

# FINANZPLATZ SCHWEIZ



## EINE DOKUMENTATION

Juli 2001

Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Eidg. Finanzdepartement (EFD)



## EINLEITUNG

Die Merkmale des Finanzplatzes Schweiz sind seine Stabilität und Solidität, die Qualität seiner Dienstleistungen und Infrastrukturen, die lange Banken- und Versicherungstradition und die Kompetenz der Mitarbeiter, günstige rechtliche Rahmenbedingungen, eine mässige Besteuerung, seine Offenheit, der traditionell stabile Schweizer Franken sowie eine effiziente und konsequente Finanzmarktaufsicht. Diese Faktoren machen ihn zu einem wettbewerbsfähigen und weltweit anerkannten Finanzplatz mit breitem Angebot. Die im Vergleich mit anderen Schweizer Wirtschaftssektoren hohe Regulierungsdichte des Finanzsektors ist unbestritten und dient dem Gläubiger-, Funktions-, System- und Vertrauensschutz. Die Aufsicht und Regulierung des Finanzplatzes Schweiz verfolgt insbesondere auch das Ziel den Ruf und das Ansehen des Finanzplatzes zu bewahren. Die Globalisierung, Deregulierung sowie die technologischen Entwicklungen erfordern von den Behörden die Finanzmarktentwicklungen zu verfolgen und die Rahmenbedingungen laufend zu aktualisieren und zu optimieren.

Im Juli 1998 verfasste eine interdepartementale Arbeitsgruppe der Bundesverwaltung<sup>1</sup> eine Dokumentation über den Finanzplatz Schweiz mit den Zielen, eine konzise Übersicht über wichtige Themenbereiche und Entwicklungen im Bereich Finanzplatz Schweiz zu präsentieren und damit auch zu einer Versachlichung der Diskussion beizutragen. Die Schweiz verfügt über moderne, schlagkräftige Gesetze und Instrumente, um den Missbrauch des Finanzplatzes in Bezug auf die Geldwäscherei und das organisierte Verbrechen zu bekämpfen und um eine effiziente Zusammenarbeit mit anderen Staaten zur Aufrechterhaltung und Förderung der Finanzmarktstabilität und –integrität zu ermöglichen. Die vorliegende Dokumentation stellt eine Aktualisierung und eine Vervollständigung der früheren Fassung dar.

Die Dokumentation richtet sich primär an die Schweizer Vertretungen im Ausland, die Schweizer Delegationen in internationalen Organisationen sowie auch an andere am Schweizer Finanzplatz interessierte Stellen im In- und Ausland. Das Redaktionssekretariat wurde durch Martin Gisiger, wissenschaftlicher Adjunkt, EFV, Sektion Finanzmärkte und -dienstleistungen (Email: <mailto:martin.gisiger@efv.admin.ch>) und Markus Leitner, diplomatischer Mitarbeiter, EDA, Finanz- und Wirtschaftsdienst (Email: <mailto:markus.leitner@eda.admin.ch>) geführt. Gerne werden Anregungen und Kommentare entgegengenommen mit dem Ziel, diese Dokumentation auf dem neusten Stand zu halten. Die Dokumentation kann auch auf Internet abgerufen werden:

- <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/ecopo/chfin.html>
- <http://www.efd.admin.ch/d/dok/publik/finanzmarkt.htm>

Bern, im Juli 2001

---

<sup>1</sup> Unter dem Kopräsidium des Finanz- und Wirtschaftsdienstes des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten sowie der Eidgenössischen Finanzverwaltung des Eidgenössischen Finanzdepartements



# INHALTSVERZEICHNIS

		<b>Seite</b>
Kapitel I	Der Finanzplatz als integraler Teil der Schweizer Volkswirtschaft	1
Kapitel II	Die Auswirkungen des Euro auf den Finanzplatz Schweiz	4
Kapitel III	Offshore-Finanzplätze	7
Kapitel IV	Das Bankgeheimnis und die Sorgfaltspflicht in der Schweiz	11
Kapitel V	Bekämpfung von Geldwäscherei und organisiertem Verbrechen	16
Kapitel VI	Potentatengelder und Korruption	21
Kapitel VII	Steuerfragen	25
Kapitel VIII	Internationale Rechtshilfe und Amtshilfe	28
Kapitel IX	Internationale Finanzstabilität	32
Kapitel X	Transparenz und Anlegerschutz	35
Kapitel XI	Massnahmen der Schweiz im Zusammenhang mit nachrichtenlosen Vermögen und Nazi-Raubgut	37
Kapitel XII	Projekte	40
	Abkürzungsverzeichnis	44



# KAPITEL I

## DER FINANZPLATZ ALS INTEGRALER TEIL DER SCHWEIZER VOLKSWIRTSCHAFT

Als ausgesprochen exportorientiertes Land, bedeutender Finanzplatz und Nettokapitalexporteur ist das internationale Umfeld für die Schweiz von erstrangiger Bedeutung. Die Internationalisierung der Finanzbeziehungen verändert den Rahmen, innerhalb dessen schweizerische Firmen ihre Aussenbeziehungen abwickeln. Sie ist daher auch für die realwirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz von grosser Relevanz. Die Schweiz hat ein starkes Interesse an einem internationalen Finanzsystem, das für den Kapitalverkehr offen, aber dennoch stabil ist.

Der Schweizer Banken- und Versicherungssektor war in den neunziger Jahren von strukturellen Veränderungen geprägt. Firmenzusammenschlüsse erfolgten in hoher Kadenz nicht nur innerhalb der Finanzbranche, sondern auch sektor- und länderübergreifend. Allfinanzkooperationen haben stark zugenommen. Die Zahl der Banken in der Schweiz fiel von 495 im Jahre 1990 auf 376 Ende 2000 (Angaben SNB<sup>2</sup>). Der Bankensektor steigerte seinen Beitrag an die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung in den letzten Jahren trotz einem leichten Personalarückgang. Dieser strukturelle Wandel äusserte sich in einem bedeutenden Anstieg der Produktivität und somit der **Wertschöpfung** des Finanzsektors. Der geschätzte Anteil des gesamten Finanzsektors am Bruttoinlandprodukt (BIP) betrug im Jahre 1998 rund 10% (Angaben BFS).<sup>3</sup> Innerhalb von fünf Jahren nahm dieser Anteil um rund einen Drittel zu, was vor allem auf das Wachstum im Banken- sowie im sogenannten Parabankensektor (Finanzsektor exkl. Versicherungen und Banken) zurückzuführen ist. Eine traditionelle Stärke des Finanzplatzes Schweiz ist die Vermögensverwaltung, welche über die Hälfte der gesamten Bankenwertschöpfung begründet. Der Wertschöpfungsanteil der Versicherungen im Verhältnis zum Schweizer BIP war in den letzten Jahren konstant und beträgt rund 2%.

Mit einem Anteil von rund 5.7% an der **Gesamtbeschäftigung** erwirtschaftet der Finanzsektor rund 10% des BIP. Der gesamte Finanzsektor beschäftigt im Jahre 1998 rund 218'000 Personen, wovon rund 119'000 bei den Banken und 54'000 bei den (finanzsektorrelevanten) Versicherungen sowie rund 45'000 Beschäftigte bei den Treuhand-, Revisionsfirmen und den übrigen Finanzdienstleistern.

Der Schweizer **Börsenplatz** ist international gut positioniert. Für das vergleichsweise hohe Handelsvolumen an der Schweizer Börse SWX waren bisher vor allem die in Zürich gehandelten Schweizer "blue-chip"-Papiere (z.B. Nestlé, Novartis, Roche, UBS, Credit Suisse, ABB, etc.) ausschlaggebend. Der Anteil der Finanztitel am wichtigsten Index der Hauptwerte, dem Swiss Performance Index (SPI) betrug 1999 gemessen an der Börsenkapitalisierung annähernd 30%. Die SWX plant mit ihrer Beteiligung an Virt-x, einer neu gegründeten paneuropäischen "blue-chips" Handelsplattform in London einen Schritt in die Zukunft, wobei der Finanzplatz Schweiz den absehbaren Verlust im Handel mit "blue-chips" mit einer zunehmenden Bedeutung der Bereiche Handelsinformatik und grenzüberschreitendes Matching (back-office) kompensieren dürfte.

Der Finanzplatz Schweiz nimmt im **Vermögensverwaltungsgeschäft** eine weltweit führende Position ein. Dabei steht er im Konkurrenzverhältnis zu anderen bedeutenden Finanzplätzen. Infolge der demografischen Veränderungen und der daraus folgenden Stärkung des institutionellen Sparens sowie dem starken Vermögenszuwachs der "high net worth Individuals"<sup>4</sup>, ist die Vermögensverwaltung international ein stark umkämpfter Wachstumssektor geworden. Die Schweizerische Nationalbank schätzt die Höhe der auf dem Finanzplatz Schweiz in Kunden-

---

<sup>2</sup> <http://www.snb.ch/d/publikationen/publi.html>

<sup>3</sup> <http://www.bfs.admin.ch/>

<sup>4</sup> Personen mit liquiden Mitteln von über 1 Mio. US-Dollar.

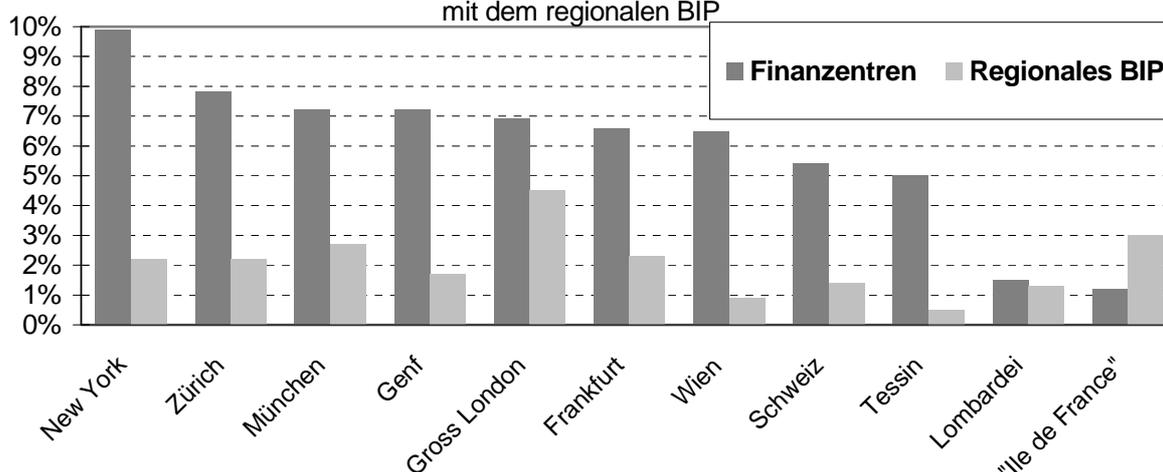
depots verwalteten Vermögen auf rund 3'800 Mrd. Franken<sup>5</sup>, wobei rund die Hälfte auf in-respektive ausländische Anleger entfällt. Im Vergleich dazu betrug das Schweizer Auslandvermögen (Aktiven) 1998 rund 1'640 Mrd. Franken.

Die global tätigen Schweizer Grossbanken und Versicherungskonzerne sind in den meisten Segmenten der internationalen Finanzmärkte aktiv und zählen zu den "global players". Gründe für diese bedeutende **Auslandaktivität** sind unter anderem wechselnde Kundenbedürfnisse in der Risiko-Diversifikation, Arbitragemöglichkeiten (Steuern, Zinsen, Wechselkurse), der Zuwachs grenzüberschreitender Finanzierungsbedürfnisse infolge intensiverer Handelsbeziehungen und höherer Direktinvestitionstätigkeit sowie auch steigende Erträge aus Skalen- und Verbundproduktion. Auch die Vermögensverwaltung vor Ort ("onshore") im Ausland wächst stark. Die wachsende Bedeutung des "onshore"-Geschäfts dürfte ein wichtiges Motiv für die hohen ausländischen Direktinvestitionen der Schweizer Banken und Versicherungen sein. Im Jahre 1999 investierten die Schweizer Finanzinstitute rund 20 Mrd. Franken in Beteiligungen und Tochtergesellschaften im Ausland. Die Versicherungsunternehmen werden zunehmend zu einer starken Konkurrenz der Banken in diesen Finanzmarkt-Aktivitäten. Im Übrigen beschäftigen Schweizer Finanzinstitute rund 130'000 Mitarbeiter im Ausland, dies entspricht rund 15% aller im Ausland von Schweizer Firmen Beschäftigten.

Einige **internationale Vergleichszahlen** vermögen die bedeutende Position des Schweizer Finanzplatzes im internationalen Wettbewerb aufzuzeigen. Gemäss Angaben von Eurostat<sup>6</sup> nehmen die Schweizer Banken mit einem Verhältnis der Bilanzaktiven zum BIP von rund 430% (GB: 270%; USA: 70%) im internationalen Vergleich einen Spitzenplatz ein. Die Höhe der Aktiven steht auch im Zusammenhang mit der starken internationalen Ausrichtung der Schweizer Banken. Gemessen am Volumen der verwalteten Anlagefondsvermögen nimmt die Schweiz den zehnten Rang ein. Die erste Position in dieser Sparte wird von den USA vor Frankreich und Luxemburg eingenommen<sup>7</sup>. Namhaftes Gewicht hat die Schweiz auch bei den Kapitalmarkt-Transaktionen. Die Schweizer Börse nahm 1999 weltweit bei den Börsenumsätzen sowie bei der Börsenkapitalisierung den zehnten Platz ein<sup>8</sup>. Im Jahr 1998 – noch vor der Einführung des Euro – war der Schweizer Franken im globalen Devisengeschäft nach dem US-Dollar, der deutschen Mark, dem japanischen Yen sowie dem britischen Pfund im fünften Rang der weltweit am meisten gehandelten Währungen<sup>9</sup>.

### Zunahme der Wertschöpfung 1995 - 99:

Vergleich der Finanzaktivitäten  
mit dem regionalen BIP



Daten: International Benchmark Club, BAK

<sup>5</sup> Monatsheft Juni 2000: da die Zahlen der monatlichen SNB-Erhebung nur 95% des Depotwerts der jährlichen Statistik abdecken wurde der Depotwert auf 100% berechnet.

<sup>6</sup> <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>

<sup>7</sup> Angaben OECD: <http://www.oecd.org/>

<sup>8</sup> Angaben SWX: [http://www.swx.com/top/index\\_en.html](http://www.swx.com/top/index_en.html)

<sup>9</sup> Angabe BIZ: [http://www.bis.org/publ/r\\_fx98.htm](http://www.bis.org/publ/r_fx98.htm)

Gemessen am Wachstum der durchschnittlichen jährlichen Wertschöpfung haben sich gemäss einer Studie des International Benchmark Club, Zürich (7.8%) und Genf (7.2%) in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre (1995 bis 1999) markant verbessert. New York verzeichnete in diesem Zeitraum mit 9.9% den höchsten Zuwachs. Die Spitzenposition von New York ist vor allem auf die hohe Wachstumsrate von 15.2% im Parabankensektor zurückzuführen. Auch in Zürich (10.9%) und London (10.4%) entwickelte sich der Parabankensektor ausserordentlich stark. Daneben ist in Zürich der Wertschöpfungszuwachs vor allem auch im Bankenbereich (8.6%) und in London auch im Versicherungssektor (9.4%) hoch.

# **KAPITEL II**

## **DIE AUSWIRKUNGEN DES EURO AUF DEN FINANZPLATZ SCHWEIZ**

### **1. WICHTIGE RAHMENBEDINGUNG FÜR DIE SCHWEIZ: DIE POLITIK DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK**

---

Mit der unwiderruflichen Festlegung der Umrechnungskurse der Währungen der Mitgliedsstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) begann am 1.1.1999 die dritte Stufe der WWU mit 11 Ländern der EU. Auf den 1.1.2001 trat Griechenland als 12. Mitglied bei. Dänemark, welches mit einer Volksabstimmung einen Beitritt zur WWU abgelehnt hat, Schweden und Grossbritannien bleiben gegenwärtig ausserhalb der WWU.

Vorerst existiert der Euro nur als Buchwährung. Noten und Münzen werden ab Januar 2002 zirkulieren. Die Europäische Zentralbank (EZB), welche von politischen Behörden der EU und der Mitgliedstaaten unabhängig ist, trägt die Verantwortung für die Geldpolitik für die gesamte WWU. Die Wahrung der Preisstabilität bildet das prioritäre Ziel der EZB. Preisstabilität wird dabei definiert als ein Preisanstieg von höchstens 2% pro Jahr gemessen am harmonisierten Index der Verbraucherpreise für das gesamte Gebiet der WWU. Die Strategie der EZB ruht auf zwei Säulen: Auf einem Geldmengenaggregat sowie einer Analyse der Preisentwicklung basierend auf einer Vielzahl von Indikatoren.

Auch für die Schweizerische Nationalbank (SNB) ist die Aufrechterhaltung der Preisstabilität prioritär. Die Definition von Preisstabilität ist praktisch identisch. Das geldpolitische Konzept der SNB (Zielband für den Dreimonats-Libor, Bekanntgabe einer Inflationsprognose) unterscheidet sich zwar von demjenigen der EZB, die geldpolitische "Philosophie" der beiden Notenbanken ist jedoch sehr ähnlich.

### **2. DIE WÄHRUNGSUNION UND DIE SCHWEIZ**

---

Die Schweiz ist zwar nicht Mitglied der WWU, sie ist jedoch aufgrund der engen Wirtschaftsbeziehungen mit den Ländern der WWU von der Einführung des Euro betroffen. Da über die Hälfte unserer Importe und Exporte mit den Ländern der WWU abgewickelt werden, ist der Wechselkurs zwischen dem Franken und dem Euro von grosser Bedeutung für die schweizerische Volkswirtschaft. Der Binnenmarkt und die Einführung des Euro führt innerhalb der WWU zu einem erhöhten Wettbewerbsdruck, insbesondere auch in der Finanzbranche. Dieser wird verstärkt durch die technologische Entwicklung und durch die verstärkte Internationalisierung im Finanzbereich. Der Finanzsektor ist daher nicht nur in der WWU, sondern auch weltweit einem starken und schnellen Wandel unterworfen.

Die Schweiz als wichtige Handelspartnerin der WWU ist von der Intensivierung des Wettbewerbs und von den dadurch beschleunigten strukturellen Veränderungen betroffen. Für die Schweiz stellt sich im Weiteren die Frage, inwiefern der reale Zinsbonus durch die Schaffung der Einheitswährung betroffen wird.

### **3. DAS PHÄNOMEN DER "ZINSINSEL SCHWEIZ"**

---

Mit dem Begriff realer Zinsbonus bzw. "Zinsinsel" wird das inflationsbereinigte tiefere Zinsniveau in der Schweiz gegenüber dem Ausland bezeichnet. Der Zinsbonus ist von volkswirtschaftlicher Bedeutung. Die Realzinsen in der Schweiz sind seit Jahrzehnten tiefer als im benachbarten Ausland. Ökonomisch relevant ist dabei die Differenz bei den realen (inflationsbereinigten)



konnte. Für den Finanzplatz Schweiz ist von grosser Bedeutung, ob der Franken weiterhin eine unabhängige Währung und deshalb für die internationalen Investoren eine valable Diversifikationswährung darstellt. Die bisherigen Erfahrungen deuten darauf hin, dass der Franken durchaus eine eigenständige Rolle spielen kann.

Es besteht Grund zur Annahme, dass der schweizerische Zinsbonus grundsätzlich weiterhin bestehen bleibt. Entscheidend dabei ist eine entsprechende Geldpolitik der SNB und die Beibehaltung eines günstigen regulatorischen und fiskalischen Umfelds.

Herr Werner Weber (Eidg. Finanzverwaltung, Telefon 031 323 29 54), Sekretär der interdepartementalen Arbeitsgruppe ‚Euro‘ gibt gerne Auskunft bei weiteren Fragen.<sup>11</sup>

## 4. FAZIT

---

Die Schweiz ist aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung mit der EU vom Euro betroffen, obwohl wir nicht Mitglied der EWU sind. Solange der Schweizerfranken als eigenständige Währung besteht, hat die SNB die Möglichkeit, ihre unabhängige Geldpolitik weiterzuführen. Damit dürfte auch die ‚Zinsinsel Schweiz‘ weiterhin Bestand haben. Für den Finanzplatz Schweiz ist wichtig, dass der Schweizerfranken eine interessante Diversifikationswährung darstellt. Allerdings bleibt die Schweizer Wirtschaft dabei dem Risiko von Währungsschwankungen ausgesetzt.

---

<sup>11</sup> Die Berichte der interdepartementalen Arbeitsgruppe ‚Euro‘ können wie folgt bezogen werden:

(1) "Die Verwendung des Euro in der Schweiz", März 1999: <http://www.efd.admin.ch/dok/publik/euroch.pdf>;

(2) "Die Schweiz und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion", Juni 1998:  
[http://www.efd.admin.ch/dok/publik/euro\\_g.pdf](http://www.efd.admin.ch/dok/publik/euro_g.pdf)

# KAPITEL III

## OFFSHORE-FINANZPLÄTZE

### 1. DEFINITION

---

Eine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs "Offshore-Finanzplatz" gibt es nicht. Vielfach wird beim Begriff "Offshore-Finanzplatz" davon ausgegangen, dass der Finanzplatz über einen Wettbewerbsvorteil verfügt, weil seine Regulierung und Überwachung nicht internationalen Standards entspricht. Meist impliziert der Begriff, dass eine mangelnde Finanzaufsicht und -stabilität, ein ungenügendes Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei, ein unvollständiges Steuerregime, mangelnde Transparenz oder eine fehlende internationale Zusammenarbeit die eigentliche "raison d'être" solcher "Offshore-Finanzzentren" sind. Oft wird "Offshore-Finanzplatz" mit Steuerparadies gleichgesetzt.

### 2. INTERNATIONALE AKTIVITÄTEN

---

Die verschiedenen internationalen Organisationen, die sich mit Fragen des Finanzplatzes befassen, behandeln die Frage der "Offshore-Finanzzentren" jeweils aus der ihnen eigenen Optik.

- Das UN Office for Drug Control and Crime Prevention<sup>12</sup> befasst sich vor allem mit dem Missbrauch von "Offshore-Finanzzentren" zu kriminellen Zwecken.<sup>13</sup> Das **Offshore-Forum der UNO** lud im März 2000 auf den "Cayman Islands" Behörden von rund 30 Finanzzentren ein, eine Reihe von international akzeptierten Minimalstandards zur Regulierung des Finanzplatzes und zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu übernehmen. Die Schweiz nahm an diesem Forum als Beobachterin teil.
- In der **OECD** stellt das "Forum über den schädlichen Steuerwettbewerb" seit 1998 eine Liste von Steuerparadiesen<sup>14</sup> zusammen, die potentiell schädliche Steuerregimes aufweisen und die sich international nicht kooperativ zeigen.<sup>15</sup> Die Schweiz nimmt als Beobachterin an den Arbeiten teil (s. Kapitel VII).
- Im Rahmen ihres Projektes "Euroshore" untersucht die **EU** die Aktivität des organisierten Verbrechens in "Offshore-Finanzzentren" und deren Gefahren für das EU-Finanzsystem.<sup>16</sup>
- Die **Financial Action Task Force (GAFI/FATF)**<sup>17</sup> hat im Juni 2000 eine erste Liste mit 15 Ländern zusammengestellt,<sup>18</sup> deren Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei schwere Mängel aufweist (s. Kapitel V).<sup>19</sup>
- 1999 setzten die G7-Länder das sog. **Financial Stability Forum (FSF)**<sup>20</sup> ein, um unter anderem die Risiken zu untersuchen, die von "Offshore-Finanzzentren" auf die internationalen Finanzmärkte ausgehen könnten. Der Bericht stellte Mängel in der Regulierung und Aufsicht bei "Offshore-Finanzzentren" fest und teilte rund 70 Finanzzentren in drei

---

<sup>12</sup> <http://www.undcp.org/>

<sup>13</sup> UN Office for Drug Control and Crime Prevention, "Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering", June 1998

<sup>14</sup> [http://www.oecd.org/daf/fa/harm\\_tax/harmtax.htm](http://www.oecd.org/daf/fa/harm_tax/harmtax.htm)

<sup>15</sup> OECD, Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue, April 1998

<sup>16</sup> Euroshore, Protecting the EU financial system from the exploitation of financial centres and offshore facilities by organised crime, January 2000

<sup>17</sup> <http://www.oecd.org/fatf/>

<sup>18</sup> [http://www.oecd.org/fatf/pdf/NCCT2000\\_en.pdf](http://www.oecd.org/fatf/pdf/NCCT2000_en.pdf)

<sup>19</sup> Financial Action Task Force, Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures, June 2000

<sup>20</sup> <http://www.fsforum.org/>

Offshore-Kategorien ein.<sup>21</sup> Die Schweiz wurde ebenfalls als "Offshore-Finanzzentrum" aufgeführt, wobei sie zusammen mit Luxemburg, Singapur und Hongkong in der höchsten Kategorie eingestuft wurde, deren regulatorische und aufsichtsrechtliche Rahmenbedingungen eine "gute Qualität" aufweisen.

Die Schweiz hat sich wiederholt gegen die Klassierung als "Offshore-Finanzzentrum" verwahrt, zumal die vom FSF angewandten Kriterien nicht auf die Schweiz zutreffen. Die Liste wurde zudem in intransparenter Weise erstellt und führt einige Finanzzentren mit einem hohen Anteil an internationalen Finanzgeschäften (z.B. New York, London) nicht als "Offshore-Finanzzentren" auf.

- Der **Internationale Währungsfonds (IWF)**, der ebenfalls Arbeiten im Bereich des "Offshore-Banking" unternommen hat<sup>22</sup>, erhielt vom FSF das Mandat, die aufgelisteten Länder im Hinblick auf die Einhaltung von international anerkannten Standards im Bereich der Finanzmarktgesetzgebung und –überwachung zu prüfen. Die Schweiz hat eine solche Überprüfung abgelehnt. Sie ist allerdings bereit, sich einem vom IWF organisierten Examen im Rahmen des **Financial Sector Assessment Program (FSAP)** zu stellen (s. Kapitel IX).

### 3. IST DIE SCHWEIZ EIN OFFSHORE-FINANZPLATZ?

Offshore-Kriterien	Situation in der Schweiz
Attraktiver Anbieter von Produkten und Dienstleistungen für Kunden, die im Ausland niedergelassen sind	Der Finanzplatz Schweiz ist wie New York oder London ein wichtiger Anbieter von grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen. Der Marktanteil des Finanzplatzes Schweiz im Bereich der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung wird auf 30-40% geschätzt. <sup>23</sup> Im Gegensatz zu vielen anderen Finanzplätzen wird in der Schweiz beim Marktzugang zu solchen Dienstleistungen nicht zwischen niedergelassenen und nicht niedergelassenen Kunden unterschieden.
Das Finanzgeschäft mit im Ausland niedergelassenen Kunden übersteigt das Volumen des Geschäfts mit Niedergelassenen deutlich	Obwohl der Anteil von internationalen Transaktionen auf einem Finanzplatz in einem bevölkerungsmässig kleinen Land aus naheliegenden Gründen tendenziell grösser sein müsste als auf Finanzmärkten in einem bevölkerungsmässig grösseren Land, trifft dieses Kriterium auf die Schweiz nicht zu. Der Anteil der von Niedergelassenen und Nicht-Niedergelassenen gehaltenen Wertschriften, die in der Schweiz deponiert sind, hält sich etwa die Waage. <sup>24</sup>
Das Offshore-Geschäft stellt einen wichtigen Anteil an der Gesamtwirtschaft dar	Die Schweiz verfügt nicht nur über einen bedeutenden Finanzsektor, sondern auch über einen wichtigen Handels- und Industriesektor. Der Beitrag des gesamten Finanzsektors zum BIP liegt bei ca. 10%.
Tiefe oder keine Steuern für Einkommen und Gewinne aus Finanzgeschäften oder Unternehmenstätigkeit	Die Besteuerung von Unternehmens- und Portfoliogewinnen liegt im Durchschnitt der OECD-Länder. Die gesamte Schweizer Steuerbelastung (Höhe der Steuereinnahmen in % des BIP) liegt ebenfalls im Durchschnitt der OECD-Länder und damit höher als in den USA, Japan oder Australien.
Staatliche Politik zur Anziehung von ausländischen Geschäften durch steuerliche Anreize	Wie viele andere OECD-Staaten auch, kennt die Schweiz eine Reihe von Vorzugssteuerregimen. Diese beschränken sich jedoch auf die kantonalen Steuern. Die schweizerische Bundessteuer kennt keine Vorzugsbesteuerung. Seit 1962 besteht ein Missbrauchsbeschluss gegen die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Doppelbesteuerungsabkommen. Dieser Beschluss dient der Vermeidung des sogenannten "treaty shopping".
Keine Verrechnungssteuer	Die Schweiz verfügt mit einer Verrechnungssteuer auf inländischen Kapitaleinkommen in der Höhe von 35% über die höchste Steuer dieser Art innerhalb der OECD. Die Steuer ist nach dem Schuldner-

<sup>21</sup> Financial Stability Forum, Report of the Working Group on Offshore Financial Centres, March 2000 (<http://www.fsforum.org/Press/P20000525.html>)

<sup>22</sup> IMF, Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues, Working Paper (WP/99/5), January 1999

<sup>23</sup> Merrill Lynch / Gemini Consulting, The World Wealth Report 1999

<sup>24</sup> Der Anteil inländischer Depotinhaber betrug Mitte Juni 2000 46.9%, derjenige der ausländischen Depotinhaber 53.1 %, Quelle: Schweizerische Nationalbank, Statistisches Monatsheft, 10/2000

	prinzip organisiert und unterscheidet nicht zwischen Niedergelassenen und Nicht-Niedergelassenen. Im Gegensatz zur Schweiz verfügt die Mehrheit der EU-Länder über keine Verrechnungssteuer.
Fehlende oder mangelhafte Finanzplatzgesetzgebung	Als Mitglied der G10, des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, der IOSCO (Internationale Vereinigung der Wertpapieraufseher) und der IAIS (Internationaler Verband der Versicherungsaufsichtsbehörden) hat die Schweiz sämtliche relevanten internationalen Empfehlungen zur Finanzplatzgesetzgebung umgesetzt.
Geringe Finanzplatzüberwachung	Die Bestimmungen des Bankengesetzes hinsichtlich der Eigenkapitalvorschriften oder der Bankenaufsicht entsprechen den höchsten internationalen Standards des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht. Auch in anderen Bereichen (z.B. Wertschriften, Versicherungen) entspricht die Schweizer Gesetzgebung den allgemein anerkannten internationalen Standards.
"Offshore-Banken" sind von einer Reihe von Vorschriften ausgenommen, die für "Onshore-Banken" gelten	Sämtliche Banken in allen Schweizer Kantonen unterstehen dem nationalen Bankengesetz und der vom Bankengesetz begründeten nationalen Bankenaufsicht. In der Schweiz gibt es kein Offshore-Bankenregime. Die aufsichtsrechtlichen, währungspolitischen und fiskalischen Bestimmungen gelten für alle Banken in der Schweiz in gleicher Weise. So bestehen einheitliche Vorschriften insbesondere im Bereich Rechnungslegung oder der Reserve- und Liquiditätshaltung.
Einfache und flexible Niederlassungs- und Zulassungsbestimmungen  Mangelhafte Regeln bei der Zulassung von Finanzinstitutionen	Die Niederlassungs- und Zulassungsbestimmungen entsprechen internationalen Standards. Eine gesetzliche oder aufsichtsrechtliche Unterscheidung zwischen den Aktivitäten von Niedergelassenen und Nicht-Niedergelassenen bzw. zwischen "Onshore"- und "Offshore"-Aktivitäten gibt es nicht. In der Schweiz gibt es weder "Offshore-Lizenzen" noch Vorzugsbehandlungen für "Offshore-Aktivitäten".
Finanzinstitutionen benötigen keine physische Präsenz	Banken, Versicherungen oder Fondsgesellschaften ohne physische Präsenz in der Schweiz sind nicht zugelassen.
Flexible Handhabung im Bereich "Trust" oder speziellen Unternehmensstrukturen	Das Schweizer Gesellschaftsrecht kennt keine "Trusts".
Strenges Bankgeheimnis  Lückenhafte Anforderungen bei der Identifikation von Bankkunden	Die Bank ist in jedem Fall über die Identität des wirtschaftlich Berechtigten eines Kontos informiert. Anonyme Konten existieren in der Schweiz nicht. Das Schweizer Bankgeheimnis ist nicht absolut. Die Schweizer Aufsichtsbehörden haben ungehinderten Zugang zu allen nötigen Bankinformationen. Internationale Zusammenarbeits- und Informationsaustauschabkommen mit ausländischen Überwachungs- und Strafverfolgungsbehörden existieren und entsprechen internationalen Standards. Das Schweizer Bankgeheimnis ist kein Hindernis für die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (z.B. Korruption, Geldwäscherei, Insiderhandel, Steuerbetrug). Zudem wird die internationale Amts- und Rechtshilfe effizient umgesetzt.
Lücken in der Gesetzgebung zur Bekämpfung der Geldwäscherei	Die Schweiz besitzt eines der modernsten Geldwäschereigesetze der Welt. Sie ist Gründungsmitglied der Financial Action Task Force (GAFI/FATF) und hat deren 40 Empfehlungen vollständig umgesetzt.
Mangelnde internationale Zusammenarbeit zwischen Amtsstellen und zwischen Strafverfolgungsbehörden <sup>9</sup>	In Strafsachen gewährt die Schweiz internationale Rechtshilfe; auch an Staaten, mit denen kein Rechtshilfeabkommen besteht oder die nicht Mitglied des entsprechenden Europäischen Übereinkommens sind. Die Schweiz wird jährlich in rund 1'500 Fällen um Rechtshilfe angegangen. Die nationale Bankenaufsicht der Schweiz (EBK) gewährt den Aufsichtsbehörden anderer Länder internationale Amtshilfe.

---

## 4. FAZIT

---

Der Begriff "Offshore-Finanzplatz" ist ein unscharfer Begriff, der sich für die Beurteilung der relevanten Eigenschaften eines Finanzplatzes (Stabilität, Regulierung und Überwachung, Transparenz, internationale Zusammenarbeit etc.) nicht eignet. Die Schweiz ist kein "Offshore-Finanzplatz", vor allem wenn der Begriff "offshore" im Zusammenhang mit "unterreguliert", "intransparent", "unkooperativ" etc. verwendet wird.

# KAPITEL IV

## DAS BANKGEHEIMNIS UND DIE SORGFALTSPFLICHT IN DER SCHWEIZ

### 1. ALLGEMEINES

---

#### 1.1. Was bedeutet das Bankgeheimnis?

Das Bankgeheimnis ist die Schweigepflicht der Banken, ihrer Vertreter und Mitarbeiter betreffend die geschäftlichen Angelegenheiten ihrer Kunden oder Dritter, von denen sie bei der Ausübung ihres Berufes Kenntnis erhalten haben. An das Bankgeheimnis gebunden sind ferner die Experten im Auftrag der Überwachungsbehörde sowie weitere Personen, die in Beziehung zur Bank stehen.

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.

#### 1.2. Auf welchen Rechtsgrundlagen beruht das Bankgeheimnis?

In der Schweiz basiert das Bankgeheimnis auf verschiedenen Rechtsgrundlagen. Das Bankgeheimnis ergibt sich einerseits aus dem **Zivilrecht**, insbesondere aus 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. Die Privatsphäre des Kunden wird zudem durch die allgemeinen Bestimmungen des schweizerischen Zivilgesetzbuches über den Persönlichkeitsschutz (SR 210; Art. 27 ff.)<sup>25</sup> sowie durch das Datenschutzrecht geschützt. Im übrigen bildet die Schweigepflicht keine Besonderheit des Bankierberufes, sondern gilt auch für andere Personen wie z.B. Ärzte, Rechtsanwälte, Notare und Geistliche.

Die **Bankengesetzgebung** betrachtet die zivilrechtlich begründete Schweigepflicht des Bankiers als seine 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 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen, SR 952.0)<sup>26</sup>. Allerdings werden im Bankengesetz ausdrücklich die Bestimmungen anderer Gesetze vorbehalten (z.B. Strafrecht, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht etc.), gemäss deren der Bankier verpflichtet ist, einer Behörde Auskunft zu geben oder vor Gericht auszusagen (s. Punkt 2 unten).

Schliesslich gilt, analog zum Bankenbereich, auch im Börsensektor eine Schweigepflicht (Art. 43 des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel; SR 954.1)<sup>27</sup>.

### 2. GRENZEN DES BANKGEHEIMNISSES

---

Als Geheimnisherr kann der Kunde die Bank jederzeit von ihrer Schweigepflicht entbinden und ihr gestatten bzw. sie sogar verpflichten, vom Bankgeheimnis erfasste Angaben zu offenbaren.

---

<sup>25</sup> <http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/210/a27.html>

<sup>26</sup> [http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/952\\_0/a47.html](http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/952_0/a47.html)

<sup>27</sup> [http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/954\\_1/a43.html](http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/954_1/a43.html)

Daneben bestehen eine Reihe von **gesetzlich definierten Grenzen des Bankgeheimnisses**. Die Bestimmungen des Zivilrechts, Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, Strafrechts, Verwaltungsstrafrechts sowie der Rechtshilfe in Strafsachen sehen Ausnahmen vom Bankgeheimnis vor (s. Kapitel V, VI, VII, VIII). So kann das Bankgeheimnis auf Anordnung einer richterlichen Behörde auch gegen den Willen des Kunden aufgehoben werden. Am häufigsten ist die Aufhebung des Geheimnisses im Strafbereich (z.B. im Rahmen eines Gerichtsverfahrens wegen Geldwäscherei).

### 3. SORGFALTSPFLICHTEN BEI ENTGEGENNAHME VON GELDERN

---

#### 3.1. Übersicht

In der Schweiz sind die **Banken, Versicherungen sowie auch der Parabankensektor** zu verstärkter Aufmerksamkeit gegenüber ihren Kunden verpflichtet. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen wird durch die Eidgenössische Bankenkommission (Banken, Effektenhändler, Börsen, Anlagefonds), das Bundesamt für Privatversicherung (Versicherungen), die Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Parabankensektor) sowie die Spielbankenkommission (Kasinos) überwacht. Diese organisatorische Teilung der Überwachungskompetenzen und -pflichten hat den Vorteil, dass effiziente massgeschneiderte Lösungen zur Anwendung gelangen, welche den Eigenheiten der überwachten Bereiche Rechnung tragen.

#### 3.2. Die Sorgfaltspflicht der Banken

Bei der Annahme und der Aufbewahrung von Kundengeldern haben die Banken im Hinblick auf das Vertrauen des Publikums in ein korrektes Bankensystem (Vertrauens- oder Rufschutz) verschiedene Sorgfaltspflichten zu beachten. Einzelne dieser Pflichten hat die EBK seit Ende der 70er Jahre einzelfallweise gestützt auf das bankengesetzliche Gebot der einwandfreien Geschäftstätigkeit entwickelt.

Den Rahmenerlass im Bereich der Sorgfaltspflichten bei der Entgegennahme von Kundengeldern bildet das Geldwäschereigesetz von 1997 (GWG), welches am 1. April 1998 in Kraft getreten ist.<sup>28</sup> Zu beachten sind weiter die Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB) über Geldwäscherei, mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften und kriminelle Organisationen sowie über das Melderecht<sup>29</sup>, welche seit dem 1. August 1990 respektive 1. August 1994 in Kraft sind. Diese Pflichten sind durch die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) in ihren Geldwäscherei-Richtlinien von 1991 konkretisiert worden. Diese Richtlinien enthalten seit 1998 Anweisungen zur besonderen Behandlung von Geldern politisch exponierter Personen (s. Kapitel V und VI).<sup>30</sup>

Die Banken unterstehen zudem den von der Schweizerischen Bankiervereinigung erarbeiteten Selbstregulierungsvorschriften, insbesondere der "Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken bei der Annahme von Vermögenswerten sowie der Anwendung des Bankgeheimnisses" (**Sorgfaltspflichtvereinbarung**) vom 1. Juli 1977 (überarbeitet 1982, 1987, 1992 und 1998, letztmals zwecks Anpassung an das GWG).<sup>31</sup> Die Vereinbarung verbietet unter anderem die **aktive Hilfeleistung zur Kapitalflucht** und zur Täuschung von schweizerischen oder ausländischen Behörden (Steuerbehörden, Zoll, Gerichte usw.). Die Sorgfaltspflichtvereinbarung hat sich im Laufe der Jahre als ein schlagkräftiges Überwachungsinstrument erwiesen. Die EBK betrachtet die Achtung der Vereinbarung als Mindeststandard zur Erfüllung der Voraussetzung einer einwandfreien Geschäftstätigkeit.

---

<sup>28</sup> <http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/9/955.0.de.pdf>

<sup>29</sup> s. auch seit 1. April die Meldepflicht gem. Art. 9 GWG.

<sup>30</sup> <http://www.ebk.admin.ch/d/publik/rundsch/98-1.pdf>

<sup>31</sup> <http://www.swissbanking.org/Pages/framesetpublikationen.htm>

Im Bereich des internationalen "Private Banking" hat im Oktober 2000 eine Reihe von internationalen Banken, darunter die Credit Suisse Group und die UBS AG Richtlinien zur Bekämpfung der Geldwäscherei mit globalem Anspruch ausgearbeitet und veröffentlicht. Diese Richtlinien, die im wesentlichen auf den bestehenden schweizerischen Regelungen basieren, werden nach dem Tagungsort der Entstehung, "**Wolfsberg Anti Money Laundering Principles**"<sup>32</sup> genannt.

Im Wesentlichen haben die Banken in der Schweiz die folgenden Sorgfaltspflichten zu beachten:

**a. Keine Vermögenswerte aus Verbrechen oder Korruption**

Organe oder Angestellte der Finanzintermediäre machen sich der Geldwäscherei strafbar, wenn sie eine Handlung vornehmen, welche geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, von denen sie wissen oder annehmen müssen, dass sie aus einem Verbrechen herrühren. Bei den Finanzintermediären dürfen somit wissentlich keine Vermögenswerte aus Verbrechen angenommen, aufbewahrt, angelegt oder übertragen werden.

**b. Organisationspflichten (inkl. Ausbildung)**

Die Banken sind seit dem 1. Mai 1992 verpflichtet, interne Weisungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu erlassen. Sie müssen ihr Personal schulen und eine Geldwäscherei-Fachstelle bezeichnen, welche die internen Weisungen vollzieht und die Linienverantwortlichen in der Bekämpfung der Geldwäscherei berät.

**c. Identifizierung des Vertragspartners**

Die Banken müssen ihre Kunden kennen ("**know your customer**"). Sie haben deshalb ihre Vertragspartner bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen aufgrund eines beweiskräftigen Dokumentes zu identifizieren. Die Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken (VSB) regelt einlässlich, wie und wann eine Bank die Identität eines Vertragspartners festzustellen hat. Die Verletzung der Identifizierungsregeln wird von der unabhängigen Aufsichtscommission VSB geahndet und ist mit einer Konventionalstrafe von bis zu SFr. 10 Mio. bedroht.

In der Schweiz existieren demnach **keine anonymen Konten**. Dagegen gibt es die sog. "**Nummernkonten**". Ein Nummernkonto kann ein Kontokorrent-Konto, Sparkonto, Depositenkonto oder Wertschriftendepot sein, für welches der Name des Gläubigers oder Einlegers durch eine Nummer ersetzt wird. Trotzdem bleibt die Bank verpflichtet, den Kontoinhaber und gegebenenfalls den tatsächlichen wirtschaftlich Berechtigten des Kontos zu kennen. Nur ein kleiner Kreis von Bankangestellten hat Zugang zu den Kontoinformationen (Unterlagen usw.).

**d. Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten**

Ist die Vertragspartei mit der wirtschaftlich berechtigten Person nicht identisch oder bestehen daran Zweifel, haben die Banken vom Vertragspartner eine schriftliche Erklärung darüber einzuholen, wer die wirtschaftlich berechtigte Person ist. Eine Verletzung dieser Pflicht wird von der VSB sanktioniert und kann überdies strafbar sein.

**e. Abklärung ungewöhnlicher Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen**

Die Banken müssen die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung abklären, wenn sie ungewöhnlich erscheint und ihre Rechtmässigkeit nicht erkennbar ist oder wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen.

**f. Meldung verdächtiger Geschäftsbeziehungen**

Weiss eine Bank nach durchgeführten Abklärungen oder hat sie einen begründeten Verdacht, dass die Vermögenswerte in einem Zusammenhang mit Geldwäscherei stehen, dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen, muss sie der Meldestelle für Geldwäscherei<sup>33</sup> unverzüglich Meldung erstatten.

---

<sup>32</sup>Der Wolfsberg ist ein Kongresszentrum der UBS AG. <http://www.wolfsberg-principles.com/>

<sup>33</sup>[http://www.admin.ch/bap/d/themen/geld/i\\_index.htm](http://www.admin.ch/bap/d/themen/geld/i_index.htm)

### **g. Kontrolliertes Weiterführen oder Abbruch der Geschäftsbeziehung**

Führt eine Bank eine Geschäftsbeziehung trotz Zweifel, aber ohne einen begründeten Verdacht und ohne die zuständigen Behörden zu informieren weiter, hat sie den Verlauf der Geschäftsbeziehung zu überwachen. Bricht eine Bank die Geschäftsbeziehung ab, ohne die zuständigen Behörden zu informieren, darf sie den Rückzug der Vermögenswerte nur in einer Form gestatten, welche es den kantonalen Strafverfolgungsbehörden nötigenfalls erlaubt, die Spur weiter zu verfolgen ("paper trail"). Die Bank soll die Geschäftsbeziehung nicht abrechnen oder den Abzug grösserer Beträge nicht zulassen, wenn konkrete Anzeichen bestehen, dass behördliche Sicherstellungsmassnahmen unmittelbar bevorstehen.

### **h. Sperre verdächtiger Vermögenswerte**

Eine Bank, die eine Meldung an die kantonalen Strafverfolgungsbehörden oder an die Meldestelle für Geldwäscherei erstattet hat, muss die gemeldeten Vermögenswerte unverzüglich sperren.

## **3.3. Sorgfaltspflicht anderer Finanzdienstleister**

Die Sorgfaltspflichten bei der Entgegennahme fremder Gelder gelten in der Schweiz auch für den **Parabankensektor** sowie die **Versicherungen**<sup>34</sup>. Dies ermöglicht eine möglichst breite Bekämpfung der Geldwäscherei auf dem Finanzplatz Schweiz (s. Kapitel V).

## **4. VERGLEICH: DAS BANKGEHEIMNIS IM AUSLAND**

---

Eine Vielzahl von Staaten (z.B. Deutschland, Frankreich, Belgien, Italien, Grossbritannien und USA) kennen ein "Bankgeheimnis", dessen Umfang je nach Gesetzssystem variiert. Die Bestimmungen Österreichs und Luxemburgs zum Bankgeheimnis sind der schweizerischen Regelung sehr ähnlich und gehen in manchen Punkten über diese hinaus.

## **5. OECD-BERICHT ÜBER DEN ZUGANG ZU BANKINFORMATIONEN FÜR STEUERLICHE ZWECKE**

---

Der OECD-Fiskalausschuss hat im April 2000 nach vierjähriger Arbeit einen Expertenbericht über den verbesserten Zugang von Steuerbehörden zu Bankinformationen verabschiedet. Weil die Empfehlungen des Berichts der schweizerischen Rechtsordnung entsprechen und der Bericht bei Bankinformationen die Legitimität des Schutzes der Privatsphäre anerkennt, hat ihm die Schweizer Vertretung im Fiskalausschuss zugestimmt. Eine Mehrheit der OECD-Mitglieder hätte es begrüsst, wenn der Bericht alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet hätte, den Steuerbehörden einen uneingeschränkten Zugang zu Bankinformationen für sämtliche steuerliche Zwecke einzuräumen.

Der Bericht enthält drei konkrete Massnahmen, die den Mitgliedstaaten empfohlen werden, um den Zugang zu Bankinformationen für Steuerbehörden zu verbessern:

- a. Eine erste Massnahme sieht die **Abschaffung von anonymen Konten** vor. Die Schweiz ist davon nicht betroffen, sind doch schweizerische Banken in jedem Fall verpflichtet, die Identität ihrer Kunden festzustellen. Anonyme Bankverbindungen sind in der Schweiz nicht zulässig.

---

<sup>34</sup> Dem Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GWG) unterstellt sind gemäss Art. 2, Abs. 2 lit.c, „die Versicherungseinrichtungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz, welche die direkte Lebensversicherung betreiben oder Anteile eines Anlagefonds anbieten oder vertreiben“.

- b. Auch die zweite Massnahme, welche die **Aufhebung des fiskalischen Eigeninteresses** als Bedingung für den Informationsaustausch fordert, findet auf die Schweiz keine Anwendung.
- c. Die dritte Massnahme empfiehlt eine Überprüfung und Aufhebung von Einschränkungen hinsichtlich des Zugangs der Steuerbehörden zu Bankinformationen in Fällen, in denen ein steuerstrafrechtlich relevantes Verhalten zugrunde liegt.

Der Fiskalausschuss der OECD wird die bezüglich des Buchstabens c. gemachten Fortschritte periodisch, erstmals Ende 2002, untersuchen. Die Schweizer Steuerbehörden haben bereits heute die Möglichkeit, zur Verfolgung von Steuerbetrugsdelikten Bankinformationen zu beschaffen. Auch können solche Bankinformationen auf dem Rechtshilfeweg - im Verhältnis zu den USA auch auf dem Amtshilfeweg - an andere Staaten weitergegeben werden. Die Schweiz erreichte, dass der Bericht das **Prinzip der doppelten Strafbarkeit** nicht aufhebt. Nach diesem Prinzip muss der im Rechtshilfesuch dargelegte Sachverhalt auch im ersuchten Staat strafrechtlich verfolgt werden. Für die Schweiz bedeutet dies, dass die einfache Steuerhinterziehung nicht von dieser Massnahme betroffen ist (s. Kapitel VII). Der Bericht hält jedoch fest, dass das Prinzip der doppelten Strafbarkeit die Zusammenarbeit beeinträchtigen kann, und dass die Mitgliedstaaten aufgerufen sind, bilaterale Lösungen zu suchen, damit in der Praxis Bankinformationen ausgetauscht werden können.

Während die Schweiz ihren Vorbehalt gegenüber Art. 26 des OECD-Musterabkommens bestätigte, hat sie sich bereit erklärt, die Möglichkeit zu prüfen, allenfalls im Rahmen einer Neuaushandlung von Doppelbesteuerungsabkommen, im Fall von Steuerbetrug (nicht aber bei einfacher Steuerhinterziehung) auch **Amtshilfe** zu gewähren, wie sie dies bereits mit den USA tut. Dies hätte nebst einer administrativen Erleichterung der Zusammenarbeit den Vorteil, dass Informationen, welche bislang aufgrund des Spezialitätsprinzips ausschliesslich für die Justizbehörden zur Verfolgung von Steuerbetrug erhältlich waren (s. Kapitel VIII), neu auch amtshilfeweise den Steuerbehörden für die korrekte Steuerveranlagung zur Verfügung stünden.

## 6. FAZIT

---

Das schweizerische Bankgeheimnis ist nicht absolut und bildet kein Hindernis bei der Strafverfolgung. Die Banken in der Schweiz unterliegen einem umfassenden Pflichtenkatalog bei der Annahme und Aufbewahrung von Kundengeldern. Der Finanzplatz Schweiz hat kein Interesse an Geldern deliktischer Herkunft und verfügt daher über ein zweckmässiges Dispositiv zur Abwehr unerwünschter Gelder. Das geltende regulatorische Umfeld geht im internationalen Vergleich sehr weit.

# KAPITEL V

## BEKÄMPFUNG VON GELDWÄSCHEREI UND ORGANISIERTEM VERBRECHEN

### 1. BEKÄMPFUNG DER GELDWÄSCHEREI

---

Der Finanzsektor wird immer wieder missbraucht, um Gelder aus illegalen Tätigkeiten in den legalen Wirtschaftskreislauf einzuspeisen. Vor allem die grossen Geldsummen aus dem Drogen-, Menschen- und Waffenhandel wie auch aus Korruption stehen im Zentrum des Interesses.

Wie andere grosse Finanzplätze auch, wurde der Finanzplatz Schweiz missbräuchlich für die Anlage, ("placement"), Umschichtung ("layering") und Wiedereinspeisung ("integration") von Kapital krimineller Herkunft verwendet. Heute betrifft die **Missbrauchsgefahr** vor allem die Phasen zwei und drei ("layering" und "integration").

Ab Anfang der 80er Jahre ergriffen die schweizerischen Behörden und die Banken Massnahmen gegen den drohenden Missbrauch des Finanzplatzes durch kriminelle Organisationen. Insbesondere wurden auf nationaler und internationaler Ebene **zahlreiche Massnahmen zur Bekämpfung** der Geldwäscherei verabschiedet.

Dem schweizerischen **Bankgeheimnis** wurde ein ungebührender Schutz von Kriminellen unterstellt. Dieser Vorwurf ist falsch, denn im Rahmen einer Strafverfolgung wird das Bankgeheimnis systematisch aufgehoben.

#### 1.1. Nationale Ebene

##### 1.1.1 Strafrechtliche Normen

Das schweizerische Strafgesetzbuch wurde in mehreren Punkten ergänzt, um den Missbrauch des Finanzplatzes zu Zwecken der Geldwäscherei zu bekämpfen.

Am 1. August 1990 sind die **Artikel 305bis**<sup>35</sup> und **305ter StGB**<sup>36</sup> in Kraft getreten. Art. 305bis ahndet die Geldwäscherei; sie wird definiert als Handlung, welche die Ermittlung der Herkunft, Auffindung oder Einziehung von Vermögenswerten, die aus einem Verbrechen herrühren, vereiteln soll. Geldwäscherei ist unabhängig vom Begehungsort der Vortat strafbar. Art. 305ter bestraft die **mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften**, insbesondere die Unterlassung der Feststellung der Identität des wirtschaftlich Berechtigten.

Art. 305ter wurde durch Absatz 2, der am 1. August 1994 in Kraft getreten ist, verstärkt: er berechtigt Bankiers und Finanzintermediäre, den Behörden Informationen und Wahrnehmungen zu melden, die darauf schliessen lassen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen stammen.

##### 1.1.2. Geldwäschereigesetz

Das Bundesgesetz über die Geldwäscherei (GWG) ist am 1. April 1998 in Kraft getreten.<sup>37</sup> Dieses Gesetz ergänzt die erwähnten Bestimmungen des StGB. Es wird einheitlich auf **alle Finanzintermediäre** angewandt - Personen, die berufsmässig fremde Vermögenswerte annehmen oder aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen (z.B. Banken,

---

<sup>35</sup> [http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/311\\_0/a305bis.html](http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/311_0/a305bis.html)

<sup>36</sup> [http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/311\\_0/a305ter.html](http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/311_0/a305ter.html)

<sup>37</sup> <http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/9/955.0.de.pdf>

Treuhandgesellschaften, Vermögensverwalter, Wertpapierhändler, Fondsleitungen, Anwälte und Notare, die Post, Edelmetallhändler, Geldtransfer- oder Wechselstuben). Neben dem Bankensektor wird damit der Parabankenbereich vom Gesetz erfasst.

Das Gesetz auferlegt den Finanzintermediären neue Verpflichtungen organisatorischer (Ausbildung des Personals, interne Kontrollen) und funktioneller Art (Identifizierung der Vertragspartei, Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person, Abklärung der wirtschaftlichen Hintergründe einer Transaktion bei Anhaltspunkten auf Geldwäscherei, Archivierungspflicht für Belege). Das Gesetz verpflichtet alle Finanzintermediäre, die wissen oder den begründeten Verdacht haben, dass in einer Geschäftsbeziehung Geldwäscherei vorliegt, der Meldestelle für Geldwäscherei **Meldung zu erstatten**. Die durch das GWG eingesetzte Meldestelle ist dem Bundesamt für Polizeiwesen angegliedert.

Die Missachtung der Unterstellungspflicht wird mit Busse geahndet, die das Eidgenössische Finanzdepartement verhängt.

### 1.1.3. Bankenaufsicht

Das Bankengesetz begründet eine unabhängige Bankaufsichtsbehörde, die **Eidgenössische Bankkommission** (EBK). Auf Antrag und sofern die entsprechenden Auflagen erfüllt sind, erteilt die EBK eine Bewilligung zur Geschäftstätigkeit als Bank. Zu den Auflagen gehört die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung, die auch nach den Verpflichtungen des GWG beurteilt wird. Die EBK kann jederzeit nachprüfen, ob eine Bank diese Voraussetzungen noch erfüllt; trifft dies nicht zu, kann sie die Bewilligung entziehen.

Die EBK hat Richtlinien zu den Verpflichtungen der Banken und Wertpapierhändlern bei der Entgegennahme von Vermögenswerten erarbeitet. So hat sie insbesondere "Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei"<sup>38</sup> herausgegeben, welche 1998 an die Erfordernisse des GWG angepasst worden sind (Rundschreiben 98/1).

### 1.1.4. Selbstregulierung des Bankensystems

Die Banken unterstehen zudem den von der Schweizerischen Bankiervereinigung erarbeiteten Selbstregulierungsvorschriften (s. Kapitel IV), insbesondere der "Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken bei der Annahme von Vermögenswerten sowie der Anwendung des Bankgeheimnisses" vom 1. Juli 1977 (überarbeitet 1982, 1987, 1992 und 1998).<sup>39</sup>

### 1.1.5. Überwachung der Privatversicherungen

Versicherungseinrichtungen mit Aktivitäten im direkten Lebensversicherungsgeschäft sind der Überwachung durch das Bundesamt für Privatversicherungswesen (BPV) unterworfen, auch betreffend das GWG.

Im Bereich Versicherungen wurde per 1. Januar 1999 der Verein "Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes" gegründet mit dem Zweck des Betriebs einer Selbstregulierungsorganisation (SRO) im Sinne der Bestimmungen des GWG für die in der Schweiz tätigen Versicherungsgesellschaften<sup>40</sup>. Die Rahmenverpflichtungen dieser SRO werden des Weiteren in der Verordnung des BPV über die Bekämpfung der Geldwäscherei geregelt.<sup>41</sup>

### 1.1.6. Überwachung und Selbstregulierung des Parabankensektors

Die durch das GWG eingesetzte und der Eidgenössischen Finanzverwaltung angeschlossene **Kontrollstelle** überwacht die Finanzintermediäre des Parabankensektors, ausgenommen jene,

---

<sup>38</sup> <http://www.ebk.admin.ch/d/publik/rundsch/98-1.pdf>

<sup>39</sup> <http://www.swissbanking.org/Pages/framesetdpublikationen.htm>

<sup>40</sup> Weitere Angaben über die Selbstregulierung sind auf der Homepage des Schweizerischen Versicherungsverbands abrufbar: <http://www.svv.ch/>

<sup>41</sup> <http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/9/955.032.de.pdf>

die bereits einer spezialgesetzlichen Aufsicht (durch EBK oder BPV) unterstehen.<sup>42</sup> Die Kontrollstelle übt entweder eine direkte Aufsicht aus oder kontrolliert die **Selbstregulierungsorganisationen** der Berufsorganisationen. Das GWG beruht auf dem Grundsatz der Selbstregulierung; die direkte Unterstellung der Finanzintermediäre unter die Kontrollstelle erfolgt nur subsidiär. Die Finanzintermediäre mussten bis März 2000 einem derartigen Organ beitreten oder sich direkt der Kontrollbehörde unterstellen. Die Selbstregulierungsorganisationen können gegen ihre Mitglieder Sanktionen (z.B. Konventionalstrafen) verhängen.

Die Kontrollstelle kann Massnahmen gegen die Selbstregulierungsorganisationen und die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre ergreifen (z.B. Entzug der Anerkennung oder Bewilligung, Liquidation der Firma des Finanzintermediärs).

## 1.2. Internationale Ebene

Die Schweiz hat sich am Abschluss der **Erklärung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht** aktiv beteiligt. Dieser Ausschuss legte 1988 den ersten internationalen Verhaltenskodex für Banken fest mit dem Ziel, den Missbrauch des Bankensektors für die Geldwäscherei zu verhüten.

Die Schweiz hat sich von Beginn weg an den Arbeiten der von der G7 im Juli 1989 geschaffenen Arbeitsgruppe "Finanzielle Massnahmen gegen die Geldwäscherei" (**GAFI/FATF** Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux) beteiligt.<sup>43</sup> Dem GAFI/FATF gehören heute die meisten OECD-Länder an. Die Schweiz hat an der Ausarbeitung der 40 Empfehlungen des GAFI/FATF aktiv mitgearbeitet. Die Empfehlungen bilden einen international anerkannten Standard für Massnahmen, die ein Land zur wirksamen Bekämpfung der Geldwäscherei ergreifen muss. Die Massnahmen betreffen die Rechts- und Finanzsysteme der Staaten sowie die internationale Zusammenarbeit. Die Schweiz hat diese Empfehlungen in ihre Rechtsordnung umgesetzt (Strafgesetzbuch, Geldwäschereigesetz). Zahlreiche Empfehlungen des GAFI/FATF orientieren sich im übrigen an den Normen der Sorgfaltspflichtvereinbarung zwischen der Schweizerischen Bankiervereinigung und den Schweizer Banken (s. Punkt 1.1.4.).<sup>44</sup>

Das GAFI/FATF hat am 22. Juni 2000 einen Bericht mit einer **Liste von 15 "nicht-kooperierenden" Ländern und Gebietschaften** bei der Geldwäschereibekämpfung veröffentlicht.<sup>45</sup> Der Bericht und die Liste sind im Zusammenhang mit ähnlichen Arbeiten des **OECD-Forums gegen den schädlichen Steuerwettbewerb** und des **Financial Stability Forums** (Rolle von "Offshore-Finanzzentren" bei der Bankenüberwachung) zu sehen (s. Kapitel III).<sup>46</sup> Anhand von 25 Kriterien, welche sich an den 40 GAFI/FATF-Empfehlungen orientieren, untersuchte das GAFI/FATF eine Reihe von Staaten und Gebietschaften und beurteilte, ob diese mit einer ungenügenden Gesetzgebung oder Praxis die internationalen Bemühungen gegen die Geldwäscherei behinderten. Gegenstand der Beurteilung bildete der gegenwärtige Stand der Gesetzgebung; geplante Änderungen wurden nicht berücksichtigt. Als unmittelbare Folge des Berichts wandte das GAFI/FATF seine Empfehlung 21 an, d.h. den Finanzinstituten der Mitgliedstaaten wurde empfohlen, **bei Transaktionen mit Instituten aus den auf der Liste aufgeführten Ländern besondere Vorsicht walten zu lassen**. Die Schweiz hat sich als Mitgliedstaat an den Arbeiten des GAFI/FATF beteiligt. Als wichtiger Finanzplatz mit einer modernen Gesetzgebung gegen die Geldwäscherei hat sie ein nachdrückliches Interesse, dass die gleichen Regeln weltweit auf allen Finanzplätzen gelten. Die Schweiz hat sich im GAFI/FATF dafür eingesetzt, dass die Beurteilungskriterien den 40 GAFI/FATF-Empfehlungen entsprechen und auf alle Ländern und Gebietschaften gleich angewandt werden.

Die Schweiz bestand im Sommer 1998 mit Erfolg auch ihr zweites **GAFI/FATF-Länderexamen**, welches die Überprüfung ihrer Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei zum Inhalt hatte. Das GAFI/FATF beurteilte die Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei

---

<sup>42</sup> <http://www.admin.ch/efv/gwg/d/index1.htm>

<sup>43</sup> <http://www.oecd.org/fatf/>

<sup>44</sup> <http://www.swissbanking.org/Pages/framesetdpublikationen.htm>

<sup>45</sup> [http://www.oecd.org/fatf/pdf/NCCT2000\\_en.pdf](http://www.oecd.org/fatf/pdf/NCCT2000_en.pdf)

<sup>46</sup> <http://www.fsforum.org/>

insgesamt als positiv. Es hob namentlich das neue Geldwäschereigesetz hervor, das am 1. April 1998 in Kraft getreten war. Dank diesem Gesetz entsprechen die Schweizer Vorkehrungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei den Empfehlungen des GAFI/FATF.

Am 11. Mai 1993 hat die Schweiz das **Übereinkommen Nr. 141 des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten** unterzeichnet.<sup>47</sup> Die Konvention sowie das Gesetz über die Rechtshilfe in Strafsachen erlauben der Schweiz eine effiziente Zusammenarbeit auf internationaler Ebene im Kampf gegen das grenzüberschreitende Verbrechen. Dabei sind primär auch die Finanzinstrumente, deren sich das internationale Verbrechen bedient, im Visier (s. Kapitel VIII).

Ein Bericht einer französischen Parlamentarierdelegation ("**Bericht Montebourg**"), der im Februar 2001 veröffentlicht wurde, kritisiert zahlreiche Aspekte der Schweizer Gesetzgebung und Praxis zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Der Bericht bewertet die Anstrengungen der Schweiz im Kampf gegen die Finanzkriminalität allerdings einseitig und zum Teil polemisch. Unerwähnt bleibt die im internationalen Vergleich führende Rolle der Schweiz bei der Geldwäschereibekämpfung im Nicht-Banken-Sektor. Die Schlussfolgerungen stehen zudem im Widerspruch zu den Ergebnissen internationaler Gremien, die der Schweiz einen hohen Standard bei der Bekämpfung der Geldwäscherei attestieren.

## 2. BEKÄMPFUNG DES ORGANISIERTEN VERBRECHENS

---

Besondere Merkmale des organisierten Verbrechens sind seine komplexen Strukturen und seine internationale Verbreitung. Wesentliche Probleme schafft die Tatsache, dass kriminelle Organisationen im Laufe der letzten Jahre in die Politik-, Wirtschafts- und Finanzsysteme zahlreicher Staaten vorgedrungen sind und ihre illegalen Aktivitäten mit legalen Aktivitäten verflochten haben. Deswegen lässt sich das organisierte Verbrechen besonders schwer orten und verfolgen. Die klassischen Instrumente der Strafverfolgung mussten deshalb angepasst und verbessert werden, damit die Schweiz diese neue Verbrechensform effizient bekämpfen kann.

### 2.1 Nationale Ebene

Nach schweizerischem Strafrecht sind alle im Rahmen des organisierten Verbrechens begangenen Straftaten (Geldwäscherei, Korruption, Betrug, Drogenhandel, Waffenhandel usw.) "per se" strafbar. Das Strafrecht erleichtert sodann Ermittlungsverfahren in bezug auf solche Straftaten. So kann der Richter im Laufe eines Gerichtsverfahrens die Aufhebung des Bankgeheimnisses anordnen und von der Bank Auskünfte zu bestimmten Konten anfordern. Das schweizerische Bankgeheimnis steht also der Verfolgung und Verurteilung von Mitgliedern des organisierten Verbrechens nicht im Wege.

Am 1. August 1994 hat der schweizerische Gesetzgeber diese Bestimmungen verbessert und verschiedene Artikel zur **Bekämpfung des organisierten Verbrechens** (Art. 260ter Ziff. 1 Strafgesetzbuch; StGB: Straftatbestandsmerkmale der Beteiligung an einer kriminellen Organisation)<sup>48</sup> sowie zur **Verschärfung** der Massnahmen betreffend die Einziehung von Vermögenswerten aus strafbaren Handlungen (Art. 58<sup>49</sup> bis 60 StGB<sup>50</sup>) verabschiedet.

Im Jahr 1994 wurden zudem im Bundesamt für Polizeiwesen die kriminalpolizeilichen Zentralstellendienste geschaffen. Deren Aufgabe ist, Ermittlungen in den Bereichen Betäubungsmittelhandel und Falschgeld durchzuführen, die Koordination der Ermittlungsverfahren zwischen der Schweiz und dem Ausland zu gewährleisten sowie sämtliche Informationen über die organisierte Kriminalität zu prüfen.

---

<sup>47</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/141.htm>

<sup>48</sup> [http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/311\\_0/a260ter.html](http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/311_0/a260ter.html)

<sup>49</sup> [http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/311\\_0/a58.html](http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/311_0/a58.html)

<sup>50</sup> [http://www.admin.ch/ch/d/sr/311\\_0/a60.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/311_0/a60.html)

Ferner hat die Schweiz in Anwendung des Gesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei (GWG) eine **Meldestelle für Geldwäscherei** eingesetzt. Die den Zentralstellendiensten angeschlossene Meldestelle hat 1998 ihre Arbeit aufgenommen. Ihre Aufgabe besteht darin, die ihr von den Finanzintermediären in Anwendung des GWG gemeldeten Informationen zu prüfen und bei Verdacht auf Geldwäscherei anschliessend an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten (s. Punkt 1.1.6.).

Im Dezember 1999 übertrug das Parlament dem Bund im Rahmen der sogenannten **Effizienzvorlage** die Ermittlungskompetenz in den Bereichen organisierte Kriminalität, Geldwäscherei, Korruption und schwere Wirtschaftskriminalität.<sup>51</sup> Gerade wichtige Fälle des organisierten Verbrechens, die vielfach einen internationalen Bezug haben, werden in Zukunft nicht mehr von den Kantonen sondern vom Bund verfolgt. Zu diesem Zweck werden die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden des Bundes massiv aufgestockt werden. Die Effizienzvorlage soll am 1.1.2002 in Kraft treten.

## 2.2. Internationale Ebene

Die Schweiz bekämpft die organisierte Kriminalität an mehreren Fronten:

- Die Schweiz ist Mitglied von **Interpol** und beteiligt sich aktiv am Informationsaustausch unter den Polizeibehörden.
- Die Schweiz ist Gründungsmitglied des GAFI/FATF<sup>52</sup> (Arbeitsgruppe "Finanzielle Massnahmen gegen die Geldwäscherei" - Financial Action Task Force on Money Laundering; s. Punkt 1.2.)
- Die Schweiz hat verschiedene **internationale bilaterale und multilaterale Abkommen** ratifiziert, in denen sie sich verpflichtet, Rechtshilfe in Strafsachen zu leisten. Das wichtigste Abkommen ist das **Übereinkommen des Europarates vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen** (s. Kapitel VIII).<sup>53</sup>
- Die Schweiz hat das am 8. November 1990 in Strassburg verabschiedete **Übereinkommen des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten** ratifiziert.<sup>54</sup>
- Die Schweiz hat am 12. Dezember 2000 in Palermo die **UNO-Konvention gegen das länderübergreifende organisierte Verbrechen** unterzeichnet.<sup>55</sup> Die Schweizer Gesetze sind mit dem Abkommen weitgehend kompatibel und weisen in einigen Punkten einen höheren Standard auf.

## 3. FAZIT

---

Die Schweizer Gesetzgebung zur Bekämpfung der Geldwäscherei und des organisierten Verbrechens genügt international höchsten Standards. Die Schweiz legt grosses Gewicht auf eine effektive Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen und eine effiziente internationale Zusammenarbeit.

---

<sup>51</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/70.pdf>

<sup>52</sup> <http://www.oecd.org/fatf/>

<sup>53</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/030.htm>

<sup>54</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/141.htm>

<sup>55</sup> [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_eng.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_eng.pdf)

# KAPITEL VI

## POTENTATENGELDER UND KORRUPTION

### 1. VERMÖGENSANLAGE DURCH AUSLÄNDISCHE STAATSCHEFS UND POLITIKER IN DER SCHWEIZ

---

#### 1.1. Allgemeines

Verschiedene Staatschefs und Politiker haben ihre Vermögenswerte auf dem Finanzplatz Schweiz – wie auch auf anderen Finanzplätzen – angelegt. In einigen Fällen stammen diese Vermögenswerte allerdings aus illegalen Quellen (Korruption, Veruntreuung von Staatsvermögen etc.). Meistens sind solche Anlagen auf verschiedene Länder und Finanzplätze aufgeteilt. Die Probleme, die sich aus solchen Anlagen ergeben, stellen sich somit auf internationaler Ebene.

Besonders akzentuiert sich die Problemstellung, wenn es sich um Anlagen eines amtierenden Staatschefs handelt, welcher durch die im internationalen Recht verankerte Immunität geschützt wird. Diese Immunität schützt den Staatschef und seine Vermögensanlagen namentlich vor Zwangsmassnahmen (z.B. im Bereich des Strafrechts).

#### 1.2. Haltung der Schweiz

Die Schweiz hat ein offensichtliches Interesse, dass auf dem Finanzplatz Schweiz keine Vermögenswerte zweifelhaften Ursprungs entgegengenommen werden. Wenn es einem Staatschef oder einem ausländischen Politiker trotzdem gelingt, solche Vermögenswerte in der Schweiz anzulegen, treffen die zuständigen Behörden in Zusammenarbeit mit dem Herkunftsstaat, die nötigen Massnahmen, um die Vermögenswerte zu blockieren und sie an die Berechtigten zurückzuerstatten. Die Schweiz unterstützt in diesem Zusammenhang die betroffenen Staaten in ihren Bemühungen, illegale Vermögenswerte zu suchen, zu blockieren und zurückzuerhalten.

Die Schweiz hat im Januar 2001 ein **internationales Seminar zu unrechtmässigen Vermögen von politisch exponierten Personen** organisiert, an dem Vertreter der G7-Länder teilnahmen. In einem informellen Rahmen wurden Themen der Prävention sowie der Blockierung, Einziehung und Rückerstattung von illegalen Vermögenswerten von politisch exponierten Personen besprochen. Das Treffen bot die Möglichkeit, Zweckmässigkeit und Machbarkeit sowie die Art und Weise eines besser koordinierten Vorgehens auf internationaler Ebene zu eruieren. So soll die Arbeit in den bestehenden internationalen Foren, dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und der Financial Action Task Force on Money Laundering (GAFI/FATF)<sup>56</sup>, intensiviert werden, um diese Problematik anzugehen. Die Schweiz wird sich auch in Zukunft dafür einsetzen, dass diese Frage auf internationaler Ebene angegangen wird.

#### 1.3. Schweizer Instrumentarium

Im Bereich der **Prävention** hängt die Wahrung der Integrität des Finanzplatzes Schweiz stark vom Verhalten der Finanzinstitute ab. Die Entgegennahme und Verwaltung von bestimmten Vermögenswerten kann gegen das **Bankengesetz**<sup>57</sup> (Art. 3, Buchstaben c: Gewähr einer einwandfreien Geschäftsführung) verstossen. Zudem sind alle Banken der "Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken bei der Entgegennahme von Vermögenswerten" (Kapitel IV) unterstellt, die Regeln über die Annahme und Behandlung von Vermögenswerten festlegt. Die Eidgenössische Bankenkommission hat im März 1998 "**Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei**"<sup>58</sup> herausgegeben, die von den Finanzintermediären eine erhöhte Aufmerksam-

---

<sup>56</sup> <http://www.oecd.org/fatf/>

<sup>57</sup> SR 952.0 ([http://www.admin.ch/ch/d/sr/952\\_0/](http://www.admin.ch/ch/d/sr/952_0/))

<sup>58</sup> <http://www.ebk.admin.ch/d/publik/rundsch/98-1.pdf>

keit bei der Entgegennahme und der Verwaltung von Vermögenswerten von Personen mit bedeutenden öffentlichen Funktionen oder ihnen nahestehenden Personen und Gesellschaften verlangt. So obliegt es der Geschäftsleitung entsprechende Geschäftsverbindungen einzugehen und zu überwachen. Die verschärfte Sorgfaltspflicht bei solchen Vermögenswerten erstreckt sich über die gesamte Laufzeit der Geschäftsbeziehung.

Die **Suche und Blockierung** von Potentatengeldern kann auf dem **Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor** (GWG)<sup>59</sup> basieren, das auf Vermögenswerte kriminellen Ursprungs (Betrug, Korruption, Drogenhandel etc.) anwendbar ist. Wenn ein Finanzintermediär (z.B. Banken, Vermögensverwalter, Versicherungen, Treuhänder etc.) weiss oder einen begründeten Verdacht hat, dass die ihm anvertrauten Vermögenswerte aus einem Verbrechen stammen, ist er verpflichtet, die Meldestelle für Geldwäscherei<sup>60</sup> unverzüglich darüber zu unterrichten (Art. 9 GWG) und die Vermögenswerte während max. fünf Tagen zu blockieren (Art. 10 GWG). Während dieser Zeit klären die zuständigen Strafverfolgungsbehörden ab, ob und welche weiteren Schritte nötig sind.

Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat **zeitlich limitierte Verordnungen und Verfügungen** erlassen und in einzelnen Fällen Bankkonten und Vermögenswerte ausländischer Personen einfrieren (Art. 184 der Bundesverfassung<sup>61</sup>). Obwohl von dieser Möglichkeit selten Gebrauch gemacht wird, wurden auf diese Weise zum Beispiel die Vermögenswerte der Ex-Präsidenten der Philippinen, Ferdinand Marcos, und der Demokratischen Republik Kongo (Zaire), Mobutu Sese Seko, blockiert.

Die Blockierung von Vermögenswerten erfolgt in der Regel im Zusammenhang mit einem **Rechtshilfesuch** einer ausländischen Justizbehörde (Kapitel VIII). **Provisorische Massnahmen** können ebenfalls angeordnet werden, wenn ein formelles Rechtshilfesuch angekündigt ist, d.h. bevor es eingereicht ist und die Voraussetzungen für die Gewährung der Rechtshilfe erfüllt scheinen (Art. 18, Abs. 2 des Gesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen<sup>62</sup>). Die ausländischen Strafverfolgungsbehörden sind anschliessend verpflichtet, den zuständigen Bundesstellen (Bundesamt für Justiz) innerhalb einer angemessenen Frist einen formellen Rechtshilfeantrag einzureichen.

Provisorische Massnahmen können auch im Rahmen der **Zusammenarbeit mit internationalen Gerichten** erfolgen (Art. 7 des Bundesbeschlusses über die Zusammenarbeit mit den Internationalen Gerichten zur Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts<sup>63</sup>). Auch in diesen Fällen kann das Bundesamt für Justiz provisorische Massnahmen treffen, sei es auf ausdrücklichen Wunsch eines Internationalen Gerichtshofs<sup>64</sup>, sei es wenn Gefahr im Verzug ist und alle Voraussetzungen für ein solches Begehren erfüllt scheinen.

Informationen zu illegalen ausländischen Vermögenswerten, die in der Schweiz im Zuge von Strafuntersuchungen auftauchen, können von der Schweiz **spontan** (d.h. ohne Vorliegen eines Rechtshilfesuchs) an die zuständigen ausländischen Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden, damit diese eine Strafuntersuchung einleiten oder vertiefen können.

Die Erfahrung zeigt, dass die **Rückgabe** von Vermögenswerten auf komplexe aber nicht unlösbare Probleme stösst (z.B. Definition von Berechtigten). Basiert die Blockierung von Vermögenswerten auf einem nationalen Verfahren, können die Vermögenswerte an einen ausländischen Staat oder an eine Person, wenn sie im Gerichtsurteil als Opfer anerkannt wird, übergeben werden. Im Zusammenhang mit internationaler Rechtshilfe in Strafsachen können blockierte Vermögenswerte an die zuständige ausländische Behörde übergeben werden. Die Übergabe von Vermögenswerten basiert in der Regel auf einem letztinstanzlichen Gerichtsurteil.

---

<sup>59</sup> SR 955.0 ([http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/z955\\_0.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/z955_0.html))

<sup>60</sup> [http://www.admin.ch/bap/d/themen/geld/i\\_index.htm](http://www.admin.ch/bap/d/themen/geld/i_index.htm)

<sup>61</sup> SR 101 (<http://www.admin.ch/ch/d/sr/101/>)

<sup>62</sup> SR 351.1 ([http://www.admin.ch/ch/d/sr/c351\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c351_1.html))

<sup>63</sup> SR 351.20 ([http://www.admin.ch/ch/d/sr/c351\\_20.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c351_20.html))

<sup>64</sup> Internationales Gericht für Ex-Jugoslawien (basierend auf UNO-Resolution 827/1993) und für Ruanda (basierend auf UNO-Resolution 955/1994) gemäss Art. 1 des Bundesbeschlusses

## 2. KORRUPTION

---

### 2.1. Allgemeines

Die internationale Marktöffnung sowie der technologische Fortschritt haben dazu geführt, dass sich die Bedeutung der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr verstärkt hat und zu einem wichtigen Problem für die internationalen Beziehungen der einzelnen Staaten geworden ist. Die Korruption kann nicht nur für die direktbetroffenen Länder schädlich sein, sondern auch dem Image der Schweiz und der Integrität ihres Finanzplatzes abträglich sein. Das Problem der Potentatengelder, die auf dem Schweizer Finanzplatz angelegt wurden, sind ein gutes Beispiel dafür.

Um die internationale Zusammenarbeit zu verbessern und die Basis des Finanzplatzes im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Korruption zu stärken, hat die Schweiz aktiv zur Entwicklung von nationalen und internationalen Instrumenten zur Bekämpfung der Korruption beigetragen.

### 2.2. Nationale Ebene

Die **Anpassungen der Strafrechtsbestimmungen im Bereich der Korruption** sind am 1. Mai 2000 in Kraft getreten. Das Strafrecht sieht in der Folge für die passive Bestechung (Art. 322 quarter) wie für die aktive Bestechung (Art. 322 ter) die gleichen Sanktionen (Freiheitsentzug) vor. Auch wurde im Zuge der Umsetzung der OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr der Geltungsbereich auf ausländische Beamte (Art. 322 septies) ausgeweitet. Gegenwärtig liegt dem Schweizer Parlament ein neues Reformpaket im Strafrechtsbereich vor, das u.a. die Strafbarkeit der juristischen Person im Falle von Bestechung (inkl. von ausländischen Beamten) vorsieht.

Verschiedene andere Massnahmen und Instrumente werden ebenfalls auf nationaler Ebene angewandt. Zu erwähnen sind u.a. die Anpassungen im Bereich der internationalen Rechtshilfe, der Bekämpfung des Steuerbetrugs, des öffentlichen Beschaffungswesens, des Verbots der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern, der Bekämpfung der Geldwäscherei. Dazu kommt die Verabschiedung von Richtlinien im Kampf gegen die Korruption durch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des Eidg. Departements für Auswärtige Angelegenheiten (1998), die Lancierung von bilateralen und multilateralen Projekten zur Bekämpfung der Korruption sowie die jährlichen Beiträge an Transparency International und Transparency Schweiz.

### 2.3. Internationale Ebene

Am 31. Mai 2000 hat die Schweiz das **OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr**, das 1999 in Kraft getreten ist, ratifiziert. Die Schweiz hat aktiv an der Erarbeitung dieses Übereinkommens teilgenommen. So hat sie beispielsweise die Arbeitsgruppe präsiert, welche den Konventionstext ausgearbeitet hatte. Daneben beteiligte sich die Schweiz auch an der Erarbeitung der **Empfehlung über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern für ausländische Amtsträger** sowie an der Revision der **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen**, welche der Ministerrat am 27. Juni 2000 verabschiedet hat. Die Leitsätze für multinationale Unternehmen beinhalten freiwillige Normen für ein verantwortungsbewusstes Verhalten dieser Unternehmen, um die Einhaltung von nationalen Gesetzen sicherzustellen und das gegenseitige Vertrauen in den Tätigkeitsländern zu stärken.

1996 ist die DEZA einer Empfehlung nachgekommen, welche die OECD im gleichen Jahr verabschiedet hatte, eine Anti-Korruptionsklausel in die Verträge im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit aufzunehmen. Schliesslich hat die Schweiz am 26. Februar 2001 die **Strafrechtskonvention des Europarates gegen Korruption** unterzeichnet. Spätestens mit der

Hinterlegung der Ratifikationsinstrumente will die Schweiz der "Gruppe der Staaten gegen Korruption" (GRECO: Groupe d'Etats contre la Corruption) beitreten, die sich aus Staaten mit gleichgerichteten Interessen zusammensetzt und eine Überwachungsfunktion bei der Anwendung der Konvention übernimmt. Vor allem seit der Aufnahme der Vereinigten Staaten bewegt sich die GRECO zudem in Richtung eines politischen "Leitungsausschusses" in Korruptionsfragen, die vom Europarat behandelt werden.

### **3. FAZIT**

---

Die Schweiz gehört zu den wenigen Ländern, die konkrete Massnahmen zur Prävention sowie der Blockierung und Rückerstattung von illegalen Vermögenswerten von politisch exponierten Personen getroffen hat. Die Schweiz setzt sich zudem dafür ein, die Bekämpfung der sog. Potentatengelder auf internationaler Ebene voranzutreiben.

Im Bereich der internationalen Korruptionsbekämpfung hat die Schweiz ihre Gesetzgebung in den letzten Jahren konsequent ausgebaut und höchsten internationalen Standards angepasst.

# KAPITEL VII

## STEUERFRAGEN

### 1. INSTRUMENTE ZUR BEKÄMPFUNG VON STEUERDELIKTEN

---

#### 1.1. Nationale Ebene

Die schweizerische Rechtsordnung unterscheidet zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug.

Eine **Steuerhinterziehung** begeht, wer als Steuerpflichtiger bewirkt, dass eine Veranlagung zu Unrecht unterbleibt oder dass eine rechtskräftige Veranlagung unvollständig ist (z.B. durch Falsch- oder Nichtausfüllen der Steuererklärung). Die Steuerhinterziehung wird in der Schweiz als Übertretung behandelt und ist kein Vergehen im Sinne des Strafgesetzbuches. Sie wird mit Busse geahndet. Die Durchführung des Steuerhinterziehungsverfahrens obliegt den Steuerbehörden.

Einen **Steuerbetrug** begeht, wer zum Zwecke der Steuerhinterziehung gefälschte oder inhaltlich unwahre Urkunden wie Geschäftsbücher, Bilanzen, Erfolgsrechnungen oder Lohnausweise und andere Bescheinigungen Dritter zur Täuschung gebraucht. Die Steuererklärung selber gilt nicht als Urkunde. Ein Steuerbetrug kann auch ohne Urkundenfälschung vorliegen, wenn zur Hinterziehung arglistige Lügengebäude errichtet werden. Der Steuerbetrug wird als Vergehen im Sinne des Strafgesetzbuches behandelt und mit Gefängnis oder Busse bestraft. Die Steuervergehen werden verfahrensrechtlich nicht von den Steuerbehörden, sondern von den jeweils zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden geahndet.

#### 1.2 Internationale Rechtshilfeverfahren

Die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug hat für die Rechtshilfe direkte Konsequenzen: **Die Schweiz leistet nämlich nur Rechtshilfe in Strafsachen, wenn das ausländische Verfahren einen Tatbestand erfasst, der in der Schweiz als Steuerbetrug, d.h. als Straftat gilt.** Dagegen gilt Steuerhinterziehung in der Schweiz als verwaltungsrechtliche Übertretung ohne strafrechtliche Folgen (s. 1.1). Die Weigerung der Schweiz, bei Steuerhinterziehung Rechtshilfe zu gewähren, erklärt sich aus den Eigenheiten der schweizerischen Rechtsordnung und aus dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung ausländischer gegenüber schweizerischen Staatsangehörigen.

### 2. FRAGEN ZUM SCHÄDLICHEN STEUERWETTBEWERB

---

#### 2.1 Allgemeines

Die letzten Jahre waren geprägt von einer beschleunigten Globalisierung der Finanzmärkte, angetrieben durch den technologischen Fortschritt und die internationale Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Dadurch hat sich die Mobilität der internationalen Kapitalströme und der Wettbewerb zwischen Unternehmensstandorten und Finanzplätzen stark erhöht. Entsprechend haben die steuerlichen Rahmenbedingungen eine immer grössere Bedeutung erlangt und der Wettbewerb unter den Staaten um ihre Steuerbasis hat sich verschärft. Unter dem Titel "Schädlicher Steuerwettbewerb" unternehmen verschiedene internationale Organisationen Anstrengungen, die "schädlichen" Elemente dieses Wettbewerbs um die Steuerbasis einzuschränken.

## 2.1 Arbeiten in der OECD

Die **OECD** hat im April 1998 einen **Bericht über den "Schädlichen Steuerwettbewerb"** verabschiedet. Der Bericht enthält 19 Empfehlungen, die darauf abzielen, den schädlichen Steuerwettbewerb zu unterbinden. Damit haben sich die OECD-Mitglieder insbesondere verpflichtet, bis 2003 **Vorzugssteuerregime**, die einen schädlichen Charakter haben, zu identifizieren und aufzuheben. Um die Umsetzung des Berichts zu begleiten, wurde ein dem OECD-Fiskalkomitee unterstelltes Forum eingesetzt, das zudem auch die Aufgabe hat, eine Liste mit Steuerparadiesen zu erstellen. Im Forum können gegebenenfalls auch Massnahmen gegen nicht-kooperierende Staaten mit schädlichen Steuerregimen oder Steuerparadiese koordiniert werden.

Auch die Schweiz ist vor negativen Auswirkungen des internationalen Steuerwettbewerbs nicht gefeit; sie hatte deshalb 1996 dem Mandat der OECD-Minister für die diesbezüglichen Arbeiten zugestimmt. Trotz aller Bemühungen seitens der Schweiz gelang es allerdings nicht, den Arbeiten - wie im Mandat verlangt - einen umfassenden Ansatz zu geben. Der Bericht zum schädlichen Steuerwettbewerb konzentriert sich vielmehr nur auf **mobile Finanzaktivitäten** und stellt einseitig die internationale Amtshilfe oder den Zugang zu Bankinformationen für Steuerbehörden in den Mittelpunkt. Dabei lässt er andere Bereiche wie Subventionen oder Steueranreize zwecks Industrieansiedlung unbehandelt. Aus diesem Grunde hat sich die Schweiz - zusammen mit Luxemburg - der Zustimmung zum Bericht enthalten. Entsprechend ist die Schweiz nicht an die Empfehlungen des Berichts gebunden.

## 2.1 Arbeiten in der EU

In der EU hat sich die Zunahme der Kapitalbewegungen durch den Wegfall des Währungsrisikos im Zuge der Einführung des Euro weiter akzentuiert. Daneben ist in den letzten Jahren in den meisten EU-Staaten der Faktor Arbeit immer stärker durch Steuern und Abgaben belastet worden. Um diesen Trend angesichts der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit umzukehren, sollen wieder vermehrt die Kapitalerträge besteuert werden. Eine **Regelung bei der Zinsbesteuerung** ist wegen der Europäischen Währungsunion besonders dringend, da gegenwärtig die meisten EU-Staaten Zinszahlungen an Ansässige in anderen EU-Staaten nicht besteuern. Am 1. Dezember 1997 einigte sich der Rat der EU-Finanz- und Wirtschaftsminister (ECOFIN) auf ein Paket, das neben einer Plattform für eine künftige Richtlinie zur Zinsbesteuerung auch einen Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung sowie ein gemeinsames Vorgehen bei der Besteuerung von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen vorsieht.

Die Arbeiten in der EU zur Zinsbesteuerung haben am **Europäischen Gipfel von Feira** im Juni 2000 eine Wende erfahren, indem man vom ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen Koexistenzmodell (Wahlmöglichkeit zwischen Meldeverfahren oder Quellensteuer) als dauerhafte Lösung abgekommen ist. Das Koexistenzmodell soll nur noch während einer **maximal sieben Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie dauernden Übergangsfrist** gelten. Für Länder, die künftig der EU beitreten wollen, ist nur das Meldeverfahren möglich (Bestandteil des "acquis communautaire"). Vor der definitiven Verabschiedung der Richtlinie muss die EU zunächst mit den USA, der Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra und San Marino Verhandlungen mit dem Ziel aufnehmen, eine Zusicherung für die Einführung gleichwertiger Massnahmen zu erhalten. Die Mitgliedstaaten mit abhängigen oder assoziierten Gebieten haben sich verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass diese Gebiete "gleiche Massnahmen" einführen. Spätestens am 31. Dezember 2002 soll der Rat einstimmig über die Annahme und Durchführung der Richtlinie beschliessen.

Am ECOFIN-Rat vom 26./27. November 2000 hat sich die EU auf die **wesentlichen Inhalte der künftigen Richtlinie** geeinigt:

- Belgien, Luxemburg und Österreich erheben in der Übergangsphase eine Quellensteuer. Diese beträgt in den ersten drei Jahre 15%, nachher 20%.
- 75% der Steuereinnahmen werden an den Wohnsitzstaat der Zinsempfänger zurückerstattet.
- Zinseinkünfte auf Wertpapieren, die über ausschüttende Anlagefonds gehalten werden, fallen in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Zinseinkünfte auf Wertpapieren, die über thesaurierende Fonds gehalten werden, fallen dagegen nur dann in den Anwendungsbereich der Richtlinie, wenn der Anteil der Zinspapiere am Fondsvermögen 40% übersteigt. Dieser

Schwellenwert wird am Ende der Übergangsfrist auf einen noch festzulegenden Wert reduziert.

- Eine "grandfathering clause" nimmt sämtliche Obligationen, die vor dem 1. März 2001 emittiert werden, für die Dauer der Übergangsphase vom Anwendungsbereich der Richtlinie aus.

Ansatzpunkt sowohl für den Informationsaustausch als auch für die Quellensteuer bildet die **Zahlstelle**. In Übereinstimmung mit dem Richtlinienentwurf von 1998 (Monti-Richtlinie) wird sie als jene Stelle definiert, welche die Zinseinkünfte dem Endbegünstigten gutschreibt. Die Definition der Zahlstelle soll explizit auch die Besteuerung von Zinseinkünften ermöglichen, die über Anlagefonds, Partnerships, Trusts und ähnliche Rechtskonstrukte an die Endbegünstigten ausbezahlt werden.

Auf dieser Grundlage will die EU nun Verhandlungen mit den Drittstaaten, d.h. auch mit der Schweiz aufnehmen. Danach sieht der Fahrplan wie folgt aus:

- Bis spätestens Ende 2002: Entscheid über die Annahme und Durchführung der Richtlinie. Dazu gehört auch die Festlegung des Datums der Inkraftsetzung der Massnahmen (Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten erforderlich).
- Spätestens sieben Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie: Alle Mitgliedstaaten müssen zum Meldeverfahren übergehen. Unter der Annahme, dass die Richtlinie per 1. Januar 2003 in Kraft treten kann, und dass jene Länder, welche sich zunächst für das Quellensteuersystem entscheiden, die volle Übergangsfrist ausnützen, wird ab dem 1. Januar 2010 in der ganzen EU das Meldeverfahren gelten.

Der Bundesrat hat in seiner Beurteilung der Ergebnisse des Gipfels von Feira festgestellt, dass die EU mit Drittstaaten "**gleichwertige**" **Lösungen**" erzielen will und somit anerkennt, dass das Ziel einer effektiven Besteuerung von Zinserträgen mit koexistierenden Modellen auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden kann.

Die Schweiz teilt die Ansicht der EU, dass Kapitalerträge angemessen zu besteuern sind. Deshalb kennt die Schweiz schon seit vielen Jahren ein System der Quellenbesteuerung (Verrechnungssteuer), das zusammen mit einer moderaten Einkommensbesteuerung eine effektive Besteuerung von Kapitalerträgen sichert und gleichzeitig mit dem Bankgeheimnis die Privatsphäre des Bürgers angemessen schützt.

Für den Bundesrat kann es nicht im Interesse der Schweiz liegen, Geschäfte anzuziehen, die darauf ausgerichtet sind, eine allfällige neue EU-Regelung zu umgehen. Sollte sich deshalb die EU auf den konkreten Inhalt einer Richtlinie einigen, wäre die Schweiz bereit, unter Wahrung ihres Bankgeheimnisses nach Wegen zu suchen, solche Umgehungen möglichst unattraktiv zu machen. Dabei steht in Ergänzung zur Verrechnungssteuer die **Prüfung einer Zahlstellensteuer auf Zinsen ausländischer Kapitalanlagen** im Vordergrund; ein automatisches Meldeverfahren stellt hingegen für die Schweiz weder kurzfristig noch nach Ablauf der Übergangszeit keinen gangbaren Weg dar. Ein Meldeverfahren wäre weder mit der Schweizerischen Rechtsordnung noch mit dem Steuersystem vereinbar. Weitere für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz wichtige Bedingungen sind, dass die assoziierten Gebiete der EU ebenfalls gleichwertige Lösungen treffen und auch weitere wichtige Finanzmärkte eingebunden werden.

### 3. FAZIT

---

Die Schweiz nimmt eine kooperative Haltung in der Frage der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen ein. Im Zusammenhang mit der von der EU geplanten Besteuerung der Zinsen steht für die Schweiz bei der Wahl der Mittel zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung aufgrund der fest verankerten Tradition des Schutzes der Privatsphäre eine auf der Verrechnungssteuer basierende Lösung im Vordergrund.

# Kapitel VIII

## INTERNATIONALE RECHTSHILFE UND AMTSHILFE

Die wachsende **Globalisierung** und der zunehmende Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen erfordern eine immer engere Zusammenarbeit zwischen den Staaten. Diese Zusammenarbeit soll zum einen den freien Verkehr von Personen, Gütern und internationalen Unternehmen erleichtern. Zum anderen soll sie den Staaten erlauben, einander bei der **Prävention und der Bekämpfung von Missbräuchen** zu unterstützen, zu welchen die erhöhte Mobilität führt: internationales Verbrechen, Umgehung von Verwaltungs- und Strafgesetzen, Verletzung öffentlicher Interessen usw. Die Schweiz bietet sowohl im Justizbereich wie auch zwischen Amtsstellen eine umfassende **internationale Zusammenarbeit** an.

### 1. INTERNATIONALE RECHTSHILFE IN STRAFSACHEN

---

Die internationale Rechtshilfe besteht in der Unterstützung, welche die Justizbehörden der verschiedenen Länder einander gewähren (z.B. Untersuchungsrichter, Staatsanwälte, Gerichte).

Im **Strafrecht** umfasst die Rechtshilfe insbesondere die Auslieferung, die Durchführung von Ermittlungs- oder Verfahrenshandlungen im Hoheitsgebiet des ersuchten Staates, die Delegation der Verfolgung und Ahndung von Straftaten ans Ausland sowie den Vollzug ausländischer Strafbescheide. Am häufigsten wird darum ersucht Beweismittel zu erheben sowie Gegenstände oder Vermögenswerte zu beschlagnahmen, die das Werkzeug oder das Produkt eines Vergehens oder Verbrechens bilden.

Rechtshilfebegehren werden vor allem wegen des internationalen Zuwachses des **organisierten Verbrechens** immer häufiger (Drogen- und Waffenhandel, Korruption, Frauen- und Kinderhandel - siehe auch Kapitel V). Die Schweiz arbeitet mit den ausländischen Justizbehörden aktiv zusammen und gewährt ihnen eine sehr weitreichende Rechtshilfe. Jedes Jahr erhält die Schweiz ausländische Rechtshilfebegehren in der Grössenordnung von rund 1'500 Fällen. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle wird die Rechtshilfe problemlos gewährt.

Der Vollzug der Gesuche führt oft zur Beschlagnahmung von Vermögenswerten und Bankdokumenten, die mit der begangenen Straftat zusammenhängen, und zur Übermittlung an den ersuchenden Staat. Wenn alle unten erwähnten Rechtshilfebedingungen erfüllt sind, können die schweizerischen Behörden in diesem Zusammenhang auch das Bankgeheimnis aufheben.

Die Schweiz gewährt Rechtshilfe in Strafsachen auf der Grundlage:

- von **bilateralen Rechtshilfeverträgen** (z.B. Vertrag vom 25. Mai 1973 mit den Vereinigten Staaten von Amerika, vom 25. November 1991 mit Australien, vom 7. Oktober 1993 mit Kanada);
- des **Europäischen Übereinkommens vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen**.<sup>65</sup> Mit den Nachbarländern Deutschland, Österreich und Frankreich hat die Schweiz zudem einen Zusatzvertrag ausgehandelt, der es den Justiz- und Verwaltungsbehörden ermöglicht, direkt an die zuständige Behörde im ersuchten Staat zu gelangen.
- des am 1. Januar 1983 in Kraft getretenen **Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG)**.<sup>66</sup> Aufgrund dieses Gesetzes kann Rechtshilfe auch Staaten gewährt werden, mit denen die Schweiz keinen bilateralen Vertrag abgeschlossen hat und die nicht Mitglied des Europäischen Übereinkommens sind.

---

<sup>65</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/030.htm>

<sup>66</sup> [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c351\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c351_1.html)

Im Wesentlichen müssen für die Rechtshilfe folgende **Voraussetzungen** erfüllt sein:

- **beidseitige Strafbarkeit:** Die Tat, die zu einem Gesuch führt, muss auch in der Schweiz strafbar sein.
- **Spezialitätsprinzip:** Die ausländischen Behörden müssen sich verpflichten, die von der Schweiz erhaltenen Informationen einzig zu dem Zweck zu verwenden, für den sie übermittelt wurden. Das bedeutet insbesondere, dass die ersuchende Behörde die im Rahmen eines Rechtshilfeverfahrens erworbenen Informationen nicht anderen Behörden (z.B. der Steuerbehörde) übermitteln darf.
- **Gegenrecht:** Der ersuchende Staat muss sich verpflichten, einem gegebenenfalls von der Schweiz gestellten Rechtshilfegesuch Folge zu leisten.
- **Verhältnismässigkeit:** Die im Ausland verfolgte Tat muss in einem angemessenen Verhältnis stehen zu den Massnahmen, welche der Vollzug des Rechtshilfebegehrens erfordert.

Die Schweiz gewährt keine Rechtshilfe für politische, militärische und steuerliche Delikte, ausser bei Steuerbetrug (Abgabebetrug).

Im Allgemeinen befassen sich die Medien mit Verfahren, deren Durchführung lange dauert. Eine lange Verfahrensdauer kann entstehen, wenn ein Fall komplex ist und wenn Personen, die - selbst indirekt - vom Rechtshilfebegehren betroffen sind, Rekurse einlegen. Die Revision des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (in Kraft seit dem 1. Februar 1997) hat die Rechtshilfe erheblich erleichtert. So wurde vor allem die **Dauer des Rechtshilfeverfahrens** verkürzt und die Rekursmöglichkeiten eingeschränkt, indem nur noch Schlussverfügungen des Bundesgerichts anfechtbar sind und die Rekursberechtigung auf jene Personen eingegrenzt wurde, die direkt und persönlich von der Rechtshilfemassnahme betroffen sind. Unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt zudem das revidierte Gesetz den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden, einer ausländischen Strafbehörde spontan Informationen und Beweismittel zu übermitteln. Daneben erhält die zuständige Bundesbehörde erweiterte Kompetenzen, um vorläufige Massnahmen zu treffen und um in Fällen von besonderer Bedeutung oder Komplexität einzugreifen.

## 2. INTERNATIONALE AMTSHILFE

---

Internationale Amtshilfe ist die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden verschiedener Länder (z.B. Aufsichtsbehörden, Steuer- und Zollverwaltungen).

### 2.1. Amtshilfe unter Finanzmarktaufsichtsbehörden (insbesondere Banken- und Börsenaufsichtsbehörden)

Ziel der Amtshilfe unter Aufsichtsbehörden ist es, eine effiziente Aufsicht über multinationale Bankkonzerne auszuüben, bei finanziellen Schwierigkeiten von Banken mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz einzuschreiten, die Sparer und Anleger zu schützen und den ordentlichen Betrieb der Effektenmärkte sicherzustellen. Die Amtshilfe ist im Bankengesetz, im Börsengesetz und im Gesetz über die Anlagefonds verankert. Diese Gesetze regeln den Austausch von Informationen und Dokumenten zwischen der Eidgenössischen Bankenkommmission (EBK) - der in diesen drei Gesetzen bezeichneten Aufsichtsbehörde - und den entsprechenden Behörden im Ausland.

In der Schweiz gestatten die Bestimmungen zur internationalen Amtshilfe im Bankwesen, im Börsen- und Anlagefondsbereich (Art. 23sexies des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen, BankG, SR 952.0<sup>67</sup>); Art. 38 des Bundesgesetzes über die Börsen, BEHG, SR 954.1<sup>68</sup>; und Art. 63 des Bundesgesetzes über die Anlagefonds, AFG, SR 951.31<sup>69</sup>) der EBK,

---

<sup>67</sup> [http://www.admin.ch/ch/d/sr/952\\_0/a23sexies.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/952_0/a23sexies.html)

<sup>68</sup> [http://www.admin.ch/ch/d/sr/954\\_1/a38a.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/954_1/a38a.html)

<sup>69</sup> [http://www.admin.ch/ch/d/sr/951\\_31/a63.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/951_31/a63.html)

ausländische Aufsichtsbehörden um vertrauliche Auskünfte zu ersuchen bzw. solche an sie weiterzuleiten, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Die internationale Amtshilfe soll den Aufsichtsbehörden erlauben, im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit Vorkommnisse auszuwerten, die sich im Ausland zugetragen haben und die im Zusammenhang mit einer beaufsichtigten Institution stehen. Dagegen darf die internationale Amtshilfe nicht dazu verwendet werden, im Auftrag einer ausländischen *Strafverfolgungsbehörde* in der Schweiz Informationen zu sammeln. Diese Rolle muss die internationale Rechtshilfe in Strafsachen spielen; sie soll weder durch die internationale Amtshilfe noch durch Vor-Ort-Kontrollen umgangen werden.

Damit die EBK Amtshilfe gewähren kann, müssen drei **Voraussetzungen** erfüllt sein:

- die ausländische Aufsichtsbehörde darf die erhaltenen Informationen und Unterlagen ausschliesslich zur Beaufsichtigung verwenden ("Spezialitätsprinzip");
- die ausländische Aufsichtsbehörde muss an das Amts- und Berufsgeheimnis gebunden sein;
- sie darf die Informationen nicht ohne vorgängige Zustimmung der EBK weiterleiten. Bevor die EBK die Weiterleitung von Informationen über einzelne Kunden bewilligt, hat die EBK eine vor Bundesgericht anfechtbare Verfügung zu erlassen.

## 2.2. Amtshilfe in Steuersachen

Die internationale Amtshilfe in Steuersachen ist insbesondere in den Doppelbesteuerungsabkommen geregelt. Diese haben zum Ziel, eine doppelte Besteuerung derselben Einkünfte oder Vermögensbestandteile zu vermeiden und die Steuerlast von Steuerpflichtigen, die der Besteuerung durch zwei Vertragsstaaten unterstehen, zu erleichtern. Zugleich sollen diese Übereinkommen zur Vermeidung von Steuerhinterziehung dienen.

Die Tragweite der Normen wird allerdings durch den Vorbehalt eingeschränkt, den die Schweiz zu Art. 26 des **OECD-Musterabkommens** betreffend Einkommens- und Vermögenssteuern angebracht hat.<sup>70</sup> Die Schweiz beschränkt den Informationsaustausch auf Auskünfte, die zur ordentlichen Anwendung des Abkommens notwendig sind.

Sonderfall Vereinigte Staaten:

Trotz des oben erwähnten Vorbehaltes tauscht die Schweiz mit den Vereinigten Staaten auf der Grundlage des Doppelbesteuerungsabkommens vom 2. Oktober 1996 Auskünfte aus, welche über diejenigen, die zur ordentlichen Anwendung des Abkommens notwendig sind, hinausgehen. Zusätzlich werden bei Steuerbetrug oder ähnlichen Delikten Auskünfte erteilt, wenn sie sich auf eine vom Abkommen erfasste Steuer beziehen. Im Fall von Steuerbetrug können auch Informationen über Nicht-Gebietsansässige ausgetauscht werden.

Die Übermittlung von Auskünften, die ein Geschäfts- oder Berufsgeheimnis (Bankgeheimnis) offenbaren, wird grundsätzlich ausgeschlossen. Vorbehalten sind jene Fälle des innerstaatlichen schweizerischen Rechts, in denen das Bankgeheimnis aufgehoben werden kann (z.B. bei Steuerbetrug).

## 2.3. Amtshilfe im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei

Das Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GWG, Art. 31 u. 32, SR 955.0, s. auch Kapitel IV), enthält Bestimmungen zur Amtshilfe für die durch das Gesetz eingesetzten Behörden. Diese Behörden sind die Kontrollstelle sowie Meldestelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Amtshilfebestimmungen sind nötig aufgrund der internationalen Auswirkungen der Geldwäscherei-Problematik.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> <http://www.oecd.org/daf/fa/treaties/articles.pdf>

<sup>71</sup> <http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/9/955.0.de.pdf>

Bei der **Kontrollstelle** handelt es sich um eine Aufsichtsbehörde im Bereich der Geldwäscherei. Die Kontrollstelle darf ausschliesslich im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden Auskünfte erteilen. Sie ist dabei denselben Bedingungen unterworfen wie die EBK (vgl. Punkt 2.1.).

Falls gesetzlich oder vertraglich vorgesehen, kann die **Meldestelle** zur Bekämpfung der Geldwäscherei Personendaten an entsprechende ausländische Behörden weiterleiten. Falls eine solche gesetzliche oder vertragliche Grundlage fehlt, darf der Austausch nur erfolgen, wenn er ausschliesslich im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei erfolgt und wenn er im Interesse der betroffenen Person liegt. Die Meldestelle darf Informationen auch an ausländische Strafverfolgungsbehörden weiterleiten.

## 2.4. Amtshilfe in Zollsachen

Die EU-Kommission sowie die EU-Betrugsbekämpfungsstelle OLAF (Office européen de lutte antifraude) werfen der Schweiz vor, sie sei Teil des internationalen Zigaretten schmuggels, wodurch den EU-15-Ländern erhebliche Steueraufkommen (Zölle, Verbrauchssteuern, MWSt) verloren gehen würden. Die EU macht geltend, dass das seit 1. Juli 1997 angewandte **Zusatzprotokoll zum Freihandelsabkommen über Amtshilfe in Zollsachen** (AS 1999 II 1820) Lücken aufweise.<sup>72</sup> Bemängelt wird insbesondere die Verfahrensdauer, das strikte Geschäftsgeheimnis, die im Vergleich zur EU strengere schweizerische Betrugsdefinition, die Unmöglichkeit, in der Amtshilfe Zwangsmassnahmen durchzuführen sowie die Nicht-Anwendung des Abkommens durch die Schweiz, wenn die geschmuggelte Ware keinen Kontakt zum schweizerischem Staatsgebiet hatte.

Die Betrugsbekämpfung im Warenverkehr ist auch für die Schweiz ein wichtiges Anliegen. Oft sind die geltend gemachten Mängel darauf zurückzuführen, dass ausländische Behörden im Rahmen der Amtshilfe von der Schweiz Massnahmen verlangen, die unser Land nur in der Rechtshilfe gewähren kann. Schon heute leistet die Schweiz beispielsweise bei Zigaretten schmuggel Amtshilfe und, wenn dieser der organisierten Kriminalität zuzurechnen ist, auch Rechtshilfe. Zudem hat die Schweiz Ende 1999 zusammen mit der EU sogenannte "Task forces" gebildet, um in wichtigen Fällen die Zusammenarbeit zu erleichtern. Ferner meldet die Schweiz jeden Zigaretten transport, der die Schweiz im Transit verlässt, auf elektronischem Wege der EG-Kommission und der Zollbehörde des EU-Bestimmungslandes, wodurch der Missbrauch von schweizerischen Zollfreilagern praktisch zum Erliegen gekommen ist.

Trotz dieser Massnahmen stösst die Amtshilfe aber gerade in grossen und komplexen Fällen an ihre Grenzen. Der Bundesrat hat deshalb mehrfach seine Bereitschaft betont, die Zusammenarbeit mit der EU zu verstärken. Diese Verstärkung soll - sofern mit der EU vorgängig Einvernehmen über Gegenstand und Modalitäten einer neuen Verhandlungsrunde erzielt werden kann - auf Gegenseitigkeit basieren. Der Bundesrat beabsichtigt unter anderem, den Massnahmen in der Amtshilfe mehr Effizienz zu verleihen und diese bei Betrug und gewerbsmässigem Schmuggel anzuwenden. Zudem soll die verstärkte Zusammenarbeit auch in Fällen gelten, wo die betreffenden Waren das Hoheitsgebiet der Schweiz nicht berührt haben.

## 3. FAZIT

---

Die technologischen Entwicklungen und die damit einhergehende Globalisierung führen zu einer wachsenden informationsbezogenen internationalen Zusammenarbeit und damit zu einem erhöhten Bedarf an gegenseitigen Amts- und Rechtshilfeleistungen. Die schweizerischen Amts- und Rechtshilfebestimmungen ermöglichen die hierbei erforderliche effiziente und umfassende Zusammenarbeit.

---

<sup>72</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/as/1999/1820.pdf>

# Kapitel IX

## INTERNATIONALE FINANZSTABILITÄT

### Internationale Standards in der Finanzmarktregulierung und -aufsicht

---

Bei der Regulierung und Aufsicht auf den Finanzmärkten, namentlich dem Funktions-, Vertrauens-, Ruf- sowie System- und Anlegerschutz gibt es traditionelle, nationale Unterschiede in der Prioritätensetzung. In den letzten Jahren fand tendenziell eine verstärkte **Internationalisierung der Aufsicht** statt. Internationale Foren entwickeln Standards in den Finanzmärkten mit dem entsprechenden Einfluss auf die nationalen Normen.<sup>73</sup> Ziel dieser Einflussnahme ist es, die Finanzmarktstabilität und Integrität zu optimieren, wobei auch ethische Aspekte stärkere Beachtung finden.

Durch internationale Standards wird der steigenden globalen Verflechtung der Finanzsektoren und deren Akteure sowie der hohen Kapitalmobilität regulatorisch Rechnung getragen. Neben den prudenziellen Aspekten sind diese auch darauf ausgelegt, dem verschärften Wettbewerb zwischen den Finanzintermediären und den Finanzzentren Rechnung zu tragen. In den letzten Jahren hat sich das aufsichtsrechtliche Umfeld stark durch Deregulierung und umgekehrt auch durch neue Regulierungsgebiete verändert („same business, same risks, same rules“). Diese Veränderungen erfolgen teilweise als Reaktion auf die steigende branchenübergreifende Verflechtung im Finanzsektor (Allfinanz, Finanzkonglomerate).

Im Folgenden wird auf die wichtigsten internationalen Gremien und Organisationen, die internationale Standards geschaffen haben oder diese umsetzen helfen, kurz eingegangen.<sup>74</sup> Die Gruppierung in prudenzielle Aufsicht, Missbrauchsbekämpfung sowie Finanzstabilität bezieht sich auf die jeweiligen Schwerpunkte in den Zielsetzungen dieser Gremien.

### INTERNATIONALE GREMIEN UND ORGANISATIONEN MIT EINFLUSS AUF DIE STANDARDS

#### Koordination

##### Forum für Finanzstabilität (FSF)<sup>75</sup>

Der am G7-Treffen im Jahre 1999 verabschiedete Bericht des ehemaligen Bundesbank-Präsidenten H. Tietmeyer führte zur Gründung des FSF im gleichen Jahr. Das Sekretariat wird bei der BIZ in Basel geführt. Die Schweiz ist nicht Mitglied des FSF. Hauptziel des FSF ist es, Schwachstellen im internationalen Finanzsystem zu beurteilen sowie den Handlungsbedarf zur Behebung dieser Mängel zu identifizieren und die Gegenmassnahmen zu überwachen. Gebiete, welche das FSF untersucht, sind z.B. "Offshore-Finanzzentren", internationale kurzfristige Kapitalflüsse, Corporate Governance, E-Commerce, usw. Das FSF identifiziert vor allem die Gebiete, zu welchen internationale Fachgremien Standards ausarbeiten oder bei welchen diese Überwachungsfunktionen wahrnehmen sollen. Somit nimmt der FSF eine wichtige Koordinationsfunktion wahr.

---

<sup>73</sup> Für eine Übersicht über die internationalen Standards: <http://www.fsforum.org/Standards/Home.html>

<sup>74</sup> S. Kap. VII. Schlussbericht der Expertengruppe „Finanzmarktregulierung und –aufsicht in der Schweiz“, November 2000: <http://www.efd.admin.ch/multilg/finanzmarkt.pdf>

<sup>75</sup> <http://www.fsforum.org/>

## **PRUDENZIELLE AUFSICHT (SOLVENZ- UND SYSTEMSCHUTZ)**

### **Basler Ausschuss für Bankenaufsicht<sup>76</sup> (BCBS)**

Das Sekretariat des Basler Ausschusses mit Sitz bei der BIZ in Basel wurde 1974 auf Initiative der G10-Länder gegründet. Die Gründung des BCBS erfolgte als Reaktion auf den Zusammenbruch des Bankhauses Herstatt in Köln sowie Problemen mit der Franklin Bank in New York, beides Fälle mit Gefährdungspotenzial für das internationale Finanzsystem. Ziel der Mitglieder<sup>77</sup> des Basler Ausschusses ist es, die Kooperation zwischen den Bankenaufsichtsbehörden zu verbessern und damit eine länderübergreifende Bankenaufsicht zu ermöglichen. Zu diesem Zweck werden in diesem Gremium unter anderem allgemeingültige Aufsichtsstandards im Bereich Bankensolvenz (Basler Accord) erarbeitet sowie die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden bezüglich der grenzüberschreitenden Bankenaktivitäten geregelt (Basler Konkordat).

### **Internationaler Verband der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS)<sup>78</sup>**

Die IAIS wurde 1994 gegründet und umfasst rund 100 Aufsichtsbehördenmitglieder. Seit 1998 hat das Sekretariat der IAIS seinen Sitz bei der BIZ in Basel. Die wichtigsten Ziele des Verbandes sind die Fortentwicklung der Aufsichtsstandards im Versicherungswesen, besonders auch in den weniger entwickelten Märkten sowie die Verstärkung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches zwischen den Versicherungsaufsichtern.

### **Internationale Vereinigung der Wertpapieraufseher (IOSCO)<sup>79</sup>**

Die IOSCO gilt als internationale Organisation der Aufsichtsbehörden im Wertpapierhandel. Es sind über 90 Aufsichtsbehörden in der IOSCO vertreten und über 50 Börsen angeschlossen. Das Sekretariat hat seinen Sitz in Montreal. Die Mitglieder treffen sich jährlich seit 1974. Dabei werden die wichtigsten Entwicklungen und Herausforderungen an die Regulierung und Aufsicht der Börsen, wie die Regulierung der Primärmärkte, kollektiven Anlageinstrumente usw. diskutiert. Ziele der IOSCO sind die Erarbeitung von internationalen Standards sowie die Förderung der Kooperation zwischen den Behörden zur Aufrechterhaltung der Marktintegrität.

### **Joint Forum on Financial Conglomerates (Joint Forum)**

Das Joint Forum, welches 1996 gegründet wurde, setzt sich aus der BCBS, IAIS und IOSCO zusammen. Ziel ist es, die Regulierung und Aufsicht über die neu entstandenen länder- bzw. sektorübergreifenden Finanzkonglomerate international zu koordinieren. Mit der Entstehung von globalen Finanzkonglomeraten wird das traditionelle Risikomanagement vor neue Herausforderungen gestellt ('too-complex-to-fail'). Hauptziel des Joint Forums ist die Entwicklung von international anerkannten Grundsätzen zur Gestaltung einer branchenübergreifenden Aufsicht sowie die Verbesserung der Kooperation zwischen den Aufsichtsbehörden.

## **MISSBRAUCHSBEKÄMPFUNG**

### **Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)**

Der OECD, mit Sitz in Paris, sind 30 industrialisierte Länder angeschlossen. Ziel der OECD ist die Förderung des Wirtschaftswachstums sowie der Beschäftigung in ihren Mitgliedstaaten. Die OECD entwickelt Standards, welche eine Konvergenz der nationalen Regelungen zum Ziel haben. Ein Gebiet welches für die Finanzmärkte von besonderer Bedeutung ist (z.B. im Bereich Börsenaufsicht), sind die Corporate Governance Standards, welche die Unternehmenskontrolle und -führung betreffen.

### **Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI/FATF)<sup>80</sup>**

Das GAFI/FATF mit Sekretariat bei der OECD in Paris wurde 1989 gegründet und vereinigt 31 Länder im Kampf gegen die Geldwäscherei. Die Schweiz ist Gründungsmitglied. Auf Anregung der G7-Länder hat das GAFI/FATF im Jahre 1998 eine breit angelegte Initiative mit dem Ziel lanciert, die Schwachstellen bei der Bekämpfung der Geldwäscherei in den Mitglieds-, wie in den Nichtmitgliedsländern aufzudecken. Länder mit einer für ungenügend befundenen Bekämpfung der Geldwäscherei werden auf einer Liste aufgeführt. Die Mitglieder des GAFI/FATF erarbeiteten im Jahre 1990 40 Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Diese Empfehlungen beziehen sich auf die Strafjustiz sowie die Umsetzung der Gesetzesgrundlagen, das Finanzsystem und seine Regulierung sowie die internationale Kooperation (s. Kapitel V).

<sup>76</sup> Für Publikationen des Basler Ausschusses: <http://www.bis.org/publ/index.htm>

<sup>77</sup> Vertreter der Aufsichtsbehörden von Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Schweden, Schweiz und Vereinigte Staaten

<sup>78</sup> <http://www.iaisweb.org/>

<sup>79</sup> <http://www.iosco.org/iosco.html>

<sup>80</sup> [http://www.oecd.org/fatf/index\\_fr.htm](http://www.oecd.org/fatf/index_fr.htm)

## INTERNATIONALE FINANZSTABILITÄT (MAKRO- UND SYSTEMSTABILITÄT)

### Internationaler Währungsfonds (IWF)<sup>81</sup>

Der 1945 gegründete IWF mit Sitz in Washington umfasst über 190 Mitgliedsstaaten mit dem Ziel, zwischenstaatliche, makroökonomische Ungleichgewichte zu verhindern und das globale Wachstum zu fördern. Die Schweiz ist seit 1992 Mitglied des IWF und steht einer Stimmrechtsgruppe vor. Im Nachgang der internationalen Krisen in den neunziger Jahren, bei denen der Finanzsektor eine Schlüsselrolle spielte, hat die Förderung der Transparenz sowie international anerkannter Normen und Kodizes im Finanzbereich, sowie deren Implementierung, für den IWF an Bedeutung gewonnen. So führte der IWF zusammen mit der Weltbank als Teil der regelmässigen IWF-Länderprüfungen (zusätzlich zu den Artikel-IV-Konsultationen) neu das sogenannte „**Financial Sector Assessment Program**“ ein (FSAP). Das FSAP analysiert aufgrund von international anerkannten Standards im Finanzbereich, z.B. die Transparenz der Geld- und Finanzpolitik, die Überwachung im Bankenbereich, im Effektenhandel und im Versicherungswesen, die Effizienz der Zahlungssysteme. Die Schweiz hat sich anlässlich der IWF-Jahrestagung 2000 in Prag bereit erklärt, sich einem FSAP zu unterziehen.

---

<sup>81</sup> <http://www.imf.org/>

# Kapitel X

## TRANSPARENZ UND ANLEGERSCHUTZ

### 1. NATIONALE MARKTAUFSICHT

---

Mit dem Inkrafttreten des Börsengesetzes 1997 und der Übernahme der Börsenaufsicht durch die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) sind dieser auch Aufgaben im Bereich der Marktaufsicht, d.h. der Überwachung des Handels an den in der Schweiz zugelassenen Börsen (heute namentlich SWX Swiss Exchange und Eurex), übertragen worden. Unter anderem verpflichtet das Börsengesetz eine Börse, im Rahmen ihrer selbstregulierten Tätigkeit, den Effektenhandel in der Weise zu überwachen, dass namentlich die Ausnutzung der Kenntnis einer vertraulichen Tatsache, **Kursmanipulationen** sowie andere Gesetzesverletzungen aufgedeckt werden können. Die SWX Swiss Exchange und die Eurex haben die zu diesem Zweck erforderlichen organisatorischen und technischen Strukturen geschaffen, namentlich eine Überwachungsstelle eingerichtet, und diese mit elektronischen Überwachungsinstrumenten ausgerüstet. Dieses Instrumentarium genügt auch im internationalen Vergleich höchsten Ansprüchen.

Bei Verdacht auf Unregelmässigkeiten hat die Überwachungsstelle der Börse die EBK zu informieren. Diese ordnet die notwendigen Untersuchungen an. Bestätigen sich die Verdachtsmomente und war das festgestellte Verhalten mit den gesetzlichen Anforderungen an eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nicht zu vereinbaren, ergreift die Bankenkommission die erforderlichen Massnahmen gegenüber den fehlbaren Instituten bzw. deren verantwortlichen Mitarbeitern. Die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an korrektes Verhalten auf den Effektenmärkten, insbesondere in den Bereichen Insidervergehen und Kursmanipulation, sind dabei wesentlich strenger als diejenigen der vergleichbaren Straftatbestände des Strafgesetzbuches. Bei Verdacht eines **Insidervergehens** oder einer Kursmanipulation ist es möglich, dass neben dem aufsichtsrechtlichen Verfahren der EBK in gleicher Sache auch ein strafrechtliches Verfahren geführt wird.

Die Zusammenarbeit der EBK mit den Überwachungsstellen der Börsen einerseits und die Koordination mit den Strafuntersuchungsbehörden andererseits ist gut eingespielt. Die Untersuchungen sind in der Regel recht aufwändig. Allein die Erhebung des Sachverhalts, z.B. bei langen Transaktionsketten bis zum wirtschaftlich Berechtigten (z.T. via Amtshilfe bei ausländischen Aufsichtsbehörden abzuklären), nimmt sehr viel Zeit in Anspruch. Ferner ist der Nachweis einer Kursmanipulation oder eines Insiderverstosses nicht einfach. Aufgrund der nunmehr gut zweijährigen Erfahrung der EBK in der Marktaufsicht lässt sich feststellen, dass sich die gestützt auf das Börsengesetz aufgebauten Strukturen zur Überwachung der Effektenmärkte bewährt und erste Resultate hervorgebracht haben. Die Ressourcen der EBK in diesem Bereich werden weiter ausgebaut. Sie hat seit Aufnahme ihrer Untersuchungstätigkeit rund 60 Untersuchungsverfahren formell eröffnet. Bis heute konnten rund 20 Verfahren erledigt werden.

### 2. CORPORATE GOVERNANCE

---

Corporate Governance kann als sachgerechte Zuteilung der Aufgaben und die zweckmässige Strukturierung der obersten Leitungsorgane und der finanziell und betriebswirtschaftlichen Kontrolle der Unternehmen definiert werden. Die Corporate Governance war eines der Hauptthemen der Aktienrechtsreform. Das neue Aktienrecht, das im Jahre 1992 in Kraft getreten ist, legt präzise Hauptgrundsätze fest. Die Kernaufgaben des Verwaltungsrates und allen voran seine unentziehbaren und unübertragbaren Zuständigkeiten werden klarer und umfassender aufgestellt. Dieses Konzept hat sich in der Praxis bereits bewährt. Das Gesetz bildet zum Teil ein Handbuch des Verwaltungsrates, das den Anforderungen an einen modernen Verwaltungsrat vollumfänglich erfüllt. Bei der Bildung des Verwaltungsrates selbst, der Auswahl der Verwaltungs-

räte, den Anforderungen an ihre Unabhängigkeit und ihre Erfahrungsbereiche werden die internationalen Standards umgesetzt. Insbesondere entsprechen die Anforderungen an die Ausbildung, Unabhängigkeit, Trennung der Rollen, von der Geschäftsleitungsfunktion unabhängige interne Revision, den Stellenwert der Finanzplanung und die Einsetzung eines Audit Committee zwecks Überwachung der Qualität und Effektivität der Revision und die Überprüfung des Zusammenwirkens zwischen interner und externer Revision weitgehend den internationalen Standards.

Die schweizerische Praxis hat einzig die Leistungsbeurteilung der Verwaltungsräte, die Veröffentlichung der Entschädigungen und die Information im Jahresbericht über die Corporate Governance noch nicht vollumfänglich umgesetzt. In Praxis ist aber vielmehr im Einzelfall zu beurteilen, ob die Aufnahme neuer Grundsätze für ein Unternehmen sinnvoll ist oder nicht, und ob sie im Einklang mit dem bestehenden Recht stehen.

### 3. UNABHÄNGIGE BESCHWERDEINSTANZEN FÜR ANLEGER

---

Das Vertrauen der Konsumenten in einen Finanzplatz hängt wesentlich davon ab, welche Mittel dem Kunden im Falle einer Meinungsverschiedenheit mit einem Finanzintermediär zur Verfügung stehen. Da der gerichtliche Weg oft mit hohen Kosten und grossen Risiken verbunden ist, wird der Akzent vermehrt auf die aussergerichtliche Streitbeilegung gelegt. In diesem Zusammenhang spielen die verschiedenen Schweizer Ombudsstellen im Finanzbereich, die in- und ausländischen Kunden zur Verfügung stehen, eine wichtige Rolle.

Die **Ombudsstelle für Bankkunden** steht allen Kunden von Banken in der Schweiz kostenlos wie folgt zur Verfügung: Schweizerischer Bankenombudsmann, Schweizergasse 21, Postfach 1818, 8021 Zürich, Tel.: ++41 1 213 14 50 (Schlichtungsfälle), Tel.: ++41 1 213 14 60 (Suchbegehren nachrichtenlose Vermögenswerte).

Der Ombudsmann wendet sich mit Einverständnis des Bankkunden an die betroffene Bank, verlangt eine Stellungnahme und gegebenenfalls Akteneinsicht. Nach Anhörung beider Parteien unterbreitet er den Parteien einen Vermittlungsvorschlag oder schlägt vor, dass ein Gericht entscheiden soll. Der Ombudsmann waltet als neutraler und unabhängiger Vermittler. Seinen Empfehlungen kommt keine bindende Wirkung zu. Die Parteien entscheiden frei, ob sie ihnen folgen oder andere Schritte unternehmen wollen. Der Ombudsmann kann nicht tätig werden, wenn z.B. Niederlassungen von Schweizer Banken im Ausland betroffen sind oder bereits eine andere Behörde tätig ist.

Der Institution der **Ombudsstelle der Privatversicherungen** sind praktisch alle in der Schweiz tätigen Versicherungsgesellschaften angeschlossen.<sup>82</sup> Die Ombudsstelle ist grundsätzlich für alle Versicherungszweige zuständig, sofern ein Privatversicherer beteiligt ist. Ausnahmen von diesem Grundsatz bilden Angelegenheiten der Beruflichen Vorsorge und des Unfallversicherungsgesetzes. Die Ansprechpersonen sind nach Sprachregionen aufgeteilt:

Frau Lili Nabholz-Haidegger  
Postfach 4414  
8022 Zürich

Tel. ++41 1 211 30 90  
Fax ++41 1 212 52 20

E-Mail:

<mailto:ombud.privatvers@pop.agri.ch>

Olivier Carré  
Tour Edipresse  
Case postale  
1001 Lausanne

Tel. ++ 41 21 349 23 80  
Fax ++ 41 21 349 23 90

E-Mail:

<mailto:o2@edipresse.ch>

Carlo Luigi Caimi  
Via G. Pocobelli 8  
6903 Lugano

Tel. ++41 91 967 17 83  
Fax ++41 91 966 72 52

E-Mail:

<mailto:avvcaimi@swissonline.ch>

---

<sup>82</sup> <http://www.ombudprivatvers.ch/>

Zu beachten ist, dass die Ombudsstelle keine Fälle behandelt, für die bereits ein Anwalt eingeschaltet ist oder die gerichtlich hängig sind. Nicht zuständig ist die Ombudsstelle für Probleme mit Krankenkassen, AHV, IV, SUVA sowie allen anderen Sozialversicherungszweigen.

# **Kapitel XI**

## **MASSNAHMEN DER SCHWEIZ IM ZUSAMMENHANG MIT NACHRICHTENLOSEN VERMÖGEN UND NAZI-RAUBGUT**

Im Zuge der Kontroversen über die Rolle der Schweiz und seiner Finanzinstitute während und kurz nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in der Schweiz beispiellose Massnahmen ergriffen, um der historischen, juristischen und finanziellen Dimension dieser komplexen Materie Rechnung zu tragen. Die Umsetzung dieser Massnahmen sowie das Inkrafttreten des Vergleichsabkommens der beiden Grossbanken wurden im Ausland durch die interessierten Kreise begrüsst und vielfach sogar als exemplarisch bezeichnet. Eine Reihe von Ländern sind in diesen Fragen noch nicht so weit fortgeschritten wie die Schweiz und haben ihrerseits Untersuchungen über die jüngste Vergangenheit eingeleitet.

### **1. BANKENVERGLEICH**

---

Im August 1998 haben die Schweizer Grossbanken, UBS AG und Credit Suisse Group, einen Vergleich mit dem Jüdischen Weltkongress und den Klägervertretern geschlossen, der den gerichtlichen Verfahren gegen die beiden Banken in den USA ein Ende setzte. Dieser Vergleich, der vom zuständigen Richter am 9. August 2000 definitiv genehmigt worden war, beläuft sich auf einen Betrag von USD 1.25 Mrd. und befreit gleichzeitig den gesamten Schweizer Bankensektor sowie die Schweizer Industrieunternehmen und staatliche Stellen von weiteren Klagen im Zusammenhang mit der Zeit des Zweiten Weltkriegs. Die Verantwortung für die Verteilung der vereinbarten Summe obliegt den Klägervertretern sowie den betroffenen jüdischen Organisationen. Die Schweizer Unternehmen, die unter den Vergleich fallen, haben allerdings tatkräftig mit dem Gericht zusammengearbeitet, um das Möglichste für die Begünstigten des Vergleichs herauszuholen.

Das Verfahren wurde im November 2000 mit der Genehmigung eines Verteilplanes durch den zuständigen Richter abgeschlossen. Dieser Plan sieht einen Betrag von USD 800 Mio. für die Ansprüche aus nachrichtenlosen Konten aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs vor. Ein Schiedsgericht in Zürich ist beauftragt, die jeweilige Anspruchsberechtigung auf der Basis eines vereinfachten Beweisverfahrens abzuklären. Es wird sich dabei auf die verschiedenen Listen von nachrichtenlosen Konten stützen, welche die Schweizerische Bankiervereinigung veröffentlicht hat. Die beiden ersten Listen, die im Juli 1997 veröffentlicht wurden, betreffen Konten im Umfang von SFr. 66 Mio., die von Ausländern in der Zeit zwischen 1933 und 1945 eröffnet worden waren, und von rund SFr. 13 Mio., die von Schweizern in dieser Zeitperiode eröffnet worden waren. Eine weitere Liste wurde im Februar 2001 auf der Basis der Arbeiten des Volcker-Ausschusses (s. unten) veröffentlicht. Sie beinhaltet 21'000 Namen und betrifft vor allem saldierte Konten, die allenfalls Opfern des Holocaust gehört haben könnten.<sup>83</sup>

### **2. VERSICHERUNGEN**

---

Im Rahmen eines Zusatzes zum Bankenvergleich ist auch der Versicherungsbereich (mit Ausnahme der Basler Leben, Winterthur Leben und Zürich Leben) unter verschiedenen Auflagen vom Vergleichsabkommen abgedeckt. Die drei genannten Versicherungen sind daran, eine abschliessende Regelung für hängige Ansprüche mit Bezug zum Zweiten Weltkrieg zu finden. Aus diesem Grund beteiligen sie sich an verschiedenen Kompensationsfonds, die in einzelnen

---

<sup>83</sup> <http://www.dormantaccounts.ch/>

Ländern eingerichtet werden (z.B. in Deutschland) und verhandeln darüber, zu welchen Bedingungen sie ebenfalls dem Bankenvergleich von 1998 unterstellt werden könnten. Zürich Leben und Winterthur Leben beteiligen sich zudem aktiv an den Arbeiten der Eagleburger-Kommission ("Independent Commission on Holocaust-Era Insurance Claims").

### 3. "INDEPENDENT COMMITTEE OF EMINENT PERSONS" (ICEP ) ODER „VOLCKER-KOMITEE“

---

Das Volcker-Komitee – benannt nach seinem Vorsitzenden, Paul Volcker – wurde 1996 durch einen Vertrag zwischen der Schweizerischen Bankiervereinigung einerseits und der World Jewish Restitution Organization (WJRO) und dem Jüdischen Weltkongress (WJC) andererseits eingesetzt. Das Volcker-Komitee hatte zum Ziel, so weit wie möglich den Umfang der nachrichtenlosen Vermögenswerte zu bestimmen, die von Opfern des Nazi-Regimes auf Schweizer Banken hinterlegt und bislang nicht gemeldet worden waren. Gleichzeitig hat es Abklärungen getroffen, ob die Saldierung von Konten, sei es versehentlich oder bewusst, gegen gesetzliche Bestimmungen oder die Aufbewahrungspflicht verstossen hat. Aus diesem Grund hat das Volcker-Komitee – mit Zustimmung der Eidgenössischen Bankenkommission – vier Revisionsgesellschaften bezeichnet, die dem Berufsgeheimnis unterstanden und über uneingeschränkten Zugang zu den Büchern und Archiven der Banken verfügten. Der Schlussbericht des Volcker-Komitees (ICEP) wurde im Dezember 1999 publiziert. Der Bericht erlaubte es der Schweizerischen Bankiervereinigung, eine dritte und letzte Liste von 21'000 (mehrheitlich saldierten) nachrichtenlosen Bankkonti von möglichen Konteninhabern aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs zu veröffentlichen.

### 4. UNABHÄNGIGE EXPERTENKOMMISSION: SCHWEIZ - ZWEITER WELTKRIEG ("BERGIER KOMMISSION")<sup>84</sup>

---

Die Historikerkommission Bergier wurde am 13. Dezember 1996 eingesetzt. Sie befasst sich mit der **allgemeinen Problematik der nachrichtenlosen Vermögen von Nazi-Opfern sowie mit der Frage der vom Nazi-Regime und seinen Mittelsmännern in der Schweiz hinterlegten Vermögenswerte**. Ferner untersucht sie die Fragen der gestohlenen Kunstgüter, der Goldtransaktionen mit der Reichsbank und der schweizerischen Flüchtlingspolitik während jener Zeit. Darüber hinaus kann das Forschungsgebiet der Kommission entweder auf eigene Initiative oder durch die Ausweitung ihres Mandats ausgedehnt werden. Die Forschungsarbeiten erstrecken sich auf **Banken, Versicherungsgesellschaften und Intermediäre** (Treuhand, Anwälte, Notare usw.) sowie auf die **Schweizerische Nationalbank (SNB)**. Schliesslich untersucht die Kommission auch die diesbezüglich von den Bundesbehörden seit 1945 ergriffenen Massnahmen.

Die Kommission hat Zugang zu allen Dokumenten, die im Rahmen ihres Mandates von Interesse sind. Das gilt auch für Informationen, die normalerweise dem Bankgeheimnis unterstehen. Die Kommission wird von Prof. Jean-François Bergier präsiert und setzt sich aus neun Mitgliedern zusammen. Im Gegensatz zu ähnlich ausgerichteten Kommissionen im Ausland, die zu einem späteren Zeitpunkt eingesetzt worden waren, besteht die Kommission Bergier aus vier ausländischen Mitgliedern. Die Kommission, die ihre Arbeiten im März 1997 begann, wird ihren Schlussbericht voraussichtlich Ende 2001 vorlegen. Der Bericht (ca. 22 Bände mit Studien und Forschungsbeiträgen sowie einer Synthese) wird vollständig publiziert werden.

Rund zwanzig Länder (z.B. die Vereinigten Staaten, Grossbritannien, Frankreich, die Niederlande, Portugal, Spanien, Schweden, Argentinien) haben Expertenkommissionen eingesetzt, die sich einerseits mit Fragen über Goldtransaktionen, nachrichtenlosen Vermögen, Enteignung von Immobilien und Wertgegenständen befassen und andererseits mit offenen Fragen zur jüngsten Geschichte dieser Länder befassen sollen.

---

<sup>84</sup> <http://www.uek.ch/>

## 5. SCHWEIZER FONDS ZUGUNSTEN BEDÜRFTIGER OPFER VON HOLOCAUST/SHOA

---

Der **Schweizer Fonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Shoa** wurde am 26. Februar 1997 durch eine Verordnung des Bundesrates geschaffen. Der Fonds bezweckt die *Unterstützung bedürftiger Personen*, die aus rassistischen, religiösen, politischen oder anderen Gründen *verfolgt oder in anderer Weise Opfer von Holocaust/Shoa geworden sind*, sowie die Unterstützung ihrer bedürftigen Nachkommen. Den Anstoss dazu haben die Schweizer Grossbanken mit einem Initialbeitrag von SFr. 100 Mio. Schweizer Franken gegeben. Das gesamte geäußnete Fondskapital belief sich auf rund SFr. 280 Millionen, wozu die Schweizer Grossbanken, weitere Geschäftsbanken, Versicherungsgesellschaften, die übrige Wirtschaft sowie die Schweizerische Nationalbank (SNB) beigetragen haben. Der Fonds hat alle verfügbaren Mittel den Verteilorganisationen zugesprochen. Mit dem Ende der administrativen Abschlussarbeiten wird der Fonds aufgelöst werden.

## 6. FAZIT

---

Die Schweiz hat die beschriebenen weitreichenden Massnahmen zur historischen, rechtlichen und finanziellen Aufarbeitung der Thematik "Schweiz-Zweiter Weltkrieg" grösstenteils in die Tat umgesetzt. Es gilt hervorzuheben, dass die Schweiz das erste und – von Deutschland abgesehen – bislang auch das einzige Land ist, dass sich einer kritischen Aufarbeitung ihrer jüngsten Vergangenheit gestellt und eine solch umfassende Reihe von Massnahmen eingeleitet und umgesetzt hat, obwohl die Schweiz nicht das einzige Land ist, das von den Problemen im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg betroffen ist.

## Kapitel XII PROJEKTE

### 1. BERICHT DER EXPERTENGRUPPE "FINANZMARKTREGULIERUNG UND –AUFSICHT IN DER SCHWEIZ"<sup>85</sup>

---

Der tiefgreifende und rasche Wandel der Finanzmärkte stellt die Aufsicht über den Finanzplatz Schweiz vor grosse Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund hat Bundesrat Kaspar Villiger am

23. Dezember 1998 eine Expertengruppe unter Vorsitz von Professor Jean-Baptiste Zufferey eingesetzt, welche die bestehende Finanzmarktaufsicht einer kritischen Würdigung zu unterziehen hatte.

Die Expertengruppe untersuchte die Stärken und Schwächen der Schweizer Finanzmarktregulierung und -aufsicht, mit Blick auf die Entwicklungen im Finanzsektor sowie der steigenden internationalen Verflechtung. Dazu nahm sie einen Vergleich mit den Empfehlungen supranationaler Regulierungsgremien sowie mit den Regelungen und der Organisation der wichtigsten ausländischen Finanzaufsichtsbehörden vor. Zum Mandat gehörten auch die Evaluation neuer Risiken und Tendenzen, etwa in der Zusammenarbeit von Banken und Versicherungen (Allfinanz und Finanzkonglomerate).

Auf der Basis einer breiten Auslegeordnung unterbreitet die Expertengruppe dem Chef des Eidg. Finanzdepartements (EFD), **42 Empfehlungen** zur Regulierung und Organisation der Finanzmarktaufsicht. Die in sechs Kapiteln zusammengefassten Empfehlungen enthalten unter anderem den Vorschlag, die bisher getrennt organisierte Versicherungs- (BPV) und Bankenaufsicht (EBK) in eine neu zu schaffende Aufsichtsbehörde zu integrieren. Damit wird ausserdem der zunehmenden Integration des Banken- und Versicherungsgeschäfts Rechnung getragen, und es können auch Doppelspurigkeiten in der Aufsicht vermieden werden. Gemäss der Expertengruppe rechtfertigt sich eine Regulierung und Beaufsichtigung der unabhängigen Vermögensverwalter, wie auch der Devisenhändler und Introducing Brokers im Rahmen des geltenden Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel.

Der **erste Teil** des vorliegenden Schlussberichts enthält die **Ergebnisse** zu den Gebieten **Banken, Versicherungen, Allfinanz und Finanzkonglomerate, nicht-regulierte Finanzdienstleistungsanbieter sowie Organisation der gesamten Aufsicht**. Der **zweite Teil** des Berichts setzt sich aus mehreren **Anhängen** zusammen. Diese beinhalten die Informationen und sektoriellen Analysen, mit welchen sich die Expertengruppe auseinandergesetzt und die Grundlagen, auf welche sie sich gestützt hat, um ihre Empfehlungen zu formulieren.

### 2. BANKENLIQUIDATION UND EINLEGERSCHUTZ

---

Eine vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) eingesetzte Expertenkommission schlägt ein vollständig überarbeitetes und vereinheitlichtes Verfahren für die Sanierung und Liquidation von Banken vor<sup>86</sup>. Zudem soll der Schutz der Einleger dem Schutzniveau der EU angepasst werden. Der Bundesrat hat den Bericht im Januar 2001 in die Vernehmlassung gegeben.

---

<sup>85</sup> **Pressemittteilung:** <http://www.efd.admin.ch/d/dok/presse/mm1100/finanzmarkt.htm>  
**Presserohstoff:** <http://www.efd.admin.ch/d/dok/presse/mm1100/finanzmarkt.pdf>  
**Expertenbericht:** <http://www.efd.admin.ch/multilg/finanzmarkt.pdf>

<sup>86</sup> <http://www.root.admin.ch/dff/d/dok/presse/mm1100/sanierung.htm>

Die im März 1999 mit den Arbeiten betraute Expertenkommission schlägt eine Änderung des Bankengesetzes vor, die das Zusammenspiel von Aufsichts-, Sanierungs- und Liquidationsrecht optimiert und die zahlreichen heutigen Massnahmen durch ein zielgerichtetes, auf den Einzelfall abgestimmtes Verfahren unter Leitung der EBK ersetzt. Diese soll vorerst die Sanierungsaussichten einer überschuldeten Bank prüfen. Sind solche Aussichten gegeben, wird unter Anhörung der Gläubiger und Eigner ein Sanierungsplan erstellt. Andernfalls wird die Bank durch die EBK liquidiert und zwar in einem Verfahren, das in erster Linie die Interessen der Gläubiger schützen soll. Schliesslich sieht die Gesetzesänderung Massnahmen vor zum Schutz und zur Gleichbehandlung der Gläubiger sowie zum Schutz der Banken vor nicht erfüllbaren Rückzügen.

Im Bereich des Einlegerschutzes ergibt sich eine erste Verbesserung aus der neu geschaffenen Möglichkeit, im Insolvenzfall Kleinstgläubiger mit Einlagen von bis zu 5'000 Franken vor allen anderen Gläubigern auszuzahlen. Im Weiteren wird das heutige Konkursprivileg auf sämtliche Einlagen bei Banken erweitert. Schliesslich werden die privilegierten Einlagen durch eine nunmehr obligatorische, sich weitgehend auf eine Selbstregulierung der Banken stützende Einlagensicherung garantiert, welche von der EBK zu genehmigen ist. Der schweizerische Einlegerschutz erreicht damit das Niveau der EU. Seine Verstärkung liegt nach Ansicht der Kommission auch im Interesse des gesamten Bankenplatzes Schweiz.

### 3. BUNDESGESETZ ÜBER NACHRICHTENLOSE VERMÖGENSWERTE

---

Im Juli 2000 wurde ein Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung geschickt und von den interessierten Kreisen sehr kontrovers aufgenommen. Der Bundesrat wird im Verlaufe des Jahres 2001 über das weitere Vorgehen entscheiden. Wesentliche Punkte der Vorlage sind:

- Die Finanzintermediäre sind verpflichtet, organisatorische Vorkehren zu treffen, damit Vermögenswerte gar nicht erst nachrichtenlos werden bzw. die wirtschaftlich Berechtigten leichter gefunden werden können.
- Wiederherstellung des Kundenkontakts (Finanzintermediäre haben die Pflicht, ihre Kunden aktiv zu suchen, wenn während 8 Jahren kein Kundenkontakt bestanden hat).
- Schaffung einer zentralen Nachrichtenstelle und Verpflichtung zur Meldung, wenn während 10 Jahren kein Kundenkontakt bestanden hat. Die Nachrichtenstelle gibt später Personen, die einen glaubhaften Anspruch auf einen nachrichtenlosen Vermögenswert erheben, Auskunft über dessen Verbleib.
- 30 Jahre nach dem letzten Kundenkontakt und nach vorausgegangener Publikation fallen nachrichtenlose Vermögenswerte an die Eidgenossenschaft. Der Finanzintermediär wird damit von seinen vertraglichen Verpflichtungen dem Kunden gegenüber befreit.

Das vorgeschlagene Bundesgesetz würde auch auf solche Vermögenswerte Anwendung finden, die dem Finanzintermediär vor dem Inkrafttreten - möglicherweise vor Jahren und Jahrzehnten - anvertraut worden sind. Besondere übergangsrechtliche Bestimmungen stellen sicher, dass der Aufwand für die Suche nach den Berechtigten in diesen Fällen in verantwortbaren Grenzen bleibt und nicht die Suchanstrengungen im Rahmen des Volcker-Prozesses konkurrenziert werden.

Per 1. Juli 2000 traten die überarbeiteten **Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung über die Behandlung nachrichtenloser Vermögenswerte bei Schweizer Banken** in Kraft.<sup>87</sup> Die Richtlinien dienen der Prävention (Vermeidung eines Abbruchs des Kundenkontakts), dem Kundenschutz (Schutz vor Missbrauch und Grundsätze der Verwaltung von Vermögenswerten bei abgebrochenem Kundenkontakt) sowie der Wiederherstellung des Kundenkontakts.

---

<sup>87</sup> [http://www.swissbanking.org/Pages/pdf/richt\\_narilo\\_2000\\_d.pdf](http://www.swissbanking.org/Pages/pdf/richt_narilo_2000_d.pdf)

## **4. DIE VERWENDUNG VON GOLDRESERVEN DER SCHWEIZERISCHEN NATIONALBANK UND DAS PROJEKT „STIFTUNG SOLIDARISCHE SCHWEIZ“**

---

### **1'300 Tonnen überschüssige Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB)**

Mit der Anpassung der Bundesverfassung vom 18. April 1999 sowie durch das neue Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG), welches auf den 1. Mai 2000 in Kraft trat, wurde die formelle Goldbindung des Frankens gelöst und die Voraussetzungen für Goldverkäufe durch die SNB geschaffen. Die Neubewertung der Goldreserven ergab, dass die SNB Währungsreserven im Wert von rund 1'300 Tonnen Gold für ihre geld- und währungspolitischen Aufgaben nicht mehr benötigt. Diese können für andere öffentliche Zwecke eingesetzt werden. Die SNB hat sofort nach Inkrafttreten des WZG mit Goldverkäufen begonnen.<sup>88</sup>

### **Projekt „Stiftung solidarische Schweiz“**

Der Bundesrat hat am 5. März 1997 vorgeschlagen, als zukunftsgerichtetes neues Solidarwerk der Schweiz die Stiftung solidarische Schweiz ins Leben zu rufen und diese mit den Erträgen aus einem Vermögen von 500 Tonnen Gold zu finanzieren. Er hat am 17. Mai 2000 in seiner Botschaft das Konzept der Stiftung umrissen und einen Entwurf des Stiftungsgesetzes den Räten zugeleitet.<sup>89</sup>

Die Stiftung wird von einigen noch immer mit dem Holocaustfonds verwechselt. Das Projekt muss jedoch von den Massnahmen, welche der Bundesrat und andere Kreise in der Schweiz im Zusammenhang mit der Diskussion "Schatten des Zweiten Weltkrieges" getroffen haben, klar unterschieden werden. Zwar ist die Stiftungsidee im Umfeld dieser Diskussion entstanden, doch ihr Zweck und ihre Stossrichtung sind nicht vergangenheits-, sondern zukunftsgerichtet. Die Prävention bildet den Leitgedanken bei der Erfüllung ihrer drei Aufgaben: Die Stiftung soll zur Verhinderung und Linderung der beiden kollektiven Gefahren Armut und Gewalt beitragen sowie beim Aufbau von funktionsfähigen und demokratischen Gemeinschaftsstrukturen helfen. Die Stiftung funktioniert als „grant making foundation“. Innerhalb des Aufgabenspielraums setzt der Stiftungsrat alle vier Jahre gezielt Schwerpunkte, welche die Grundlage der Projektausschreibung bilden. Die Projekte werden von ausgewiesenen privaten und öffentlichen Partnerorganisationen durchgeführt. Die Stiftung leistet keine Einzelhilfe. Sie soll vorläufig auf 30 Jahre befristet werden.

### **Goldinitiative der Schweizerischen Volkspartei**

Am 30. Oktober hat die Schweizerische Volkspartei die Initiative „Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds (Goldinitiative)“ eingereicht. Sie sieht vor, Währungsreserven oder deren Erträge, wenn sie für geld- und währungspolitische Zwecke nicht mehr benötigt werden, von der SNB auf den Ausgleichsfonds der AHV zu übertragen. Die Annahme der Goldinitiative würde die Schaffung der Stiftung solidarische Schweiz verhindern.

### **Gesamtpaket als direkter Gegenvorschlag des Parlaments zur Goldinitiative**

Das Parlament hat in der Vorberatung des Stiftungsgesetzes und seiner Verfassungsgrundlage die Absicht bekundet, das Projekt Stiftung solidarische Schweiz in einen umfassenden Vorschlag zur Verwendung von Goldreserven einzubinden. Dieses Gesamtpaket soll als direkter Gegenvorschlag der Goldinitiative entgegengestellt werden. Am 2. Februar 2001 hat die zuständige Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) vorgeschlagen, das Sondervermögen im Wert von 1300 Tonnen Gold in einen selbständigen, öffentlich-rechtlichen Fonds zu überführen. Dieses Vermögen soll in seinem realen Wert erhalten werden („Kein Verscherbeln des Familiensilbers“). Es ist vorgesehen, das Vermögen während 30 Jahren

---

<sup>88</sup> [http://www.efd.admin.ch/d/dok/ib/ib\\_205\\_gold.htm](http://www.efd.admin.ch/d/dok/ib/ib_205_gold.htm)

<sup>89</sup> <http://www.solidarity.admin.ch/> ;  
[http://www.efd.admin.ch/d/dok/ib/ib\\_703\\_stiftung.htm](http://www.efd.admin.ch/d/dok/ib/ib_703_stiftung.htm)

zu bewirtschaften. Die daraus entstehenden Erträge sollen nach Ansicht der WAK-S zu je gleichen Teilen der AHV, den Kantonen und einer durch das Gesetz zu errichtenden Stiftung zukommen. Die WAK-S hat auch signalisiert, dass sie die Zukunftsorientierung des Stiftungsprojekts bekräftigen möchte, indem sie der jungen Generation in den Stiftungsorganen einen prominenten Platz einräumt.

### **Botschaft des Bundesrates zu Goldinitiative**

Der Bundesrat hat das Vorgehen des Parlamentes begrüsst, ein nachhaltiges und faires Gesamtpaket zur Goldverwendung zu entwickeln, welches die Interessen der älteren und jüngeren Generation sowie von Bund und Kantonen ausgewogen berücksichtigt. Er anerkennt in diesem Sinne im Grundsatz den Vorschlag der WAK-S. Er lehnt die Goldinitiative in seiner Botschaft vom 28. Februar 2001 ab, weil sie zahlreiche Mängel aufweist und die Stiftung solidarische Schweiz verhindern will.

Da die Goldinitiative im Gegensatz zum Vorschlag von Bundesrat und Parlament die Art und Höhe der nicht mehr benötigten Währungsreserven nicht nennt, würde sie in der Frage, wie viel Währungsreserven über die 1300 Tonnen Gold hinaus entbehrlich sein könnten, einen dauernden Konflikt schaffen. Der daraus entstehende politische Druck auf die Reserven der SNB würde die Unabhängigkeit der Nationalbank gefährden. Dadurch würde die geld- und währungspolitische Stabilität der Schweiz unnötigerweise in Frage gestellt. Auch die Ansprüche der Kantone auf ihre Anteile an den Nationalbankgewinnen könnten dadurch gefährdet werden.

### **Volksabstimmung mit Stichfragenentscheid im Jahre 2002 vorgesehen**

Durch die Entwicklung eines Gegenvorschlags zur Goldinitiative wird eine klare Ausgangslage für eine Volksabstimmung mit Stichfragenentscheid geschaffen, welche frühestens im Jahre 2002 stattfinden wird.

Für weitere Informationen stehen Herr Dr. Walter Schmid und Herr Adrian Gerber, Projektleitung "Schweizerische Solidaritätsstiftung" (Tel. +41 (0) 31 323 21 52 / Email: Adrian.Gerber@efv.admin.ch) gerne zur Verfügung.

# Abkürzungsverzeichnis

BCBS	Basel Committee on Banking Supervision / Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BPV	Bundesamt für Privatversicherungswesen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EBK	Eidgenössische Bankenkommission
ECOFIN	Economic and Financial Council of Ministers
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EZB	Europäische Zentralbank
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering / Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
FSAP	Financial Sector Assessment Program
FSF	Financial Stability Forum
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux / Financial Action Task Force on Money Laundering
GRECO	Groupe d'Etats contre la Corruption
GWG	Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor
IAIS	Internationaler Verband der Versicherungsaufsichtsbehörden
ICEP	Independent Committee of Eminent Persons"
IOSCO	Internationale Vereinigung der Wertpapieraufseher
IRSG	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
IWF	Internationaler Währungsfonds
MWSt	Mehrwertsteuer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLAF	Office européen de lutte antifraude
SNB	Schweizerische Nationalbank
SPI	Swiss Performance Index
SRO	Selbstregulierungsorganisation
StGB	Strafgesetzbuch
SWX	Swiss Exchange Schweizer Börse
VSB	Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht der Banken
WAK-S	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
WJC	Jüdischer Weltkongress
WJRO	World Jewish Restitution Organization
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
WZG	Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel