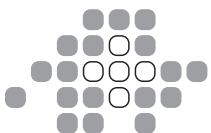


# Finanzplatz Schweiz

## Übersicht über wichtige Themenbereiche und Entwicklungen im Finanzbereich

- Standortfaktoren
- Regulierung und Aufsicht
- Internationale Zusammenarbeit

**Juni 2003**





Finanzplatz Schweiz

Herausgeber  
Eidg. Finanzdepartement EFD  
Bundesgasse 3  
3003 Berne  
doc@gs-efd.admin.ch  
www.efd.admin.ch

Redaktion  
Eidg. Finanzverwaltung EFV

Bezugsquelle:

BBL  
Vertrieb Publikationen  
CH-3003 Bern  
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen  
Art.-Nr. 601.085.d

Cette publication existe également  
en français. Commandes:  
OFCL  
Diffusion publications  
CH-3003 Berne  
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen  
No d'art. 601.085.f

This brochure is also available in  
English from:  
SFBL  
Distribution of Publications  
CH-3003 Berne  
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen  
No 601.085.eng



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>Bedeutung der Finanzdienstleistungen für die Schweizer Volkswirtschaft</b>	<b>4</b>
<b>Finanzplatz Schweiz im Standortwettbewerb</b>	<b>8</b>
<i>Rahmenbedingungen und Standortfaktoren</i>	9
Offenheit der Märkte – Finanzmarktstabilität – Das Bankgeheimnis – Sorgfaltspflichten bei der Entgegennahme von Geldern – Unternehmensbesteuerung – Andere Standort- und Erfolgsfaktoren	
<i>Exkurs: Die Diskussion um «Offshore»-Finanzzentren</i>	12
<i>Zinsinsel im Euroland</i>	13
Grosse Bedeutung des Wechselkurses – Zinsinsel Schweiz	
<b>Finanzmarktregulierung und -aufsicht in der Schweiz</b>	<b>15</b>
<i>Struktur der Finanzmarktaufsicht</i>	16
<i>Ausgewählte Finanzmarktreformen</i>	16
Bankensanierung, Bankenliquidation und Einlegerschutz – Expertenkommission Integrierte Finanzmarktaufsicht – Revision des Nationalbankgesetzes (NBG) – Geldwäscherei/Terrorismusfinanzierung	
<i>Exkurs: Aufsicht und Stabilität des Finanzplatzes Schweiz:     Teilnahme am «Financial Sector Assessment Program» (FSAP)</i>	19
<b>Grundlagen der internationalen Rechts- und Amtshilfe</b>	<b>20</b>
<i>Internationale Rechtshilfe in Strafsachen</i>	20
Rechtsgrundlagen und weitere Voraussetzungen der Rechtshilfe – Rechtshilfe bei Steuerdelikten – Rechtshilfe in Zollsachen	
<i>Internationale Amtshilfe</i>	23
Amtshilfe unter Finanzmarktaufsichtsbehörden – Amtshilfe in Steuersachen – Amtshilfe im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei	
<i>Exkurs: DBA mit Deutschland, DBA mit den USA</i>	24
<i>Exkurs: Das US-System des «Qualified Intermediary» (QI)</i>	25
<b>Aktive Zusammenarbeit auf internationaler Ebene</b>	<b>26</b>
<i>Multilaterale und bilaterale Beziehungen</i>	27
Internationale Gremien und Abkommen – Bilaterale Beziehungen mit der EU	
<i>Bekämpfung der internationalen Finanzkriminalität</i>	28
Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung – Potentatengelder und Korruption	
<i>Exkurs: Arbeiten der «Financial Action Task Force on Money Laundering» (FATF/GAFI)</i>	30
<i>Exkurs: Schweizerische Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September 2001</i>	31
<i>Exkurs: Der Fall Vladimiro Montesinos Torres</i>	32
<i>Exkurs: Gezielte Sanktionen («Smart Sanctions»)</i>	34
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>35</b>
<b>Auskünfte zu dieser Dokumentation</b>	<b>36</b>
<b>Weitere Publikationen</b>	<b>37</b>





# Einleitung

Die vorliegende Dokumentation in ihrer dritten, überarbeiteten Version gibt einen Überblick über die wirtschaftliche Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz, seine regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie das Engagement der Schweiz im internationalen Kontext. Sie hat zum Ziel, die wichtigsten Fakten zum Finanzplatz und den geltenden Rechtsrahmen einem breiteren Publikum, insbesondere auch im Ausland, bekannt zu machen.

Dabei soll einerseits zum Ausdruck kommen, dass der Finanzplatz im Gesamtzusammenhang der Volkswirtschaft zu sehen ist. Eine Tatsache, die sich in den Wirtschaftsindikatoren ebenso ausdrückt wie in den Rechtsbestimmungen. Andererseits sollen die aktive Mitwirkung der Schweiz auf internationaler Ebene dokumentiert und die Grundlagen der Zusammenarbeit mit den Partnerländern dargelegt werden. Beispielsweise verfügt die Schweiz über ein umfassendes und wirksames Dispositiv zur Verhinderung von Missbräuchen ihres Finanzplatzes, das auch die effiziente Zusammenarbeit mit anderen Staaten beinhaltet. Des Weiteren unterstützt die Schweiz die im Nachgang zu den Finanzkrisen der 1990er Jahre ergriffenen internationalen Initiativen zur Stärkung der Stabilität der Finanzmärkte mit Nachdruck. So hat die Schweiz 2001/02 als erster globaler Finanzplatz am «Financial Sector Assessment Program» des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank teilgenommen.

Die vorliegende Broschüre wurde verfasst von der Eidg. Finanzverwaltung EFV in Zusammenarbeit mit der Abteilung Wirtschaft und Finanzfragen des EDA und richtet sich an am Schweizer Finanzplatz interessierte Stellen und Personen im In- und Ausland. Die Dokumentation ist zugänglich auf den Internet-Seiten des Eidg. Finanzdepartementes ([www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch)) und des Eidg. Departementes für Auswärtige Angelegenheiten ([www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)).

# Bedeutung der Finanzdienstleistungen für die Schweizer Volkswirtschaft

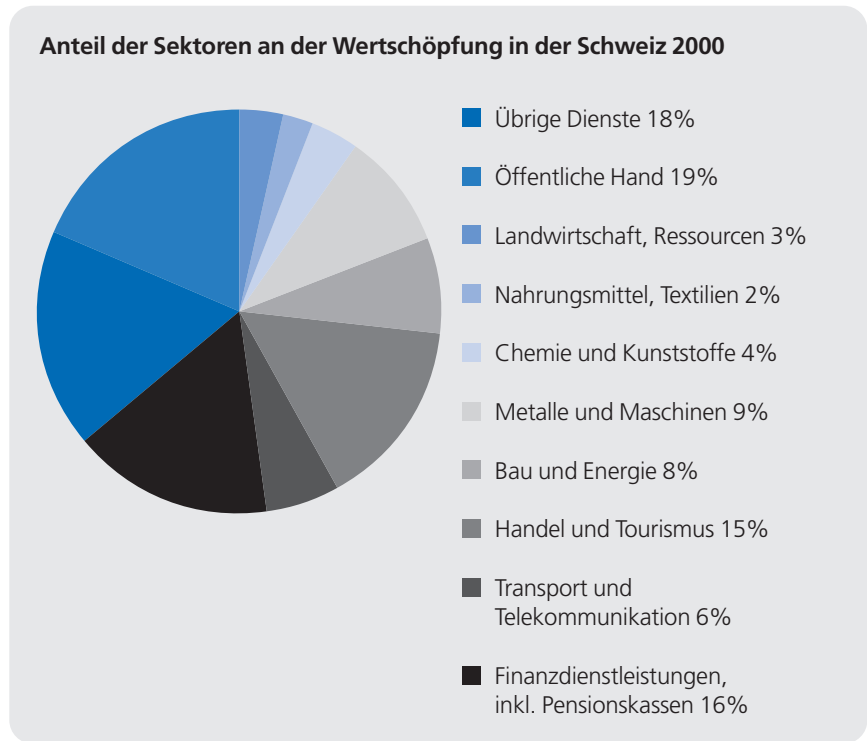
Der Finanzsektor ist mit Blick auf Wertschöpfung, Beschäftigung sowie Steueraufkommen ein tragender Pfeiler der Schweizer Wirtschaft. Die Finanzbranche erfüllt gleichzeitig eine gesamtwirtschaftlich wichtige Funktion als effizienter Dienstleistungserbringer. Auch ausländische Kunden wissen dies zu schätzen. Als sogenannt «sicherer Hafen» mit stabilen und längerfristig einschätzbaren Rahmenbedingungen sowie effizienten Finanzmarktinfrastrukturen ist die Schweiz ein bevorzugtes internationales Finanzdienstleistungszentrum. Die Schweiz ist jedoch bei weitem nicht nur ein Land der Banken und Versicherungen, sondern ganz allgemein ein leistungsfähiger Industrie- und Dienstleistungsstandort mit differenzierter Produktion und breitem Angebot. Dies unterstreicht die positiven Wechselwirkungen zwischen der Realwirtschaft und dem Angebot an qualitativ hochstehenden Finanzdienstleistungen. Volkswirtschaftlich entscheidend ist, dass der Finanzplatz seine Vermittlerrolle als Intermediär zwischen Sparern und Investoren, bzw. Unternehmen, effizient wahrnimmt.

Seit Beginn der 1990er Jahre haben tiefgreifende Veränderungen des Wettbewerbsumfelds und der Marktstrukturen im Finanzdienstleistungsbereich stattgefunden, welche auch den realwirtschaftlichen Strukturwandel in der Schweiz beschleunigten. Als treibende Kräfte des raschen Wandels im Finanzbereich haben sich insbesondere der technologische Fortschritt und die hohe Innovationsfähigkeit der Finanzbranche erwiesen. Die Einführung elektronischer Börsen und die Abwicklung von Finanztransaktionen über das Internet, unter Umgehung traditioneller Finanzmarktinfrastrukturen, sind Beispiele solcher substantieller Neuerungen. Das Aufbrechen der traditionellen Wertschöpfungskette wird begleitet von der verstärkten Konvergenz der Geschäftsfelder, vor allem des Banken- und Versicherungsbereichs.



Beispiele der schwindenden Abgrenzungskriterien sind die Finanzkonglomerate, welche neue Akzente im Risikomanagement und Marketing («One-Stop-Shop») von Bank- und Finanzdienstleistungen setzen. Versicherungen stehen mit Banken auch direkt im Wettbewerb um Anlagegelder. Letztere bieten beispielsweise Alternativen zu kapitalbildenden Lebensversicherungspolice an. Zusätzlich gibt es auch zunehmende Schnittstellen mit dem stark wachsenden Pensionskassengeschäft. Die sogenannten institutionellen Investoren sind durch ihre Grösse und hohe Professionalität eine treibende Kraft zur Durchsetzung von Innovationen auf den Finanzmärkten. Im Zuge dieser globalen Trends konnte sich auch der Schweizer Banken- und Versicherungssektor einem tiefgreifenden Strukturwandel nicht entziehen. Firmenzusammenschlüsse erfolgten

in hoher Kadenz nicht nur innerhalb der Finanzbranche, sondern auch sektorübergreifend. Die Zahl der Banken in der Schweiz fiel von 495 im Jahre 1990 auf 356 Ende 2002<sup>1</sup>. Der Bankensektor steigerte seinen Beitrag an die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung in den letzten Jahren markant. Der geschätzte Anteil des gesamten Finanzsektors am Bruttoinlandprodukt (BIP) betrug im Jahre 2000 10,9 Prozent (1990: 5,8 Prozent)<sup>2</sup>. Innerhalb von 10 Jahren entspricht dies fast einer Verdoppelung, was vor allem auf das Wachstum im Bankensowie im sogenannten Parabankensektor (Finanzsektor exkl. Versicherungen und Banken) zurückzuführen ist. Der Wertschöpfungsanteil der Versicherungen im Verhältnis zum Schweizer BIP ist seit geraumer Zeit konstant und beträgt rund 2 Prozent.



Quelle: BFS

<sup>1</sup> SNB, <http://www.snb.ch/d/publikationen/publi.html>

<sup>2</sup> BFS, <http://www.bfs.admin.ch/>

**Arbeitsstellen im Schweizer Finanzsektor (Vollzeitäquivalente)**

<i>Nach Branchensegmenten:</i>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
Banken und Finanzierungsinstitute <sup>1</sup>	116 793	112 855	125 581
Treuhand, Wirtschaftsprüfung	24 968	28 082	31 233
Versicherungssektor	57 768	59 432	63 249
<i>Total Finanzsektor</i>	199 529	200 369	220 063
<i>in % der Gesamtbeschäftigung</i>	6,0%	6,2%	6,5%
<i>Im sektoriellen Vergleich:</i>			
Dienstleistungssektor	2 021 950	2 026 235	2 152 880
Industrie	1 058 890	970 632	988 898
Primärsektor <sup>2</sup>	242 500	234 250	226 000
Gesamtbeschäftigung	3 323 340	3 231 117	3 367 778

Quelle: BFS; <sup>1</sup> inkl. mit Kreditgewerbe verbundene Tätigkeiten und SNB; <sup>2</sup> Schätzung, Extrapolation.

Der gesamte Finanzsektor beschäftigte im Jahre 2001 rund 220 000 Personen<sup>3</sup>, wovon 115 000 bei den Banken und 63 000 bei den Versicherungen sowie 42 000 Beschäftigte bei den Treuhand-, Revisionsfirmen und den übrigen Finanzdienstleistern. Damit betrug der Anteil des Finanzsektors schätzungsweise rund 6,5 Prozent an der Gesamtbeschäftigung im Jahre 2001.

Eine traditionelle Stärke des Finanzplatzes Schweiz ist die Vermögensverwaltung, welche über die Hälfte der gesamten Bankenwertschöpfung begründet. Die Schweiz nimmt in dieser Geschäftssparte eine weltweit führende Position ein. Dabei steht sie im Konkurrenzverhältnis zu anderen bedeutenden Finanzplätzen. Infolge der demografischen Veränderungen und der daraus folgenden Stärkung des institutionellen Sparens sowie des starken Vermögenszuwachses der «High Net Worth Individuals»<sup>4</sup> ist die Vermögensverwaltung international ein stark umkämpfter Wachstumssektor geworden. Der Wert der in den Kundendepots der inländischen Bankstellen verwalteten Wertschriften betrug Ende des Jahres 2001

3 320 Mrd. Franken. Im Zuge der markanten Börsenbaisse verringerte sich dieser Wert 2002 um 14 Prozent auf 2 870 Mrd. Franken<sup>5</sup>.

Die ausländischen Kunden hatten einen Anteil von rund 57 Prozent. Von den gesamten Depotbeständen entfielen 42,1 Prozent auf die Privatkunden und 47,5 Prozent auf die institutionellen Anleger. Die kommerziellen Kunden besaßen die restlichen 10,4 Prozent. Als Vergleich der Grössenordnung betrug das Schweizer Auslandvermögen (Aktiven) im Jahre 2001 2 220 Mrd. Franken und das entsprechende Nettovermögen 602 Mrd. Franken. Die Schweizer Finanzinfrastrukturen (Zahlungssysteme, Handelsplattformen, Wertschriftenabrechnung und -abwicklung) sind vollständig zusammengeschaltet und damit sehr effizient. Vom Handelsauftrag an der Börse bis zum Abschluss des Wertpapiergeschäftes können alle Arbeitsschritte ohne Verzögerung («real time») und automatisch abgewickelt werden. Der internationale Standard bei der Abwicklung eines solchen Geschäfts liegt zur Zeit bei zwei bis drei Arbeitstagen (T+2/T+3). Die SWX-Gruppe hält mit der virt-x eine «Blue-

<sup>3</sup> BFS, Vollzeitäquivalente.

<sup>4</sup> Personen mit liquiden Mitteln von über USD 1 Mio.

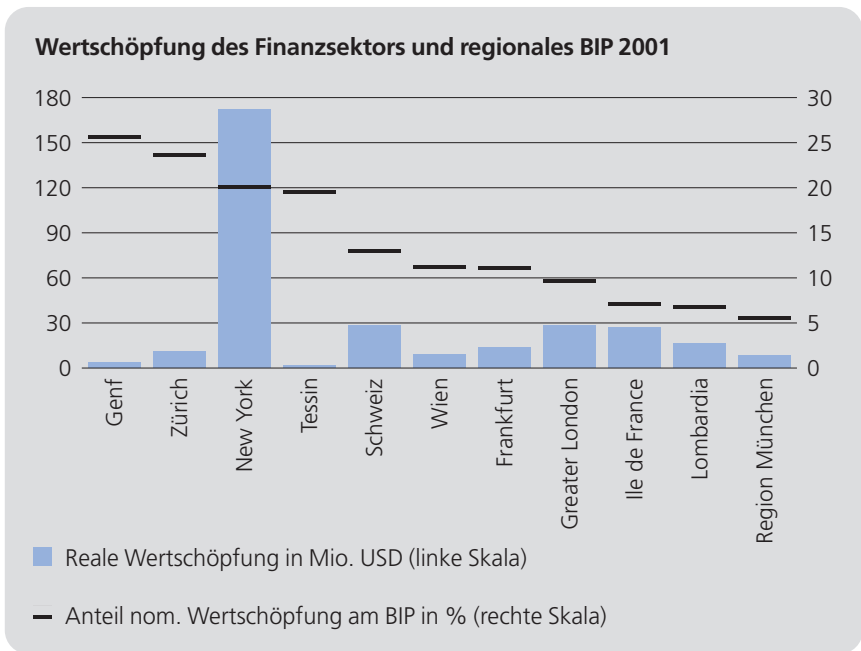
<sup>5</sup> SNB, <http://www.snb.ch/d/publikationen/publi.html>



Chips»-Handelsplattform in London, die für die Abwicklung eine Strategie der «offenen Architektur» verfolgt<sup>6</sup>.

Einige weitere internationale Vergleichszahlen vermögen die bedeutende Position des Schweizer Finanzplatzes im internationalen Wettbewerb aufzuzeigen. Gemessen am Volumen der verwalteten Anlagefondsvermögen steht der Finanzplatz Schweiz weltweit an neunter Stelle. In der Schweiz wurden 2001 2,4 Prozent der insgesamt knapp 13 000 Mrd. Euro Fondsanlagen verwaltet (inkl. der in Luxemburg aufgelegten Fonds schweizerischer Herkunft). Die führenden Positionen in dieser Sparte werden von den USA vor Deutschland und Frankreich eingenommen<sup>7</sup>. Namhaftes Gewicht hat die Schweiz auch bei den Kapitalmarkt-Transaktionen. Die Schweizer Börse nahm 2002 bei der Börsenkaptalisierung weltweit den achten Platz ein<sup>8</sup>. Im globalen Devisengeschäft war 2001 der Schweizer Franken nach dem US-Dollar, dem Euro, dem japanischen Yen sowie dem britischen Pfund die am fünfthmeist gehandelte Währung<sup>9</sup>.

Die Schweiz erfüllt in der Finanzintermediation aber auch eine bedeutende Funktion für die globale Wirtschaft. Die weltweit tätigen Schweizer Grossbanken und Versicherungskonzerne sind in den meisten Segmenten der internationalen Finanzmärkte aktiv und zählen zu den «Global Players». Diese intensive Auslandaktivität widerspiegelt u.a. die Kundenbedürfnisse in der Risiko-Diversifikation, Arbitragemöglichkeiten (Steuern, Zinsen, Wechselkurse), grenzüberschreitende Finanzierungsbedürfnisse infolge enger Handelsbeziehungen und höherer Direktinvestitionstätigkeit sowie steigende Erträge aus Skalen- und Verbundproduktion. Auch die Vermögensverwaltung vor Ort im Ausland wächst. Die wachsende Bedeutung dieses «Onshore»-Geschäfts dürfte ein wichtiges Motiv für die hohen ausländischen Direktinvestitionen der Schweizer Banken und Versicherungen sein. Letztere wiesen im Jahr 2001 einen Kapitalbestand im Ausland von 160 Mrd. Franken<sup>10</sup> aus, was einem Anteil von über 38 Prozent am gesamten Kapitalbestand schweizerischer Beteiligungen an Unternehmen im Ausland entspricht. Im Jahr 2001 beschäftigten Schweizer Banken und Versicherungen im Ausland rund 190 000 Mitarbeitende.



Quelle: BAK, International Benchmark Club, August 2002.

<sup>6</sup> Virt-x, <http://www.virt-x.com>  
<sup>7</sup> DWS Research, <http://www.dws.de>  
<sup>8</sup> SWX, [http://www.swx.com/market/downloads\\_reports\\_01\\_en.html#kap](http://www.swx.com/market/downloads_reports_01_en.html#kap)  
<sup>9</sup> BIZ, <http://www.bis.org/publ/rpfx02a.pdf>  
<sup>10</sup> SNB, <http://www.snb.ch/d/publikationen/publi.html>

# Finanzplatz Schweiz im Standortwettbewerb



Der internationale Wettbewerbsdruck in der wertschöpfungsintensiven Finanzbranche hat als Folge des raschen Wandels, dem die Finanzmärkte unterliegen, stark zugenommen. In diesem Umfeld haben sich globale Zentren für verschiedene Finanzgeschäfte herausgebildet. Die Schweiz hat Grössenvorteile und Know-how in der wachstums-trächtigen Vermögensverwaltung. Die Verbindung dieser Vorteile mit der politischen und wirtschaftlichen Stabilität, der traditionell hohen Dienstleistungsqualität, der Reputation, dem Schutz der Privatsphäre und den strikten Auflagen zur Verhinderung von Missbräuchen, machen den Finanzplatz aus.

Alle Finanzplätze von internationaler Bedeutung weisen gewisse regulatorische Standortvorteile auf, wie z.B. spezielle Aufsichts- und Steuerregimes, eine Trust-Gesetzgebung oder eine Form des Bankgeheimnisses. Dies zeigt, dass die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Finanzplätze und die damit verbundene Erhaltung des nationalen Steuersubstrats für alle Länder ein Anliegen ist. Auf der anderen Seite sind die Bestimmungen zur Identifikation der Vertragspartner unterschiedlich. Die Schweiz geht mit ihren «Know-Your-Customer»-Bestimmungen weiter als die angelsächsischen und asiatischen Finanzzentren, denn sie kennt die Identifikationspflicht nicht nur für die unmittelbar in Erscheinung tretenden Kunden, sondern auch für die wirtschaftlich Berechtigten, sofern diese nicht mit denjenigen Personen identisch sind, die eine Geschäftsbeziehung eingehen oder einen Vertrag abschliessen. Für die Wirksamkeit von Vorschriften zur Verhinderung von Missbräuchen ist es wichtig, dass die staatlichen Vorgaben von den Finanzintermediären mitgetragen werden. Die Verantwortung für einen integren Finanzplatz liegt somit auch auf Unternehmensstufe.

## Rahmenbedingungen und Standortfaktoren

### Offenheit der Märkte

Die traditionell stabilen und wirtschaftsfreundlichen Rahmenbedingungen der Schweiz bieten dem Finanzgeschäft eine gute Basis für internationale Aktivitäten. Die Offenheit gegenüber dem Ausland, welche sich unter anderem in der hohen Dienstleistungs- und Produktvielfalt äussert, zählt zu den Vorteilen des Schweizer Finanzplatzes.

Damit die Schweizer Wirtschaft und der Finanzdienstleistungssektor im Speziellen die Vorteile der internationalen Verflechtung nutzen können, muss der gegenseitige Marktzugang gewährleistet sein. Die Schweiz setzt sich in multilateralen und bilateralen Verhandlungen dafür ein, dass Schweizer Firmen Zugang zu den wichtigen Auslandsmärkten erhalten. Derartige Verhandlungen, beispielsweise im Rahmen der World Trade Organisation (WTO) oder mit der Europäischen Union (EU), stellen wichtige Weichen für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes. Aber auch die Finanzmarktregulierung und -aufsicht kann als Marktzutritts- und Wettbewerbsbarriere wirken; daher ist eine aktive Mitarbeit und Mitgestaltung der Schweiz in internationalen Finanzgremien, die sich mit Fragen der Regulierung und Aufsicht befassen, von Bedeutung.

### Finanzmarktstabilität

Angesichts der hohen Dynamik im Finanzbereich ist eine laufende Neubeurteilung der Finanzmarkt-aufsicht und -regulierung von besonderer Bedeutung für die Stabilität des Finanzplatzes Schweiz. Hohe regulatorische Standards, die internationalen Anforderungen genügen, verbunden mit einer hohen Qualität der Finanzmarktinfrastrukturen, sind wichtige Voraussetzungen für die Finanzmarktstabilität. Die Bedeutung von Rechtssicherheit und angemessener Regulierung für Investoren und Anleger hat vor dem Hintergrund stärkerer Schwankungen auf den internationalen Finanzmärkten noch zugenommen. Dieses stabilitätsorientierte und berechenbare Umfeld in der Schweiz ist eine Erfolgsvoraussetzung und ein Wettbewerbsvorteil für die Anbieter.

Indem die Schweiz der Wahrung der Finanzstabilität höchste Priorität beimisst, leistet sie zugleich einen wichtigen Beitrag für ein funktionsfähiges globales Finanzsystem. Als Ausdruck dieser Politik unterstützt die Schweiz die internationale Initiative zur Umsetzung international anerkannter Standards und sie hat 2001/02 auf freiwilliger Basis am «Financial Sector Assessment Program» (FSAP) des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank teilgenommen<sup>1</sup>.

### Das Bankgeheimnis

Der Schutz der Privatsphäre durch das schweizerische Bankgeheimnis hat in den letzten Jahrzehnten eine Entwicklung erfahren. Darin kommt die gestiegene weltwirtschaftliche Vernetzung und die Notwendigkeit der international abgestimmten Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zum Ausdruck. Gleichzeitig widerspiegelt das Fortbestehen des Bankgeheimnisses den Willen der Schweiz zur Aufrechterhaltung dieses wichtigen Standortfaktors der Schweizer Volkswirtschaft. Eine Vielzahl von Staaten kennen ein Bankgeheimnis, dessen Umfang je nach Gesetzssystem variiert<sup>2</sup>. Die Bestimmungen Österreichs und Luxemburgs zum Bankgeheimnis sind der schweizerischen Regelung sehr ähnlich und gehen in manchen Punkten über diese hinaus.

#### *Definition und Rechtsgrundlagen*

Die Banken, ihre Vertreter und Mitarbeiter unterliegen einer Schweigepflicht betreffend geschäftlicher Angelegenheiten ihrer Kunden und Dritter, von denen sie durch die Ausübung ihres Berufs Kenntnis erhalten. Als im Gewohnheitsrecht verankertes Berufsgeheimnis wurde das Bankgeheimnis im Jahre 1934 formell ins Schweizer Bankengesetz aufgenommen. Daneben bestehen weitere gesetzliche Grundlagen für die Schweigepflicht

<sup>1</sup> «Switzerland: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes»: [http://public.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2002/06/iwf\\_stabilitaetsbericht.pdf](http://public.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2002/06/iwf_stabilitaetsbericht.pdf). Zusammenfassungen zur Schweizer Konformität bezüglich der einzelnen Standards: <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>

<sup>2</sup> z.B. Deutschland, Frankreich, Belgien, Italien, Grossbritannien und die USA.

im Bankverhältnis. So begründet allein schon das Vertragsverhältnis zwischen Kunde und Bank eine Schweigepflicht des Bankiers und eine vertrauliche Behandlung von persönlichen Informationen. Der Schutz der Privatsphäre wird zudem garantiert durch die allgemeinen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches über den Persönlichkeitsschutz sowie durch das Datenschutzrecht.

#### *Grenzen des Bankgeheimnisses*

Das Bankgeheimnis wird flankiert von Regelungen, die seinen Missbrauch nach Möglichkeit verhindern. Dem legitimen Persönlichkeitsschutz auf der einen Seite steht auf der anderen Seite das öffentliche Interesse gegenüber, kriminelle Missbräuche aller Art, einschliesslich Abgabebetrag, Geldwäscherei, Korruption und Terrorismus, zu verhindern. Aus diesem Grund 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. So kann das Bankgeheimnis auf Anordnung einer richterlichen Behörde auch gegen den Willen des Kunden aufgehoben werden. Gegenüber der zuständigen Aufsichtsbehörde, der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK), gilt das Bankgeheimnis nicht.

#### **Sorgfaltspflichten bei Entgegennahme von Geldern**

Die Sorgfaltspflichten bei Entgegennahme von Kundengeldern stellen eine präventive Massnahme zur Wahrung der Integrität des Finanzplatzes dar. Die Finanzintermediäre in der Schweiz unterliegen einem umfassenden Pflichtenkatalog bei der Annahme und Aufbewahrung von Kundengeldern. Das geltende regulatorische Umfeld geht im internationalen Vergleich sehr weit.

Ein zentrales Element der Sorgfaltspflicht stellt die Identifizierung des Vertragspartners dar («Know Your Customer»). Ist der Vertragspartner mit der wirtschaftlich berechtigten Person nicht identisch oder bestehen daran Zweifel, haben die Finanzdienstleister vom Vertragspartner eine schriftliche Erklärung darüber einzuholen, wer die wirtschaftlich berechnete Person ist. Eine Verletzung dieser Pflicht wird sanktioniert. Den Rahmenerlass im Bereich der Sorgfaltspflichten bildet das 1998 in Kraft getretene Geldwäschereigesetz. Zu beachten sind weiter die Bestimmungen des Strafgesetzbuches über Geldwäscherei, mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften und kriminelle Organisationen sowie Erlasse von Aufsichtsbehörden und Selbstregulierungsorganisationen<sup>3</sup>. Die Aufsicht über die Finanzintermediäre wird von der jeweiligen zuständigen Aufsichtsbehörde (Eidgenössische Bankenkommission, Bundesamt für Privatversicherungen, Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei, Eidgenössische Spielbankenkommission) ausgeübt.

Das schweizerische Dispositiv gegen Missbräuche wird auch vom Privatsektor als zielführend anerkannt. So entsprechen die sogenannten «Wolfsberg Anti-Money-Laundering Principles»<sup>4</sup> im wesentlichen den Schweizer Regelungen. Diese Prinzipien zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Bereich des «Private Banking» wurden seit Oktober 2000 von einer Gruppe von zwölf global tätigen Banken, darunter die Schweizer Grossbanken, ausgearbeitet und im Mai 2002 mit Blick auf die Terrorismusbekämpfung revidiert.

<sup>3</sup> Z.B. gelten für die Banken die Sorgfaltspflichtvereinbarungen als wichtigste Standesregeln, siehe dazu: <http://www.Swissbanking.org/home/allgemein.htm>

<sup>4</sup> <http://www.wolfsberg-principles.com/>

### **Unternehmensbesteuerung**

Die fiskalischen Rahmenbedingungen sind ein wichtiger Faktor im internationalen Standortwettbewerb. Die Höhe und Ausgestaltung der Steuerbelastung sowie allfällige Doppelbesteuerungsabkommen bei grenzüberschreitenden Geschäftsaktivitäten beeinflussen in direkter Weise die Kostenstruktur und damit die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen, namentlich auch von Finanzholdings. Gerade für multinationale Firmen ist die Steueroptimierung ein wichtiger Teil des Kostenmanagements, und sie kann für die Wahl des Sitzlandes mitbestimmend oder sogar ausschlaggebend sein. Vor diesem Hintergrund ist der im OECD-Raum seit den neunziger Jahren feststellbare Trend sinkender Gewinnsteuersätze für juristische Personen nicht überraschend. Mit einem Gewinnsteuersatz von 24,1 Prozent anfangs 2003<sup>5</sup> gehört die Schweiz zu den OECD-Staaten mit einer niedrigen Besteuerung der juristischen Personen<sup>6</sup>. Trotz weltweitem Steuerwettbewerb bestehen indessen empirisch keine Hinweise für ein sogenanntes «Race to the Bottom», d.h. einen ruinösen Steuerwettbewerb zwischen Ländern und Regionen<sup>7</sup>. So hat im Gegenteil die gesamte Steuerbelastung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den letzten Jahrzehnten in den meisten OECD-Ländern zugenommen.

Allerdings setzt fiskalischer Wettbewerb einer Steigerung der Steuerbelastung Grenzen, was Beschäftigung und Wohlstand positiv beeinflusst. So dürfte die moderate Steuerbelastung in der Schweiz unter anderem auf den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen zurückzuführen sein. Der flankierende staatliche Finanzausgleich zugunsten einkommensschwacher Regionen mit schwacher Steuerbasis soll künftig effizienter ausgestaltet werden.

### **Andere Standort- und Erfolgsfaktoren**

Nebst den erwähnten finanzplatzspezifischen Standort- und Erfolgsfaktoren sind auch andere Rahmenbedingungen der Schweiz für den Erfolg des Finanzplatzes Schweiz mitverantwortlich. Dazu zählen gut ausgebildete und spezialisierte Arbeitskräfte, Vielsprachigkeit, eine leistungsfähige Infrastruktur und eine stabilitätsorientierte Geld- und Haushaltspolitik. Auch die mässige Steuerbelastung von natürlichen Personen ist ein Standortvorteil. Mit Blick auf die dynamische und von Unsicherheiten geprägte Entwicklung der Weltwirtschaft und -politik spielen auch gesellschaftliche Faktoren eine wichtige Rolle. Dazu gehören politische Stabilität, eine gut funktionierende Justiz, eine tiefe Kriminalitätsrate sowie ein tragfähiges Sozialsystem.

<sup>5</sup> KPMG International Tax Centre: Steuerbelastung für eine juristische Person mit Sitz in der Stadt Zürich.

<sup>6</sup> KPMG. Es wird allerdings darauf verwiesen, dass zwischenstaatliche Vergleiche aufgrund fehlender grenzüberschreitender formeller Steuerharmonisierung und einheitlicher Anwendung und Interpretation der gesetzlichen Normen durch die Steuerämter mit Vorsicht zu interpretieren sind.

<sup>7</sup> Die OECD hat im April 1998 einen Bericht über den schädlichen Steuerwettbewerb verabschiedet («Concurrence fiscale dommageable: un problème mondial»). Der Bericht widerspiegelt jedoch nicht das breit angelegte Mandat des Ministerrates, indem er sich nur auf mobile Finanzaktivitäten konzentriert. Dabei blendet er ebenso wichtige Bereiche wie Subventionen oder Steueranreize für Vorhaben der Industrie aus. Aus diesem Grund hat sich die Schweiz der Zustimmung zum Bericht enthalten, ohne sich aber seiner Verabschiedung zu widersetzen. Die Erklärung der Schweiz findet sich im Anhang des genannten Berichtes.

**Die Diskussion um «Offshore»-Finanzzentren**

Es gibt zwar keine allgemein anerkannte Definition des Begriffs «Offshore»-Finanzplatz; jedoch herrscht Einigkeit darüber, dass ein solcher Offshore-Finanzplatz sich durch folgende Eigenschaften auszeichnet: keine oder sehr tiefe Steuern, flexible Handhabung spezieller Unternehmensstrukturen, hohe Vertraulichkeit, Lücken in der Finanzaufsicht, mangelhaftes Anti-Geldwäscherei-Dispositiv, ungenügende Transparenz und internationale Zusammenarbeit sowie vorwiegend auf eine ausländische Kundschaft ausgerichtete Dienstleistungen. Die Schweiz besitzt nicht die Eigenschaften, die üblicherweise mit einem Offshore-Zentrum in Verbindung gebracht werden.

*Minimale oder gar nicht vorhandene Besteuerung:*

Die Schweiz weist eine im Vergleich mit den OECD-Ländern günstige Unternehmensbesteuerung auf, die jedoch keinesfalls einer minimalen oder sogar inexistenten Besteuerung gleichkommt. Die Fiskalquote der Schweiz (gesamte Steuereinnahmen in Prozent des BIP) liegt zwar leicht unter dem Durchschnitt der OECD-Länder, aber höher als in den USA, Japan und Australien. Zudem wird in der Schweiz eine der weltweit höchsten Quellensteuern (35 Prozent) auf den Zinserträgen und Dividendenausschüttungen von Schweizern Schuldern erhoben. Diese Steuer, die sowohl für niedergelassene wie nicht niedergelassene Kunden gilt, ist ein wirksames Abschreckungsmittel gegen die Steuerflucht.

*Flexible Handhabung von speziellen Unternehmensstrukturen:*

Das Niederlassungs- und Zulassungsregime für Unternehmen entspricht internationalen Standards. Es gibt keine regulatorische oder aufsichtsrechtliche Unterscheidung zwischen niedergelassenen und nicht niedergelassenen Unternehmen. In Bezug auf die Steuern unterstehen sämtliche Gesellschaften in allen Kantonen demselben Bundesgesetz.

*Hohe Vertraulichkeit:*

In der Schweiz ist jede Form von anonymen Nummernkonten verboten. Die Identität des wirtschaftlich Berechtigten einer Bankverbindung wird in jedem Fall eindeutig festgestellt. Bei Bedarf erhalten die Aufsichtsbehörden ungehinderten Zugang zu allen nötigen Informationen. Im Falle einer kriminellen Tätigkeit (Steuerbetrug, Geldwäscherei, usw.) wird das «Bankgeheimnis» aufgehoben, unabhängig davon, ob das Verbrechen in der Schweiz oder im Ausland begangen wurde, und gegebenenfalls Rechtshilfe gewährt.

*Aufsichtslücke im Finanzsektor:*

Als Mitglied des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, der G-10, der IOSCO, des IAIS, der FATF/GAFI hat die Schweiz sämtliche finanzplatzrelevanten internationalen Empfehlungen umgesetzt. Alle Banken mit Vertretungen in der Schweiz unterstehen dem gleichen Bundesgesetz und werden von der gleichen Behörde beaufsichtigt. Es gibt kein Offshore-Regime. Alle Geldinstitute und ihre Kundschaft, ob mit oder ohne Schweizer Domizil, werden gleich behandelt.

*Unzureichendes Anti-Geldwäscherei-Dispositiv:*

Die einschlägige Schweizer Gesetzgebung ist modern und genügt den höchsten internationalen Anforderungen (Basler Ausschuss, FATF/GAFI); in einigen Bereichen geht sie sogar darüber hinaus (Nichtbanken-Sektor, «know your customer»-Vorschriften). Dieses hochentwickelte System zur Bekämpfung der Geldwäscherei wird rigoros angewendet und die Schweiz arbeitet sehr eng mit den ausländischen Behörden zusammen.

*Mangelnde internationale Zusammenarbeit:*

Die EBK gewährt den ausländischen Aufsichtsbehörden umfassende Amtshilfe. In Strafsachen gewährt die Schweiz auch denjenigen Staaten Rechtshilfe, mit denen sie kein entsprechendes Abkommen unterzeichnet hat oder die nicht Mitglied des einschlägigen Europäischen Übereinkommens sind.

*Dienstleistung für die ausländische Kundschaft:*

Der Finanzplatz Schweiz bietet eine breite Palette an grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen und unterscheidet nicht zwischen niedergelassenen und nicht niedergelassenen Kunden. Selbst bei einem kleinen Heimmarkt ist das Volumen der Finanztransaktionen mit dem Ausland jedoch nicht markant grösser als im Inland. Die Anteile niedergelassener und nicht niedergelassener Inhaber von Wertschriften und Depots halten sich in etwa die Waage.

Die Schweiz ist kein Offshore-Finanzplatz, vor allem, wenn der Begriff «Offshore» lückenhafte Regelungen oder mangelnde Transparenz und Zusammenarbeit voraussetzt. Die Schweiz ist ein wichtiges Finanzzentrum, das über liquide Märkte verfügt, Kapital unterschiedlicher Herkunft nutzt, mit modernen Zahlungs- und Clearingsystemen ausgerüstet ist und der Schweizer Wirtschaft sowie der Weltwirtschaft das ganze Spektrum an Finanzdienstleistungen bieten kann. In dieser Hinsicht ist sie mit der Londoner City oder New York vergleichbar.



## Zinsinsel im Euroland

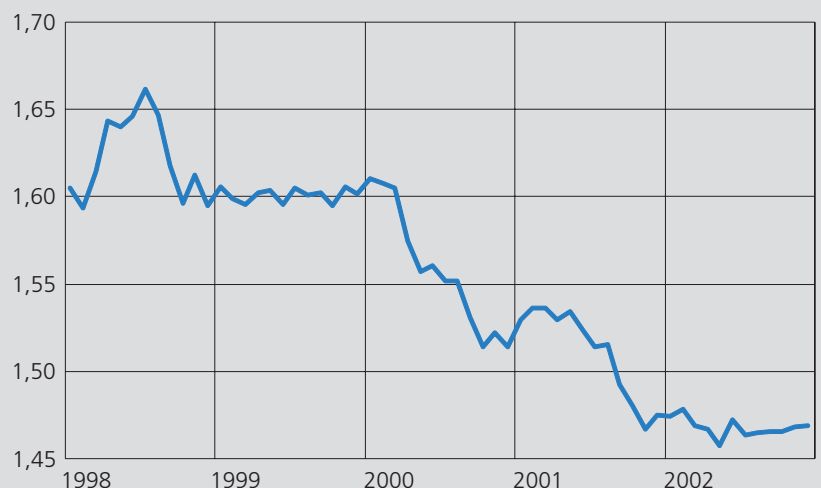
### Grosse Bedeutung des Wechselkurses

Die Schweiz ist zwar nicht Mitglied der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), sie ist jedoch aufgrund der engen Wirtschaftsbeziehungen mit den Ländern der WWU stark von der Entwicklung des Aussenwertes 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 gesamte schweizerische Volkswirtschaft. Seit der Einführung der Einheitswährung hat sich der Euro gegenüber dem Franken zwar abgewertet, wobei der Wertverlust des Euro schubweise erfolgte. Die Volatilität des Wechselkurses blieb jedoch, z.B. verglichen mit dem US-Dollar, insgesamt bescheiden.

Infolge der überragenden Bedeutung des WWU-Gebietes für die schweizerische Aussenwirtschaft

muss der geldpolitische Rahmen der WWU kurz dargelegt werden. 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 Prozent pro Jahr gemessen am harmonisierten Index der Verbraucherpreise für das gesamte Gebiet der WWU. Die Strategie 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. 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.

Wechselkurs CHF/€: Monatsdurchschnitte 1998–2002



Quelle: SNB

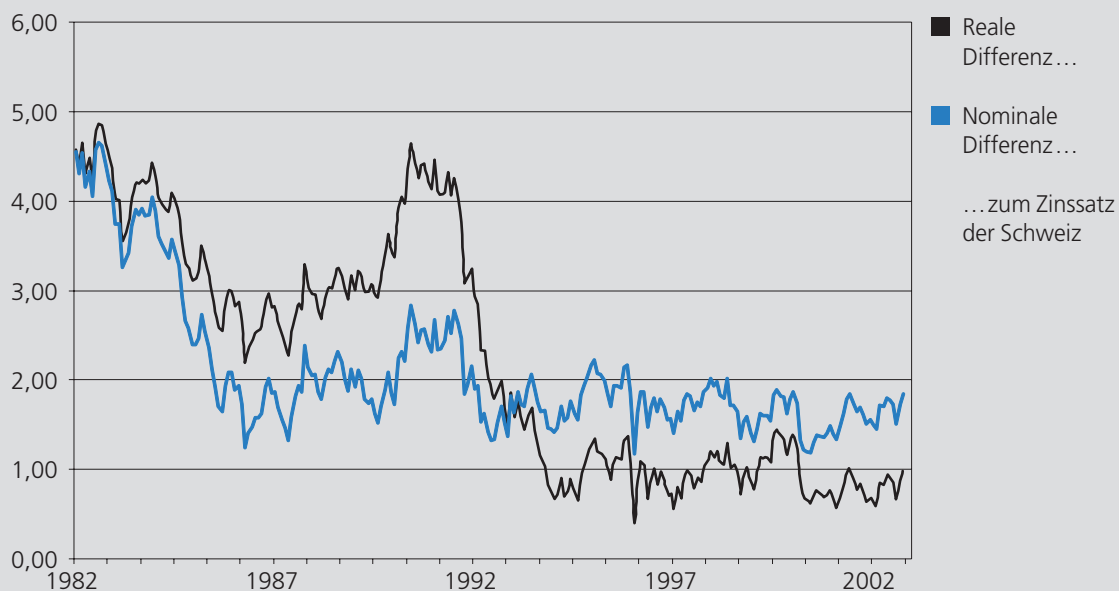
### Zinsinsel Schweiz

Mit dem Begriff «realer Zinsbonus» bzw. «Zinsinsel» wird das inflationsbereinigte tiefere Zinsniveau in der Schweiz gegenüber dem Ausland bezeichnet. Die Realzinsen in der Schweiz sind seit Jahrzehnten tiefer als im benachbarten Ausland. Ökonomisch relevant ist dabei die Differenz bei den realen (inflationsbereinigten) langfristigen Zinsen, weil diese einen massgeblichen Einfluss auf die Investitionsentscheide der Unternehmen haben und somit das gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinflussen. Als mögliche Ursachen für die Existenz der Zinsinsel werden genannt:

- Die Erwartung einer tendenziellen realen Aufwertung des Schweizer Francs. Diese Aufwertung lässt sich empirisch feststellen.
- Eine tiefere Steuerbelastung (Fiskalquote). Die Renditeunterschiede sind in der Folge auch auf eine unterschiedliche Steuerbelastung der Zinserträge zurückzuführen.
- Der Sparüberhang der Schweizer Volkswirtschaft, der sich in einem Ertragsbilanzüberschuss in der Höhe von rund 12 Prozent des BIP niederschlägt, sowie die unabhängige Geldpolitik der SNB (Franken als Diversifikations- und Absicherungswährung).
- Die hohe Bonität der Schweiz. Die internationalen Bemühungen zur Erhöhung der Stabilität der Finanzmärkte weltweit könnte die Bedeutung dieser Einflussgrösse verringern.

Die Zinsdifferenz schwankt im Zeitverlauf. Seit einigen Jahren zeichnet sich eine gewisse Annäherung zwischen den langfristigen Realzinsen in der Schweiz und in anderen europäischen Ländern ab.

Zinsdifferenz der langfristigen Zinsen für 10-jährige Staatsanleihen Schweiz/Deutschland 1982–2002 (in %)



Quelle: SNB. Für die Berechnung der realen langfristigen Zinsen wurden die Inflationserwartungen anhand der Trendentwicklung der Teuerung geschätzt (Hodrick/Prescott Ansatz).



# Finanzmarktregulierung und -aufsicht in der Schweiz

Ein stabiler, effizienter und integrierter Finanzplatz liegt im Gesamtinteresse der Schweiz. Die wohl wichtigste Voraussetzung dafür ist eine wirksame und anpassungsfähige Finanzmarktregulierung. Es entspricht einer vorausschauenden Politik, dass die Schweiz ihre Regulierung und Aufsicht laufend auf die Finanzmarktentwicklungen abstimmt.

Regulatorische Reformschritte dienen zugleich der günstigen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen. Dies, um als Sitzland von Finanzunternehmen attraktiv zu bleiben und um diesem Sektor gute Bedingungen im globalen Wettbewerb zu bieten. Positiv wirkt sich dabei aus, dass sich die Finanzmarktpolitik der Schweiz an folgenden Grundsätzen orientiert: (a) Schaffung eines verlässlichen, aber anpassungsfähigen Rechtsrahmens, (b) Transparenz bei der Regulierung und im Marktverhalten, (c) praxisnahe Regulierung und richtige Anreize, und (d) kompromisslose Bekämpfung von Missbräuchen.

Dabei ist auf ein angemessenes Verhältnis zwischen wirtschaftlichem Freiraum für die Finanzindustrie einerseits und Regulierung andererseits zu achten. So muss die unternehmerische Verantwortung beim Privatsektor verbleiben. Jedoch nimmt die Regulierung und Aufsicht eine unverzichtbare Rolle für den Kunden-, Investoren- und Systemschutz sowie für die Wahrung der Marktintegrität wahr. Die Schweiz entwickelt ihren Regulierungsrahmen im Gleichschritt mit international anerkannten Standards weiter und pflegt die Zusammenarbeit mit den Partnerländern zur Lösung konkreter Probleme.



## Struktur der Finanzmarktaufsicht

Wichtige Ziele der Aufsicht sind die Systemstabilität, der Solvenzschutz, die Sicherstellung der Marktintegrität und die Gewährung der ordentlichen Geschäftsführung. Nachfolgend werden die drei wichtigsten Aufsichtsbehörden im Finanzbereich kurz vorgestellt.

Die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) stellt eine Art Einheitsaufsichtsbehörde dar, welche in erster Linie folgende Aufgaben wahrnimmt:

- Instituts- und Verhaltensaufsicht über Banken und Effektenhändler;
- Instituts- und Produktaufsicht über Anlagefonds;
- Verhaltensaufsicht über Banken, Effektenhändler und Fondsleitungen im Hinblick auf die Geldwäschereibekämpfung;
- Marktaufsicht über Effektenbörsen (d.h. Kassa- und Derivatmärkte) und einzelne kapitalmarktrechtliche Regeln (öffentliche Übernahmeangebote und Offenlegung von Beteiligungen an kotierten Gesellschaften, Insiderdelikte und Kursmanipulationen);
- Wettbewerbsrechtliche Fusionskontrolle bei gefährdeten Banken.

Das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) überwacht den Geschäftsbetrieb der privaten Versicherungsgesellschaften: der Lebensversicherer, der Unfall- und Schadenversicherer und der Rückversicherer. Es bereitet die Bewilligungen zum Geschäftsbetrieb vor, prüft und genehmigt die Versicherungsprodukte in der Lebens- und in der Krankenversicherung, kontrolliert die Jahresrechnungen, inspiziert die Gesellschaften und schreitet gegebenenfalls gegen Missstände ein. Es überwacht auch das Verhalten der Versicherer in Bezug auf die Geldwäschereibekämpfung. Ferner überwacht das BPV, ergänzend zur Aufsicht durch das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), die Kollektivverträge zwischen Lebensversicherern und Sammelstiftungen im Bereich der beruflichen Vorsorge und die anerkannten Krankenkassen im Hinblick auf die Krankenzusatzversicherung.

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) befasst sich mit dem Systemschutz, welcher vor allem das reibungslose Funktionieren des Zahlungsverkehrs betrifft. Dabei arbeiten EBK und SNB zusammen: während die EBK eine wirksame, präventiv ausgerichtete Finanzmarktaufsicht sicherstellt, analysiert die SNB die Entwicklungen im Finanzsektor im Sinne der Systemüberwachung laufend und schafft mit einer stabilitätsorientierten Geldpolitik eine solide Basis für ein effizientes Finanzsystem.

## Ausgewählte Finanzmarktreformen

### Bankensanierung, Bankenliquidation und Einlegerschutz

Ein Vorschlag zur Revision des Bankgesetzes (BankG) wurde Ende November 2002 dem Parlament vorgelegt. Die Revision hat zum Ziel, das Verfahren zur Sanierung und Liquidation der Banken zu straffen und effizienter zu gestalten. Zudem soll der Einlegerschutz verbessert werden, was einem Bedürfnis des Bankenplatzes Schweiz entspricht. Gleichzeitig wird damit eine Angleichung ans Niveau der EU erreicht. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen haben folgenden Inhalt<sup>1</sup>:

Die Verfahrensbestimmungen werden im BankG zusammengefasst und auf das Wesentliche konzentriert. Das Zusammenspiel von Aufsichts-, Sanierungs- und Liquidationsrecht wird optimiert; die EBK wird in den Verfahren allein zuständig, also auch bei der Sanierung und im Bankenkonzurs. Zudem wird ein flexibles Sanierungsverfahren geschaffen. Ist eine Sanierung nicht möglich, kommt es zur Liquidation, die eigenen Regeln (insbesondere im Hinblick auf die Wahrung von Gläubigerinteressen) untersteht und durch die Bestimmungen des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts (SchKG) ergänzt wird.

<sup>1</sup> <http://www.efv.admin.ch/d/recht/gesetz/projekte.htm#Ueberpruefung>

Einlagen von bis zu CHF 5 000 werden vor allen anderen ausbezahlt; das Konkursprivileg wird auf sämtliche Einlagen bei Banken erweitert. Die privilegierten Einlagen werden durch eine obligatorische, sich weitgehend auf eine Selbstregulierung der Banken stützende Einlagensicherung garantiert, welche von der EBK zu genehmigen ist.

### Expertenkommission Integrierte Finanzmarktaufsicht

Eine Expertengruppe unter dem Vorsitz von Prof. Zufferey hat die Stärken und Schwächen der Schweizer Finanzmarktregulierung und -aufsicht

mit Blick auf die Entwicklungen im Finanzsektor sowie die zunehmenden internationalen Verflechtungen untersucht. Dazu nahm sie einen Vergleich mit den Empfehlungen supranationaler Regulierungsgremien sowie mit den Regelungen und der Organisation der wichtigsten ausländischen Finanzaufsichtsbehörden vor. Zum Mandat gehörte auch die Evaluation neuer Risiken und Tendenzen, etwa in der Zusammenarbeit von Banken und Versicherungen (Allfinanz und Finanzkonglomerate). Im November 2000 veröffentlichte die Expertenkommission ihren Schlussbericht mit 42 Empfehlungen zur Regulierung und Organisation der Finanzmarktaufsicht<sup>2</sup>.

#### Organisation der Aufsicht in der Schweiz

<i>Gegenstand der Aufsicht</i> (Institute, Verhalten, Produkte, Märkte)	<i>Zuständige Behörde</i>
<i>Banken</i>	EBK
<i>Anlagefonds</i>	EBK
<i>Börsen, Effektenhandel</i>	EBK, teilweise Selbstregulierung durch SWX
<i>Zahlungsverkehr</i>	SNB
<i>Privatversicherungen</i>	
Lebensversicherungen	BPV
Schadensversicherer	BPV
Private Krankenversicherer (pKV)/ Krankenkassen (KK)	BPV Zusatzversicherungen, institutionelle Aufsicht pKV Grundversicherung und institutionelle Aufsicht KK bei BSV
Finanzkonglomerate	Lead Regulator BPV oder EBK
Rückversicherer, Captives <sup>1</sup>	BPV
<i>Sozialversicherungen</i>	
1. Säule (AHV)	BSV
2. Säule (Pensionskassen)	BSV und kantonale Behörden
Krankenversicherer Grundversicherung	BSV
Suva	BSV
<i>Finanzintermediäre nach Geldwäschereigesetz (GwG), welche nicht einer spezialgesetzlichen Regulierung unterstehen</i>	Alternativ: anerkannte Selbstregulierungsorganisa- tionen oder Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (EFV)
<i>Wettbewerbsaufsicht gemäss Kartellgesetz</i>	Wettbewerbskommission (Weko; EVD)
<i>Spielbanken</i>	Eidg. Spielbankenkommission ESBK

Quelle: Eigene Darstellung; <sup>1</sup>rechtlich verselbständigte Selbstversicherungen.

<sup>2</sup> <http://www.efd.admin.ch/multilig/finanzmarkt.pdf>

Für die gesetzgeberischen Folgearbeiten wurde eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Prof. Zimmerli beauftragt. Diese hat unter anderem bei der Revision des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) bezüglich der Gruppen-/Konglomeratsaufsichtsbestimmungen (Allfinanz) mitgewirkt. Im Bereich der integrierten Finanzmarktaufsicht hat die Kommission als ersten Zwischenschritt die Bestimmungen über die Organisation der «Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA)» verabschiedet<sup>3</sup>. Diese soll als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet werden. In dieser neuen Behörde sollen vorerst die EBK und das BPV organisatorisch zusammengeführt werden. Die FINMA soll ein strategisches und ein operatives Organ erhalten: Der Aufsichtsrat wird sich vornehmlich mit der Strategie der integrierten Finanzmarktaufsicht auseinandersetzen und die Geschäftsleitung in Grundsatzfragen beraten. Der Geschäftsleitung obliegt der Vollzug der Aufsicht. Die Kommission wird in einem ersten Schritt ein Konzept sowohl zur Neuorganisation wie auch zum Aufsichtsinstrumentarium vorschlagen. In einem Folgeschritt wird sich die Expertenkommission zur Frage der Erweiterung der umfassenden (prudentiellen) Aufsicht über die unabhängigen Vermögensverwalter, Introducing Broker und Devisenhändler äussern.

### **Revision des Nationalbankgesetzes (NBG)**

Mitte 2002 wurden Botschaft und Gesetzesentwurf für eine Totalrevision des NBG dem Parlament unterbreitet<sup>4</sup>. Darin wird als Pendant zur verfassungsmässigen Unabhängigkeit eine Rechenschafts- und Informationspflicht der Schweizerischen Nationalbank gegenüber Bundesrat, Parlament und Öffentlichkeit verankert. Gleichzeitig wird der Verfassungsauftrag der SNB, die Geldpolitik im Gesamtinteresse des Landes zu führen, präzisiert: Die SNB soll die Preisstabilität gewährleisten und dabei die konjunkturelle Entwicklung beachten.

<sup>3</sup> <http://www.efd.admin.ch/d/dok/medien/medienmitteilungen/2003/02/finanzmarktaufs.htm>.

<sup>4</sup> Gesetzesentwurf: <http://www.efv.admin.ch/d/wirtschaftsrecht/rechtsgr/pdf/gesetz.pdf>,  
Botschaft: <http://www.efv.admin.ch/d/wirtschaftsrecht/rechtsgr/pdf/botsch.pdf>.

Weitere Änderungen betreffen die Flexibilisierung und Modernisierung des rechtsgeschäftlichen und des hoheitlichen Notenbankinstrumentariums, die Bereitstellung einer vereinheitlichten Rechtsgrundlage für die Erstellung von Finanzmarktstatistiken, sowie die Kompetenz zur Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen. Ausserdem wird die Organisationsstruktur gestrafft: Neu wird die SNB nur noch über vier Organe (Generalversammlung, Bankrat, Direktorium, Revisionsstelle) verfügen.

Zur Gewinnermittlung hält das neue NBG fest, dass die SNB die Höhe ihrer Währungsreserven selber bestimmen soll. Dabei muss sie sich an der Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft orientieren. Der Bankrat der SNB genehmigt auf Antrag des Direktoriums die Höhe der Rückstellungen. An der bisherigen Gewinnverteilung wird festgehalten, wobei die jährliche Ausschüttungssumme mittels Gewinnausschüttungsvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement EFD und der SNB verstetigt wird.

### **Geldwäscherei/Terrorismusfinanzierung**

Das Bundesgesetz über die Geldwäscherei (GwG) ist am 1. April 1998 in Kraft getreten und ergänzt die Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB) betreffend Bekämpfung des Missbrauchs des Finanzplatzes Schweiz zu Zwecken der Geldwäscherei. In der Zwischenzeit hat sich, aufgrund internationaler Entwicklungen sowie Erfahrungen auf nationaler Ebene, verschiedentlich Anpassungsbedarf ergeben:

Die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kontrollstelle) hat eine neue Verordnung erlassen, welche die Berufsmässigkeit der Ausübung der Finanzintermediation im Nichtbankensektor näher definiert<sup>5</sup>. Ausserdem wird die Vollzugsverordnung der Kontrollstelle über die Sorgfaltspflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre umfassend überarbeitet. Verschiedene Mängel (Widersprüche, überspitzte Formalismen, mangelnde Flexibilität) haben ihre Anwendbarkeit in der Praxis beeinträchtigt.

<sup>5</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/as/2002/2687.pdf>

Die neue Geldwäschereiverordnung der EBK verschärft die Sorgfaltspflichten für Banken und Effektenhändler<sup>6</sup>. So werden künftig Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Reputationsrisiko systematisch erfasst sowie umfassend und vertieft abgeklärt werden müssen. Ausserdem wird die Pflicht zur elektronischen Überwachung von Transaktionen eingeführt. Finanzintermediäre mit Niederlassungen im Ausland müssen neu alle ihre Rechts- und Reputationsrisiken global überwachen und sich dabei auch Zugang zu Informationen in ausländischen Niederlassungen verschaffen. Die zur Bekämpfung der Geldwäsche eingesetzten Instrumente gelten auch für den Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung.

Die Ratifizierung des UNO-Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus macht eine Teilrevision des StGB notwendig. Im Zentrum steht dabei die Einführung eines Tatbestandes über die Finanzierung des Terrorismus. Dieser soll in die Liste derjenigen Delikte aufgenommen werden, für welche eine primäre Verantwortlichkeit des Unternehmens möglich ist. Die Verantwortlichkeit des Unternehmens, welche vom Parlament bereits im Rahmen der Revision der Allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches beschlossen wurde, soll zudem mit der erwähnten Teilrevision vorgezogen in Kraft gesetzt werden.

#### **Aufsicht und Stabilität des Finanzplatzes Schweiz: Teilnahme am «Financial Sector Assessment Program» (FSAP)**

Im Nachgang zu den Finanzkrisen in Asien und Russland haben sich IWF und Weltbank im April 1999 auf die Durchführung regelmässiger Analysen der Finanzsektoren ihrer Mitglieder verständigt. Diese Analysen zielen auf die Krisenprävention und die Früherkennung von strukturellen und regulatorischen Herausforderungen an die nationalen Finanzsysteme ab und sollen etwa im 5-Jahresrhythmus durchgeführt werden.

Bei dieser Standortbestimmung gelangen gleichzeitig drei Ansätze zur Anwendung: Erstens wird im Rahmen einer makroprudentiellen Analyse mit Hilfe von aggregierten Indikatoren über die Verfassung der Finanzinstitute (bezüglich Solvenz, Verschuldung, Liquidität, usw.) und von Kennzahlen wie Zahlungsbilanz, Wechselkursentwicklung und Zinsen auf eventuelle strukturelle Fehlentwicklungen aufmerksam gemacht. Zweitens wird die Konformität der nationalen Regulierung und Aufsicht mit den internationalen Standards in den fünf Bereichen Banken, Versicherungen, Zahlungssysteme, Wertschriften und Transparenz in der Geld- und Finanzpolitik geprüft.

Ebenfalls Gegenstand der Untersuchung bildet das Geldwäschereibekämpfungs-Dispositiv eines Landes. Drittens werden konkrete Szenario-Analysen durchgeführt.

Das generelle Fazit des IWF zur Stabilität des Schweizer Finanzsystems ist positiv ausgefallen. Namentlich die Regulierung und Aufsicht, welche internationale Standards erfüllt, sowie das Risikomanagement der Privat institute werden als wirksam und solid beurteilt. Der IWF bescheinigt der Schweiz überdies, dass ihr Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäsche den höchsten internationalen Standards genügt. Die grösste Unabwägbarkeit für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems liegt heute gemäss IWF in einer tiefen und globalen wirtschaftlichen Rezession. Mit der Teilnahme am FSAP hat die Schweiz ihre internationale Verantwortung als eines der wichtigen Finanzzentren wahrgenommen und unterstrichen, dass sie Wert auf Transparenz legt und bereit ist, ihren eigenen Beitrag in Form einer nachhaltigen, an den internationalen Standards und Prinzipien ausgerichteten Finanz- und Währungspolitik zu leisten.

<sup>6</sup> Zum Inhalt der Verordnung siehe <http://www.ebk.admin.ch/d/aktuell/m170103-01d.pdf>, der Text der Verordnung ist erhältlich unter <http://www.ebk.admin.ch/d/regulier/gww-181202-d.pdf>

# Grundlagen der internationalen Rechts- 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. Während die Grenzen für Kriminelle durchlässig sind, bilden sie für die Strafverfolgungsbehörden eine Barriere. Zwar schliesst die Souveränität Amtshandlungen in einem fremden Staat aus, jedoch bietet die Schweiz sowohl im Justizbereich wie auch zwischen Amtsstellen eine umfassende internationale Zusammenarbeit an.

## Internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Dank dem Instrument der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen können sich die Staaten im Rahmen von Strafverfahren gegenseitig unterstützen. Muss ein Richter im Ausland ermitteln, ersucht er die Justizbehörden des betreffenden Landes, dies stellvertretend für ihn zu tun. Der ersuchte Staat leistet Rechtshilfe, indem er auf seinem Gebiet die gewünschten Amtshandlungen vornimmt und deren Ergebnis dem ersuchenden Staat für ein bestimmtes Strafverfahren übermittelt. Rechtshilfe in Strafsachen umfasst namentlich die Einvernahme von Zeugen und Beschuldigten, die Sicherstellung und Herausgabe von Beweis- und Schriftstücken sowie von Gegenständen und Vermögenswerten, die Hausdurchsuchung und Beschlagnahme, die Gegenüberstellung und die Zustellung von Vorladungen, Urteilen und anderen Gerichtsakten<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Einen Überblick über die Rechtshilfe in Strafsachen vermittelt die Wegleitung des Bundesamtes für Justiz: <http://www.ofj.admin.ch/themen/rechtshilfe/wegl-str-d.pdf>

Vom Rechtshilfeverkehr zwischen Justizbehörden zu unterscheiden ist der polizeiliche Nachrichtenaustausch, bei dem es nicht um Zwangsmassnahmen, sondern um blosser Informationsbeschaffung geht (z.B. Befragung von Auskunftspersonen durch die Polizei, Übermittlung von Auszügen aus öffentlichen Registern, Herausgabe von Strafregisterauszügen, Bekanntgabe von Telefonabonnenten, Postfachinhabern oder Fahrzeughaltern, Adressnachforschungen, etc.). Ebenso ist von der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen die internationale Amtshilfe zu unterscheiden. Diese betrifft die unmittelbare Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden.

#### **Rechtsgrundlagen und weitere Voraussetzungen der Rechtshilfe**

Die Schweiz gewährt Rechtshilfe in Strafsachen gestützt auf:

- Bilaterale Rechtshilfeverträge (z.B. mit den USA, Australien, Kanada);
- Das Europäische Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen. 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;
- Das am 1. Januar 1983 in Kraft getretene Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG). 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.

Damit die Schweiz Rechtshilfe leisten kann, müssen im Wesentlichen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- **Beidseitige Strafbarkeit:** Die im Ersuchen geschilderte Tat muss – unter der Annahme, sie wäre in der Schweiz verübt worden – auch nach schweizerischem Recht 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.

#### **Rechtshilfe bei Steuerdelikten**

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 in der Regel mit Busse geahndet und gilt somit als Übertretung und nicht als Vergehen im Sinne des Strafgesetzbuches. Die Durchführung des Steuerhinterziehungsverfahrens obliegt den Steuerbehörden und nicht den Strafverfolgungsbehörden. Einen Steuerbetrug begeht, wer zum Zwecke der Steuerhinterziehung gefälschte oder inhaltlich unwahre Urkunden wie Geschäftsbücher, Bilanzen, Erfolgsrechnungen oder Lohnausweise und andere Bescheinigungen Dritter verwendet. Die Steuererklärung selber gilt nicht als Urkunde.



Ein Steuerbetrug kann auch ohne Urkundenfälschung vorliegen, wenn zur Hinterziehung arglistige Lügegebäude errichtet werden. Der Steuerbetrug wird als Vergehen im Sinne des Strafgesetzbuches behandelt und mit Gefängnis oder Busse bestraft. Steuervergehen werden verfahrensrechtlich nicht immer von den Steuerbehörden, sondern von den jeweils zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden geahndet.

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 gilt.

Die Differenzierung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug hängt damit zusammen, dass in der Schweiz gewisse Teile des Steuersystems auf dem Prinzip der Selbstdeklaration auf Vertrauensbasis beruhen. Der Steuerpflichtige ist verpflichtet, der Steuerbehörde sein steuerpflichtiges Vermögen unter Beilage von Beweismitteln selber vollständig und wahrheitsgetreu zu deklarieren. Vor diesem Hintergrund wollte der Gesetzgeber nicht alle fehlerhaften oder unvollständigen Deklarationen kriminalisieren. Nur in jenen Fällen, wo ein qualifiziertes Vorgehen in dem Sinne vorliegt, als dass sich der Steuerpflichtige besonderer Machenschaften bedient und damit die Vertrauensbasis missbraucht, indem er beispielsweise gefälschte oder inhaltlich unwahre Urkunden einreicht, rechtfertigt es sich, zu strafrechtlichen Mitteln zu greifen. Die einfache Steuerhinterziehung soll dagegen verwaltungsstrafrechtlich verfolgt werden. Es sind keine Gefängnisstrafen vorgesehen, sondern Bussen bis zu einem Mehrfachen des hinterzogenen Betrages. Das schweizerische Steuersystem verfolgt die Philosophie, dass die Steuergesetze gegenüber den Steuerpflichtigen am besten mit moderaten Steuersätzen und einer genügend hohen Quellensteuer auf Vermögenserträgen durchzusetzen sind. So stellt die Verrechnungssteuer in der Höhe von 35 Prozent ein wirksames Mittel zur Steigerung der Steuerehrlichkeit dar, bietet sie doch einen Anreiz, der Verrechnungssteuer unterliegende Einkünfte in der Steuererklärung zu deklarieren.

### **Rechtshilfe in Zollsachen**

Die Schweiz leistet auch in Zollsachen Rechtshilfe, sofern ein Betrugstatbestand vorliegt. Seit den Neunzigerjahren hat die Schweiz ihre Kooperation mit der EU bei der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Schmuggeltätigkeiten verstärkt. Seit Sommer 2001 verhandelt die Schweiz mit der EU-Kommission über ein Abkommen zur Betrugsbekämpfung. Obschon der Zigarettenschmuggel Ausgangspunkt für diese Verhandlungen war, will die EU alle Fälle von Verstössen gegen die indirekte Besteuerung (Mehrwertsteuer, Zölle, besondere Verbrauchssteuern) und das Subventionswesen in einem Abkommen regeln (Übernahme des «Acquis communautaire»).

Die Schweiz ist bereit, den für die Rechtshilfe relevanten EU-Rechtsbestand zu übernehmen, falls darunter ausschliesslich Delikte fallen, die gemäss Schweizer Recht mit einer Freiheitsstrafe von mindestens 6 Monaten bedroht sind. Damit wäre sichergestellt, dass die rechtshilfefähigen Delikte einen ausreichenden Unrechtsgehalt aufweisen und den schweizerischen Rechtsprinzipien (namentlich dem Grundsatz der doppelten Strafbarkeit) Rechnung tragen.

Um alle bedeutenden Abgabedelikte bei indirekten Steuern und Subventionen zu erfassen, wäre die Schweiz zudem bereit, über den Betrug hinaus im nationalen Recht neue rechtshilfefähige Straftatbestände bei den Verbrauchssteuern (Mehrwertsteuer, Tabaksteuer, Biersteuer) zu schaffen, sofern diese gewerbsmässig begangen werden. In solchen Fällen könnten künftig Zwangsmassnahmen zugunsten von EU-Staaten sowohl auf dem Weg der Rechts- als auch der Amtshilfe ergriffen werden.



## Internationale Amtshilfe

Unter internationaler Amtshilfe versteht man die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden verschiedener Länder (z.B. Aufsichtsbehörden, Steuer- und Zollverwaltungen). In der Schweiz existiert in diesem Bereich keine umfassende gesetzliche Grundlage. Daher sind für die betroffenen Rechtsgebiete spezifische Regelungen für die internationale Zusammenarbeit geschaffen worden. Dies sind insbesondere die Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden im Banken-, Börsen- und Anlagefondsbereich sowie auf dem Gebiet der Geldwäscherei. Amtshilfebestimmungen finden sich auch in den von der Schweiz abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen sowie im Zusatzprotokoll zum Freihandelsabkommen Schweiz/Europäische Gemeinschaft von 1972 über gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich.

### **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 Bankkommission (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-, sowie im Anlagefondsbereich der EBK, 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 heute 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.

Beinhaltet die Amtshilfe Informationen über einzelne Kunden, so hat die EBK, falls der Kunde der Informationsübermittlung nicht zustimmt, eine vor Bundesgericht anfechtbare Verfügung zu erlassen.

### **Amtshilfe in Steuersachen**

Die internationale Amtshilfe in Steuersachen ist insbesondere in den Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) 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. Angesichts der weltweiten Verflechtung der schweizerischen Wirtschaft baut der Bundesrat seit Jahren das Netz der schweizerischen DBA aus<sup>2</sup>. Das bestehende Abkommensnetz soll den neuen Entwicklungen im OECD-Raum sowie in der Europäischen Union angepasst werden. Im europäischen Raum geht es vornehmlich darum, die DBA an die sogenannte EU-Mutter-Tochter-Richtlinie anzupassen, um damit Konkurrenz Nachteile für schweizerische, grenzüberschreitend tätige Unternehmen zu beseitigen und gleichzeitig den Wirtschaftsstandort zu stärken.

<sup>2</sup> Für Einzelheiten siehe <http://www.estv.admin.ch/data/dba/laender/allg-iv.pdf>

Die meisten Staaten, die untereinander DBA abschliessen, vereinbaren darin den Austausch von Informationen sowohl für die ordnungsgemässe Anwendung des Abkommens als auch für die Durchsetzung des innerstaatlichen Rechts der Vertragsstaaten. Auch das OECD-Musterabkommen<sup>3</sup> enthält eine solche sogenannte «grosse Amtshilfe-klausel». Demgegenüber hat sich die Schweiz bisher auf den Standpunkt gestellt, dass DBA einzig die Vermeidung der internationalen Doppelbesteuerung zum Zweck haben und dass der Informationsaustausch daher auf Auskünfte beschränkt bleiben sollte, die für die richtige Anwendung des DBA erforderlich sind. Die Schweiz hat aus diesen Überlegungen heraus einen ausdrücklichen Vor-

behalt zu Artikel 26 des OECD-Musterabkommens angebracht, der die Amtshilfe zum Gegenstand hat. Im Frühjahr 2000 hat die OECD einen Bericht des Fiskalkomitees über den Zugang zu Bankinformationen für steuerliche Zwecke veröffentlicht<sup>4</sup>. In diesem Bericht, dem auch die Schweiz zugestimmt hat, werden die Mitgliedstaaten unter anderem eingeladen, ihre Politik und Praxis in Bezug auf den Austausch von Bankinformationen in Betrugsfällen zu überprüfen. Vor diesem Hintergrund strebt die Schweiz auf diesem Bereich eine Ausweitung der Amtshilfe mit diversen europäischen Staaten an, ähnlich wie dies bereits in den neuen DBA mit Deutschland und den USA der Fall ist.

#### **Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit Deutschland**

Die Revision des DBA mit Deutschland (von 1971) sieht den Austausch von Informationen nicht nur für die richtige Anwendung des Abkommens vor, sondern auch für die Durchsetzung des innerstaatlichen Rechts bei Betrugsdelikten. Als Betrugsdelikt wird ein betrügerisches Verhalten bezeichnet, welches nach dem Recht beider Staaten als Steuervergehen mit Freiheitsstrafe bedroht ist.

In Steuerbetrugsfällen können deutsche Justizbehörden gestützt auf das IRSG von der Schweiz Auskünfte verlangen. Weil aber die Rechtshilfe einem Spezialitätsvorbehalt unterliegt, dürfen solche Informationen in Deutschland nur für die strafrechtliche Verfolgung des Täters verwendet werden. Eine Verwendung durch die Steuerbehörden für Veranlagungszwecke ist ausgeschlossen. Das neue DBA bewirkt, dass den deutschen Steuerbehörden in der Regel Amtshilfe geleistet werden kann, wenn auch die Voraussetzungen für die Rechtshilfe erfüllt sind.

Ende 2002 ist das parlamentarische Ratifizierungsverfahren in beiden Vertragsstaaten abgeschlossen worden. Die Änderungen treten mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft.

#### **DBA mit den USA**

Das DBA mit den USA (von 1996) enthält eine Reihe von speziellen Grundsätzen in bezug auf Steuerbetrug. Folgende sind speziell hervorzuheben:

- Es gilt die gegenseitige Verpflichtung zur Auskunftserteilung sowohl für Informationen, die für die Anwendung des Abkommens und die Vermeidung von Abkommensmissbräuchen erforderlich sind, als auch für Informationen zur Verhütung von Betrugsdelikten betreffend einer unter das Abkommen fallenden Steuer. Damit wird eine Ausnahme vom Grundsatz gemacht, wonach die Schweiz zum Zweck der Durchsetzung des internen Rechts des ersuchenden Staates keine Auskünfte erteilt.
- Beim Vorliegen solcher Betrugsdelikte werden Informationen auch über Personen ausgetauscht, die in keinem der Vertragsstaaten ansässig sind.
- Das schweizerische Bankgeheimnis kann in Fällen von Steuerbetrug im Amtshilfeverfahren aufgehoben werden.

Anfang 2003 wurde betreffend der Anwendung der DBA-Bestimmungen über den Informationsaustausch ein «Memorandum of Understanding» mit den USA unterzeichnet.

<sup>3</sup> [http://www.fifoost.org/allgemein/divers/oecd\\_ma.pdf](http://www.fifoost.org/allgemein/divers/oecd_ma.pdf)

<sup>4</sup> «Improving Access to Bank Information for Tax Purposes»; OECD, 2000.

### **Amtshilfe im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei**

Das Geldwäschereigesetz enthält Bestimmungen zur Amtshilfe für die durch das Gesetz eingesetzten Behörden. Diese Behörden sind die Kontrollstelle sowie die Meldestelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Amtshilfebestimmungen sind nötig aufgrund der internationalen Auswirkungen der Geldwäscherei-Problematik. Das Geldwäschereigesetz sieht die Amtshilfe vor und zwar nicht nur zwischen der Kontrollstelle und der Meldestelle, sondern auch mit den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden, wie die Eidg. Bankenkommision (EBK), Eidg. Spielbankenkommision (ESBK) und dem Bundesamt für Privatversicherungen BPV.

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

Die Meldestelle für Geldwäscherei ist aufgrund des Geldwäschereigesetzes legitimiert Personendaten mit entsprechenden ausländischen Behörden (Financial Intelligence Units, FIU's) auszutauschen. Um die Kooperation unter solchen FIU's zu festigen, wurde die Egmont Group geschaffen. Diese hat zum Ziel, die Voraussetzungen für einen rechtlich zulässigen, raschen und gesicherten Austausch von Informationen, die der Bekämpfung der Geldwäscherei dienen, zu schaffen. Die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) ist seit 1998 Mitglied der Egmont Group.

### **Das US-System des «Qualified Intermediary» (QI)**

Kapitaleinkommen aus amerikanischer Quelle, die an ausserhalb der USA ansässige Personen fliessen, sind grundsätzlich einer Quellensteuer von 30 Prozent unterworfen. Durch DBA, welche die USA mit den Wohnsitzländern der Empfänger abgeschlossen hat, wird dieser Quellensteuerabzug in den meisten Fällen bei Dividenden auf 15 Prozent und bei Zinsen auf Null Prozent reduziert. Diese DBA wurden durch in den USA steuerpflichtige Personen missbraucht, die US-Wertschriften nicht in den USA kauften, sondern über Banken in Ländern, die ein DBA mit der USA abgeschlossen haben. Dies erlaubte ihnen, in den Genuss der reduzierten Quellenbesteuerung zu kommen (sog. «Treaty Shopping») und sich der Deklaration ihrer Vermögen zu entziehen. Vor diesem Hintergrund hat der amerikanische Fiskus auf den 1. Januar 2001 sein System für die Ermässigung der Quellensteuer auf Erträgen amerikanischer Herkunft weltweit neu geordnet.

Die wesentlichste Neuerung besteht darin, dass nur noch Banken, die vom Internal Revenue Service (IRS) als «Qualified Intermediary» (QI) anerkannt sind, Steuerreduktionen an ihre Kunden weitergeben können. Dies ohne die Kundenidentität bekanntzugeben. Als QI werden Banken anerkannt, die mit dem IRS ein Abkommen unterzeichnen, das bestimmte Dienstleistungen zugunsten des IRS beinhaltet. Damit sollen alle Zins- und Dividendenzahlungen an Personen, die in der USA steuerpflichtig sind (sogenannte «US Persons»), erfasst werden und vermieden werden, dass nicht berechnete Personen durch DBA in den Genuss einer Quellensteuerreduktion kommen.

Obwohl die Einführung des QI-Systems für die Banken einen beträchtlichen Mehraufwand bedeutet, hat der Finanzplatz Schweiz dadurch eine Verbesserung seiner internationalen Konkurrenzfähigkeit erfahren. Die schweizerischen Banken als Zahlstellen können unter dem neuen System denjenigen Kunden, die berechnete sind (gestützt auf ein DBA mit den USA) eine Reduktion der US-Quellensteuer zu beanspruchen, diese Reduktion direkt weitergeben.

# Aktive Zusammenarbeit auf internationaler Ebene

Als offene und international stark verflochtene Volkswirtschaft hat die Schweiz ein überragendes Interesse an einem stabilen globalen Finanzsystem. Während die Wirtschaft in globalen Dimensionen denkt und handelt, sind die Finanzmarktaufsicht und die Regulierung nach wie vor vorwiegend national ausgerichtet. Diese Koordinationslücken auf internationaler Ebene können gewichtige Quellen von Marktversagen und Instabilitäten darstellen. Beispiele von Systemrisiken sind etwa die erhöhte Ansteckungsgefahr einzelner Länder bei lokalen oder regionalen Krisen oder die Möglichkeit von unerwünschter regulatorischer Arbitrage (d.h. der Gewinn von Wettbewerbsanteilen durch unzureichende Regulierung).

Ein vielversprechender Ansatz zur Schaffung klarer internationaler Spielregeln ist beispielsweise die Einführung und Umsetzung anerkannter Standards im Finanzbereich. Dadurch wird ein wichtiger Beitrag zum nationalen und internationalen Anleger-, Ruf- und Systemschutz geleistet. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die Finanzmarktregulierung. Auch bei der Bekämpfung der weltweit organisierten Kriminalität, der Terrorismusfinanzierung oder der Korruption ist die internationale Zusammenarbeit unabdingbar geworden.



## Multilaterale und bilaterale Beziehungen

### Internationale Gremien und Abkommen

Angesichts der hohen internationalen Verflechtung des Finanzplatzes muss die Schweiz ihre Finanzbeziehungen zu anderen Staaten aktiv pflegen und weiterentwickeln. Diese internationale Zusammenarbeit mit Blick auf die Interessenwahrung der Schweiz ist nicht immer spannungsfrei. Während die Forderungen der EU zur Übernahme des EU-Rechtsbestandes im Rahmen der bilateralen Verhandlungen und die Initiative der OECD zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs die öffentliche Diskussion bestimmen, gerät das Engagement auf breiter Front gerne in Vergessenheit. Die Schweiz arbeitet aktiv in den wichtigsten internationalen Finanzgremien mit und verfolgt konstruktive Lösungen mit ihren Partnerländern. Zur Finanzaussenpolitik gehört insbesondere die Mitwirkung in folgenden Gremien und Übereinkommen:

- Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank (Bretton-Woods-Organisationen)
- G-10 (Gruppe der elf grössten westlichen Industrie-, bzw. Gläubigerländer)
- Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)
- Internationale Organisationen der Finanzmarktaufsichtsbehörden:
  - Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
  - Internationaler Verband der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS)
  - Internationale Vereinigung der Wertpapieraufseher (IOSCO)
  - Gemeinsames Forum für Finanzkonglomerate
- Verschiedene Ausschüsse der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)
- «Financial Action Task Force on Money Laundering» (FATF/GAFI)
- World Trade Organisation (WTO)/GATS-Abkommen (General Agreement on Trade in Services)
- UNO-Konventionen und Resolutionen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus und seiner Finanzierung
- UNO-Konvention gegen die Korruption

### Bilaterale Beziehungen mit der Europäischen Union (EU)

Die EU ist die wichtigste Partnerin der Schweiz – politisch, kulturell und wirtschaftlich. Insbesondere im wirtschaftlichen Bereich bestehen sehr enge Beziehungen. So gehen über drei Fünftel unserer Exporte in den EU-Raum und fast vier Fünftel der Importe stammen von dort.

Die Schweiz hat entsprechend enge vertragliche Beziehungen mit der EU. 1972 wurde das Freihandelsabkommen (für Industrieprodukte) abgeschlossen, 1989 ein Abkommen im Versicherungsbereich (Niederlassungsfreiheit für Versicherungsunternehmen im direkten Nichtlebens-Geschäft), 1999 sieben bilaterale Verträge (Bilaterale Abkommen I) in den Bereichen Personenverkehr, Landverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft, Forschung, technische Handelshemmnisse und öffentliches Beschaffungswesen. Diese sieben Abkommen sind am 1. Juni 2002 in Kraft getreten. Sie werden durch sogenannte Gemischte Ausschüsse verwaltet, in deren Rahmen die Vertragsparteien im gegenseitigen Einvernehmen entscheiden; es wurden keine Gesetzgebungskompetenzen auf supranationale Instanzen übertragen, wenn auch die Schweiz in den betroffenen Bereichen die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen muss, damit die Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen aufrecht erhalten werden kann. Jede Vertragspartei ist für die ordnungsgemässe Durchführung der Verträge auf dem eigenen Hoheitsgebiet selbst zuständig. Die Einhaltung der Wettbewerbsregeln im Bereich der Luftfahrt wird allerdings von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof überwacht.

### *Bilaterale Verhandlungen II Schweiz-EU*

Im Juni 2001 einigten sich die Schweiz und die EU grundsätzlich darauf, neue bilaterale Verhandlungen über zehn weitere Themen zu führen. Dabei handelt es sich einerseits um aus den ersten bilateralen Verhandlungen ausgeklammerte Fragen (Dienstleistungen, Ruhegehälter, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Umwelt, Statistik, Medien sowie Bildung, Berufsbildung, Jugend). Andererseits haben sowohl die EU als auch die Schweiz neue Anliegen eingebracht: Die EU die Betrugsbekämpfung und die Zinsbesteuerung, die Schweiz die verbesserte Zusammenarbeit bei der inneren Sicherheit (Polizei, Justiz, Asyl und Migration) durch eine Beteiligung am Schengen- und Dublin-System. Die Schweiz strebt in den bilateralen Verhandlungen II ein ausgewogenes Gesamtergebnis an. Dieses soll in den finanzsektorrelevanten Dossiers konstruktive Lösungen mit der EU beinhalten (z.B. die Einführung einer Zahlstellensteuer auf Zinserträgen als gleichwertige Massnahme zu einem automatischen Informationsaustausch), aber auch die schweizerischen Rechtsgrundsätze und Interessen berücksichtigen.

### *Europapolitik des Bundesrates*

Der Bundesrat hat nach der Verwerfung der Volksinitiative über die Aufnahme von sofortigen Beitrittsverhandlungen mit der EU vom 4. März 2001 die Eckwerte seiner Europapolitik bestätigt:

Kurzfristig hat die möglichst reibungslose Umsetzung der sieben bilateralen Abkommen von 1999 oberste Priorität. Dabei ist für die Schweiz von Bedeutung, wie sich diese Abkommen in der Praxis konkret auswirken. Mittelfristig liegt die Priorität auf den bilateralen Verhandlungen II. Längerfristig strebt der Bundesrat den Beitritt der Schweiz zur EU an. Dabei müssen jedoch vorgängig eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein. So will die Schweiz zuerst Erfahrungen mit den sieben bilateralen Abkommen von 1999 sammeln. Sodann müssen die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf zentrale Bereiche des schweizerischen Staatswesens von Grund auf geklärt werden. Schliesslich braucht es eine breite innenpolitische Unterstützung für das Beitrittsziel. Aufgrund dieser Situation wird der Bundesrat im Laufe der Legislaturperiode 2003 – 2007 über die Opportunität der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU befinden.

## **Bekämpfung der internationalen Finanzkriminalität**

Besondere Merkmale des organisierten Verbrechens sind seine komplexen Strukturen und seine internationale Verbreitung. Kriminelle Organisationen sind im Laufe der Zeit in die Politik-, Wirtschafts- und Finanzsysteme zahlreicher Staaten vorgedrungen. So werden die verschiedensten Finanzplätze dazu missbraucht, 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. Seit den Attentaten vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten ist auch der Kampf gegen den weltweiten Terrorismus und seine Finanzierung zu einer Priorität geworden. Dies hat sowohl national wie auch international zu einer weiteren Intensivierung der Bemühungen geführt, die Geldwäscherei wirksamer zu unterbinden.

### **Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung**

Die schweizerische Gesetzgebung enthält ein umfangreiches Dispositiv gegen den Missbrauch schweizerischer Finanzinstitutionen zu terroristischen oder anderen kriminellen Handlungen. Dieses umfasst insbesondere die Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten, die Verpflichtung, jede verdächtige Transaktion zu melden, die sofortige Sperrung eines Bankkontos im Verdachtsfall sowie die Unterstellung sämtlicher Finanzintermediäre – also auch den gesamten Nicht-Banken-Sektor – unter die Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes.



### *Bekämpfung der Geldwäscherei*

Das Strafgesetzbuch (StGB) ahndet den Missbrauch des Finanzplatzes zu Zwecken der Geldwäscherei. Art. 305bis StGB definiert Geldwäscherei als eine Handlung, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, von denen man wissen oder annehmen muss, dass sie aus einem Verbrechen herrühren. Art. 305ter StGB bestraft mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften, insbesondere die Unterlassung der Feststellung der Identität des wirtschaftlich Berechtigten.

Das Geldwäschereigesetz wird einheitlich auf alle Finanzintermediäre angewandt. Neben den Banken sind somit auch Lebensversicherer, Effekthändler, Spielbanken, Treuhandgesellschaften, Vermögensverwalter, Wertpapierhändler, Edelmetallhändler, Geldtransfer- oder Wechselstuben usw. dem Geldwäschereigesetz unterstellt.

Das Gesetz verpflichtet die Finanzintermediäre bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen u.a. dazu, die Vertragspartei genau zu identifizieren und die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person zweifelsfrei festzustellen (siehe Kapitel II). Das Gesetz schreibt weiter vor, dass ein Finanzintermediär, der weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder einer kriminellen Organisation<sup>1</sup> gehören, unverzüglich der dem Bundesamt für Polizei angegliederten Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) Meldung erstatten muss. Die Finanzintermediäre sind dabei angehalten, die betroffenen Vermögenswerte unverzüglich zu sperren. Die Terrororganisationen sind hierbei den kriminellen Organisationen gleichgestellt.

Das heisst, Vermögenswerte, die einer terroristischen Organisation unterliegen, müssen von den Finanzintermediären der Meldestelle gemeldet werden.

Von Bedeutung ist auch die Selbstregulierung der Finanzbranche. In der Sorgfaltspflichtvereinbarung<sup>2</sup> der Schweizerischen Bankiervereinigung werden beispielsweise die Kundenidentifikationsregeln für die Banken definiert. Im Nichtbanken- und Nichtversicherungssektor konkretisieren die von der Kontrollstelle genehmigten Reglemente der anerkannten Selbstregulierungsorganisationen die Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz für die diesen Organisationen angeschlossenen Finanzintermediäre und legen fest, wie diese Pflichten zu erfüllen sind. Für die der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediäre ist hingegen die Sorgfaltspflichtenverordnung der Kontrollstelle relevant<sup>3</sup>.

Auch auf internationaler Ebene setzt sich die Schweiz nachhaltig für strengere Regeln im Kampf gegen die Geldwäscherei ein: Bereits 1988 hatte der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht diesbezüglich einen ersten internationalen Verhaltenskodex für Banken festgelegt. Die Schweiz ist Gründungsmitglied der von der G-7 im Juli 1989 ins Leben gerufenen «Financial Action Task Force on Money Laundering» (FATF/GAFI). Die FATF/GAFI hat unter aktiver Mitarbeit der Schweiz 40 Empfehlungen ausgearbeitet, die als der international anerkannte Standard für Massnahmen gelten, die ein Land zur wirksamen Bekämpfung der Geldwäscherei ergreifen muss.

<sup>1</sup> Im Sinne von Art. 260ter StGB wird darunter eine Organisation verstanden, «die ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheim hält und die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen oder sich mit verbrecherischen Mitteln zu bereichern».

<sup>2</sup> Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken zwischen der Schweizerischen Bankiervereinigung und den unterzeichnenden Banken vom Dezember 2002 (VSB 03) <http://www.swiss-banking.org/vsb-03-140103-mit-formularen.pdf>. Sie tritt per 1. Juli 2003 zusammen mit der EBK-Geldwäschereiverordnung vom Dezember 2002 in Kraft und berücksichtigt deren schärfere Kundenidentifikationsbestimmungen.

<sup>3</sup> Verordnung vom 25. November 1998 der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei über die Sorgfaltspflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/955.033.2.de.pdf>

**Arbeiten der «Financial Action Task Force on Money Laundering» (FATF/GAFI)**

Die Schweiz ist einer der 28 Mitgliedstaaten der FATF/GAFI, einem zwischenstaatlichen Organismus, der sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene die Ausarbeitung und Durchsetzung von Strategien zur Bekämpfung der Geldwäscherei betreibt. Die Schweiz hat an der Ausarbeitung der 40 Empfehlungen der FATF/GAFI aktiv mitgearbeitet. Sie bilden den international geltenden Standard auf dem Gebiet der Geldwäschereibekämpfung. Die Empfehlungen bieten in folgenden Bereichen ein umfassendes Dispositiv von Gegenmassnahmen: Strafrecht, Anwendung der Gesetze, Regulierung des Finanzsystems sowie internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen die Geldwäscherei. Das Dispositiv wird derzeit komplett überarbeitet und seine Revision dürfte im Sommer 2003 abgeschlossen sein.

In diese Reform eingebracht hat die Schweiz insbesondere die Verschärfung der Anforderungen für die Identifikation der Kunden und der wirtschaftlich Berechtigten sowie die Definition von klareren Standards zur Geldwäschereibekämpfung bei nicht über Banken getätigten Finanzgeschäften.

Nach den Attentaten vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten wurde das Mandat der FATF/GAFI auf die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ausgedehnt. Im Oktober 2001 hat sie 8 Sonderempfehlungen verabschiedet, mit denen die Mitgliedstaaten eingeladen werden:

- unverzüglich Massnahmen zur Ratifizierung und Umsetzung der einschlägigen Abkommen der Vereinten Nationen zu ergreifen;
- die Delikte Terrorismusfinanzierung, Finanzierung von Terrorakten oder von terroristischen Organisationen unter Strafe zu stellen;
- die Guthaben von Terroristen zu blockieren und zu beschlagnahmen;
- Geschäfte zu melden, von denen angenommen werden muss, dass sie mit dem Terrorismus in Verbindung stehen;
- den Durchführungs- und Aufsichtsbehörden anderer Staaten im Rahmen von Ermittlungen zur Terrorismusfinanzierung eine möglichst breite Palette von Hilfsmassnahmen zu bieten;
- den alternativen Zahlungssystemen Verpflichtungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei aufzuerlegen;
- im Rahmen des elektronischen Zahlungsverkehrs die Massnahmen zur Identifikation der Berechtigten zu verstärken;
- zu gewährleisten, dass juristische Personen, namentlich Wohltätigkeitsorganisationen, nicht zur Terrorismusfinanzierung missbraucht werden können.

Die Schweiz hat bereits mehrere Male von denjenigen internationalen Gremien oder Organisationen, die sich mit dem Kampf gegen die Geldwäscherei befassen, gute Noten für ihr Anti-Geldwäscherei-Dispositiv erhalten: So etwa 1998 durch die FATF/GAFI und im Juni 2002 durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) im Rahmen ihrer Teilnahme am FSAP<sup>4</sup>.

***Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung***

Keiner der bedeutenderen Finanzplätze der Welt – somit auch die Schweiz – kann das Risiko völlig ausschliessen, von Terroristen zur Finanzierung ihrer Machenschaften missbraucht zu werden.

Im Wissen um diese Gefahr unterstützt die Schweiz die laufenden Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus und seine Finanzierung mit grosser Entschlossenheit.

Auf nationaler Ebene verfügt die Schweiz über kein spezielles Gesetz zur Terrorismusbekämpfung, doch das Schweizer Recht enthält zahlreiche, auf Terrorakte und deren Finanzierung anwendbare strafrechtliche Normen, zum Beispiel im Strafgesetzbuch, im Geldwäschereigesetz, im Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen oder im Bereich der Amtshilfe, welche eine enge Zusammenarbeit der zuständigen Bundesbehörden mit den kantonalen Stellen sowie mit ausländischen Amtsstellen vorsieht.

<sup>4</sup> Siehe Seite 19, Aufsicht und Stabilität des Finanzplatzes Schweiz: Teilnahme am «Financial Sector Assessment Program» (FSAP).



Auch im internationalen Vergleich entsprechen die Bestimmungen der Schweizer Gesetzgebung zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung und des organisierten Verbrechens höchsten Standards. Die Schweiz hat das Übereinkommen des Europarats vom 27. Januar 1977 zur Bekämpfung des Terrorismus ratifiziert. Im Dezember 2001 wurde dem UN-Sicherheitsrat darüber Bericht erstattet (UNO-Resolution 1373 vom September 2001)<sup>5</sup>.

#### **Schweizerische Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September 2001**

Obwohl sie bereits über ein ausgezeichnetes Instrumentarium gegen den Terrorismus verfügt, hat die Schweiz auf die Attentate vom 11. September 2001 zusätzlich reagiert, und sowohl auf dem Gebiet ihrer Gesetzgebung als auch im Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit verschiedene Initiativen ergriffen:

- Die Schweiz hat alle 12 einschlägigen Übereinkommen der UNO zur Bekämpfung des Terrorismus unterzeichnet und diese grösstenteils bereits ratifiziert<sup>1</sup>. Auch wurden die Sanktionen gegen die Taliban (UNO-Resolutionen 1267, 1333 und 1390) von der Schweiz vollständig und in kürzester Zeit umgesetzt.
- Die Schweiz hat zudem im Rahmen der FATF/GAFI aktiv an der Ausarbeitung von acht zusätzlichen Empfehlungen zur Verschärfung des Kampfes gegen die Terrorismusfinanzierung mitgewirkt und übernimmt diese in die nationale Gesetzgebung.
- Intensivierung der Zusammenarbeit mit ausländischen Strafverfolgungsbehörden, insbesondere Schaffung eines Sonderstabs «Task Force Terror USA» und Unterzeichnung eines «Operative Working Arrangement» mit den USA (September 2002).

<sup>1</sup> Zum Gesetzgebungsprozess hinsichtlich der Ratifikation des UNO-Übereinkommens zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vgl. Kapitel «Finanzmarktregulierung und -aufsicht in der Schweiz».

#### **Potentatengelder und Korruption**

Verschiedene Staatschefs und politisch exponierte Personen haben ihre Vermögenswerte auf dem Finanzplatz Schweiz – wie auch auf anderen bedeutenden Finanzplätzen – angelegt. In einigen Fällen hat es sich allerdings herausgestellt, dass diese Vermögenswerte aus illegalen Quellen stammten (Korruption, Veruntreuung von Staatsvermögen). Wie es sich im Fall des ehemaligen Staatspräsidenten von Nigeria, Sani Abacha, gezeigt hat, über den die Öffentlichkeit im Übrigen durch die Eidgenössische Bankenkommission<sup>6</sup> umfassend informiert wurde, sind solche Anlagen meistens auf verschiedene Finanzplätze und Banken mit einem internationalen Filialnetz aufgeteilt. Die Probleme im Zusammenhang mit solchen Anlagen müssen somit auf internationaler Ebene angegangen werden.

Das Problem ist dann besonders akut, wenn es sich um ein amtierendes ausländisches Staatsoberhaupt handelt, das durch eine völkerrechtlich begründete Immunität geschützt ist. Diese Immunität schützt den Staatsoberhaupt und seine Vermögensanlagen namentlich gegen Zwangsmassnahmen im strafrechtlichen Bereich.

#### *Potentatengelder*

Die Schweiz hat ein offensichtliches Interesse, dass auf ihrem Finanzplatz keine Vermögenswerte zweifelhaften Ursprungs entgegengenommen werden. Wenn es einem Staatsoberhaupt oder einer politisch exponierten Person dennoch gelingt, Vermögenswerte zweifelhaften Ursprungs in der Schweiz anzulegen, treffen die Behörden in Zusammenarbeit mit dem Herkunftsstaat die nötigen Massnahmen, um diese Vermögenswerte zu blockieren und sie den Berechtigten zurückzugeben. Die Schweiz unterstützt in einem solchen Fall aktiv die betroffenen Staaten in ihren Bemühungen, unrechtmässig angelegte Vermögenswerte zu suchen, zu blockieren und zurückzuerhalten.

<sup>5</sup> <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/terrorism.html>

<sup>6</sup> <http://www.ebk.admin.ch/f/archiv/2000/neu14-00.pdf>

Suche und Rückgabe von «Potentatengeldern» erfolgen gestützt auf das Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG), das auf Vermögenswerte kriminellen Ursprungs (Betrug, Korruption, Drogenhandel, usw.) anwendbar ist. Wenn ein Finanzintermediär den begründeten Verdacht hegt, dass die ihm anvertrauten Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren, ist er verpflichtet, der Meldestelle für Geldwäscherei<sup>7</sup> unverzüglich Meldung zu erstatten und diese Vermögenswerte während höchstens fünf Tagen zu sperren. Innert dieser Frist prüfen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden, ob weitere Massnahmen zu ergreifen sind und wenn ja, welche.

Die Blockierung von Vermögenswerten erfolgt in der Regel im Zusammenhang mit einem Rechtshilfegesuch einer ausländischen Gerichtsbehörde. Dringende vorläufige Massnahmen können auch angeordnet werden, sobald ein Rechtshilfeersuchen angekündigt ist, das heisst bereits vor seiner formellen Einreichung, jedoch nur, wenn die Voraussetzungen zur Gewährung der Rechtshilfe erfüllt sind. Die Schweiz gehört zu den wenigen Ländern, die konkrete Massnahmen im Hinblick auf die Prävention, die Blockierung und die Rückerstattung von Vermögenswerten, die von politisch exponierten Personen veruntreut wurden, ergriffen haben. Die Schweiz setzt sich zudem dafür ein, dass diesem Anliegen auf internationaler Ebene Nachdruck verschafft wird.

#### **Der Fall Vladimiro Montesinos Torres**

Ende August 2002 wurden in der Schweiz blockierte Vermögenswerte des ehemaligen peruanischen Geheimdienstchefs und Präsidentenberaters Vladimiro Montesinos Torres sowie weiterer Personen in der Höhe von 77 Millionen USD an Peru überwiesen. Die Ermittlungen der Bezirksanwaltschaft IV für den Kanton Zürich hatten ergeben, dass die in der Schweiz blockierten Gelder von Montesinos aus Korruptionsdelikten stammen: Montesinos bezog seit 1990 «Kommissionen» aus Waffenlieferungen an den peruanischen Staat und liess sich diese Bestechungsgelder auf seine Bankkonten in Luxemburg, in den USA und in der Schweiz auszahlen.

Möglich wurde die Herausgabe der Vermögenswerte im Fall Montesinos dank der effizienten Zusammenarbeit der schweizerischen und peruanischen Behörden und insbesondere dank der im Geldwäschereigesetz (GwG) verankerten Meldepflicht. Gestützt darauf hatten die Banken im Oktober 2000 die Meldestelle für Geldwäscherei über die Vermögenswerte von Montesinos und Hermoza Rios informiert. Die Meldestelle leitete diese Informationen umgehend an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiter, die darauf diese Gelder sperrten und eine Strafuntersuchung einleiteten. Die gewonnenen Erkenntnisse wurden vom Bundesamt für Justiz an die peruanische Justiz übermittelt, die in der Folge ihrerseits Ermitt-

lungen einleitete und entsprechende Rechtshilfeersuchen an die Schweiz stellte.

Die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) führte ein aufsichtsrechtliches Verfahren gegen fünf Schweizer Banken durch, um festzustellen, ob die betroffenen Institute ihren Sorgfalts- und Meldepflichten aufgrund des GwG und der EBK-Geldwäschereirichtlinie nachgekommen waren. Sie zog aus ihren Untersuchungen die folgenden Schlüsse:

- Die sorgfältige Abklärung der PEP-Eigenschaft von Kunden ist Grundvoraussetzung für die Einhaltung der von der EBK entwickelten Regeln im Umgang mit politisch exponierten Persönlichkeiten. Die Kunden geben diese Eigenschaft nicht immer preis oder machen falsche Angaben. Umso wichtiger ist es, dass Banken aktiv öffentliche Informationsquellen konsultieren.
- Bei bedeutenden Kundenbeziehungen im Private Banking ist es ungenügend, sich ausschliesslich auf die Angaben Dritter zu verlassen und keinen persönlichen Kontakt zum Kunden aufzunehmen.
- Für eine einzelne Bank kann es angezeigt sein, eine zweifelhafte, aber noch nicht meldepflichtige Kundenbeziehung abzubrechen. Aus Sicht des gesamten Finanzsystems ist das Problem jedoch nicht gelöst, wenn die Vermögenswerte an die nächste Bank transferiert werden.

<sup>7</sup> [http://www.admin.ch/bap/f/themen/geld/i\\_index.htm](http://www.admin.ch/bap/f/themen/geld/i_index.htm)

### *Korruption*

Korruptionsfälle schaden sowohl dem Land, in dem die Bestechungshandlung begangen wurde, als auch den Unternehmen, die unter dieser Wettbewerbsverzerrung leiden. Die Schweiz hat zur Entwicklung eines umfassenden nationalen wie internationalen Instrumentariums beigetragen, mit welchem die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung verstärkt werden soll.

Auf nationaler Ebene sind die Anpassungen der Strafrechtsbestimmungen zur Korruption am 1. Mai 2000 in Kraft getreten. Das Strafgesetzbuch sieht in der Folge für die passive, wie für die aktive Bestechung die gleichen Sanktionen, nämlich Freiheitsentzug, vor. Das Parlament hat zudem ein weiteres Reformpaket im Strafrecht in Aussicht genommen, das unter anderem eine Bestimmung über die Strafbarkeit juristischer Personen im Falle von Bestechung – einschliesslich derjenigen von ausländischen Staatsbediensteten – vorsieht.

Auf internationaler Ebene hat die Schweiz am 31. Mai 2000 das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr ratifiziert, welches 1999 in Kraft getreten ist. Am 26. Februar 2001 hat die Schweiz ausserdem die Strafkonvention des Europarates gegen Korruption unterzeichnet. Sie beabsichtigt, spätestens mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden der GRECO<sup>8</sup> beizutreten, einer Organisation, die sich aus Staaten mit gleichgerichteten Interessen zusammensetzt. Diese Gruppe übernimmt eine Aufsichtsfunktion («monitoring») im Hinblick auf die Anwendung des Übereinkommens. Im Januar 2002 sind in Wien unter der Schirmherrschaft der UNO Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines weltweiten Übereinkommens gegen die Korruption aufgenommen worden. Die Schweiz beteiligt sich aktiv daran. Der Verhandlungsentwurf enthält unter anderem Präventivmassnahmen zur Bekämpfung der Korruption und die Forderung nach mehr Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen; er greift zudem die Problematik der Veruntreuung von Staatsvermögen auf, namentlich die Frage der Rückgabe widerrechtlich erlangter Vermögenswerte an die Herkunftsstaaten.

<sup>8</sup> Groupe d'États contre la corruption.

**Gezielte Sanktionen («Smart Sanctions»)**

Gemäss UNO-Charta gehören Sanktionen zu jenen nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen, welche die internationale Gemeinschaft gegen Staaten und Regierungen treffen kann, die in irgendeiner Weise den Frieden bedrohen oder die internationale Sicherheit gefährden. Breit gefasste Sanktionen, die ganz allgemein gegen einen Staat ausgesprochen werden, sind jedoch nicht unbedingt immer erfolgreich oder haben negative Auswirkungen auf die zivile Bevölkerung (Nahrungsmittelmangel, Probleme bei der Gesundheitsversorgung) oder auf Drittstaaten, insbesondere Nachbarländer des mit Sanktionen belegten Staates. Es besteht daher das Bestreben, vermehrt zielgerichtete Sanktionen zu verhängen.

1998 und 1999 initiierte die Schweiz zwei internationale Expertentreffen in Interlaken, um ein Konzept über gezielte Finanzsanktionen zu erarbeiten. Damit hat die Schweiz auf diesem Gebiet eine Vorreiterrolle eingenommen. Die Ergebnisse dieses «Interlaken-Prozesses» sind in ein Handbuch zu dieser Problematik eingeflossen, das die Schweiz im Oktober 2001 den Mitgliedländern des UNO-Sicherheitsrats und

danach weiteren interessierten Staaten vorgestellt hat. Das Handbuch enthält u.a. ein Modell für einen Resolutionstext zur Verhängung von gezielten Finanzsanktionen durch die UNO. Es enthält auch ein Modellgesetz und weitere Vorschläge für eine möglichst effiziente staatliche Umsetzung von Sanktionen im Finanzbereich. Wegen des absehbaren Nutzens gezielter Finanzsanktionen bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung hat die schweizerische Initiative international grosse Beachtung gefunden.

Durch die Verhängung gezielter Finanzsanktionen (Einfrierung allfällig im Ausland deponierter Guthaben) soll spezifisch Druck auf jene Personen und ihr Umfeld ausgeübt werden, die für eine Zuwiderhandlung gegen das Gebot der Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit verantwortlich sind. Es handelt sich dabei um die politische oder wirtschaftliche Machtelite, um Staatschefs also und ihre Familien oder um Regierungsmitglieder, um besonders einflussreiche oder der Regierung nahestehende Firmen oder um Rebellengruppen, um nur einige Beispiele zu nennen.



# Abkürzungsverzeichnis

BankG	Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 (Bankengesetz)
BEHG	Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel vom 24. März 1995 (Börsengesetz)
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen BPV
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
EBK/CFB	Eidgenössische Bankenkommission/Commission fédérale des banques
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
FATF/GAFI	Financial Action Task Force on Money Laundering/ Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
FSAP	Financial Sector Assessment Program von IWF und Weltbank
FIU	Financial Intelligence Unit
GATS	General Agreement on Trade in Services (Dienstleistungsabkommen)
GRECO	Groupe d'Etats contre la Corruption (des Europarates)
GwG	Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz)
IAIS	International Association of Insurance Supervisors/Internationaler Verband der Versicherungsaufsichtsbehörden
IOSCO	International Organization of Securities Commissions (Internationale Vereinigung der Wertpapieraufseher)
IRS	US Internal Revenue Service
IRSG	Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981
IWF	Internationaler Währungsfonds
LIBOR	London Interbank Offer Rate
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
NBG	Nationalbankgesetz vom 23. Dezember 1953
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
QI	Qualified Intermediary
SchKG	Schuldbetreibungs- und Konkursrecht, Bundesgesetz vom 11. April 1889
SNB	Schweizerische Nationalbank
SRO	Selbstregulierungsorganisation
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
SWX	SWX Swiss Exchange (Schweizer Börse)
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
VS	Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht der Banken
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion



# Auskünfte zu dieser Dokumentation

Eidg. Finanzverwaltung EFV  
Abteilung Internationale Finanzfragen  
und Währungspolitik  
Bundesgasse 3  
3003 Bern  
Telefon +41 31 322 60 52

Eidg. Departement für  
Auswärtige Angelegenheiten  
Abteilung Wirtschaft und Finanzfragen  
Bundesgasse 28  
3003 Bern  
Telefon +41 31 322 30 19



# Weitere Publikationen

**Alle Bestellungen sind auch über Internet möglich: [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch) > Dok > Bestellen.**

- Finanzplatz Schweiz: Topleistungen mit Format, Infoplus Nr. 21, EFD-Newsletter, Juni 2002. Gratis.
- Bankgeheimnis schützt Verbrecher und Betrüger nicht, Infoplus Nr. 14, EFD-Newsletter, November 2000. Gratis.
- Finanzleitbild des Bundesrates. Fr. 4.80. Nr. 601.092 d.
- Informationsblätter zum Finanzleitbild des Bundesrates. 1999. Fr. 5.20. Nr. 601.093 d.
- Finanzpolitik von A – Z. Glossar der Grundbegriffe. Fr. 4.40. Nr. 601.090 d.
- Staatsrechnung 2001. Botschaft zur Staatsrechnung. 644 Seiten. Fr. 25.–.
- Bundesfinanzen in Kürze. Rechnung 2001. 20 Seiten. Beilage zur Staatsrechnung. Fr. 7.–.
- Voranschlag 2003. Botschaft zum Voranschlag + Bericht. Finanzplan 2004–2006. 636 S. Fr. 25.–.
- Bundesfinanzen in Kürze. Voranschlag 2003. 20 Seiten. Fr. 7.–.
- Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken. 1998. Fr. 30.–. Nr. 601.022 d.
- Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung. 1998. Fr. 45.20. Nr. 601.025 d.

Bestellungen an:  
BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern.  
Tel. 031 325 50 50, Fax 031 325 50 58.  
[www.bbl.admin.ch/bundespublikationen](http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen)

- Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA. Porträt. Gratis.
- EFD-Porträt. Gratis.
- Schwerpunkte – Informationsblätter zu zentralen Geschäften des EFD. Gratis.

Bestellungen an:  
Eidg. Finanzdepartement EFD, Kommunikation,  
Bundesgasse 3, 3003 Bern.  
Tel. 031 322 60 33, Fax 031 323 38 52.

- Öffentliche Finanzen der Schweiz 2002. Taschenstatistik. Gratis.
- Öffentliche Finanzen der Schweiz. Einnahmen und Ausgaben des Bundes, der Kantone und Gemeinden. Fr. 20.–. (Reihe «Statistik der Schweiz», BFS).
- Kantonsfinanzen (Detailauswertung pro Kanton). Fr. 40.–.
- Ausgaben und Einnahmen der Kantone. Kantonale und gesamtschweizerische Ergebnisse. Fr. 10.–.
- Ausgaben und Einnahmen der Städte und Kantonshauptorte. Gratis.

Bestellungen an: Eidg. Finanzverwaltung,  
Sekt. Finanzausgleich und Statistik, 3003 Bern.  
Fax 031 323 08 52.

- Das schweizerische Steuersystem. Grundzüge der Steuern von Kantonen und Gemeinden. Gratis.
- Leitfaden für zukünftige Steuerpflichtige. Die Veranlagung der Einkommenssteuer. Gratis.

Bestellungen an: Informationsstelle für  
Steuerfragen, 3003 Bern. Fax 031 322 73 49.

