Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 90 (2010)
Heft: 976

Artikel: Musterschülerin auf Abwegen
Autor: Zollinger, David
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-168484

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Der Finanzplatz Schweiz wollte nicht nur kassieren, sondern auch sauber und kooperativ sein. Also hat die Schweiz mehr Gesetze erlassen als jedes andere Land. Das Ausland ist dennoch nicht zufrieden. Nun kann die Schweiz nicht mehr zurück. Doch es gibt einen Ausweg.

4 Musterschülerin auf Abwegen

David Zollinger

Als am 25. Februar 1986 der philippinische Präsident Marcos überstürzt sein Land verlassen musste, dauerte es nur ein paar Tage, bis die ersten Forderungen an die Schweiz gerichtet wurden. Marcos habe Millionen, ja Milliarden ins Ausland geschafft, und die Schweiz solle solche Vermögenswerte identifizieren, sperren und repatriieren. Nachdem der Bundesrat 1979 beim Fall des Schahs von Persien solche Ansinnen abschlägig beantwortet hatte, war die erste Stellungnahme des damaligen Justizministers Furgler zu den Marcos-Geldern lapidar: der Bundesrat betrachte diese Angelegenheit als internes Problem eines souveränen Staates, in das sich der souveräne Staat Schweiz nicht einmischen wolle. Die Reaktionen der Öffentlichkeit schienen ihm aber nicht ganz geheuer zu sein. Schon einen Monat später, am 24. März 1986, sperrte der Bundesrat, gestützt auf Notrecht, sämtliche Marcos-Gelder zwecks späterer Repatriierung. Der Rest ist Geschichte.

Bis zur Marcos-Affäre galt die Gewissheit, dass Gelder in der Schweiz vor Zugriffen des Auslands sicher waren, sich sozusagen in einem Alpentresor befanden. Kritik an dieser Haltung war höchstens von linken Entwicklungshilfeorganisationen geäussert worden; die Regierung und mit ihr das Volk aber waren sich einig, dass im grossen Ganzen der Finanzplatz Schweiz für alle Kunden – also auch für ausländische Präsidenten und Regierungsmitglieder – attraktiv sein sollte. Steuerflucht war kein Thema, noch nicht einmal Geldwäscherei, zu der in jenem Zeitpunkt auch keine gesetzliche Regelung existierte. Die kleine Schweiz verwaltete in den Spitzenjahren gut ein Drittel der weltweiten Privatvermögen, die nächsten Konkurrenten lagen bei je knapp über 20 Prozent, Singapur und Hongkong waren als Vermögensverwalter ausserhalb Asiens gänzlich unbekannt.

Mit Marcos aber begann ein neuer Abschnitt für den Finanzplatz Schweiz, der seither von einer intensiven Gesetzgebungstätigkeit gekennzeichnet ist. Um ein paar Eckpunkte zu nennen: 1990 wurde der Geldwäschereiartikel ins Strafgesetzbuch aufgenommen, 1994 und 1998 erfolgten Ergänzungen des Strafgesetzbuches und die Schaffung des Geldwäschereigesetzes. 1997 wurde das Rechtshilfegesetz überarbeitet und gestrafft, womit praktisch sämtliche Beschwerdemöglichkeiten während des Verfahrens aufgehoben wurden.

Im Fünfjahresrhythmus wurden und werden die Standesregeln der Banken im Bereich Sorgfaltspflichten überarbeitet, ergänzt und verschärft. Und was vor der «Affäre UBS» noch undenkbar gewesen wäre: selbst der Bundesrat überlegt im Jahre 2010, ob man mit Varianten und Subformen das Bankgeheimnis gegenüber ausländischen Behörden abschaffen und mit Partnerstaaten einen automatischen Informationsaustausch von Bankdaten aufnehmen solle. Bereits verbindlich zugesagt ist von Seiten der Schweiz die Aufhebung des Vorbehaltes zu Art. 26 des OECD-Musterabkommens im Bereich der Doppelbesteuerung. Damit soll in Zukunft bei sämtlichen neuverhandelten Abkommen Amtshilfe auch bei Steuerhinterziehung gewährt werden, während dies bisher nur bei der Verwendung falscher Urkunden, also bei Steuerbetrug, der Fall war.

Irgendwie scheint es, die Schweiz habe seit den 1990er Jahren begonnen, an einem kollektiven Schuldkomplex zu leiden. Als ob nicht alle Finanzplätze beim Kampf um die Verwaltung von Kundengeldern miteinander wetteiferten, begannen sich in der Schweiz zuerst die linken Parteien, bald darauf aber auch die Bundesverwaltung und mit ihr die Regierung zu schämen für den offensichtlichen Erfolg bei der Akquisition von Kundenvermögen. Sozusagen um Busse zu leisten, entschied die offizielle Schweiz, parallel zum Geschäftserfolg die Wettbewerbsbedingungen zu verschärfen. Als praktisch erstes Land weltweit führte die Schweiz bereits in den 1980er Jahren für die Banken die Pflicht ein, jeden Kunden bei der Kontoeröffnung aufgrund eines of-

fiziellen Dokuments zu identifizieren und (seit den 90er Jahren) den wirtschaftlich Berechtigten festzustellen – Massnahmen übrigens, die das restliche Europa erst in den letzten zehn Jahren an die Hand genommen hat.

Mit der Zunahme ausländischer Vermögenswerte stieg natürlich auch die Zahl der Rechtshilfeersuchen aus anderen Ländern. Da gegenüber der Schweiz bereits nach der Marcos-Affäre Kritik wegen zu langer Verfahren deutlich hörbar geworden war, entschied der Bundesrat im Jahre 1997, die Rechtshilfenormen massiv zugunsten einer Verfahrensabkürzung und einer Beschleunigung des Informationsaustausches abzuändern. Der Effekt blieb nicht aus. Während vor der Revision des Rechtshilfegesetzes Verfahren problemlos während mehrerer Jahre durch Beschwerden in die Länge gezogen werden konnten, dauerten die Verfahren nunmehr durchschnittlich nur noch einige Monate bis zu einem erstinstanzlichen Entscheid; durch die Schaffung des Bundesstrafgerichts als normalerweise einziger Beschwerdeinstanz im Jahre 2004 wurden auch noch die Weiterzugsmöglichkeiten massiv gestutzt.

Bei all diesen Massnahmen ist der Wunsch der Regierung und der Verwaltung spürbar, von den anderen Ländern trotz dem offensichtlichen wirtschaftlichen Erfolg anerkannt, geschätzt, ja gar geliebt zu werden. Die Schweiz als Musterschülerin möchte zeigen, dass sie nicht nur kassieren, sondern auch strafverfolgen und mit den ausländischen Behörden kooperieren kann. Doch selbst angesichts all dieser Anstrengungen erhielt das Schiff erneut Schlagseite, als der ehemalige UBS-Angestellte Birkenfeld den amerikanischen Behörden im Jahre 2008 erzählte, mit welchen Mitteln er und seine ehemaligen Arbeitskollegen versucht hatten, die Vermögenswerte amerikanischer Kunden in die Schweiz zu bringen. Plötzlich interessierte es niemanden mehr, welche Anstrengungen der hiesige Finanzplatz in den vorangegangenen Jahren und Jahrzehnten unternommen hatte, um Gelder kriminellen Ursprungs von seinen Banken fernzuhalten. Unversehens rückten Begriffe wie Steuerbetrug, OECD-Musterabkommen und ähnliche auf die Schlagwortliste der Politiker.

Spezifische Kenntnisse waren und sind für eine Diskussion der Themen nicht eigentlich nötig, ja eher hinderlich – es reicht mittlerweile auch für bürgerliche Schweizer Politiker, einfach einmal grundsätzlich festzuhalten, dass ja «niemand den Unterschied zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug wirklich versteht». Als ob es nicht die Parlamentarier selbst gewesen wären, die als Gesetzgeber die einschlägigen Bestimmungen sowohl im Steuerrecht wie auch im Rechtshilfebereich erlassen hatten.

Wir geben es gerne zu: lange haben wir davon profitiert, dass ausländische Kunden ihren Regierungen keine gesunde Ausgaben- und Investitionspolitik zutrauten und ihr Geld lieber auf Bankkonten (auch) in der Schweiz parkierten. Tatsächlich gibt es keine rechtliche, sondern nur eine politische Erklärung dafür, weshalb die Schweiz entschieden hatte, die Steuerhinterziehung von der Rechts- und Amtshilfe auszunehmen und den Behörden keinen Einblick in die Bankkonti zu gewähren. Immerhin – der Grund liegt nicht darin, dass diese Ausnahme spezifisch für ausländische Kontoinhaber geschaffen worden wäre; denn sie gilt genauso oder erst recht in bezug auf das Verhältnis der Schweizer Steuerbehörden zu den hiesigen Steuerzahlern. Gilt *noch* genauso, möchte man sagen; denn bereits ist die Entfernung dieser Eigenheit auf der Traktandenliste der Schweizer Etatisten aufgetaucht.

Die Schweiz als Musterschülerin möchte zeigen, dass sie nicht nur kassieren, sondern auch strafverfolgen und mit den ausländischen Behörden kooperieren kann.

Doch woher nun rührt diese kollektive Scham darüber, dass der Finanzplatz Schweiz so erfolgreich war? Etwa daher, dass die Schweiz als einzige mit Geheimnissen krämern oder als einziges Land beim Informationsaustausch knausern und deshalb mit unfairen Mitteln ausländisches Geld anlocken würde? Oder daher, dass einzig in der Schweiz Gelder unklarer Herkunft angenommen würden, während alle anderen Finanzplätze schon längstens strenge Reinheitsgebote anwendeten?

Werfen wir zur Beantwortung dieser Fragen einen Blick auf die USA. Wer beispielsweise in den Bundesstaaten Delaware, Nevada oder Wyoming als ausländischer Investor eine Gesellschaft eröffnet, kann dies via Internet und ohne Offenlegung seiner wahren Identität tun. Die Folge: da der wirtschaftlich Berechtigte der Vermögenswerte den USA nicht bekannt ist, können diese im Rahmen einer Rechtshilfeanfrage auch keine Auskunft darüber erteilen. Die Anfrage der mexikanischen Behörden an die USA im Frühsommer 2009, ob man nicht analog zum Umgang mit der

Schweiz sämtliche Kontodaten mexikanischer Kunden nach Mexiko übermitteln könne, blieb also nicht einfach wegen mangelnden Willens bis heute unbeantwortet – es ist anzunehmen, dass die USA ganz einfach nicht wissen, wieviele mexikanische Kontoinhaber es in den USA gibt.

Aber selbst wenn sie es wissen, gewähren die USA in der Regel nur Rechtshilfe, wenn entweder eine der verdächtigen Personen amerikanischer Bürger ist oder die Tathandlungen auf amerikanischem Gebiet stattgefunden haben – was nicht der Fall ist, wenn, wie im Frühjahr 2007, eine internationale Drogenhändlerbande aus Südosteuropa Heroin kiloweise in die Schweiz importiert und zur Kommunikation elektronische Mailkonti auf Servern in den USA benutzt. Da kann halt leider der elektronische Schriftverkehr der Dealer nicht überwacht werden, weil – trotz Rechtshilfevertrag mit der Schweiz aus dem Jahre 1974, der auf Gegenseitigkeit beruht – die Voraussetzungen nach amerikanischem Recht nicht gegeben sind. Mit anderen Worten: trotz einem einschlägigen Staatsvertrag gibt es keine Rechtshilfe von jenseits des Ozeans.

Was soll der Bundesrat in dieser Lage tun? Zurückkrebsen und die Doppelbesteuerungsabkommen nun doch nicht ratifizieren – das kann er nicht.

Auch bei den Sorgfaltspflichten zur Geldwäschereibekämpfung sind die Standards sehr unterschiedlich. Die OECD-Schwesterorganisation FATF (Financial Action Task Force against Money Laundering) veröffentlicht jährlich ihre 49 Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorfinanzierung. Gestützt darauf, erstellt sie regelmässig Länder-Ratings und untersucht, wie weitgehend die Mitgliedstaaten diese Empfehlungen in ihrer nationalen Gesetzgebung umgesetzt haben. Während die Schweiz seit langem eine Spitzenposition einnimmt (und folgsam die Empfehlungen umsetzt), sind die USA in der Regel unter den Schlusslichtern. Selbst das um sein Ansehen sehr bemühte Deutschland musste sich im Januar 2010 von der FATF vorhalten lassen, dass es 5 Empfehlungen gar nicht und 17 nur teilweise befolgt, während 22 zumindest «weitgehend» umgesetzt wurden.*

Haben diese unterschiedlichen Standards einen Einfluss auf den Geschäftserfolg des jeweiligen Landes? Schauen wir die Zahlen an. Mittlerweile ist der Anteil des in der Schweiz verwalteten weltweiten Privatvermögens von einem Drittel auf rund 28 Prozent (Ende 2009) zurückgegangen. Aufgeschlossen haben mit je knapp unter 25 Prozent die USA mit den Karibikstaaten und Grossbritannien mit den Kanalinseln; Singapur liegt im Vergleich bei rund 7 Prozent Anteil.**

Ein Schuft, wer Böses dabei denkt und vermutet, die Angriffe aus Washington und London auf das Schweizer Bankgeheimnis seien wirtschaftspolitisch motiviert. Doch was soll der Bundesrat in dieser Lage tun? Zurückkrebsen und die Doppelbesteuerungsabkommen nun doch nicht ratifizieren – das kann er nicht. Oder plötzlich dafürhalten, man möge in Zukunft den wirtschaftlich Berechtigten in der Schweiz nicht mehr feststellen, so dass wie in den USA keine Auskunft darüber gegeben werden könne. Dies würde weder von den ausländischen Partnern noch von weiten Teilen der schweizerischen Bevölkerung verstanden – hat man doch gerade dieser jahrelang erklärt, es brauche strengere Bestimmungen, um den weltweiten Bestrebungen zur Läuterung der Finanzplätze zu genügen.

Es braucht eine klare Linie. Entweder gibt die Schweiz klein bei und passt sich den Wünschen der anderen Finanzplätze an; sie wird dann mittelfristig noch hinter Singapur zurückfallen. Oder aber sie fordert klar, dass sie wenigstens nicht schlechtergestellt wird im Wettbewerb um die Gunst internationaler Kunden. Deshalb muss die Devise heissen: gleiche Ergebnisse für alle, auch in der Rechts- und Amtshilfe. Wer von der Schweiz, gestützt auf die internationalen Abkommen, Auskunft will, der muss in der Lage sein, dieselben Informationen im Hinblick auf Qualität und Umfang gleichfalls zu liefern. Wer diesem Anspruch wiederholt nicht genügt, wird in der Schweiz auf eine Beobachtungsliste gesetzt, und die entsprechenden Ersuchen erhalten untergeordnete Priorität. Allenfalls muss auch ein *naming and shaming* überlegt werden, also das An-den-Pranger-Stellen derjenigen, die ihren eigenen Anforderungen nicht genügen. Nur wer solche selbst erfüllt, kann mit der notwendigen moralischen Autorität Informationen einfordern. Denn vergessen wir nicht: es handelt sich um einen Wettbewerb der Finanzplätze!

* Bericht unter www.fatf-gafi.org

** Global Wealth 2009, Report der Boston Consulting Group; www.bcg.com

DAVID ZOLLINGER, geboren 1965, ist Jurist und Geschäftsleitungsmitglied von Wegelin & Co. Privatbankiers. Er war als Zürcher Staatsanwalt Leiter des Bereichs Internationale Rechtshilfe und Geldwäschereiverfahren.