

MOTION DER SVP-FRAKTION  
BETREFFEND STANDESINITIATIVE BANKKUNDENGEHEIMNIS  
(VORLAGE NR. 1082.1 - 11064)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 2. DEZEMBER 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 13. Januar 2003 reichte die SVP-Fraktion des Kantonsrates eine Motion betreffend Standesinitiative Bankkundengeheimnis ein (Vorlage Nr. 1082.1 - 11064), mit der sie den Regierungsrat beauftragt, eine Standesinitiative zu Handen der eidgenössischen Räte vorzubereiten, welche eine Ergänzung der Bundesverfassung in Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 (Schutz der Privatsphäre) verlangt. Die Motion lautet wie folgt:

«Der Regierungsrat wird aufgefordert, bei den eidgenössischen Räten eine Standesinitiative mit folgendem Wortlaut einzureichen:

Die Bundesverfassung sei wie folgt zu ergänzen:

Statt:

Art. 13 Abs. 1: Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.

*Neu:*

Art. 13 Abs. 1: Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post-, Fernmelde- *und Bankverkehrs*.

Und statt:

Art. 13 Abs. 2: Jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten.

*Neu:*

Art. 13 Abs. 2: Jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. *Dies schliesst die finanziellen Daten ein.»*

Zur Begründung wird ausgeführt, die Achtung der Privatsphäre und des Privateigentums der Bürger sei ein zentraler Grundpfeiler des demokratischen Rechtsstaates. Dazu gehöre auch, dass der Staat und Private nicht jederzeit auf die finanziellen Verhältnisse und Verhaltensweisen der einzelnen Bürger Zugriff hätten. Das Bankkundengeheimnis schütze die Privatsphäre des Bankkunden - ein für das schweizerische Rechtsverständnis selbstverständliches Rechtsgut. Aufgrund des Geldwäschereigesetzes schütze das Bankkundengeheimnis weder Gelder von Kriminellen, noch von Terroristen. Ebenso wenig biete es zweifelhaften Potentatengeldern noch Steuerbetrügern Schutz. Obwohl sich der Wettbewerb um Finanzdienstleistungen in den vergangenen Jahren weltweit intensiviert habe, nehme der Bankensektor in der Schweiz nach wie vor eine überragende Stellung ein. Der vor allem ausländische Druck zielen darauf ab, eine generelle Einsichts- und Kontrollmöglichkeit von Behörden des In- und Auslandes gegenüber Vermögensanlagen in der Schweiz durchzusetzen. Die Bewahrung eines vernünftigen Schutzes der ganzen Privatsphäre sei jedoch ein zentrales Anliegen für einen wettbewerbsfähigen Wirtschafts- und Finanzplatz Schweiz.

Der Kantonsrat hat die Motion am 30. Januar 2003 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Wir unterbreiten Ihnen dazu den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

- A. Ausgangslage
- B. Standesinitiative
- C. Internationale Amts- und Rechtshilfe
- D. Bankverkehr und Bankkundengeheimnis
- E. Einschränkungen des Bankkundengeheimnisses
- F. Die Finanzdienstleistungsbranche
- G. Banken- und Finanzplatz Schweiz
- H. Handels- und Finanzplatz Zug
- I. Vorstösse anderer Kantone
- J. Schutz der Privatsphäre in der Bundesverfassung
- K. Ergänzung von Art. 13 der Bundesverfassung
- L. Zusammenfassung und Antrag

## A. Ausgangslage

### 1. Internationales

Das schweizerische Bankgeheimnis ist vor allem im internationalen Umfeld und zwar im Zusammenhang mit der Amts- und Rechtshilfe in Fiskalangelegenheiten zugunsten ausländischer Staaten, insbesondere bei Steuerhinterziehung, in die Schlagzeilen gerückt.

- a. Die Schweiz befindet sich zur Zeit mit der Europäischen Union (EU) in der 2. Runde der bilateralen Verhandlungen (Bilaterale II). Von den neun Dossiers der Verhandlungen sind noch zwei offen, nämlich die Teilnahme der Schweiz an der Polizei-, Justiz- und Asylzusammenarbeit der EU (Schengen-Dublin-Abkommen) und die Zollbetrugsbekämpfung.
- b. Von „Schengen“ versprechen sich die Schweizer Behörden mehr Sicherheit. Gleichzeitig wollte die EU in diesem Dossier die Schweiz zu spontanen bzw. unaufgeforderten Auskünften an die Steuerbehörden der EU-Mitgliedstaaten verpflichten. Ein solcher Informationsaustausch ist jedoch nicht vereinbar mit dem schweizerischen Bankgeheimnis. Am 6. März 2003 konnte die Schweiz mit der EU-Kommission diesbezüglich eine Einigung erzielen. Die Finanzminister haben am 3. Juni 2003 dieser Vereinbarung zugestimmt. Gegenstand der Einigung ist u.a. die Einführung eines Steuerrückbehaltes für Zinszahlungen (Daniel Holenstein, Schweizerische Bankauskünfte an den ausländischen Fiskus, in: AJP 9/2003, S. 1045ff.). Um grenzüberschreitende Zinseinkünfte von EU-Bürgern zu besteuern, soll ab 2005 entweder ein automatischer Informationsaustausch oder ein Steuerrückbehalt bei den Banken greifen. Wie Belgien, Luxemburg und Österreich setzt die Schweiz auf den Steuerrückbehalt: Statt Informationen werden Quellensteuereinnahmen weitergeleitet (Koexistenzmodell). Die EU-Zinsbesteuerung kommt zur Anwendung bei Zinserträgen, die eine Schweizer Bank oder andere Zahlstelle grenzüberschreitend an einen Gläubiger mit Steuersitz in der EU auszahlt. Damit bleibt das Bankgeheimnis gewahrt. Die Schweiz wird ab 2005 eine Quellensteuer erheben, die zu drei Vierteln dem Steuersitzland des Anlegers zufließt, ein Viertel bleibt in der Schweiz (vgl. Der Bund vom 19. September 2003, Tages-Anzeiger vom 19. September 2003).

- c. Bei der Ausgestaltung der Amts- und Rechtshilfe und im Dossier Betrugsbekämpfung (Betrugsfälle und Unregelmässigkeiten zulasten des Haushalts der EU) konnte eine Einigung bisher noch nicht gefunden werden. Ursache für die gegenwärtigen Probleme im Zusammenhang mit dem Bankgeheimnis ist hier u.a. die schweizerische Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung. Diese Unterscheidung, welche die internationale Rechtshilfe bei den Fiskaldelikten auf den Abgabebetrug beschränkt, wird nur in der Schweiz vorgenommen (Basler Zeitung, 15.2.2003, Vortrag Stephan Breitenmoser). Die Schweiz anerkennt nun die Ausdehnung der Rechtshilfe in Fiskalfragen von der indirekten auf die direkte Besteuerung. Im Gegenzug verlangt sie jedoch eine rechtsverbindliche Erklärung, wonach sie nur dann Zwangsmassnahmen ergreife, wenn das fragliche Verhalten auch nach Schweizer Recht mit einer Freiheitsstrafe bedroht werde. Die Schweiz beharrt damit auf dem Prinzip der doppelten Strafbarkeit als Voraussetzung für die Leistung von Rechts- und Amtshilfe (NZZ vom 10. November 2003, Die Bilateralen II treten an Ort).
- d. Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bezweckt mit ihren Bemühungen zur Bekämpfung „wettbewerbsschädlicher Steuerpraktiken“ (Harmful Tax Competition) sowie zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen Steuerbehörden die Aufhebung bzw. Lockerung des Schweizer Bankkundengeheimnisses (vgl. NZZ vom 19. September 2003, Kritik der Bankiervereinigung an der OECD).

## 2. Schweizerisches Steuerrecht

Das schweizerische Steuerrecht beruht auf dem Grundsatz der Selbstdeklaration des Steuerpflichtigen. Die steuerpflichtige Person ist im *Veranlagungsverfahren bei den direkten Steuern* umfassend auskunftspflichtig. Sie muss eine wahrheitsgemäss ausgefüllte Steuererklärung einreichen und dieser das Wertschriftenverzeichnis beilegen (Art. 124, 125 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11)). Darin hat die steuerpflichtige Person ihre Guthaben gegenüber Banken zu deklarieren. Die Steuerbehörde kann die bei der steuerpflichtigen Person erfolglos verlangten Unterlagen wegen des Bankgeheimnisses nicht direkt bei der Bank einfordern. Das gleiche gilt, wenn nicht mehr ein Veranlagungsverfahren, sondern ein *Steuerstrafverfahren* wegen einer Übertretung, beispielsweise wegen einer Steuerhinterziehung in Frage steht. Das schweizerische Steuerrecht kennt den Tatbestand der einfachen Steuerhinterziehung. Dieser

umfasst das Nichtdeklarieren von Substrat, das von Gesetzes wegen besteuert werden muss. Die einfache Steuerhinterziehung wird als Übertretung betrachtet. Sie berechtigt nicht zur Aufhebung des Bankgeheimnisses (Art. 174 ff., 182 DBG).

Bei der Abklärung von Steuervergehen hingegen, also bei Steuerbetrug oder einer Veruntreuung von Quellensteuern (Art. 186f. DBG) ist die Situation völlig anders. Solche schweren Steuerdelikte werden nicht mehr von der Steuerbehörde, sondern von der kantonalen Strafverfolgungsbehörde untersucht. Diese geht nach dem kantonalen *Strafprozessrecht* vor. Dort haben die Bankangestellten kein Zeugnisverweigerungsrecht und sind zur Aussage verpflichtet (Art. 321 StGB). Das Bankgeheimnis gilt hier nicht mehr.

Auch im *Veranlagungsverfahren bei den indirekten Steuern* ist die steuerpflichtige Person umfassend auskunftspflichtig. Die Eidgenössische Steuerverwaltung ist befugt, von auskunftspflichtigen Dritten die Auskünfte zu verlangen, die für die Feststellung der Steuerpflicht oder für die Berechnung der Steuer erforderlich sind. Allerdings ist auch hier wieder das Bankgeheimnis vorbehalten (Art. 61 des Bundesgesetzes vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer, Mehrwertsteuergesetz, MWSTG; SR 641.20). *Im Steuerstrafverfahren* hingegen ist das Bankgeheimnis nicht geschützt, weder bei den Übertretungen noch bei den Vergehen (Peter Locher, Das schweizerische Bankgeheimnis aus steuerrechtlicher Sicht, in: Steuer Revue Nr. 5/2003, S. 346ff., mit Hinweis auf Art. 88 Abs. 1 MWSTG).

Als wirksames Instrument zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung wurde bereits vor rund 50 Jahren die *Verrechnungssteuer* eingeführt. Erträge aus Schweizer Kapitalanlagen (Zinsen, Dividenden) unterliegen dieser Steuer, welche an der Quelle, d.h. beim Schuldner der Steuer, erhoben wird. Auf den meisten Kapitalerträgen muss der Schuldner eine Steuer von 35% abgeben, die er nur zurückerhält, wenn er die entsprechenden Einkünfte ordnungsgemäss deklariert. Dies schafft einen hohen Anreiz für die Steuerehrlichkeit und gilt auch für Gläubiger mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland, soweit ein Doppelbesteuerungsabkommen die Rückerstattung ganz oder teilweise vorsieht. Mit der Ablieferung der Verrechnungssteuer erbringen die Schweizer Banken somit unter Wahrung der Privatsphäre einen wichtigen Beitrag zur Steuerehrlichkeit.

## **B. Standesinitiative**

### 1. Standesinitiative in der Bundesverfassung

Die Standesinitiative kann alle Regelungen, die in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen, zum Gegenstand haben. Jeder Kanton (und Halbkanton) hat gestützt auf Art. 160 der Bundesverfassung das Recht, der Bundesversammlung einen Entwurf zu einer Gesetzes- oder Verfassungsvorlage einzureichen. Die Standesinitiative ist ein Instrument zur Wahrnehmung der Interessen eines oder mehrerer Kantone gegenüber dem Bund. Standesinitiativen unterliegen einer Vorprüfung durch National- und Ständerat. Beschliessen diese, der Initiative Folge zu geben, so wird eine Kommission eines Rates eingesetzt. Das Verfahren wird in Art. 21<sup>septies</sup> des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962 (SR 171.11) geregelt.

### 2. Standesinitiative in der Verfassung des Kantons Zug

Gemäss § 35 Abs. 1 der Zuger Kantonsverfassung vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) können 2000 Stimmberechtigte unterschriftlich die Einreichung einer Standesinitiative beim Bund verlangen. Die Ausübung der den Kantonen in der Bundesverfassung eingeräumten bundesstaatlichen Mitwirkungsrechte (Einberufung der Bundesversammlung, Referendum, Standesinitiative) kommt im Kanton Zug gestützt auf § 41 Bst. r der Kantonsverfassung dem Kantonsrat zu.

Gemäss § 35 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1) können Geschäfte dieser Art über Berichte und Anträge des Regierungsrates oder auf parlamentarischem Wege initiiert werden, nämlich mittels Motionen. Laut § 38 der Geschäftsordnung sind Motionen selbstständige Anträge, durch deren Erheblicherklärung der Regierungsrat oder eine Kommission des Kantonsrates verbindlich beauftragt wird, einen Gesetzes- oder Beschlussesentwurf vorzulegen oder bestimmte Massnahmen zu treffen. Der Kantonsrat überweist sie an den Regierungsrat oder an eine Kommission des Kantonsrates zur Prüfung, sofern sie der Rat nicht von vornherein ablehnt oder zwei Drittel der anwesenden Ratsmitglieder die sofortige Behandlung beschliesst (§ 39 Abs. 1 Geschäftsordnung). Der Regierungsrat hat binnen Jahresfrist seit der Überweisung dem Kantonsrat Bericht über die Annahme oder Ablehnung zu unterbreiten (§ 39 Abs. 2 Geschäftsordnung).



## C. Internationale Amts- und Rechtshilfe

### 1. Internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Nach dem Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG) vom 20. März 1981 (SR 351.1) gewährt die Schweiz andern Staaten Rechtshilfe. Die Rechtshilfe in Strafsachen beruht auf den Grundsätzen der beidseitigen Strafbarkeit, der Spezialität und der Verhältnismässigkeit. Nach dem *Grundsatz der beidseitigen Strafbarkeit* bewilligen schweizerische Gerichte sogenannte Zwangsmassnahmen nur, wenn die verfolgte Tat sowohl im ersuchenden Staat als auch in der Schweiz strafbar ist; das gilt namentlich für die Aufhebung des Bankkündengeheimnisses. Der *Grundsatz der Spezialität* besagt, dass der ersuchende Staat die auf dem Rechtshilfeweg erhaltenen Informationen ausschliesslich für das Strafverfahren benützen darf, um dessentwillen sie ihm geliefert wurden. Der *Grundsatz der Verhältnismässigkeit* schliesslich gebietet, eine Zwangsmassnahme wie die Aufhebung des Bankkündengeheimnisses nicht anzuordnen, wenn es um einen Bagatellfall geht oder das Risiko besteht, die Interessen unbeteiligter Dritter zu gefährden.

Die EU erachtet die einfache Steuerhinterziehung als einen Straftatbestand, die Schweiz hingegen nicht (Art. 3 Abs. 3 IRSG). In diesem Bereich der Steuerhinterziehung fehlt die beidseitige Strafbarkeit, weshalb die Schweiz in den Fällen von einfacher Steuerhinterziehung keine Rechtshilfe leistet. In der Praxis beinhalten Fälle von schwerer Steuerhinterziehung jedoch meistens Elemente des Steuerbetrugs, womit eine internationale Zusammenarbeit wieder möglich ist, denn bei Vorliegen von Steuerbetrug wird das Bankgeheimnis aufgehoben.

### 2. Internationale Amtshilfe

Die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) darf gemäss Art. 23<sup>septies</sup> des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG) vom 8. November 1934 (SR 952.0) ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden Informationen übermitteln, die der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind, allerdings nur unter folgenden Bedingungen:

- Die von der Schweiz gelieferten Informationen dürfen im Ausland nur zur direkten Beaufsichtigung von Banken oder andern Finanzintermediären Verwendung finden. Ihre Weiterleitung an eine Steuerbehörde ist unzulässig.

- Die ausländische, um Amtshilfe nachsuchende Behörde muss dem Amts- oder Berufsgeheimnis unterstehen und selbst Adressatin der zu liefernden Informationen sein.
- Die ausländische Behörde darf die von der Schweiz erhaltenen Informationen nur mit Zustimmung der EBK oder Ermächtigung durch einen Staatsvertrag an eine andere Aufsichtsbehörde weitergeben. Die Weitergabe solcher Informationen an Strafuntersuchungsbehörden ist unzulässig, wenn die internationale Rechtshilfe in Strafsachen ausgeschlossen wäre.

Diese Einschränkung soll vermeiden, dass die Amtshilfe zur Umgehung der Schranken der Rechtshilfe in Strafsachen dient. Sind die Bedingungen nicht erfüllt, leistet die Schweiz keine internationale Amtshilfe.

## **D. Bankverkehr und Bankkundengeheimnis**

### 1. Begriffe

Die Achtung der Vertraulichkeit des *Bankverkehrs* umfasst den Schutz des *Bankgeheimnisses*. Das Bankgeheimnis ist ein Berufsgeheimnis und beinhaltet die Schweigepflicht der Banken, ihrer Vertreter und Mitarbeiter betreffend die Angelegenheiten ihrer Kunden oder Dritter, von denen sie bei der Ausübung ihres Berufes Kenntnis erhalten haben. Der Geheimnisherr ist der Bankkunde. Der Bankkunde kann die Bank von ihrer Schweigepflicht entbinden und ihr gestatten bzw. sie sogar verpflichten, vom Bankgeheimnis erfasste Angaben zu offenbaren. Der Beschluss zur Aufhebung des Bankgeheimnisses kann in keinem Fall vom Bankier selbst getroffen werden. Die Banken selber und ein Teil der Lehre sprechen deshalb vom Bankkundengeheimnis. Das *Bankkundengeheimnis* als Privatgeheimnis ist der Anspruch des Kunden gegenüber der Bank auf Geheimhaltung (Schutz der finanziellen Privatsphäre). Das Bankgeheimnis als Berufsgeheimnis ist demgemäss das Recht der Bank, Auskunft zu verweigern.

### 2. Rechtsgrundlagen

- a. Vertragsrecht: In der Schweiz basiert das Bankgeheimnis auf verschiedenen Rechtsgrundlagen. Das Bankgeheimnis ergibt sich u.a. aus dem Zivilrecht: der vertraglichen Verpflichtung des Bankiers zur Geheimhaltung der persönlichen Verhältnisse seines Kunden. Das Vertragsverhältnis zwischen Kunde und Bank begründet eine Schweigepflicht des Bankiers als Gegenpart zum Vertrauen des Kunden.

- b. **Persönlichkeitsschutz:** Die Privatsphäre des Kunden wird nebst Art. 13 Bundesverfassung durch die allgemeinen Bestimmungen des schweizerischen Zivilgesetzbuches über den Persönlichkeitsschutz (SR 210; Art. 27 ff.) geschützt. Ein Teilaspekt des Persönlichkeitsrechts ist die Geheimsphäre. Dazu zählt alles, was die einzelne Person erkennbar geheimhält und geheimhalten will, also auch all jene Fakten, von denen eine Bank während der Dauer einer Geschäftsbeziehung Kenntnis erlangt, wie Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Kunden, Umsatzzahlen, Identität seiner Vertragspartner etc. (B. Berger, Outsourcing vs. Geheimnisschutz im Bankgeschäft, in: recht, 2000, Heft 4, S. 182ff.).
- c. **Datenschutzrecht:** Bei der Bearbeitung von Kundendaten durch die Bank handelt es sich um Datenbearbeitung durch Private. Diese untersteht dem eidgenössischen Datenschutzgesetz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1).
- d. **Bankengesetzgebung:** Die Bankengesetzgebung betrachtet die zivilrechtlich begründete Schweigepflicht des Bankiers als berufliche Pflicht, deren Verletzung strafbar ist. Laut Bankengesetz wird ein Bankier, der Geheimnisse seiner Kunden oder Dritter offenbart, mit Gefängnis oder Busse bestraft (Art. 47 Bankengesetz). Allerdings werden im Bankengesetz ausdrücklich die Bestimmungen anderer Gesetze vorbehalten (z.B. Strafrecht, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht), gemäss denen der Bankier verpflichtet ist, einer Behörde Auskunft zu geben oder vor Gericht auszusagen. Das Bankgeheimnis geht also nicht so weit wie das Berufsgeheimnis von Pfarrern, Rechtsanwälten, Notaren oder Ärzten. Anders als das klassische Berufsgeheimnis wie das Arzt- oder das Anwaltsgeheimnis ist das Bankgeheimnis prozessualrechtlich nicht geschützt, es besteht kein Zeugnisverweigerungsrecht der Bankangestellten. Analog zum Bankenbereich gilt auch im Börsensektor eine Schweigepflicht (Art. 43 des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel, SR 954.1).

## **E. Einschränkungen des Bankkündengeheimnisses**

Das Bankkündengeheimnis gilt nicht absolut. Einschränkungen sind zulässig und möglich, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sind und den Kerngehalt des Grundrechtes nicht

beeinträchtigen. Die Banken sind zur Offenlegung von Informationen über Kundinnen und Kunden beispielsweise in Zivilprozessen (Erbgängen, Ehescheidungen etc.), in Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren, bei Strafuntersuchungen (bei Geldwäscherei, Beteiligung an einer kriminellen Organisation, Diebstahl, Steuerbetrug, Erpressung u.a.) und in Verfahren der internationalen Rechtshilfe verpflichtet. Macht eine Bank Wahrnehmungen, die darauf schliessen lassen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen stammen könnten, darf sie den zuständigen Behörden dies melden, ohne dadurch das Bankkundengeheimnis zu verletzen (Art. 305ter Abs. 2 StGB). Bei begründetem Verdacht muss sie gestützt auf das Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) vom 10. Oktober 1997 (SR 955.0) der Meldestelle für Geldwäscherei unverzüglich eine Meldung erstatten.

Das Bankkundengeheimnis kann, auch wenn es Eingang in die Bundesverfassung fände, weiterhin durchbrochen werden. Unter welchen Umständen das Bankkundengeheimnis aufzuheben und die Bank bzw. ihre Organe und Angestellten zur Auskunft und zur Herausgabe von Daten verpflichtet ist, ist nicht auf Verfassungsstufe, sondern weiterhin auf Gesetzesstufe zu regeln. Ein Eingriff wäre - trotz Verankerung in der Bundesverfassung - weiterhin möglich, wenn die obgenannten Voraussetzungen erfüllt sind. Ein absoluter Schutz ohne Rechtsgüterabwägung wird dem Bankkundengeheimnis auch dann nicht zukommen, wenn es in die Bundesverfassung aufgenommen wird.

## **F. Die Finanzdienstleistungsbranche**

Der Finanzdienstleistungssektor ist einer der wichtigsten Wirtschaftszweige der Schweiz. Die Finanzdienstleistungsbranche erfasst nebst dem Bankgewerbe einen weiten Kreis von Anbietern. Als Finanzdienstleistungen können die vom Bank- und Versicherungsgewerbe sowie vom Near- und Nonbankenbereich angebotenen Produkte und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Abdeckung von finanz- und risikobezogenen Bedürfnissen der Marktteilnehmer bezeichnet werden. Zu den Finanzdienstleistungen zählen auch die Versicherungsprodukte.

Nebst den *Banken* und den *Versicherungen* bieten zahlreiche Unternehmungen Finanzintermediationsleistungen in speziellen Produktbereichen an. Beispielfähig können hier Kreditorganisationen oder Spezialfinanzierungsinstitute erwähnt werden, auf die die Banken und andere Finanzintermediäre gewisse Funktionen outsourcen. Diese Finanzdienstleister bezeichnet man oft auch als *Nearbanken*. Zu den *Nearbanken* werden u.a. Vermögensverwaltungen durch Treuhandgesellschaften, Anwaltskanzleien und Notariate, Finanzgesellschaften sowie die finanzdienstleistungsbezogenen Vermittlungs- und Beratungsorganisationen gerechnet. Daneben gibt es Unternehmungen und Organisationen, deren Kernfunktion in Bereichen ausserhalb der Finanzintermediation liegt und die Finanzdienstleistungen nur als Ergänzung ihres bestehenden Produktangebots bzw. als Instrument der Kundenbindung anbieten (sogenannte *Nonbanken*). Dazu gehören etwa die wachsende Zahl von Grossverteilern und Detailhandelskonzernen, Softwarefirmen, Automobilfirmen oder sonstige Produktions- und Dienstleistungsorganisationen, die zur Unterstützung ihrer Absatzbestrebungen Produkte im Finanzierungs- oder Anlagebereich sowie vielfach - z.B. über firmeneigene Karten - Zahlungsverkehrsleistungen anbieten. Pauschalierend werden alle diese Anbieter als Finanzintermediäre bezeichnet. Sie können unter dem Begriff der Finanzdienstleistungsbranche zusammengefasst werden (vgl. dazu die AMOSA-Studie, Wirtschaftsraum Zürich 01/2003, Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Bereich Finanzdienstleistungen, Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug, S. 14 ff.).

## **G. Banken- und Finanzplatz Schweiz**

Ein effizienter und international wettbewerbsfähiger Finanzsektor ist in zweierlei Hinsicht wichtig für die Schweizer Volkswirtschaft: Einerseits sind die im internationalen Geschäft tätigen Finanzdienstleister ein bedeutender Bestandteil der Wirtschaft. Die Bedeutung wird durch die Kennzahlen der Wertschöpfung und der Beschäftigungswirkung dieses Sektors illustriert. Andererseits erfüllt die Finanzbranche ihre Funktion als Dienstleistungserbringerin für die gesamte Volkswirtschaft.

Die Banken allein trugen im Jahr 2000 mit 44 Mrd. Franken gut zehn Prozent zur gesamtschweizerischen Wertschöpfung bei (SwissBanking 2001). Auch als Arbeitgeber kommt dem Finanzdienstleistungssektor eine bedeutende Rolle zu. Im Jahr 2001 waren in der Schweiz 207'400 Personen bei Banken und Versicherungen

angestellt, was 5.7% aller Beschäftigten entspricht (Betriebszählung 2001 des Bundesamtes für Statistik). Der Bankenplatz Schweiz besteht aus rund 370 Bankinstituten mit einer Kapitalisierung von über 2'200 Mrd. Schweizerfranken. Zirka 12,5% des schweizerischen Bruttoinlandprodukts werden durch den Finanzplatz erarbeitet. Allein der Anteil der Vermögensverwaltung trägt rund 6% zum gesamten Bruttoinlandprodukt bei, und die schweizerischen Banken nehmen darin international betrachtet eine Spitzenrolle ein. Die Schweizerische Nationalbank schätzte die Höhe der auf dem Finanzplatz Schweiz in Bankkonten, Kunden- und Treuhanddepots verwalteten Vermögen 2002 auf rund 3'000 Mrd. Franken gegenüber 3400 Mrd. Franken im Jahr 2001 und 3'714 Mrd. Franken im Jahr 2000 (Quelle: SNB).

Die Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz wird durch folgende Faktoren begünstigt:

- die hohe politische Stabilität der Schweiz und die Rechtssicherheit;
- die hohe Qualität der erbrachten Leistungen im Finanzsektor;
- die Beherrschung der modernsten Technologien und eine gute Infrastruktur;
- die gesunden makroökonomischen Rahmenbedingungen und eine mässige Besteuerung;
- die Stabilität und Konvertibilität der Schweizer Währung;
- das Prinzip der Vertraulichkeit von Finanztransaktionen (Bankgeheimnis);
- die Offenheit der Schweiz als internationaler Finanzplatz mit einer starken Präsenz der Auslandsbanken und Versicherungen.

Die Achtung der Vertraulichkeit des Bankverkehrs und damit des Bankkundengeheimnisses ist ein wichtiger Faktor für die starke Stellung des Finanzplatzes. Namentlich im Bereich des Private Banking ist der Schutz der Privatsphäre eine Qualität, bei der es nicht nur um den Schutz gegenüber in- und ausländischen Behörden geht, sondern allgemein um das Wissen, dass die anvertrauten Informationen vertraulich behandelt werden. Die Schweiz hat sich im privaten Vermögensverwaltungsgeschäft spezialisiert, einem weiterhin wachsenden, jedoch gleichzeitig weltweit stark umkämpften Markt. Kundenvertrauen und Rufschutz sind in diesem Segment wichtig. Faktoren also, die sensitiv auf Änderungen der Rahmenbedingungen reagieren.

Der Anteil des Bankkundengeheimnisses an der Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz ist nicht genau abschätzbar, er dürfte jedoch bedeutend sein. Dementsprechend hätte ein Verminderung des Diskretionsschutzes zur Folge, dass der Finanzplatz für bestimmte Gruppen von Anlegern an Bedeutung verlieren würde. Dies hätte Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft, deren Ausmass allerdings nicht be

ziffert werden kann (vgl. dazu den Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates vom 18. März 2002, Die Optionen der schweizerischen Integrationspolitik).

Viele Vermögen liegen seit Generationen in der Schweiz, um der Vernichtung durch Konfiskation, Inflation oder Misswirtschaft zu entgehen - oder auch um der freien Verfügbarkeit willen. Die Eigentümer dieser Vermögen oder deren Nachkommen hatten gar nie die Möglichkeit, selbst wenn sie es wollten, diese Kapitalien ohne schwerwiegende Nachteile ihren Behörden offen zu legen. Sie haben sich auf die Sicherheit und Zuverlässigkeit der schweizerischen Rechtsordnung verlassen. Die Schweiz kann es sich nicht leisten, dieses Vertrauen leichtfertig aufs Spiel zu setzen, was mit einer umfassenden Meldepflicht der Fall wäre.

## **H. Handels- und Finanzplatz Zug**

Der Kanton Zug ist weltweit einer der grössten Handelsplätze u.a. für Buntmetalle und fossile Energieträger. Mehrere der grössten Handelsfirmen der Welt sind hier ansässig. Auch für Kaffee und andere Handelsgüter hat der Kanton Zug internationale Bedeutung erlangt. Der Kanton Zug wird aber auch als Standort von internationalen Finanzgesellschaften gesucht. Im Vergleich zu anderen Wirtschaftsstandorten ist der Finanzdienstleistungsbereich im Kanton Zug im Near- und Non-Banking-Bereich überdurchschnittlich ausgeprägt (vgl. Teilstudie Beat Bernet im Rahmen der AMOSA-Studie).

Die Betriebszählung 2001 des Bundesamtes für Statistik hat ergeben, dass von den 8'408 Betriebsstätten im Kanton Zug 332 Betriebe auf das Kredit- und Versicherungsgewerbe fallen. Diese 8'408 Betriebsstätten beschäftigten insgesamt 66'356 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, davon waren 3'043 Personen im Kredit- und Versicherungswesen beschäftigt. Nicht enthalten sind in diesen Zahlen die Bereiche Wirtschaftsprüfung, Steuerberatung und Treuhänder. Dort wurden 403 Betriebsstätten mit 1'244 Beschäftigten gezählt. Diese sind dem Near-Bankenbereich zuzurechnen. Somit waren 2001 im Kredit- und Versicherungsgewerbe und in den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Steuerberatung und Treuhänder insgesamt 4'287 Personen von 66'356 Arbeitnehmern tätig, immerhin rund 6.5% der Beschäftigten. Dabei sind die im Non-Banking-Bereich tätigen Personen noch nicht berücksichtigt.

Am Wirtschaftsstandort Zug erarbeitet die Finanzbranche insgesamt rund 7% der Wertschöpfung (vgl. Neue Zuger Zeitung vom 20. September 2003, 600 Zuger Banker ohne Job). Die Zuger Kantonalbank hält in ihrer Wirtschaftsprognose 2003/1 fest, dass der Zuger Finanzsektor im Jahr 2002 ein Wertschöpfungswachstum von 1.5% erzielte, obwohl das gesamtwirtschaftliche Umfeld schwierig gewesen sei. Für 2003 prognostiziert sie eine Wertschöpfung von knapp 2% im Zuger Finanzsektor.

Im Grossraum Zürich beträgt der Wertschöpfungsanteil der Banken rund 15 Prozent und liegt damit höher als in New York (11.9%) und London (13%) (vgl. dazu die economiesuisse-Dokumentation 30/1999). Der Wirtschaftsstandort Zug ist Teil des grossen Wirtschaftsraumes Zürich. Der Verzicht auf einen wichtigen Standortvorteil (Bankgeheimnis) im Banken- und Finanzplatz Schweiz trifft vorerst natürlich die grossen Schweizer Finanzplätze Genf und Zürich. Eine Schwächung des Wirtschaftsraumes Zürich hat aber auch Auswirkungen auf den Standort Zug.

## **I. Vorstösse anderer Kantone**

Auf Bundesebene wurden bereits mehrere Initiativen mit dem gleichen Ziel ergriffen. Die Kantone Genf, Tessin, Baselland und Aargau haben je eine Standesinitiative zur Wahrung des Bankkundengeheimnisses eingereicht. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) hat am 24. Oktober 2003 die vier Standesinitiativen der Kantone Aargau, Baselland, Genf und Tessin vorgeprüft. Sie stimmte den Initiativen mit 8:3 Stimmen bei einer Enthaltung zu (vgl. Medienmitteilung Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 23. Oktober 2003). Sodann hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) am 18. November 2002 eine von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei am 17. Juni 2002 eingereichte Parlamentarische Initiative zum Bankkundengeheimnis vorgeprüft. Die WAK-N hat der Initiative mit 14 zu 8 Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt (vgl. Protokoll der WAK-N vom 18. November 2002 zum Geschäft Nr. 02.432). Bisher wurde noch keine der oben erwähnten Initiativen im Plenum beraten.

Am 2. Juli 2003 beantragte der Zürcher Regierungsrat im Bericht und Antrag an den Kantonsrat zum dringlichen Postulat betreffend Festhalten am Bankkundengeheimnis als massgeblicher Standortvorteil Zürichs und zur Einzelinitiative betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Verankerung des Bankkundengeheimnisses in

der Bundesverfassung, die Einzelinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative zu unterstützen.

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz hingegen beantragte in seiner Antwort zur Motion betreffend Standesinitiative zur Verankerung des Bankkundengeheimnisses in der Bundesverfassung vom 8. Januar 2003, die Motion nicht erheblich zu erklären (Beschluss Nr. 8/2003). Der Kantonsrat beschloss an seiner Sitzung vom 5. Februar 2003, die Motion gemäss Antrag des Regierungsrates abzuschreiben. Auch der Regierungsrat des Kantons Solothurn beantragte dem Kantonsrat am 13. August 2002 die Nichterheblicherklärung der Motion „Standesinitiative Bankkundengeheimnis“, der Kantonsrat lehnte die Motion am 27. August 2002 ab.

## **J. Schutz der Privatsphäre in der Bundesverfassung**

Der Schutz der Privatsphäre wird in Art. 13 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gewährleistet und über verschiedene gesetzliche Grundlagen konkretisiert.

1. Wortlaut und Schutzbereich des heutigen Art. 13 Abs. 1 BV entsprechen im Wesentlichen denjenigen von Art. 8 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101). Art. 13 Abs. 1 BV umschreibt den Anspruch auf Achtung der Privatsphäre im Allgemeinen, auf Achtung des Familienlebens, auf Achtung der Wohnung und auf Achtung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.
2. In Art. 13 Abs. 2 BV wird ausdrücklich der grundrechtliche Datenschutz bzw. der Anspruch auf Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten aufgeführt. Der grundrechtliche Kerngehalt liegt darin, dass die einzelne Person gegenüber fremden, staatlichen oder privaten Bearbeitungen von sie betreffenden Informationen letztlich bestimmen können muss, ob und zu welchem Zweck diese Informationen über sie bearbeitet werden (Stephan Breitenmoser in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Schulthess Verlag Zürich 2002, Rz 1ff. zu Art. 13 Abs. 1 BV).

## **K. Ergänzung von Art. 13 der Bundesverfassung**

1. Finanzielle Daten
  - a. Personendaten sind alle Daten und Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Bei der Bearbeitung von Kundendaten durch eine Bank handelt es sich um Bearbeitung von Personendaten durch Private. Diese Datenbearbeitung untersteht dem Datenschutzgesetz. Anspruch auf Datenschutz haben alle natürlichen Personen, aber auch die juristischen Personen oder Personenvereinigungen. Das Datenschutzgesetz enthält zudem in Art. 3 lit. c DSG eine abschliessende Liste der besonders schützenswerten Daten. Dazu gehören Daten über religiöse, weltanschauliche oder gewerkschaftliche Ansichten, Gesundheitsdaten oder über Massnahmen der sozialen Hilfe (Belser, in: Maurer/Vogt, Kommentar zum Datenschutzgesetz, Basel 1995, Rz. 10 zu Art. 3 DSG).
  - b. Finanzielle Daten im Sinne des DSG sind Informationen, die Auskunft über die Höhe eines in Geldmitteln messbaren Wertes geben und sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Der Begriff der „finanziellen Daten“ ist sehr weit gefasst: Finanzielle Daten können sich aus dem Zahlungsverkehr über ein Bankkonto ergeben, sie sind aber nicht zwingend mit der Führung eines Bankkontos verbunden. So enthalten Informationen über die Höhe des Taschengeldes der Kinder oder über die Spende an die Berghilfe oder die Ausgaben für die Skiausrüstung ebenfalls finanzielle Daten. Angaben über Gesundheitskosten, die eine Person zu bezahlen hat, oder Sozialhilfe, die eine Person bezieht, sind finanzielle Daten und gehören zu den besonders schützenswerten Daten. Im Gegensatz dazu sind finanzielle Daten über Einkommen oder Vermögen einer Person nach Auffassung des Bundesgerichts nicht besonders schützenswert. Das Bundesgericht hat in seiner Entscheidung BGE 124 I 176 offengelassen, ob Steuerdaten überhaupt in den Schutzbereich der persönlichen Freiheit fallen. Das Bundesgericht hielt fest, dass Informationen über das steuerbare Einkommen und Vermögen einer Person keine besonders schützenswerten Daten seien. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern die öffentliche Bekanntgabe von Informationen über das steuerbare Einkommen und Vermögen eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung schaffen könnte. Bereinigte Steuerdaten über Einkommens- und Vermögensverhältnisse sind denn auch in der Regel nicht aussagekräftig, denn sie sind von vielen

Faktoren abhängig, beispielsweise von Berufsauslagen, Sozialabzügen, Kapital- oder Grundstücksgewinnen, Einkünften des Ehepartners, Leistungen der Sozialhilfe, Gesundheitskosten etc.. Diese Angaben wiederum sind teilweise besonders schützenswert und deshalb nicht zugänglich (vgl. René Huber, Öffentliches Steuerregister und Datenschutz, in: Zuger Steuer Praxis, 10/2000, S. 11ff.).

- c. Die mit dem über ein Bankkonto abgewickelten Zahlungsverkehr verbundenen Daten über die Herkunft oder den Adressaten einer Geldüberweisung enthalten allerdings mehr Informationen zur Privatsphäre als eine blosser Angabe zu Einkommen und Vermögen: Für den durchschnittlichen Bankkunden ist das Bankkonto heute nicht mehr nur ein Sparheft, auf das Angespertes von Zeit zu Zeit einbezahlt wird, und das somit Rückschlüsse über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse ermöglicht. Vielmehr wird heute oft der gesamte private Zahlungsverkehr über ein oder mehrere Bankkonten abgewickelt. Ein Bankkonto ist also oft Drehscheibe für den privaten Zahlungsverkehr. Informationen zum Zahlungsverkehr ermöglichen es auf einfache Weise, Rückschlüsse auf Lebensgewohnheiten, religiöse, weltanschauliche und politische Ansichten zu ziehen. Es kann ein Persönlichkeitsprofil erstellt werden. Somit beinhaltet das Führen eines Bankkontos auch den Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten. Für einen wirkungsvollen Schutz der Privatsphäre des Einzelnen ist es deshalb unabdingbar, dass Bankdaten vor unbefugtem Zugriff geschützt sind. Das Recht auf Schutz der persönlichen Bankdaten stellt in der heutigen Gesellschaft einen wichtigen Teilaspekt des Grundrechts auf Schutz der Privatsphäre dar. Bankdaten im obgenannten Sinne sind schon heute über Art. 13 BV geschützt, denn Art. 13 BV gewährt den Schutz der Privatsphäre in grundsätzlicher und umfassender Art und Weise. Der Anspruch auf Achtung des Privatlebens schliesst den Schutz der Privatsphäre bezüglich finanzieller Verhältnisse und Beziehungen mit ein. Eine Ergänzung von Art. 13 Abs. 2 BV hinsichtlich finanzieller Daten ist somit nicht nötig. Vielmehr müssten sonst sämtliche übrigen wichtigen Teilbereiche des Anspruches auf Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten - wie Gesundheitsdaten, DNS-Daten, Arbeitnehmerdaten etc. - in der Verfassung aufgeführt werden.

Der Regierungsrat beantragt deshalb, die Motion betreffend Einreichung einer Ständesinitiative zur Ergänzung von Art. 13 Abs. 2 BV hinsichtlich ausdrücklicher Erwähnung der finanziellen Daten nicht erheblich zu erklären.

## 2. Bankverkehr

Im Gegensatz zu Art. 13 Abs. 2 BV werden in Art. 13 Abs. 1 BV schon heute einzelne Teil-Lebensbereiche unter dem Schutz der Privatsphäre bzw. des Privatlebens aufgezählt, nämlich die Achtung der Wohnung, des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs. Eine umfassende Definition der synonymen, in Art. 13 nebeneinander aufgeführten Begriffe der Privatsphäre und des Privatlebens ist angesichts der Vielfältigkeit der Lebenssachverhalte nicht möglich, weshalb auch dessen Schutzbereich nur im Einzelfall bestimmt werden kann. Eine Ergänzung der Aufzählung in Art. 13 Abs. 1 mit dem Hinweis auf den Bankverkehr würde somit zu einer weiteren ausdrücklichen Nennung eines Lebenssachverhaltes führen, der an sich heute schon enthalten ist, soweit die Privatsphäre tangiert ist.

Daneben kommt dem Bankkundengeheimnis jedoch auch ein Funktionsschutz zu (Bernhard Berger, Outsourcing vs. Geheimnisschutz im Bankgeschäft, in: recht, 2000, Heft 4, S. 186ff.). Aufgrund der Materialien sowie gestützt auf das historische Umfeld sei es dem Gesetzgeber beispielsweise beim Erlass von Art. 47 BankG (Strafbestimmung bei Verletzung des Bankgeheimnisses) nicht in erster Linie um eine „strafrechtliche Verstärkung“ des zivilrechtlichen Geheimnisschutzes gegangen. Die Strafbestimmung des Art. 47 BankG sei in erster Linie erlassen worden, um bei der ausländischen Kundschaft das als bedroht geglaubte Ansehen der Schweizer Banken zu festigen und damit das Vertrauen in den Finanzplatz Schweiz zu fördern. Dies erkläre auch, weshalb es als Officialdelikt ausgestaltet sei im Gegensatz zu Verletzungstatbeständen anderer Berufsgeheimnisse. Der Diskretionsschutz sei durch Art. 47 BankG über das Berufsethos hinaus zur Pflicht kraft öffentlichen Interesses gemacht worden. Dabei hätten gesamtwirtschaftliche Motive im Vordergrund gestanden.

Auch heute ist die gesamtwirtschaftliche Bedeutung dieses Instituts wichtig. Die Achtung des Bankverkehrs bzw. des Bankkundengeheimnisses bekäme - im Falle einer Annahme durch Volk und Stände - durch den demokratischen Gesetzgebungsprozess und die Aufnahme in die BV zusätzliches Gewicht. Eine von Volk und Ständen angenommene Verfassungsbestimmung kann als klares politisches Signal

nach aussen so verstanden werden, dass selbst bei einer allfälligen Ausweitung des Amts- und Rechtshilferechts in einzelnen spezifischen Bereichen am Bankgeheimnis schweizerischer Prägung festgehalten wird.

## **L. Zusammenfassung und Antrag**

Die Motion ist vom Wortlaut her mit den bisher auf Bundesebene eingereichten Vorstössen praktisch identisch, ausser im Bereich Datenschutz. Obwohl die Wahrung des Bankkundengeheimnisses im Bundesparlament somit bereits thematisiert ist, unterstützt der Regierungsrat das Begehren, Art. 13 Abs. 1 BV mit dem Hinweis auf den Bankverkehr zu ergänzen und in diesem Sinne eine Standesinitiative einzureichen, weil damit ein positives Signal zu Gunsten des Finanzplatzes Schweiz ausgesandt wird.

Der Regierungsrat stellt Ihnen den **A n t r a g**,

- die Standesinitiative an die eidgenössischen Räte gemäss beiliegendem Schreiben zu beschliessen und
- die Motion der SVP-Fraktion (Vorlage Nr. 1082.1 - 11064) betreffend Einreichung einer Standesinitiative im Sinne dieser Ausführungen teilerheblich zu erklären (ohne Ergänzung von Art. 13 Abs. 2 BV) und als erledigt von der Geschäftsliste abzuschreiben.

Zug, 2. Dezember 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio

### **Beilage:**

Schreiben an die eidgenössischen Räte zur Standesinitiative