gegeben sind. Das Parlament hat hier grosse Kompetenzen, weil es die Gesetze ändern oder neue Gesetze erlassen kann. Dabei stelle ich fest, dass im Bereich der Eingriffe in die Privatsphäre oft gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, über die sich der Gesetzgeber im nachhinein selber wundert und ärgert. Das war zum Beispiel bei der biometrischen Datenbank der Fall. Oder als man sich über das Bundesamt für Statistik ärgerte, das plötzlich solchen Bürgern mit Bussen drohte, die sich an seinen Umfragen nicht beteiligen wollten. In beiden Fällen hat der Gesetzgeber das Vorgehen legitimiert.

Woher kommt diese Leichtfertigkeit im Umgang mit Eingriffen in die Privatsphäre?
Wenn es um den Schutz der Privatsphäre geht, überwiegen leider Kurzzeitgedächtnis und Gleichgültigkeit. Insofern ist das, was mit dem Bankkundengeheimnis passiert, nur die Visualisierung einer allgemeinen Entwicklung. Dem liegt eine

widersprüchliche Haltung zugrunde. Einerseits will man vom Staat mehr Sicherheit und mehr Effizienz. Anderseits beschwert man sich, wenn der Staat den Bürger in seiner Handlungsfreiheit einschränkt und mehr Kontrolle ausübt.

Das Schweizer Staatsverständnis beruht auf gegenseitigem Vertrauen zwischen Bürger und Staat. Was geschieht, wenn jemand nicht alles vollständig deklariert? Hat er dann keinen Anspruch mehr auf Datenschutz?
Es ist Aufgabe des Gesetzgebers zu definieren, was fahrlässig und was vorsätzlich ist. Man kann vergessen, ein Vortragshonorar von 300 Franken in der Steuererklärung anzugeben. Dies ist für mich noch keine strafbare Steuerhinterziehung. Denn schon das Wort «Hinterziehung» suggeriert absichtliches Handeln. Wenn es jedoch um ein Honorar von 50'000 Franken geht, fällt es mir schwer zu glauben, dass dies einfach so vergessen gehen kann. Absichtliches Vorenthalten von Informationen ist deliktisch. Hier darf man sich nicht hinter dem Schutz des Bankgeheimnisses verstecken.

Ist die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug prinzipiell sinnvoll?
Betrug liegt vor, wenn man absichtlich falsche Angaben macht und Dokumente fälscht. Dies setzt eine andere Qualität von krimineller Energie voraus, als wenn man im Rahmen einer Selbstdeklaration absichtlich Informationen vorenthält. Insofern hat die Unterscheidung durchaus Sinn. Aber auch Steuerhinterziehung ist kein Kavaliersdelikt. Wenn Absicht dahinter steht, habe ich kein Verständnis dafür, dass das Bankkundengeheimnis als Schutzschild hinhalten soll.

Steuerbetrug ist das eine, ein Staat, der illegal erworbene Daten eventueller Steuerbetrüger kauft, das andere. Dadurch schafft der Staat einen Markt. Dies kann als Anstiftung zur Verletzung des Bankgeheimnisses verstanden werden. Müssten also die Käufer gestohlener Daten in der Schweiz strafrechtlich verfolgt werden?
Im Prinzip schon. Ich habe kein Verständnis dafür, dass ein Staat gesetzwidrig handelt, um anderes deliktisches Verhalten aufzudecken. Wenn wir soweit sind, dass der Zweck die Mittel heiligt, ist der liberale Rechtsstaat am Ende.

Die Staatskassen sind leer. Die Staaten wollen mehr Steuersubstrat.
Das stimmt. Aber das Geld, das durch den Kauf der gestohlenen CD an den Staat zurückfliesst, ist letztlich ein Tropfen auf den heissen Stein. Es geht um etwas anderes – um viel Grundsätzlicheres. Die Ansprüche der Bürger an den Staat steigen. Im Gegenzug nimmt dieser sich das Recht, sich mehr Informationen über sie zu beschaffen. Informationsbeschaffung heisst mehr Wissen über den Bürger. Mehr Wissen heisst auch mehr Kontrolle.

Wenn der Staat erst einmal die Daten hat, steigt die Wahrscheinlichkeit des Missbrauchs.
Mit dem Essen kommt der Appetit. Je mehr Daten zur Verfügung stehen, desto mehr Auswertungsmöglichkeiten bieten sich. Darf man diese von Gesetzes wegen nicht auswerten, ist die Versuchung gross, das Gesetz so zu ändern, dass man darf. So würde es mich nicht erstaunen, wenn in einigen Jahren die für den Pass errichtete biometrische Datenbank auch für Rasterfahndungen genutzt würde. Entsprechende Forderungen existieren bereits.

> Ich habe kein Verständnis dafür, dass ein Staat gesetzwidrig handelt, um anderes deliktisches Verhalten aufzudecken.

Wenn man das weiterdenkt, läuft das auf den «gläsernen Bürger» hinaus…
…dem ist leider so. Die Geschichte mit den Bankdaten ist bloss *ein* Symptom einer Tendenz, die potentiell auf eine fundamentale Veränderung unserer liberalen Gesellschaft hinausläuft.

Das sind keine rosigen Aussichten.
Das stimmt. Aber wir sollten auch nicht dramatisieren. Letztlich kommt es so, wie wir es wollen. In der Schweiz haben wir noch immer einen funktionierenden Rechtsstaat. Und wir sollten alles daran setzen, ihn zu bewahren.

HANSPETER THÜR, geboren 1949, ist Rechtsanwalt und seit 2001 eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter.

Anonymität wird mit dunklen Geschäften assoziiert. Und mit rechtlichem Graubereich. Zu Unrecht. Ohne Anonymität wäre die heutige Grossunternehmung nicht denkbar.

6 Grosse, gute, anonyme Gesellschaft

Robert Nef

Die Schweizer mögen Bargeld. Wer – natürlich aus gebührend diskreter Distanz – die Gesichtszüge von Geldautomatenbenützern studiert, stellt fest, dass die Verwandlung von Plasticgeld in Banknoten eine gewisse Befriedigung auslöst. Da kommt tatsächlich bares Geld aus dem Schlitz, und das ist nun «mein Geld». Der Automat verwandelt Geld in mein Geld, wenn ich ihn mit den richtigen Daten füttere. Wer diese Handlung selbst schon einmal in Begleitung eines neugierigen Kindes vollzogen hat, weiss um die Schwierigkeiten, die mit der Erklärung dieses technisch an sich einfachen Vorgangs verknüpft sind.

Tatsächlich spielt sich da etwas ab, das nicht nur mit einer komplexen elektronischen Infrastruktur, sondern auch mit einem erheblichen rechtstheoretischen und ökonomischen Erklärungsbedarf verbunden ist. Man löst Bestandteile seines Vermögens aus einem vertraglichen Netzwerk mit der Bank und dem Kreditkartenunternehmen heraus und verwandelt multilaterale Vertragsbeziehungen in eine räumlich isolierte Sache, deren Besitz man gegenüber jedermann geltend machen kann. Wo vorher lediglich Verpflichtungen zwischen Personengruppen waren, entsteht Besitz, und man wird gegenüber jedermann uneingeschränkter Herr der Sache.

Das Gewicht zwischen den zwei tragenden Säulen des Privatrechts (Eigentum und Vertrag bzw. Haftung) wird verlagert. Dabei entstehen plötzlich unendlich viele neue, eigenständige Tauschmöglichkeiten: Bargeld ist tatsächlich gemünzte Freiheit, indem es dem Besitzer alle Optionen eröffnet, die gegen Geld zu haben sind. Zudem werden die Spuren der Herkunft unterbrochen: eine Anonymisierung als Entpersönlichung und Versachlichung. Der Bezug des Geldes ist zwar registriert, was aber danach dagegen getauscht wird, entzieht sich der elektronischen (und damit auch der fiskalischen) Fremdkontrolle.

Mit Bargeld (wie auch mit andern Inhaberpapieren) gerät ein Individuum buchstäblich «ausser Kontrolle». Daher erstaunt es nicht, wenn heute von verschiedensten Bevormundungs- und Überwachungsinstanzen mit unterschiedlichsten Motiven ein eigentlicher Feldzug gegen die Barzahlung geführt wird. Da man in der Schweiz, anders als in den USA, einige Mühe hat, dem Konsumenten im Alltag die Verwendung von Bargeld abzugewöhnen, haben die Grossverteiler andere Formen der elektronischen Kontrolle des individuellen Konsumverhaltens entwickelt. Mit der Kundenkarte kann gegen Gewährung kleiner Vergünstigungen der Konsum auch bei Barzahlung erfasst werden. Damit verliert der Kunde seine Anonymität.

Viele mögen dies unbedenklich finden oder sogar eine Chance zur Verbesserung des Kundendienstes wittern. Andere nehmen aber die Warnung von Datenschützern ernst, wonach der Konsument auch legitime persönliche Gründe dafür haben kann, dass seine Daten nicht allgemein transparent werden. Vor allem die Weitergabe an Straf- und Steuerbehörden, die mit angeblich überwiegenden öffentlichen Interessen, wie der Bekämpfung von Terrorismus und Steuerflucht, schnell einmal gerechtfertigt werden können, widersprechen dem Gebot des Persönlichkeitsschutzes. Wer wann was und wo konsumiert hat, geht eigentlich niemanden etwas an.

Je direkter der Bezug einer Person zu einer Sache ist, desto klarer sind die Eigentumsverhältnisse und desto leichter wird das Erzwingen und Vollstrecken einer Forderung. Klare und nichtanonyme Zuordnung von Personen und Sachen, also eindeutig definierte Eigentumsverhältnisse, ist Grundvoraussetzung einer funktionierenden Marktwirtschaft, weil man ja nur über das unbeschränkt verfügen kann, was einem wirklich ganz gehört.

Neben diesem permanenten, allseitigen Hang zur Schaffung klarer Eigentumsverhältnisse, welcher der Anonymität zuwiderläuft, gibt es im Wirtschaftsverkehr ein zweites, konkurrierendes Grundbedürfnis, nämlich dasjenige der Wahrung der Privatsphäre: das Recht, in Ruhe gelassen zu werden, das man auch als «Eigentum an der eigenen Person» definieren könnte. Während Dritte ein Interesse haben mögen, den Eigentümer, d.h.

den Herrn über eine Sache, persönlich zu kennen, gibt es Situationen, in denen der Eigentümer daran gerade nicht interessiert ist, Einblick in seine persönlichen Verhältnisse zu gewähren. Seine Freiheit, spontan das zu tun und zu lassen, was ihm beliebt, soll nicht durch eine permanente Beobachtung möglicher Optionen beeinträchtigt werden.

Die Forderung nach Transparenz und nach einem Wissen, wer es denn letztlich mit wem zu tun habe, ist wahrscheinlich die ursprünglichere, die «dörflichere» Form der Eigentümergesellschaft, und die gegenseitige Gewährung einer möglichst grossen Privatsphäre die urbanere, global geöffnete. Im Dorf wird Eigentum vorwiegend vererbt oder für alle sichtbar verkauft. Es ist in erster Linie Erb und Eigen. In der Stadt hingegen ist das Eigentum darum attraktiv, weil es als flüssiges Vermögen möglichst viele Optionen für Investitionen (auch über alle Grenzen hinweg) öffnet, bei denen eine gewisse Anonymität von erheblichem Vorteil ist.

Diese zwei unterschiedlichen Auffassungen zum Stellenwert von Privateigentum und Privatheit haben im 20. Jahrhundert zu innerliberalen Diskussionen um die Weiterentwicklung personenbezogener Gemeinschaften von Privateigentümern auf der einen Seite und kapitalbezogener anonymer Grossgesellschaften auf der andern Seite geführt. Wilhelm Röpke hat vor allem das Konzept von «Erb und Eigen» vertreten, während Friedrich August von Hayek die zunehmende Bedeutung der weltweiten anonymen Grossgesellschaft erkannt hat (er vermied bewusst den im Deutschen negativ gefärbten Begriff «kapitalistisch»).

Der von Hayek subtil beobachtete kulturhistorische Trend zur Entpersönlichung hat mindestens zwei praktische Triebfedern. Das Verwirklichen ökonomischer Grossprojekte ist nur dann möglich, wenn die Unternehmer und die Investoren das Risiko des Scheiterns teilen, was in verschiedenen Rechtskulturen zum Entstehen von Kapitalgesellschaften mit beschränkter Haftung geführt hat, und zur Société Anonyme, wie die Aktiengesellschaft auf französisch genannt wird. Es entstehen komplizierte Konstruktionen gestaffelter und geteilter Solidarität, bei der – nicht nur in letzter Zeit – auch die öffentliche Hand oft mit hineingespielt hat. Das gesamte nationale und internationale Gesellschafts- und Handelsrecht ist der permanente Versuch, diese Formen der Risikoteilung funktionsfähig (und auch besteuerungsfähig) zu normieren.

Eine weitere Triebfeder der Anonymisierung ist direkt damit verknüpft, hat aber andere Ursachen. Es geht dabei nicht um das Urbedürfnis der Haftungsbegrenzung, sondern um das Bestreben, finanzielle Forderungen vom ursprünglich persönlichen Netzwerk zwischen Gläubiger und Schuldner zu lösen und damit handelbar zu machen. Das Wesensmerkmal einer Sache ist ihre Isolierbarkeit (ohne Schädigung eines Gesamtzusammenhangs), und die Schaffung einer mindestens relativen Isolierbarkeit von Schulden hat zum Entstehen vielfältiger Wertpapiere und Derivate geführt, deren verklausulierte Sicherheiten und Risiken man als Laie kaum mehr zu überblicken vermag.

Der Nutzen der Entpersönlichung ist zu sehen in einer neuen, grossen Welle von Geldschöpfung unter Privaten, einer Flexibilisierung des Zahlungsverkehrs und der Förderung des technischen Fortschritts durch Bereitstellung von Risikokapital. Ihr Preis ist der Verlust der Übersicht über tatsächliche Eigentumsverhältnisse. Wenn ein Netzwerk anonymer Grossgesellschaften untereinander so komplex mit Schulden vernetzt ist, kann es geschehen, dass der Konkurs der einen Unternehmung alle anderen mit in den Abgrund reisst. Zudem sind über Zwangssparsysteme auch Kleineigentümer und Rentner mit von der Partie, sodass der anonyme Kapitalismus definitiv das ökonomische Schicksal aller bestimmt.

> Im Dorf wird Eigentum vorwiegend vererbt oder für alle sichtbar verkauft. In der Stadt ist das anders.

Eine Rückkehr zu Röpkes Idylle einer personenbezogenen mittelständischen Eigentümerwirtschaft ist angesichts der heutigen Globalisierung utopisch. Möglicherweise ist Röpke aber für die Organisation der politischen Gemeinschaft auf der richtigen Spur gewesen: es geht um jenen politischen Non-Zentralismus, bei dem die Betroffenen und Beteiligten die Machtausübung und die Umverteilung kontrollieren können, weil sie sich persönlich kennen. Und wenn die Politik ihre Flucht in die Entpersönlichung und Versachlichung auf höherer Ebene überwindet, schwindet hoffentlich auch der Druck auf die Unternehmungen, immer grösser und anonymer zu werden.

ROBERT NEF, geboren 1942, ist Jurist und war bis 2008 Mitherausgeber der «Schweizer Monatshefte».

Die klare Trennung zwischen Privatheit und Öffentlichkeit ist eine moderne Errungenschaft. Sie hatte es nicht leicht, hat sich aber in verschiedenen Etappen durchgesetzt. Sind wir in Facebook-Zeiten gerade dabei, sie wieder preiszugeben?

7 My Home is My Castle

Daniel Brühlmeier

Wir vergessen heute leicht, dass die Idee der Privatsphäre nicht gottgegeben ist. Sie ist einst entstanden, und sie kann auch wieder verschwinden. Wobei natürlich die Hoffnung besteht, dass sie sich zu halten vermöge. Dies vor allem dann, wenn wir ihre Idee begreifen, ihre Vorzüge erkennen und auch bereit sind, uns für sie einzusetzen. Die Privatsphäre existiert so lange, wie wir sie verteidigen.

Niemand hat diesen Kampf für die Idee der Privatheit kompromissloser geführt als der Arzt und Philosoph John Locke (1632–1704). Der liberale Urvater lässt in Abschnitt 202 seines «Second Treatise» einen schier unglaublichen Paukenschlag ertönen. Er schreibt, eine Person, die mich auf der Strasse legalerweise verhaften würde, wäre als Dieb und Räuber zu betrachten, wenn sie in mein Haus eindränge, um dasselbe zu tun. Locke zieht also eine scharfe Trennlinie zwischen öffentlicher und privater Sphäre, und dies in einer Radikalität, die spontan erstaunen muss. An der Schwelle des Hauses ende das Gesetz, und was von Beamten darüberhinaus getan werde, sei Tyrannei. Unausgesprochene, aber selbstverständliche Folie dafür ist ein Diktum des grossen Richters Sir Edward Coke (1552–1634): *«Eines jeden Haus ist ihm Schloss und Burg, sowohl zu seinem Schutz vor Unrecht und Gewalt als auch für seine Ruhe.»* *«My home is my castle»* lautet davon die – heute meist nur noch der Innendekorationswerbung dienende – Volksmundversion.

Nun sollte man grosse polittheoretische Dikta immer in ihrem Zusammenhang und entsprechend den Umständen ihres Entstehens betrachten. Im Hinblick auf Locke ist es wichtig zu wissen, dass sein grosser «Second Treatise» ein Konvolut von Textpassagen darstellt, die über eine Zeitspanne von acht bis zehn Jahren geschrieben wurden, und dass Locke in dieser Zeit durchaus an Unternehmen beteiligt war, die man heute als umstürzlerische Umtriebe mit religiösem Hintergrund verstehen könnte, nämlich mit logistischen und finanziellen Vorhandlungen zum Sturz der katholischen Könige Karl II. und später Jakob II. Dieser ist denn auch 1688 von – allerdings moderateren – Gesinnungsgenossen Lockes aus dem Land vertrieben worden.

Wie ist Lockes Aussage im europäischen Kontext zu situieren? 1688/89 sind nicht nur die Jahre der *Glorious Revolution*, sondern auch die Zeit der anonymen Publikation des «Second Treatise» (1689) und der Geburt von Charles de Secondat, Baron de Montesquieu (1689–1755). Als langjähriger Gerichtspräsident in Bordeaux und Verfechter einer individualistisch-aristokratischen Grundrechtstheorie, in der der Richter prominent Individualrechte zu schützen hat, nimmt er Lockes Gedanken – in Form eines Rechts des Bürgers auf «sein Haus als sein Asyl» *(«sa maison pour asile»)* – in seinen «Esprit des lois» von 1748 auf.

Aus seiner Erfahrung heraus differenziert er allerdings. Einerseits scheint sich der Rechtsbrecher bei ihm nicht völlig unbesehen in seinem Haus verschanzen zu können, anderseits muss ein Rechtssystem Verhältnismässigkeit walten lassen. Jemanden aus seinem Haus zu holen und vor Gericht zu ziehen, ist eine «gewaltsame Handlung» *(action violente)* und körperlicher Zwang, und man muss dabei unterscheiden, ob er ein schweres Delikt begangen oder nur einfach eine Zivilklage am Hals hat.

Montesquieu differenziert aber noch weiter, getreu seiner Devise, dass man die Wahrheit und Gerechtigkeit immer auch im Einzelfall suchen muss. So stellt er fest, dass es gerade in guten Monarchien keine Spione braucht – Gesetzestreue genügt, und darüber hinaus gilt die häusliche Privatsphäre – und dass es, wie aktuell, ehrliche Spione überhaupt gar nicht gibt. Denn die notwendige Infamie solcher Personen lasse auf die Infamie der Sache schliessen. (Nebenbei bemerkt: in wieviel höherem Masse gilt das für Denunzianten!) Hält man sich hingegen an die Bedingungen eines dergestalt guten Staates, dann entsteht ein Verhältnis der Offenheit, der Aufrichtigkeit und des Vertrauens zwischen Bürger

und Staat. Und es ist dieses Verhältnis, auf das der Staat es eigentlich abgesehen haben muss.

Montesquieu lässt aber noch einen weiteren Gedanken folgen, in dem er seinen Grundsatz der *«maison pour asile»* auf die Ausgestaltung des Steuersystems anwendet. Er folgert daraus, dass – darauf gestützt – indirekte Steuern direkten vorzuziehen seien. Letztere zeichneten sich durch zusätzliche Zahlungen des Bürgers aus, und dies erheische – damals noch! – ständige Recherchen im Hause des Bürgers: *«Nichts ist mit der Freiheit weniger vereinbar»* (Buch XIII, Kapitel 7).

Machen wir einen weiteren zeitlichen und geographischen Sprung. In der Rechts- und politischen Theorie machte die Reflexion über Privatheit einen Quantensprung, als 1890 zwei Bostoner Anwälte, Samuel D. Warren und der spätere Oberste Richter Louis D. Brandeis (1856–1941), in der Harvard Law Review einen mit «The Right to Privacy» betitelten Artikel veröffentlichten. Sie gingen richtigerweise davon aus, dass mit der sozialen Komplexität auch die Komplexität des Rechts und der individuellen Rechte gewachsen sei, und sie definierten das Recht auf Privatheit als «das Recht, das Leben zu geniessen – das Recht, in Ruhe gelassen zu werden» *(«the right to enjoy life — the right to be let alone»)*, als eine Sicherung der Immunität der Person vor Übergriffen auf deren Gefühle, persönliche und private Meinungen und Empfindungen.

Warren und Brandeis waren extrem sensibel und eloquent, was die historischen Veränderungen und damit die gestiegene Notwendigkeit einer Sicherung der Privatsphäre seit Locke oder Montesquieu anbelangte. Wir befinden uns im Zeitalter der Hochindustrialisierung und des *Big Business*. Die Gefahr droht nun nicht mehr in erster Linie von Gerichtsvollstreckern, sondern vor allem von grossen privaten und wirtschaftlichen Kräften. Vor allem die Medien haben an allen Fronten die Grenzen des Eigentums und des Anstands überschritten und Geschwätz, «eitles Geschwätz», zu einer Ware gemacht, was einen ständigen Übergriff auf die private Sphäre nach sich zieht.

Der entsprechende Markt erscheint ihnen primär angebotsgetrieben, wächst proportional mit dem Umschlag und wird immer seichter. Er zersetzt soziale Standards und die Moral der Gesellschaft, womit die rechtliche (Ab-)Sicherung der Privatsphäre immer dringlicher wird; für das Überleben der Gesellschaft müssen die beiderseits gesteigerten Bedürfnisse, dasjenige nach Öffentlichkeit wie dasjenige nach Privatheit, in eine Balance gebracht werden. (Es ist nur scheinbar paradox, in Wahrheit aber folgerichtig, dass Richter Brandeis, zusammen mit Richter O.W. Holmes, zum grossen Wegbereiter des *«free speech»* als eines konstitutiven Elements der freien und offenen Gesellschaft wurde: das Individuum braucht zu seiner Entfaltung beides, die Möglichkeit, sich öffentlich ohne Einschränkung auszudrücken ebenso wie ein Reich intimer Gefühle, Empfindungen und Handlungen.)

Richter Brandeis ist darüber hinaus aber auch dafür bekannt, dass er bereits 1927 die grösste Gefahr für die Freiheit nicht in der direkten Attacke eines totalitären Staates lokalisierte, sondern in den heimtückischen Übergriffen durch eifrige, gutmeinende, aber dumme Politiker. Dem Ökonomen Friedrich A. von Hayek (1899–1992) kommt das Verdienst zu, diesen Gedanken aufgenommen und auf den wachsenden Wohlfahrtsstaat der Gegenwart ausgedehnt zu haben.

Wie für die vorgenannten Autoren ist auch für Hayek die Anerkennung von Privateigentum «klar der erste Schritt» in der Abgrenzung der privaten Sphäre. Gemäss seiner «Verfassung der Freiheit» von 1960 ist es aber ein Kennzeichen moderner Gesellschaften, dass wir es heute nicht mehr mit aristokratisch-feudalem Grundbesitz, sondern mit sehr verschiedenen Eigentumsobjekten und -formen zu tun haben; zudem muss eine breite Streuung sicherstellen, dass keine *de facto*-Abhängigkeit von anderen Personen entsteht. Weitere notwendige Elemente zur Sicherung von Privatheit sind die Vertragsfreiheit und mit ihr die gegenseitigen Rechte und Pflichten, die sich aus einem Vertragsabschluss ergeben. Schliesslich, und das mag für manche etwas überraschend erscheinen, zählt Hayek zur Grundausstattung dieser modernen Gesellschaft auch eine Reihe von Dienstleistungen, die von der öffentlichen Hand bereitzustellen sind und für alle zugänglich sein müssen, wie etwa Kanalisationen und Strassen. In der Kombination all dieser Kräfte ergibt sich dann «ein Recht auf Privatheit und Geheimnis» *(«a right to privacy and secrecy»)*, einen für niemand anders zugänglichen Bereich von Privatheit

> Jemanden aus seinem Haus zu holen und vor Gericht zu ziehen, ist nach Montesqieu eine «gewaltsame Handlung».

und Intimität des Individuums, was «zumindest in Friedenszeiten» gilt.

Zu Ende des 20. Jahrhunderts haben sich die technischen Möglichkeiten zur Gefährdung dieser Privatsphäre exponentiell vermehrt. Zunehmend wird – nicht nur vom Staat! – aus Effizienz- oder Transparenz-, ja gar angeblichen Gerechtigkeitsgründen der gläserne Mensch gefordert. Eine elektronische Patientenkarte zum Beispiel, die alle wesentlichen Informationen eines Individuums speichert, erlaubt ohne Zweifel eine schnellere, bessere und verursachergerechte Behandlung bei Unfall oder Krankheit. Die meisten Individuen selbst, aber natürlich auch die Kassen und Versicherungen, haben ein offensichtliches Interesse daran, solche Regelungen – wenn immer möglich auf dem Vertragswege – zu treffen.

Hayek hatte damals, fast schon prophetisch, das Beispiel der elektronischen Patientenkarte angedacht und als paradigmatisch für die Gefährdung der Privat- und Intimsphäre des Individuums gegeisselt. Er hat dafür plädiert, einer solchen Gefahr durch Stärkung lokaler oder regionaler Staatlichkeit zu begegnen, die dezentral organisiert wäre, und wenn immer möglich diese Körperschaften in Wettbewerb zueinander zu setzen.

Das Ancien Régime zeigt, dass auch bei uns die «freie Gesellschaft», die so gerne dem Staat gegenübergestellt wird, oft so frei nicht ist.

Das ist sicher eine vielversprechende Option, gerade auch in der Schweiz. Ob sie allerdings die beabsichtigten machtbrechenden und individualrechtssichernden Effekte hervorzubringen vermag, bedarf wohl historischer wie empirischer Klärung. Unbestritten ist einerseits, dass lokale Körperschaften in der Geschichte gelegentlich sehr weitgehend in die individuelle Privatsphäre eingegriffen haben, und dies gerade deshalb, weil sie so nahe an ihren Bürgern waren. Man denke etwa an die Sittenmandate des Ancien Régime, die den Alltag der altschweizerischen Stadtbevölkerung bis ins kleinste Detail normierten und im Abweichungsfall heftig und oft unwiderruflich sanktionierten. Oder an die «maritale Freiheit» (um den amerikanischen Philosophen Michael Walzer zu zitieren, der sich in der Idee übrigens durchaus auf den unverheiratet gebliebenen Adam Smith berufen kann), also die Freiheit, eine Ehe einzugehen, sie autonom und in gesicherter Privatsphäre zu gestalten, sie vor allem aber auch wieder aufzulösen – alles in allem eine relativ schwererkämpfte Verbesserung. Man braucht nicht bis ins Ancien Régime zurückgehen, um zu sehen, wie eine Scheidung ein nicht auszumerzendes soziales Stigma bedeutet.

Von der Empirie her stellt Hayeks Ansatz ein ganzes Forschungsprogramm dar. So wäre etwa zu klären, ob es zum Beispiel in der Schweiz unter dem geltenden Recht eine Konkurrenz kantonaler Datenschutzregelungen gibt und diese, wie von Hayek vermutet, zur Hebung der Individualrechte beiträgt.

Intuitiv würde man vermuten, dass die Chancen in der Schweiz insgesamt nicht schlecht stehen, weil bei uns der Staat die Privatsphäre nicht nur aktiv (im Sinne eines Freiheitsrechts) schützt, sondern noch immer seine Bürger im Zweifelsfalle gewähren lässt, weil er kein Interesse daran hat, alles und jedes zum Gesetzesverstoss zu erheben und diesen zu ahnden. Allerdings enthebt uns das nicht der Pflicht, dafür stets und an allen Fronten zu kämpfen.

Denn das erwähnte Ancien Régime zeigt, dass auch bei uns die «freie Gesellschaft», die so gerne dem Staat gegenübergestellt wird, oft so frei nicht ist. Hinzu kommt, dass heute die Mächte, die Brandeis und Hayek als für die moderne Gesellschaft charakteristisch erachteten, sich noch einmal potenziert haben. Das Individuum wird zunehmend und umfassend bedrängt, sicher aufgrund der wachsenden zum Übergriff fähigen und bereiten Mächte, aber nicht zuletzt auch aufgrund der fehlenden oder geschwundenen Sensibilität des einzelnen für die vitale Bedeutung dieses Rechts auf Privatsphäre.

Sind nicht in Zeiten des Internets und des Facebook die Möglichkeiten und gleichzeitig auch die Versuchungen vieler Tausender, ja Millionen gestiegen, für Warhols sprichwörtliche Viertelstunde Berühmtheit das so wertvolle Gut der Privatheit und Intimsphäre auf immer preiszugeben?

DANIEL BRÜHLMEIER, geboren 1951, ist promovierter Politikwissenschafter und hat sich in verschiedenen einschlägigen wissenschaftlichen Beiträgen mit den Themen der Moderne befasst. Er leitet die Abteilung «Koordination der Aussenbeziehungen» der Staatskanzlei des Kantons Zürich.

«Cinq cercles concentriques», Actualisation n°3, chez Dominique Perrault Architecture, Paris, 2007