

Andreas Lusser

EINSPRUCH!

Warum unser Geld Privatsphäre verdient

© des Titels »Einspruch!« (978-3-89879-870-9)
2014 by FinanzBuch Verlag, Münchner Verlagsgruppe GmbH, München
Nähere Informationen unter: <http://www.finanzbuchverlag.de>

FBV

Einführung

Spätestens seit den Enthüllungen um die Abhörpraktiken westlicher Geheimdienste durch den amerikanischen Whistleblower Edward Snowden im Sommer 2013 werden Fragen um die Privatsphäre der Bürger öffentlich aufgeworfen und kontrovers diskutiert. Das Eindringen des Staates in private Telefonate und E-Mails wird heute von vielen Meinungsträgern und europäischen Regierungsverantwortlichen als problematisch betrachtet.

Fast vergessen wurde in der Diskussion, dass ein besonders heikler Teil der persönlichen Freiheit, die finanzielle Privatsphäre, unter dem massiven Druck derselben europäischen Regierungen und Verwaltungen abgebaut und aufgehoben wurde.

Während wir in unserem E-Mail- und Telefonverkehr problemlos Irreführendes einbauen, Sympathien vortäuschen, Erfolge aufbauschen oder anderes verschweigen können, stellen unsere finanziellen Belange die ultimative persönliche Realität dar. Politische Gesinnung, wirtschaftlicher Erfolg, ja selbst sexuelle Neigungen hinterlassen eine sichtbare finanzielle Spur. Unter dem Vorwand der Verfolgung von Steuerdelikten wurde der Schutz der persönlichen Privatsphäre in den letzten Jahren massiv aufgeweicht und weitgehend aufgehoben. Was mit dem Einblick in Kontostand und -ertrag begonnen hat, geht heute bis zur Einschränkung der Nutzung und dem Verbot von Bargeld.

Das Bankgeheimnis, das im Kern sicherstellt, dass der Staat nur in begründeten Einzelfällen Zugang zu privaten Daten seiner Bürger erhält, wird und wurde von denselben Meinungsträgern als etwas Unmoralisches gebrandmarkt. Das Bankgeheimnis gegenüber den Behörden wurde in den letzten Jahren in vielen Staaten nicht nur faktisch abgeschafft, sondern darüber hinaus ein gegenseitiger automatischer Informationsaustausch eingeführt. Die wenigen verbleibenden Länder, welche die Kundendaten lange geschützt hatten, haben diesen Schutz unter großem internationalen Druck zumindest massiv aufgeweicht.

Wenn das Gewähren finanzieller Privatsphäre zum Schutz vor behördlichem Zugang moralisch falsch war, wurde es im internationalen Verkehr zu Recht

abgeschafft. Wenn es aber in seiner Geschichte eine ernst zu nehmende Aufgabe erfüllt hat und den Menschen Schutz gegenüber nicht nur im Recht agierender Staaten gewährte, lohnt es sich, der Sache einige Gedanken zu widmen, die über die stereotype Steuermotivik hinausgehen.

Dass der Bürger Anspruch auf seine Privatsphäre – auch in finanziellen Belangen – geltend machen kann, zeichnet den Rechtsstaat westlicher Prägung gerade gegenüber autoritären oder gar totalitären Regierungsformen aus.

Wo die Privatsphäre in finanziellen Belangen gegenüber den Behörden nicht mehr oder nur noch eingeschränkt gilt, haben die Menschen guten Grund, sich tiefergehend damit zu beschäftigen, welche grundlegenden Werte im Kern bedroht sind.

In den folgenden Kapiteln beleuchtet der Autor die Komplexität rund um die finanzielle Privatsphäre aus einer fundamentalen Perspektive. Er verurteilt Steuerbetrug vorbehaltlos. Die während der letzten Jahren erfolgte Betrachtung und Verurteilung insbesondere des Bankkundengeheimnisses allein unter dem Aspekt der Steuerehrlichkeit ist jedoch aus seiner Sicht zu eindimensional und wird der darüber hinausweisenden Problematik in keiner Weise gerecht. Er zeigt auf, dass die von den Behörden laufend wiederholte Darstellung, der erzwungene Zugriff der Behörden auf die Finanzverhältnisse der Menschen diene nur der Erzielung fairer Steuererträge, nicht schlüssig ist. Das Steuerargument eignet sich jedoch perfekt, um praktisch jegliche Gegenwehr gegen den staatlichen Datendrang auszuschalten. Es hat sich gezeigt, dass diejenigen politischen und medialen Kreise, die der traditionellen staatlichen Datenbeschaffung für polizeiliche Ermittlungen oder dem Geheimdienst kritisch gegenüberstehen, demselben Staat Daten praktisch kritiklos zugestehen, wenn er sich unter dem Etikett der Steuerbehörden präsentiert.

Dass der fiskalische Mehrertrag kaum der ultimative Grund für den enormen Druck auf die finanzielle Privatsphäre sein kann, zeigen exemplarisch die von den USA weltweit geforderten Finanzinformationen über ihre Bürger, die sogenannten „Fatca“ Daten. Die Kosten für die Erstellung und Bewirtschaftung von Fatca übertreffen den damit offiziell erwarteten Steuerertrag, selbst langfristig betrachtet, bei weitem. Dennoch orientieren sich auch Europäische und

andere Regierungen bei der Festlegung ihrer Datenwünsche zunehmend an diesem Standard. Praktisch betrachtet ist es wenig sinnvoll, wenn die finanzielle Privatsphäre lediglich zugunsten der Behörden im Inland aufgehoben wird, da Gelder leicht in ausländische Kanäle abfließen können. Folgerichtig wird ein systematischer internationaler Datenaustausch gefordert. Damit dieser Datenaustausch Sinn macht, muss er möglichst alle Länder umfassen, mindestens alle, die einen einigermaßen entwickelten Finanzsektor unterhalten. Entsprechend wurde enormer Druck auf Länder wie die Schweiz, Österreich, Luxemburg und Liechtenstein ausgeübt, sich einem derartigen Datenaustausch zu unterwerfen. Allein die Implementierungskosten und der Unterhalt der entsprechenden Software und Arbeitsprozesse übersteigen dabei den von den Behörden optimistisch erwarteten steuerlichen Mehrertrag. Konkrete Schätzungen hierzu finden sich zum erwähnten US-Informationsaustauschstandard Fatca, der noch genauer analysiert werden wird. Schlimmer aber als der negative finanzielle Aspekt erweist sich, dass wer Daten fordert, längerfristig kaum darum herumkommen wird, dem anderen Land ebenfalls analoge Daten zuzugestehen. Will man, der steuerlichen Logik folgend, von möglichst allen Ländern Daten, gilt dies auch in umgekehrter Richtung. Empfänger der Daten ist stets die jeweilige Regierung, respektive die von ihr eingesetzte Verwaltung, unabhängig von deren Umgangsformen mit der Opposition. Wenig verwunderlich also, dass praktisch alle Regierungen an diesen Informationen höchst interessiert sind. Es gehört schon eine gehörige Portion Naivität dazu zu glauben, dies erfolge ausschließlich zum Zweck ehrlicher Steuereinnahmen. Nicht nur ein Blick in die Geschichte, auch offene Augen gegenüber den internationalen Regierungen heute lassen daran erhebliche Zweifel aufkommen.

Ein systematischer internationaler Austausch von Finanzdaten der Menschen ist aus grundsätzlich ethischen Überlegungen eigentlich nicht zu verantworten. Die Geschichte zeigt unmissverständlich, dass sich der Bürger Sorgen um seine persönlichen Freiräume machen muss, wenn seine Privatsphäre geschleift wird. Und die persönlichen Finanzen stellen nichts anderes dar als den ultimativen harten und unverfälschten Kern der Privatsphäre. Anders ausgedrückt sind es oft Oppositionelle, Regimekritiker, Intellektuelle und andere Nonkonformisten, die durch den Respekt vor der Privatsphäre Schutz erhalten, und das gilt selbstverständlich auch für den Umgang mit ihrem persönlichen Geld. Nicht nur die Nationalsozialisten hätten sich für die ausländischen Finanzverhältnisse der jüdischen Menschen im Lande interessiert.

Auch die russische Revolution hätte kaum stattgefunden, wenn sich der Zar uneingeschränkt über die Finanzen Lenins informieren und dessen Gelder wegen Verdachts auf Steuerunehrlichkeit hätte sperren lassen können.

Die Referenz in Sachen Informationsaustausch ist der von den USA definierte Foreign Account Tax Compliance Act (Fatca), der auch von ausländischen Finanzdienstleistern konsequent umgesetzt werden muss. Er ist dabei, auch die Kundenbeziehungen europäischer Banken, Versicherer und Fondsgesellschaften zusehends zu prägen. Gemäß Fatca erhalten die Vereinigten Staaten automatisch alle wesentlichen Finanzinformationen über ihre Bürger sowie deren Firmen und Stiftungen – weltweit.

Wer im Frieden aufgewachsen ist und in keiner Weise von korrupten oder ideologisierten Behörden genötigt wurde, dem mag dieser Austausch von Finanzdaten nicht bedrohlich erscheinen. Die Frage stellt sich indes, wie eine menschenrechtssensible Regierung reagieren soll, wenn ein Staat wie beispielsweise China um den automatischen Austausch solcher Daten bittet. Den Anforderungen von Fatca zufolge bedeutet dies, dass Daten aller in China lebenden Menschen, die Konten bei uns unterhalten, ins Visier geraten, dort lebende Deutsche, Österreicher und Schweizer inbegriffen. Gefordert würden darüber hinaus detaillierte Finanzinformationen über sämtliche Exil-Chinesen, den Dalai Lama möglicherweise inbegriffen. Spätestens wenn auch China mit einer »einsatzbereiten Kavallerie« droht, wird sich der politisch Interessierte fragen, ob er für die Bequemlichkeit der Steuerfahndung nicht einen zu hohen Preis bezahlt. Soll er und mit ihm der gesamte Staat freiheitlicher Prägung diesem Druck weichen? Vielfach ist das Argument zu hören, dass der Ehrliche vor dem Staat ja nichts zu verbergen habe. Doch auf diese einseitige, die Staatsorgane begünstigende Betrachtungsweise sollte sich niemand einlassen. So ist das Beispiel China keineswegs aus der Luft gegriffen. Dessen Nachbarland Indien hat sein Interesse an den internationalen Finanzdaten seiner Bürger bereits mehrfach geäußert und am Weltwirtschaftsforum WEF 2014 in Davos seine diesbezüglichen Forderungen öffentlich unterstrichen. Selbst die UNO propagiert bereits den internationalen Finanzdatenaustausch. Darüber freuen sich nicht nur westliche Regierungen, sondern auch viele wenig zimperlicher Herrscher, welche damit praktisch uneingeschränkte Macht über ihre Opposition erhalten.

Ganz grundsätzlich hat der Einzelne ein Recht darauf, in den eigenen vier Wänden in Ruhe gelassen zu werden, und er tut sicher gut daran, wenn er dieses Recht entschieden verteidigt. Es stellt sich auch die Frage, weshalb der Bürger den Staatsorganen so viel Vertrauen entgegenbringen soll. Verdienen diese derart viel Vertrauen, dass wir ihnen große Teile unserer Privatsphäre zugänglich machen sollten? Kämpfen wir am richtigen Ort, wenn wir dem Staat unter dem Etikett »Geheimdienst« Grenzen zu setzen versuchen, dem gleichen Staat aber, wenn es um die Steuern geht, noch viel sensiblere Informationen widerstandslos zugestehen? Gerade mit Blick auf die Geschichte Europas im 20. Jahrhundert kann diese Frage nur mit einem klaren Nein beantwortet werden. Und das Argument, wir lebten mittlerweile im 21. Jahrhundert und damit in einer ganz anderen Welt, hört sich nicht sehr überzeugend an.

Für die Verfolgung von Kriminellen aller Art hält sich der Rechtsstaat an klare Strukturen und Verfahrensrechte. Er geht fallweise vor. Er darf zwar in den Privathaushalt eines Verdächtigen eindringen, er darf Telefonate und E-Mails abhören. Die Vertreter des Staates können solche Maßnahmen aber nur fallweise anordnen und benötigen dafür einen begründeten Verdacht und eine richterliche Erlaubnis. Solche Verfahrensregeln gelten auch im internationalen Kontext bei Rechtshilfebegehren. Dieser Schutz des Individuums gegenüber staatlicher Willkür mag manchmal lästig erscheinen: Ermittlungen gegen Mörder, Terroristen und andere Verbrecher sind in diesem Rahmen schon gebremst oder gestoppt worden.

Diese Beschränkung ist teuer, sie kostet die Allgemeinheit Geld. Doch die Eingrenzung des staatlichen Einflusses ist richtig, wie die Geschichtsbücher bis in die jüngste Vergangenheit hinein eindrücklich belegen. Auch Steuerbetreiber sind Gesetzesbrecher. Sie gehören verfolgt wie alle anderen Kriminellen – fallweise und mit begründetem Verdacht. Der Staat soll daher auch in Bankkonten schauen und internationale Rechtshilfe anfordern dürfen – unter denselben Voraussetzungen, wie er in private Haushalte, in Telefonate oder den E-Mail-Verkehr eindringen darf: fallweise, mit begründetem Verdacht und individuellem internationalen Rechtsbegehren. Die aktuell diskutierten und bereits weitgehend umgesetzten automatischen Informationsübermittlungen sowohl innerhalb Europas als auch im Rahmen von Fatca mit den USA gehen jedoch weit darüber hinaus.

Für den Autor ist es aus historischer Sicht sinnvoll, dass die Verwaltung nicht alle finanziellen Ressourcen ihrer Bürger kennt. Er begründet dies damit, dass keine Regierung für die Zukunft eines Staatswesens bürgen und rechtsstaatlich bedenkliche Entwicklungen ausschließen kann. Das bedeutet in keiner Weise, dass dem Staat Steuereinnahmen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht, entgehen sollen: Privatsphäre und Steuergerechtigkeit schließen sich nicht gegenseitig aus.

Der westlich-liberale Staat hat trotz des beschriebenen engen Korsetts schon manche Prüfung bestanden. Er wurde durch den Terror der Siebzigerjahre des letzten Jahrhunderts nicht ausgehöhlt und er hat die Bedrohung durch die Islamisten rund um Al Qaida mit Schrammen überstanden. Er sollte sich auch im Problembereich Steuerbetrug und Steuerhinterziehung nicht verführen lassen.

1 Finanzielle Transparenz

Bankgeheimnis: ein Reizthema

Das Bankgeheimnis ist ein politisches und gesellschaftliches Reizthema. Wie weit es reichen soll, wird gegenwärtig primär aus dem Blickwinkel der Steuerthematik beleuchtet. Dem berechtigten Interesse der Steuerbehörden an Informationen steht eine lediglich theoretisch vorhandene Privatsphäre der Bürger in Finanzangelegenheiten gegenüber: Da jeder den Behörden ohnehin Vermögen und Ertrag auf seinen Konten via Steuererklärung darzulegen hat, erscheint die allfällige informative Selbstbedienung der Behörden für den ehrlichen Bürger kaum einen Unterschied zu machen. Wozu also die Aufregung? Ist es sinnvoll, dass sich eng verbundene und befreundete Länder wie die Schweiz und Deutschland deswegen in die Haare kriegen? Kaum. Es geht nicht um die Interessen eines Landes gegenüber denen des anderen Landes, sondern um die Interessen von Regierung gegenüber ihren Bürgern. Das sind Interessen, die den Regierungen der meisten Länder gemein sind. Wenig überraschend wurde die finanzielle Privatsphäre in den vergangenen Jahren in den allermeisten Fällen zugunsten größerer Rechte für die Regierungen aufgeweicht.

Das Thema ist bei näherer Betrachtung nicht einfach und die Frage, ob Informationen, über welche die Banken verfügen, ausschließlich dort bleiben oder an Behörden und Institutionen weitergeleitet werden, verändert das Leben der Menschen wesentlich massiver, als weite Kreise der Bevölkerung wahrnehmen wollen. Dies gilt selbst dann, wenn die Informationen vordergründig nur an die selbst einem Amtsgeheimnis unterstehenden Steuerbehörden geliefert werden. Es geht hier nicht um einen Konflikt zwischen Deutschland und der Schweiz, zwischen Oasen und Wüsten oder den USA mit anderen Staaten. Auch geht es nicht um einen Gegensatz zwischen Reichen und Armen oder linken und rechten Positionen in der politischen Landschaft. Es sind hier vielmehr Überlegungen angebracht, wie wir das Verhältnis untereinander gestalten wollen, zwischen uns und unseren staatlichen Organen und zwischen verschiedenen souveränen Staaten. Vor allem aber ist es eine Frage, wie mit der Versuchung umgegangen wird: Versuchung für den Einzelnen, bei Steuerangaben nicht ehrlich zu sein; Versuchung für Medien und Politiker,

diese Neiddebatte zu reiten; Versuchung aber auch für die staatlichen Organe, sich für die Verfolgung von Steuerdelikten Instrumentarien zu schaffen, die anderen Behörden bei der Verfolgung anderer Gesetzwidrigkeiten aus gutem Grund nicht zur Verfügung stehen.

Der Druck auf das Bankgeheimnis hat in den vergangenen Jahren massiv zugenommen. Europäische Regierungen, breite Schichten der Bevölkerung und der Medien plädieren dafür, das Bankgeheimnis aufzuweichen oder ganz zu schleifen. Unter diesem Druck haben selbst Länder wie die Schweiz, Luxemburg, Österreich und das Fürstentum Liechtenstein den Behörden anderer Länder Informationsrechte eingeräumt, die der normalen Rechtshilfepraxis massiv widersprechen. Hervorzuheben ist hier der einstimmige Beschluss des OECD-Rats vom 17. Juli 2012, gemäß welchem internationale Amtshilfe nicht nur im Einzelfall gewährt werden muss, sondern auch für Gruppen von Steuerpflichtigen. Vorrangig wird damit das Ziel verfolgt, die Steuerehrlichkeit zu erhöhen und Leute zu überführen, die sich bei ihren fiskalischen Verpflichtungen Unregelmäßigkeiten zuschulden kommen lassen. Doch mit diesem politischen Druck gehen auch Entwicklungen einher, die den Menschen Sorge machen sollten. So müssen wir uns darauf einstellen, dass die Auflösung des Bankgeheimnisses nur ein Etappenschritt ist auf einem Weg, der in letzter Konsequenz zum sogenannten gläsernen Menschen führt. Der unter dem Antiterror-Argument geführte geheimdienstliche Zugriff auf immer mehr Daten wird effizient unterstützt mit dem Steuerargument. Die Kombination der beiden Informationspakete führt zu einem für die Regierungen höchst potenten Paket. Mit größter Sicherheit weiß der Staat dann letztendlich viel mehr über jeden Einzelnen, als uns lieb sein kann.

Der Druck auf das Bankgeheimnis führt in letzter Konsequenz dazu, dass den Regierenden mehr Macht über ihre Bürger in die Hand gegeben wird.

Leider sind die Bestrebungen zum Abbau der finanziellen Privatsphäre mittlerweile omnipräsent, bereits weitgehend umgesetzt und finden in einem breiten politischen Spektrum großen Zuspruch. Es gilt, die Folgen dieses Mainstream-Denkens genauer zu beleuchten. Die Argumente wider das Bankgeheimnis mögen auf den ersten Blick plausibel erscheinen. Doch was sind die sich daraus ableitenden Konsequenzen in ihrer ganzen Breite? Zu

Ende gedacht führt der Druck auf die finanzielle Privatsphäre in letzter Konsequenz dazu, dass den Regierenden mehr Macht über ihre Bürger in die Hand gegeben wird. Allein schon aufgrund dieser Gefahr wäre es sinnvoll, wenn man in der emotional geprägten Debatte für Zurückhaltung plädierte. Das Bankgeheimnis sollte nicht nur unter diesem einen Aspekt gewürdigt oder sogar infrage gestellt werden. Wer es ins Visier nimmt, muss sich bewusst sein, dass darunter auch die Privatsphäre des einzelnen Bürgers leiden wird, und zwar in einem Umfang, der weit über die Kenntnis von Jahresendvermögen, Zinseinkommen und Kapitalgewinn hinausreicht.

Die Freiheit zu entscheiden, wer was über mich weiß, gehört zum elementarsten Gut eines jeden. Der Schutz der Privatsphäre wird daher quer durch die Parteienlandschaft als hohes Gut gewürdigt. Lediglich extreme politische Bewegungen ganz links und rechts in der Parteienlandschaft können damit nicht viel anfangen und wenden sich sogar dezidiert gegen Freiräume des Individuums. Der Schutz der Privatsphäre ist aber gerade eine Errungenschaft, die ein demokratisches und pluralistisches Staatswesen auszeichnet.

Ganz grundsätzlich ist der Erhalt der Privatsphäre höher zu gewichten als das Risiko, dass Freiräume manchmal nicht im Sinne eines verantwortungsbewussten Bürgers genutzt werden und es dabei zu Verfehlungen kommen kann – auch, aber nicht nur in Steuerbelangen. Und es ist auch nicht zu übersehen, dass westlich-liberale Staaten in praktisch allen Bereichen ihrer Rechtsordnung solche Risiken bewusst in Kauf nehmen, weil sie der Freiheit und der Unabhängigkeit des Einzelnen viel Bedeutung beimessen.

Die Freiheit zu entscheiden, wer was über mich weiß, gehört zum elementarsten Gut eines jeden Menschen.

Natürlich ist die Privatsphäre kein absoluter Wert, der in jedem Fall schützenswert ist. Wenn klare Verdachtsmomente für ein Verbrechen vorliegen, ist eine Hausdurchsuchung oder das Anzapfen von Telefonleitungen möglich. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Staat bei Vermögenswerten, die auf einer Bank deponiert sind, andere Zugriffsmöglichkeiten legalisieren soll als bei allen anderen Gütern. Wer zweifelhafte Vermögenswerte zu Hause unter dem Kopfkissen aufbewahrt, ist solange geschützt, bis ein Richter eine Haus-

durchsuchung anordnet. Bei Vermögenswerten auf der Bank galten bislang die gleichen Spielregeln, doch gerade diese Gleichbehandlung wurde nun abgebaut.

Mythen und Legenden um das Bankgeheimnis

In der oftmals hektisch geführten Diskussion insbesondere um das schweizerische Bankgeheimnis lohnt es sich, einen Blick zurückzuwerfen. Das Bankgeheimnis wurde 1934 vom Schweizerischen Parlament in seiner heutigen Ausprägung verabschiedet, vorbehaltlich der unter internationalem Druck erfolgten Einschränkungen der letzten Jahre. Verstöße gegen das Bankgeheimnis werden strafrechtlich verfolgt. Es waren verschiedene Entwicklungen, die zu diesem Entscheid in Bundesbern führten. In einem Aufsatz¹ umschrieb der Historiker Peter Hug das wirtschaftliche und politische Umfeld, das entscheidend dazu beitrug, dass die Volksvertreter mit überwiegender Mehrheit – auch im linken Lager – für diese Vorlage votierten: »Anfang der Zwanziger- kam es vorerst zu vereinzelt und Anfang der Dreißigerjahre im Zuge der Verschuldungskrise und Bankzusammenbrüche zu immer häufigeren Übergriffen französischer und deutscher Steuer- und Devisenfahnder auf schweizerischem Territorium. Diese bildeten im Verbund mit innenpolitischen Entwicklungen und spektakulären Gerichtsurteilen das Hauptmotiv für die Forderung, das Bankgeheimnis zu verschärfen und strafrechtlich abzusichern« (S. 17). Für Hug gab es neben diesen Übergriffen ausländischer Fahnder weitere Beweggründe, die zur Einführung dieser Strafnorm führten. Anzusprechen ist der Skandal um die Basler Handelsbank, die 1932 erpapt wurde, wie sie vermögenden Franzosen bei der Steuerumgehung Hilfe leistete. Ein Verzeichnis von 2000 Kunden soll damals den französischen Steuerbehörden in die Hände gefallen sein. Weitere Gründe für diese Strafnorm sieht Hug in der damals kritischen Situation der Banken: Stark verunsicherte ausländische Kunden hätten im Umfeld des Skandals um die Basler Handelsbank in großem Stil

1 Peter Hug, Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses in: J. Tanner & S. Weigel (Hg.): *Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges*. Zürich, vdf, Hochschulverlag AG, 2000.

begonnen, Gelder von Schweizer Bankkonten abzuziehen. Nicht zuletzt war in den frühen Dreißigerjahren auch die Einschätzung gewachsen, dass ein lediglich zivil- und gewohnheitsrechtlicher Schutz des Bankgeheimnisses den einzelnen Kunden oft nicht zu schützen vermöge: Hug zitiert in diesem Zusammenhang Beiträge der *NZZ*², wonach die Steuergesetzgebung zum Prüfstein für den Staat in seinem Verhältnis zum Bankgeheimnis geworden sei. Die renommierte Tageszeitung verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass nach dem Ersten Weltkrieg einige Staaten das Bankgeheimnis durchbrochen und den Banken eine weitgehende Informationspflicht auferlegt hätten. Die den Bankmitarbeitern drohenden Strafen, wenn sie ihre im Bankgeheimnis definierte Schweigepflicht brachen, hatte von Anfang an den Schutz ausländischer Menschen vor den recht- oder unrechtmäßig handelnden Staatsorganen zum Ziel.

Robert U. Vogler, ehemals Chefhistoriker, Leiter Historical Research und von 2003 bis 2009 auch Senior Political Analyst bei der UBS³, stuft insbesondere die Bedeutung des Skandals um die Basler Handelsbank nicht derart hoch ein, weil sich die Banker damals keines Verrats gegenüber ihren Kunden schuldig gemacht hätten. Weitgehend einig sind sich Vogler und Hug, dass das Bankgeheimnis nicht gefestigt wurde, um den Nationalsozialisten den Zugriff auf Daten und Vermögen auf Schweizer Konten zu erschweren. Beide Autoren sprechen in diesem Zusammenhang von Mythen und Legendenbildung, die vor allem ab den Sechzigerjahren dazu beitrugen, das Bankgeheimnis zu verklären. Denn offenkundig stimmt bereits die Chronologie nicht. Die Bestrebungen zur Einführung der angesprochenen Strafnorm lassen sich auf eine Zeit vor der Machtergreifung der Nazis datieren, wie sich auch an den Publikationsdaten der erwähnten *NZZ*-Beiträge ablesen lässt.

Sicher ist aber dennoch, dass das Bankgeheimnis Flüchtlingen im Dritten Reich half. Die Einschätzungen, wie weit das Bankgeheimnis letztlich diese (jüdischen) Flüchtlinge in der Zeit des Dritten Reichs dabei unterstützt habe, Vermögenswerte in Sicherheit zu bringen, gehen jedoch deutlich auseinander.

2 *NZZ*, 21.12.1932 und 10.1.1933; zitiert nach Peter Hug: Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses.

3 Robert U. Vogler; *Das Schweizer Bankgeheimnis: Entstehung, Bedeutung, Mythos*; Verein für Finanzgeschichte Schweiz und Liechtenstein.

der. So vermerkt Vogler, dass Flüchtlinge aus dem deutschen Machtbereich als Erste vom Bankgeheimnis profitiert hätten, unter ihnen auch deutsche Gewerkschafter. Für Hug ist diese Argumentation weniger stichhaltig. Doch zeigt gerade die politische Diskussion und Auseinandersetzung um die nachrichtenlosen Vermögen, wie sehr zeitweilig die tatsächliche Bedeutung und der Ursprung des Bankgeheimnisses historisch verfälscht dargestellt wurde. Entsprechend dem Vergleich zwischen den Schweizer Großbanken und den Überlebenden des Holocausts wurden 1,3 Mrd. US-Dollar ausbezahlt. Der Milliarden-Betrag, den UBS und Credit Suisse im Jahr 1998 in einen Fonds einbrachten, wurde an 452 000 Opfer des Nazi-Terrors oder an ihre Erben verteilt.⁴ Diese Zahlen scheinen Voglers These zu stützen. Das Schweizer Bankgeheimnis hat den damals Verfolgten offensichtlich signifikanten Schutz geboten.

Bemerkenswert ist auch, dass das Schweizer Bankgeheimnis über die Jahrzehnte hinweg immer wieder Anfeindungen aus anderen Ländern ausgesetzt war, besonders aus den Vereinigten Staaten. Wie Vogler festhält, war die Schweiz bereits während des Zweiten Weltkriegs im Visier der US-Regierung: Finanzminister Henry Morgenthau warf der Schweiz vor, sie würde mithilfe des Bankgeheimnisses deutsche Guthaben dem Zugriff der Vereinigten Staaten entziehen. Im Washingtoner Abkommen von 1946 kam es dann zu einer Übereinkunft, wonach die deutschen Guthaben liquidiert und zur Hälfte an die Alliierten ausbezahlt wurden.⁵ Wegen des Bankgeheimnisses wurden die Schweizer Großbanken in den USA auch verdächtigt, sie begünstigten die kommunistische Infiltration im Westen, insbesondere in Rüstungsbetriebe. Diese Vorwürfe wurden im Umfeld des Kalten Krieges erhoben, unter anderem vom Historiker und Schriftsteller Theodore Reed Fehrenbach.⁶ Im Lichte der vergangenen Jahrzehnte haben sich solche Anschuldigungen als haltlos erwiesen. Es sind keine westlichen Technologiekonzerne aus dem Verteidigungssektor von kommunistischen Staaten unterwandert worden, womit womöglich sogar strategisch bedeutsames Know-how in den Osten gelangt wäre. Die in diesem Umfeld genährte Polemik erinnert an die oftmals heftigen At-

4 *Beobachter*, 29.1.2013; Interview mit dem US-Richter Edward Korman.

5 Robert U. Vogler; in der Wochenzeitung *Die Zeit* publizierter Beitrag, 4.3.2010.

6 Theodore Reed Fehrenbach; *Gnomes of Zurich; Inside Story of the Swiss Banks*; Verlag Leslie Frewin.

tacken, die Amerikas Politik in den letzten Jahrzehnten gegen die – in eigener Terminologie – als »Schurkenstaaten« abqualifizierten Länder Iran, Syrien, Kuba und Sudan reitet und entsprechend hemdsärmelig auch westliche Unternehmen von Geschäften in diesen konflikträchtigen Zonen abzuhalten sucht.⁷

Nachhaltig geschadet haben dem Bankgeheimnis über die Jahrzehnte hinweg schlagzeilenträchtige Skandale um Diktatoren, die Gelder aus öffentlichen Finanzen veruntreut und auf Schweizer Bankkonten deponierten.

Ein prominenter Fall ist der des philippinischen Diktators Ferdinand Marcos: Hier sah sich die Schweizerische Regierung erstmals veranlasst, den Zugriff auf unrechtmäßig erworbene Vermögenswerte von politisch exponierten Personen zu blockieren. Über ein Rechtshilfegesuch vermochte die philippinische Nachfolgeregierung den Prozess für die Rückgabe dieser Gelder in die Wege zu leiten. Nach einem Urteil des Bundesgerichts im Jahr 1997 war es schließlich möglich, 684 Mio. US-Dollar in die Philippinen zurückzuführen. Bundesrat Didier Burkhalter betonte dazu unlängst in einem gemeinsamen Kommentar mit dem philippinischen Außenminister Albert del Rosario: »Mit der Blockierung der Marcos-Gelder bekundete der Bundesrat seinen politischen Willen, alles zu unternehmen, damit der Finanzplatz Schweiz nicht von Diktatoren und autokratischen Regimen missbraucht wird. Die Botschaft war klar: Die Schweiz ist für unrechtmäßig erworbene Vermögenswerte ein hochriskanter Ort.«⁸ Insgesamt hat die Schweiz seit 1986 Vermögenswerte von über 1,7 Mrd. Franken an die Herkunftsländer von Diktatoren und exponierten Politikern zurückerstattet. Der Fall Marcos war offenkundig eine

⁷ Realität ist indes, dass zumindest in westeuropäischen Regierungen einige Sympathien für kommunistische Interessen und Verhandlungspositionen bestanden, die wahrscheinlich größere Besorgnis seitens der Amerikaner gerechtfertigt hätten als die oft wenig erhärteten Verdachtsmomente gegen Schweizer Großbanken. Anzusprechen ist beispielsweise Frankreich, wo unter dem sozialistischen Premierminister Pierre Maurois (1981–1984) vier kommunistische Minister Aufnahme in die Regierung fanden. Auch Italien zur Zeit des historischen Kompromisses ist zu erwähnen, wo zwar keine Kommunisten zu Ministerehren gelangten, die kommunistische Partei jedoch aufgrund ihrer Wähleranteile die Politik des italienischen Staates und besonders auch der jeweiligen Regierung maßgeblich mitgestalten konnte, gerade auch in der Finanzpolitik.

⁸ NZZ, 26.02.2013.

Richtungsänderung in der schweizerischen Politik mit Blick auf die gewährte Rechtshilfe, die zuvor den iranischen Behörden nach dem Sturz von Schah Mohammad Reza Pahlavi im Jahr 1979 noch nicht gewährt wurde. Nicht verifizieren lässt sich, ob das Geld in den Händen der Nachfolgeregerungen besser aufgehoben ist als bei den jeweiligen Vorgängern.

Doch festzuhalten ist ebenfalls, dass sich einige Spekulationen um abgezweigte Vermögenswerte von Potentaten letztlich nicht verifizieren ließen. Das gilt beispielsweise für Gelder, die Sukarno – von 1945 bis 1967 der erste Präsident Indonesiens – in der Schweiz deponiert haben soll. Dabei werden von interessierten Kreisen immer mal wieder Anspielungen auf hohe Milliardenbeträge gemacht, die auf Schweizer Banken versteckt sein sollen. Ans Licht gekommen ist jedoch bislang nichts Konkretes. Allerdings haben sich seit Ende des letzten Jahres österreichische Medien wieder des Themas angenommen, weil ein Landsmann in dieser Angelegenheit mit einer Forderung gegen die UBS vorgehen möchte.⁹

Der lange Zeit wenig sensible Umgang mit Geldern aus dem Ausland sorgte für viel negative Publizität rund um den Schweizer Finanzplatz und nicht zuletzt um das Bankgeheimnis und setzte zusehends auch eine innenpolitische Diskussion in Gang. Zu erwähnen ist beispielsweise die Volksinitiative der Sozialdemokraten gegen den »Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht«, die indes am 20. Mai 1984 mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 73 Prozent massiv verworfen wurde. Innenpolitisch von größter Brisanz war auch der Skandal um die Libanon-Connection. Gerade dieser Skandal hat die Schweizer Bankenlandschaft nachhaltig verändert. Zwei libanesische Devisenhändler wurden dabei beschuldigt, über die Firma Shakarchi-Trading Geld aus dem amerikanischen Drogenhandel gewaschen zu haben. Der Skandal führte schließlich zum Rücktritt von Justizministerin Elisabeth Kopp, deren Ehemann im Verwaltungsrat der Firma saß. Als direkte Folge dieser gesamten Affäre wurde 1990 die gesetzliche Grundlage geschaffen, die die Banken gegenüber den Strafverfolgungsbehörden zur Auskunft verpflichtet, sobald ein Verdacht auf Geldwäsche – in Österreich und der Schweiz »Geldwäscherei« – vorliegt. Das 1997 im Parlament verabschiedete und 1998 in Kraft getretene Geldwäscherei-Gesetz schuf schließlich für den gesamten Finanzsektor einen einheitlichen Standard

⁹ *Wirtschaftsblatt*, 19.12.2012.

für die Sorgfaltspflichten, die zur Bekämpfung der Geldwäsche eingehalten werden müssen.¹⁰

Seither gilt die Schweiz als vorbildlich im Umgang mit geldwäscheverdächtigen Vermögen und in der Kooperation bei Rechtshilfesuchen anderer Staaten.

In den letzten Jahren ist es europäischen Regierungen gelungen, sich dahingehend durchzusetzen, in Finanzfragen einen automatisierten Informationsaustausch zu implementieren. Dieser steht im Widerspruch zum für die Verfolgung aller anderen Gesetzesbrüche praktizierten fallweisen Rechtshilfebegehren. Die Weigerung von Ländern wie der Schweiz, Österreich und Luxemburg, hierbei mitzumachen und auch bei möglichen fiskalischen Vergehen auf die in anderen Bereichen bewährten zwischenstaatlichen Regelungen zu verweisen, führte dennoch zu massivem internationalen Druck insbesondere auf die Schweiz und leitete letztlich die De-facto-Abschaffung des Bankgeheimnisses gegenüber dem Ausland in diesen Ländern ein. Rückblickend wirkt es wie Ironie: Nicht etwa diejenigen Regierungen fanden sich auf der Anklagebank, die die selbst bei Gewaltverbrechen nie infrage gestellten und bewährten fallweisen zwischenstaatlichen Anfragen zu Pauschalinformationen umgebogen haben, sondern die Länder, die an historisch bewährten Rechtsmuster festhalten wollten.

Ein Plädoyer für Gleichbehandlung von Konto und Matratze

Das nebulös verklärte, in den letzten Jahren massiv angefeindete und mittlerweile international weitgehend geschleifte Bankgeheimnis ist in seinem Kern nichts anderes als die Gleichstellung von Geld auf der Bank mit dem Geld zu Hause. Die ökonomische Privatsphäre gegenüber Dritten gilt, einerlei ob

¹⁰ Die eidgenössische Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) verzeichnet seit Jahren einen stetigen Zugang der Verdachtsmeldungen: Im Jahr 2011 erfolgte ein sprunghafter Anstieg der Meldungen (+40 Prozent auf 1625), der wesentlich auf die Ereignisse rund um den Arabischen Frühling zurückzuführen ist. Gerade der Arabische Frühling hat jedoch die Diskussion um die Frage erneut belebt, ob im Geldwäschereigesetz allenfalls Lücken zu schließen sind.

ein Mensch sein Geld zu Hause oder auf der Bank aufbewahrt. Das Bankgeheimnis droht den Mitarbeitern der Bank mit Strafe, wenn sie unberechtigten Dritten Einblick in die Konten ihrer Kunden verschaffen. Dies ist vergleichbar mit den Strafen für einen Hauswart, der Unberechtigten die Wohnung der Mieter öffnet. Weil das Eindringen in die Wohnungen wesentlich komplizierter ist als der Blick auf ein Papier oder einen Computerbildschirm und zudem keine für den Betroffenen sichtbare Spuren hinterlässt, war und ist die Versuchung, bei der Bank und deren Mitarbeitern anzuklopfen, besonders groß. Entsprechend sind die Strafen für die Bankmitarbeiter auch härter als für den fehlbaren Hauswart.

Wird die Symmetrie der Privatsphäre im Haushalt und der Bank gebrochen, so besteht die Gefahr, dass der Staat mit aggressiveren Zugriffskompetenzen auf die Bankkonten lediglich bewirkt, dass der Bürger nach anderen Möglichkeiten der Einlagerung Ausschau hält. Solcher Druck führt schließlich nicht zu größerer Steuerehrlichkeit, sondern dazu, dass Güter im privaten Haushalt zurückbehalten werden. Eine solche Entwicklung wäre jedoch volkswirtschaftlich alles andere als sinnvoll. Die modernen Formen der Matratze sind vielfältig. Sie reichen vom Bargeld über Goldbarren, die bereits als Goldtafeln oder Tafelbarren mit vorbereiteten Kerben zum Abbrechen von Kleinstücken angeboten werden, Brillanten, Gemälden und Sammlerobjekten jeglicher Art bis hin zu schlecht genutzten Immobilien im In- und Ausland. Auch eine Flucht in Steueroasen auf anderen Kontinenten wird der eine oder andere in Erwägung ziehen.

Doch Geld gehört im Interesse des Allgemeinwohls besser auf die Bank als in den Tresor. Von dort gelangt es über Kredite oder Anlagen in Anleihen oder Aktien in den Wirtschaftskreislauf. Damit es auf die Bank kommt und bleibt, muss es in Bezug auf Sicherheit vor Verlust und Einblicken dort mindestens gleich gut geschützt sein wie andernorts. Bei der Sicherheit vor Verlust wurde dank dem Einlegerschutz viel getan. Vertrauen aufzubauen benötigt allerdings Jahre, mitunter Jahrzehnte. Um es zu zerstören, reicht hingegen oft nur ein Satz. Mit dem Verhalten während der Überschuldungssituation Zyperns im Frühjahr 2013 hat denn auch die europäische Politik in einer Nacht mehr Vertrauen zerstört, als sich in vielen Jahren aufbauen lässt. Selbst Einlagen von Kleinanlegern sollten für die Sanierung des maroden Finanzsystems herangezogen werden – ein Novum in der Geschichte der EU. Nach massiven Protes-

ten auf Zyperns Straßen einigten sich die politisch Verantwortlichen letztlich, dass Spargelder bis 100 000 Euro von den Sanierungsmaßnahmen nicht tangiert sein sollten. Das Thema, wonach Erspartes über 100 000 Euro für die Rettung maroder Banken verwendet werden kann, ist jedoch im EU-Raum noch nicht vom Tisch. Möglich, dass es hier im Rahmen der umstrittenen Europäischen Bankenunion zu einer Angleichung der einzelnen Positionen kommt. Der Anleger darf davon ausgehen, dass sein Erspartes wenigstens in der Schweiz vor solchen Zugriffen geschützt bleibt. Auch die Mehrheit der Sparer in Deutschland und Österreich vertrauen ihren Banken weiterhin und gehen davon aus, dass es zu keiner sie betreffenden gesamteuropäischen Einigung in der zuletzt diskutierten Richtung kommen wird.

Es erhebt sich die Frage, welche Vertraulichkeit dem einzelnen Bürger in Finanzfragen noch zugesichert werden kann.

Ohne das Bankgeheimnis ist auf einem Konto deponiertes Geld, was die Vertraulichkeit angeht, klar gefährdeter, als wenn es zu Hause oder andernorts gehortet wird. Umgehend stellt sich natürlich auch die Frage, wie viel Sicherheit ein Schließfach in Zukunft noch garantieren kann. Werden die Behörden auch dort bald auf einfache Art und Weise reinschauen können? Oder sollen die Banken diese Arbeit übernehmen, bei allen Kunden eine Bestandsaufnahme machen und ihre Erhebungen auf internationaler Ebene rapportieren? In den Fokus rücken mit dieser gesamten Diskussion selbst Lagerhäuser. Letztlich muss die Politik vernünftige Antworten finden, wo sich Grenzen ziehen lassen, ohne dass der Einzelne in seiner Freiheit eingeeengt wird und es in der Folge auch zu wirtschaftlichen Fehlentwicklungen kommt. Denn es ist nicht zu bestreiten: Gelder sollten im wirtschaftlichen Interesse der Allgemeinheit auf den Konten der offiziellen Banken bleiben und nicht aufgrund des politischen Drucks und entsprechend schlechterer Behandlung der Kontoinhaber in andere Kanäle abfließen. Im Rahmen dieser Logik sollte jedoch der Sparer, der sein Geld auf die Bank bringt, nicht schlechter gestellt sein als Leute, die dem gesamten Finanzsystem ohnehin misstrauen und ihre Vermögenswerte entsprechend andernorts aufbewahren.

Ich plädiere entschieden für eine Gleichheit in der Behandlung: Die physische Welt auf der einen und die virtuelle Welt auf der anderen Seite soll der Staat