



12. Mai 2014

10.450 Parlamentarische Initiative «Den Verkauf von Bankkundendaten hart be- strafen»

Bericht über die Vernehmlassungsergebnisse

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Vernehmlassungsverfahren.....	3
3	Gesamtbeurteilung	4
4	Befürwortende Argumente.....	4
5	Allgemeine Kritik und Ablehnungsgründe	4
6	Einzelne Anmerkungen und Vorschläge	5
	Liste der Vernehmlassungsteilnehmer.....	7

1 Ausgangslage

Am 17. Juni 2010 reichte die FDP-Liberalen Fraktion die parlamentarische Initiative 10.450 «Den Verkauf von Bankkundendaten hart bestrafen» ein, welche die Schaffung eines qualifizierten, als Verbrechen ausgestalteten Straftatbestandes der Verletzung des Berufsgeheimnisses durch eine Änderung von Artikel 47 des Bundesgesetzes vom 8. November über die Banken und Sparkassen (BankG)¹ fordert.

Die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) und des Ständerates (WAK-S) beschlossen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Die Verwaltung wurde in der Folge in einem ersten Schritt mit der Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs im Sinne der parlamentarischen Initiative und in einem zweiten Schritt mit der Ausdehnung von Artikel 47 BankG auf Personen beauftragt, die – in Kenntnis der widerrechtlichen Herkunft – nachträglich in den Besitz von Bankkundendaten gelangen und diese zum eigenen Vorteil verwenden.

Am 29. Oktober 2013 hat die WAK-N dem Vorentwurf zugestimmt und dazu eine Vernehmlassung durchgeführt.

2 Vernehmlassungsverfahren

Zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren wurden mit Schreiben vom 20. November 2013 die Regierungen der 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie die Spitzenverbände der Wirtschaft eingeladen.

Von den Eingeladenen reichten 23 Kantone (keine Stellungnahmen von AI, AR, GR), fünf politische Parteien (BDP, CVP, FDP, SP, SVP) und fünf Spitzenverbände der Wirtschaft (Verband der Schweizer Unternehmen [economiesuisse], Kaufmännischer Verband Schweiz [KV Schweiz], Schweizerischer Gewerkschaftsbund [SGB], Schweizerischer Gewerbeverband [SGV], Schweizerische Bankiervereinigung [SwissBanking]) eine materielle Stellungnahme ein.

Ausserdem liessen sich sieben weitere Organisationen und Behörden (Bundesanwaltschaft [BA], Centre patronal [CP], Chambre vaudoise des arts et métiers [CVAM], Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren [FDK], Ministère public du Canton de Vaud [MPVD], Vereinigung Schweizerischer Privatbanken [Privatbanken], Verband Schweizerischer Vermögensverwalter [VSV]) zum Vorentwurf vernehmen.

Der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Arbeitgeberverband haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

Im Interesse der Übersichtlichkeit konzentriert sich der nachstehende Bericht auf die Hauptkritikpunkte am Vorentwurf. Für Einzelheiten wird auf die Vernehmlassungsantworten verwiesen. Diese werden durch die Abgabe von Kopien in elektronischer Form zugänglich gemacht (Art. 9 Abs. 2 Vernehmlassungsgesetz, VIG)². Entsprechende Anfragen sind an den Rechtsdienst des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD zu richten.

¹ SR 952.0

² SR 172.061

3 Gesamtbeurteilung

Vorbehaltlose Zustimmung findet der Vorentwurf bei 10 Vernehmlassungsteilnehmern (LU, UR, OW, SH, TI, FDP, CP, CVAM, Privatbanken und SGV).

23 Vernehmlassungsteilnehmer unterstützen die Vorlage, bringen aber Anmerkungen und Vorschläge an (ZH, BE, SZ, NW, GL, ZG, FR, BS, BL, SG, AG, TG, VS, NE, GE, JU, BDP, CVP, SVP, economiesuisse, SwissBanking, VSV, FDK).

SO und VD äussern sich skeptisch. SP, SGB und KV Schweiz lehnen die Vorlage ab. Der SGB spricht sich jedoch nicht dagegen aus, dass auch Personen bestraft werden, die nachträglich in den Besitz von Bankkundendaten gelangen und diese weiterleiten.

BA und MPVD nehmen nur zu einzelnen Punkten der Vorlage Stellung.

4 Befürwortende Argumente

Es wird geltend gemacht, die Vorlage erlaube einen besseren Schutz der Bankkundendaten (FR, NE, CVAM, CP) und könne so das Vertrauen der Bankkunden in den Finanzplatz Schweiz stärken (CVAM, CP, VSV). NE sieht in der Vorlage ein starkes Signal für den Willen, die Glaubwürdigkeit der Schweizer Banken zu erhalten, auch wenn es in erster Linie an den Instituten sei, entsprechende Massnahmen zu ergreifen, um Widerhandlungen dieser Art zu verhindern.

ZH erachtet die Revision als sinnvoll, nötig und angemessen. Sie erlaube auch eine bestehende Lücke zu schliessen, was NW und FR ebenfalls begrüssen.

Laut OW, FR, TI und VSV wird mit der Vorlage eine abschreckende Wirkung erzielt. Der qualifizierte Straftatbestand wird als angemessen erachtet (SG), die Erhöhung der Sanktion als verhältnismässig beurteilt (SH) und begrüsst (OW, BDP).

Die BDP begrüsst explizit, dass mit der Straferhöhung die Telefonüberwachung möglich werde. Die Privatbanken stellen fest, mit der Vorlage könnten allfällige künstliche Unterscheidungen zwischen dem «aktiven» oder «passiven» Erhalt gestohlener Daten vermieden werden.

5 Allgemeine Kritik und Ablehnungsgründe

Die Skeptiker und Gegner der Vorlage machen das Argument der Minderheit der WAK geltend, mit der Einführung des automatischen Informationsaustauschs entfalle der Anreiz für den Diebstahl von Bankkundendaten (SP, KV Schweiz), womit sich die Vorlage erübrige (SP, KV Schweiz, SGB). Auch verschiedene Befürworter der Vorlage werfen die Frage auf, inwieweit die Vorlage im Hinblick auf den automatischen Informationsaustausch noch berechtigt ist (SO, BS, NE, GE, SwissBanking). VS schlägt vor, die beiden Themen aufeinander abzustimmen.

Nach Meinung der SP erzielen die Bestimmungen nicht die gewünschte abschreckende Wirkung. Der Täter könne auch aus anderen als finanziellen, beispielsweise aus ideellen Gründen handeln. Ausserdem schränke die Vorlage die Gewährung von Amtshilfe weiter ein, was im Ausland auf Unverständnis stosse. Zudem sei die vorgeschlagene Sanktion unverhältnismässig. Der SGB erachtet die Schaffung eines qualifizierten Tatbestands als unnötig; zum einen stelle sie eine aus juristischer Sicht systemfremde Verschärfung und zum andern eine politische Überreaktion auf den in letzter Zeit stark mediatisierten Verkauf von Bankkundendaten an Steuerbehörden dar. Er ist aber nicht dagegen, dass Personen bestraft werden, die

nachträglich in den Besitz von Bankkundendaten gelangen und diese weiterleiten; dies entspreche den übrigen Bestimmungen zum Schutz der Privatsphäre und somit auch der Systematik des Strafgesetzbuches (StGB)³.

VD bedauert, dass die Vorlage inhaltlich nur eine Teilrevision darstelle. Seiner Ansicht nach sollte die Frage des Datendiebstahls generell und nicht nur im Bankenbereich angesprochen werden. In diesem Fall könnte sich VD einer Verschärfung der Sanktionen bei Diebstahl und der Verwendung von durch das Berufsgeheimnis geschützten Daten anschliessen. Ohne die Vorlage abzulehnen, schlägt SwissBanking ebenfalls vor, den qualifizierten Tatbestand des Datendiebstahls nicht auf den Finanzbereich zu beschränken und diesen – beispielsweise durch eine Ergänzung der Artikel 143 und 143^{bis} StGB – in das Strafgesetzbuch aufzunehmen.

SO erachtet es als wichtig, die Sanktionen auf diejenigen im Strafgesetzbuch und dem Nebenstrafrecht abzustimmen, und verweist diesbezüglich auf den Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Strafraumen, der in den eidgenössischen Räten noch nicht behandelt wurde. Im Verhältnis zu den strafrechtlichen Vermögensdelikten erschienen die Sanktionen auf den ersten Blick jedoch nicht unangemessen.

KV Schweiz erachtet die Ausdehnung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit auf Dritte, die nicht selbst Geheimnisträger sind, als problematisch, insbesondere in Bezug auf Journalistinnen und Journalisten sowie Whistleblower.

6 Einzelne Anmerkungen und Vorschläge

Allgemeines

FR stellt fest, die Vorlage sage nichts zu Staaten oder juristischen Personen, die als Zwischen- oder Endnutzer gestohlener Daten auftreten. JU sieht mögliche Probleme bei der Umsetzung der revidierten Bestimmungen, insbesondere wenn es darum gehe, die subjektive Kenntnis über die Herkunft der Daten aufzuzeigen.

ZH ist der Meinung, das Weiterleiten von Bankkundendaten an ein Informatiksystem ausserhalb der Bank solle strafbar sein. Artikel 47 BankG sei in diesem Sinne zu ergänzen.

Ferner monieren VD und MPVD, dass im qualifizierten Tatbestand von der «Erzielung eines Vermögensvorteils» gesprochen wird, während im Grundtatbestand die Rede davon ist, das Geheimnis «für sich oder einen anderen auszunützen». Es wird eine Harmonisierung der Terminologie empfohlen.

Verwendung gestohlener Bankkundendaten

Die FDK und mehrere Kantone (BE, SZ, NW, GL, ZG, BS, BL, SG, TG, VS, GE) verlangen eine angemessene Klärung in Bezug auf die Strafbarkeit der Steuerbehörden. Bei den Steuerbehörden sei es gängige Praxis, in ihren Besitz gelangte Informationen zu verwenden, um die Veranlagung genauer zu bestimmen. Die neuen Bestimmungen würden aber nicht grundsätzlich ausschliessen, dass eine Verwendung von Daten solcher Art strafbar ist. Die FDK ist dagegen, dass die Steuerbehörden auf die Verwendung solcher Daten verzichten, und möchte die Frage lieber durch den Gesetzgeber regeln statt sie der Beurteilung der Praxis und der Gerichte zu überlassen. Deshalb sei in die Gesetzgebung aufzunehmen, dass die Verwendung von zufällig in den Besitz einer Steuerbehörde gelangten Bankdaten und deren Einbezug bei der Veranlagung nicht als Straftat gilt.

³ SR 311.0

TG stellt fest, dass die neuen Bestimmungen dazu führen könnten, Personen zu bestrafen, die unbewusst eine Geheimnisverletzung begehen. Es sei daher zu präzisieren, dass das Geheimnis als solches erkennbar sein muss.

BDP, Economiesuisse und SVP sind der Auffassung, dass die bestehende Konzeption der Strafbestimmung und insbesondere die Bestimmungen des allgemeinen Teils des StGB (Ausgestaltung als Officialdelikt, Strafbarkeit auch von Anstiftung, versuchte Anstiftung und Gehilfenschaft auch für die Verfolgung von Personen aus dem Teilnehmerumfeld) ausreicht. Entsprechend wird vorgeschlagen, auf die Ausdehnung der Strafbarkeit auf die Verwendung gestohlener Bankkundendaten zu verzichten.

Qualifizierte Tatbestände

Die BDP ist der Meinung, dass auf die gesetzliche Definition der schweren Fälle ganz verzichtet und diese dem Richter überlassen werden sollte. Dadurch könne sich von Fall zu Fall eine praxisnahe Rechtsprechung bilden und mit der Zeit auch weiterentwickeln. Aus ähnlichen Überlegungen ist economiesuisse der Ansicht, auf die Einführung qualifizierter Tatbestände sei gänzlich zu verzichten und lediglich die Strafandrohung von drei auf fünf Jahre zu erhöhen.

MPVD möchte zwischen «primären» und «sekundären» Tätern unterscheiden. Die Ausweitung der Strafbarkeit auf den «sekundären Täter» der Geheimnisverletzung ist ihrer Ansicht nach kritisch. Legitimer wäre, diesen nur zu bestrafen, wenn er mit der Absicht gehandelt hat, einen Vermögensvorteil für sich oder einen Dritten zu erlangen. Folglich solle die qualifizierte Straftat nur für den «primären» Täter gelten, was für mehr Kohärenz sorgen würde. Im gleichen Sinn und Geist müsste auch die Strafbarkeit durch Fahrlässigkeit für den «sekundären» Täter ausgeschlossen werden.

Die CVP legt Wert darauf, dass mit jeder Anwendung von Artikel 47 Absatz 1^{bis} BankG auch zwingend Artikel 70 StGB (Einziehung) zur Anwendung kommt.

Zuständigkeit zur Strafverfolgung

Nach Ansicht der MPVD sollte die Zuständigkeitsregelung der betroffenen Gesetze generell im Sinne einer allgemeinen Zuständigkeit der BA mit Möglichkeit zur Delegation an die Kantone überprüft werden, insofern die Fälle systematisch sowohl einen internationalen als auch politischen Aspekt enthalten. Die BA ist gegenteiliger Ansicht: Es gebe bereits eine Zuständigkeit des Bundes, sobald ein Sachverhalt politischen Charakter habe, und der internationale Aspekt allein sei kein Grund für eine Übertragung kantonaler Zuständigkeiten an den Bund.

Mittel der Strafverfolgung

Economiesuisse äussert Bedenken, ob die den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehenden Mittel ausreichen, um effizient gegen Berufsgeheimnisverletzungen vorzugehen. Es wird vorgeschlagen, weitere Untersuchungsmittel wie namentlich die Überwachung von Post- und Telefonverkehr zu prüfen.

Liste der Vernehmlassungsteilnehmer

Kantone

1.	Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
2.	Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
3.	Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
4.	Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
5.	Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
6.	Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
7.	Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
8.	Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
9.	Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
10.	Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
11.	Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
12.	Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
13.	Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
14.	Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
15.	Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
16.	Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
17.	Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
18.	Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
19.	Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
20.	Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS
21.	Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
22.	Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
23.	Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU

Politische Parteien

24.	Bürgerlich-Demokratische Partei	BDP
	Parti bourgeois-démocratique	PBD
	Partito borghese democratico	PBD
25.	Christlichdemokratische Volkspartei	CVP
	Parti démocrate-chrétien	PDC
	Partito popolare democratico	PPD
26.	FDP.Die Liberalen	FDP
	PLR.Les Libéraux-Radicaux	PLR
	PLR.I Liberali Radicali	PLR
27.	Schweizerische Volkspartei	SVP
	Union Démocratique du Centre	UDC
	Unione Democratica di Centro	UDC
28.	Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP
	Parti socialiste suisse	PS
	Partito socialista svizzero	PS

Spitzenverbände der Wirtschaft

29.	economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere	economiesuisse
30.	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri	SGV USAM USAM
31.	Schweizerische Bankiervereinigung Association suisse des banquiers Associazione svizzera dei banchieri	SwissBanking
32.	Schweiz. Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera	SGB USS USS
33.	Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio	KV Schweiz SEC Suisse SIC Suisse

Nichtadressaten

34.	Vereinigung Schweizerischer Privatbanken Association de banques privées suisses	Privatbanken ABPS
35.	Bundesanwaltschaft Ministère public de la Confédération Ministero pubblico della Confederazione	BA MPC MPC
36.	Centre patronal	CP
37.	Chambre vaudoise des arts et métiers	CVAM
38.	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances	FDK CDF
39.	Ministère public du Canton de Vaud	MPVD
40.	Verband Schweizerischer Vermögensverwalter Association suisse des gérants de fortune Associazione svizzera di gestori di patrimoni	VSV ASG ASG