PETER NOBEL

Internationaler Druck auf die Schweiz, 1996–2002

I. Zur Aufgabe

Bei der vorliegenden Auseinandersetzung mit dem Thema „internationale Pressionen auf die Schweiz an aktuellen Beispielen“ handelt es sich vorab um einen Erfahrungsbericht. Die Themenstellung ist komplex, erfasst historische, politische, sozialpsychologische sowie emotionale Momente, und erst hinten in der Reihe folgen die juristischen Faktoren. Ein Wirtschaftsrechtler ist daher nicht die beste Wahl für eine Gesamtschau, und ich kann Ihnen, da ich mit einigen Aspekten der Vorgänge verknüpft war, nur einen subjektiven Bericht erstatten und diesen mit ebenso subjektiven Überlegungen anzureichern versuchen.

Dabei möchte ich es aber nicht unterlassen, Ihnen auch einen juristisch anständigen Sachstandsbericht zu erstatten. Dieser kann aber nur eine Grundlage sein, um den äußeren Gang der Ereignisse zu verstehen. Der innere Gang, nämlich das Gelingen von Kompromissen, die nicht aus neuer Machtpolitik resultieren, ist schwerer zu erklären, kann aber nur darauf beruhen, dass man sich gegenseitig nicht nur versteht, sondern auch achtet.

Die Sachverhaltskomplexe sind einerseits die Diskussion mit den USA und dortigen Exponenten um einen schweizerischen Teil der vermögensmäßigen Bewältigung des Holocaust und die brandaktuellen Konflikte zwischen der Schweiz und der EU über Informationen betreffend Steuerangelegenheiten, die sich am Bankgeheimnis stoßen.

Die Issues sind wahrlich verschieden, und ihre Gemeinsamkeit ist bloß, dass auch politisches Getöse letztlich in rechtlich nachvollziehbare Prozesse münden muss.

Bei beiden Komplexen spielt übrigens das Bankgeheimnis eine bedeutende Rolle. Dieses Bankgeheimnis ist für die Politik zu einem Reizwort geworden, in das man nicht selten, positiv und negativ, eine schöne Prise von „Opium für das Volk“ hineingelesen hat. Man ist dabei manchmal fast an ein geflügeltes Wort aus den Goetheschen „Zahmen Xenien“ erinnert: „Beim Auslegen seid frisch und munter/Legt ihrs nicht aus, so legt was unter.“

Für Juristen ist das Bankgeheimnis zu verstehen als Bankkundengeheimnis; seine Einführung verdankt es zwar nicht dem Schutze der jüdischen Vermögen – dem es dann allerdings auch diente, oft auch in negativer Weise, nämlich bei den späteren Anfragen von überlebenden Nachkommen – sondern der deutschen Devisengesetzgebung anfangs der dreißiger Jahre und den Spitzeln, die in Zürich am Paradeplatz saßen, um informell an Informationen heranzukommen. Es ist, modern gesagt, eine

„rule of conduct“, die man übrigens auch datenschutzrechtlich verstehen kann und die allen in eine Bankorganisation involvierten Personen unter Strafandrohung verbietet, Kundeninformationen unauthorisiert weiterzugeben.

Der Text des Art. 47 BankG lautet seit 1934 wie folgt¹:

1. Wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Organ, Angestellter, Beauftragter, Liquidator oder Kommissär einer Bank, als Beobachter der Bankenkommision, als Organ oder Angestellter einer anerkannten Revisionsstelle anvertraut worden ist oder das er in dieser Eigenschaft wahrgenommen hat, wer zu einer solchen Verletzung des Berufsgeheimnisses zu verleiten sucht, wird mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Busse bis zu 50'000 Franken bestraft.

2. Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse bis zu 30'000 Franken.

3. Die Verletzung des Berufsgeheimnisses ist auch nach Beendigung des amtlichen oder dienstlichen Verhältnisses oder der Berufsausübung strafbar.

4. Vorbehalten bleiben die eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die Zeugnispflicht und über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde.

Besonders zu beachten bitte ich Ziffer 4, das Einfallstor für breite Möglichkeiten der autorisierten Weitergabe von Informationen an Behörden, sei es als Zeuge oder auf dem Wege der Rechtshilfe, so wie es die Prozessgesetze verlangen.

Bevor ich auf die Holocaust-Diskussionen eingehe, lassen Sie mich, sozusagen zur Einstimmung auf Schweizer Geschichte und Eigenarten, einige historische Anmerkungen machen.

II. Die Bewältigung des Holocaust

1. Historische Vorbemerkungen

Die Schweiz hat früh ihre internationalen Erfahrungen in fremden Händeln gemacht. Während Jahrhunderten war die Reisläuferei, die „fremden Dienste“ auf ausländischen Schlachtfeldern, das wichtigste Schweizer Exportgut. Auch nach der Schlacht von Marignano 1515, wo die eidgenössischen Großmachtsträume einen argen Dämpfer erlitten, kämpften Schweizer Söldner im Dienst der europäischen Mächte, und sie taten dies bis ins 19. Jahrhundert hinein. Wirtschaftlich war die Schweiz mit Europa auch jenseits der Kriegsdienste seit jeher aufs Engste verflochten, sei es durch den Export der äußerst begehrten Textilwaren, sei es durch ihre Banken: Am Ausgang des Ancien Régime galten die Stände der schweizerischen Eidgenossenschaft geradezu als die „Bankiers Europas.“ Auch für die Industrialisierung war das Land gerüstet: Am Beginn des 19. Jahrhunderts war die Schweiz das am stärksten industrialisierte Land auf dem Kontinent.

Der starken europäischen Integration der Schweiz im wirtschaftlichen entsprach eine Gegenbewegung im politischen Bereich: In den Jahren zwischen 1500 und 1648

¹ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 11. März 1971, in Kraft seit 1. Juli 1971 (AS 1971 808 824 Art. 1; BBl 1970 I 1144). Das Börsengesetz von 1995 enthält eine vergleichbare Regelung in Art. 43.

löste sie sich schrittweise aus dem Verband des Heiligen Römischen Reiches. Eine wichtige Station auf dem Weg zur Staatlichkeit war die Anerkennung der ewigen Neutralität durch die europäischen Großmächte beim Wiener Kongress 1815. Das Land, zusammengesetzt aus französischen, italienischen – nicht zu vergessen romanischen – und deutschen Elementen, benötigte diese Absetzbewegung, um nicht selbst an den gespaltenen Loyalitäten der Landesteile zu den „großen“ europäischen Nationen auseinander zu brechen. Mit der Neuordnung durch die Bundesverfassung von 1848 wurde die Schweiz zum damals „modernsten“ Staat Europas und zur – für längere Zeit – einzigen Demokratie auf dem europäischen Festland. Seit nunmehr 154 Jahren funktioniert das Gebilde auch leidlich und zum Teil auch beispielhaft.

Gerade deswegen bestand zu den Vereinigten Staaten traditionell nicht nur ein freundschaftliches, sondern oft geradezu enthusiastisches Verhältnis; man sah darin so etwas wie eine große, nach unserem Modell gebaute Schweiz. Umgekehrt galt die Schweiz im 19. Jahrhundert als „Alpine Sister Republic“ der USA, deren direktdemokratische Institute (Referendum, Initiative, Abberufung) die Verfassungen verschiedener Einzelstaaten beeinflusste.²

2. „Kriegsvermeidung“

Vom Ersten Weltkrieg blieb das Land verschont. Befürchtungen, die Schweiz könnte zum Schauplatz deutscher oder französischer Operationen werden, erwiesen sich als grundlos, der innere Friede hingegen, sei es derjenige zwischen dem französischen und dem deutschen Landesteil, sei es der soziale Friede, wurden auf eine harte Probe gestellt. Der Krieg führte auch in der Schweiz zum Erstarken einer Bewegung der internationalen Solidarität: Dem 1919 gegründeten Völkerbund trat die Schweiz nach der Volksabstimmung vom 16. Mai 1920 bei, und Genf wurde zum Sitz dieses Vorläufers der Vereinten Nationen. Die Mitgliedschaft der Schweiz erfolgte unter dem Sonderstatut der „differenziellen Neutralität“, welche sie von der Teilnahme an kollektiven Zwangsmaßnahmen der Staatengemeinschaft dispensierte.

Den Zweiten Weltkrieg überstand man wohl mit mehr Glück als Verstand; das Unverständnis über die Ereignisse wirkte aber sehr lange nach.³ Nicht alles war Licht an der Bewältigung dieser großen Krise, aber die Schatten waren partiell. Die freie Dreh-

² „Populist movements“ in den USA, Ende 19./Anfang 20. Jahrhundert.

³ Vgl. dazu die 2002 erschienenen Berichte der Unabhängigen Expertenkommission (UEK), <www.chronos-verlag.ch> sowie aus der zahlreich erschienenen Literatur etwa *Tom Bower*, *Bloody Money – The Swiss, the Nazis, and the looted Billions*, London, 1997; *Angelo Codevilla*, *Between the Alps and a Hard Place*, New York, 2000; *Stephen P. Halbrook*, *Target Switzerland – Swiss Armed Neutrality in World War II*, Rockville Centre, 1998; *Adam Le Bor*, *Hitler's Secret Bankers*, London, 1997; *Heinz Albers-Schönberg*, *Hat die Schweiz den Krieg verlängert?*, Zürich, 1999; *Kenneth Angst* (Hg.), *Der Zweite Weltkrieg und die Schweiz*, Zürich, 1997; *Yves Fricker*, *Daniel Guggenheim et al.*, *La Suisse face à l'Empire américain*, Geneva, 1997; *Hans Ulrich Jost*, *Politik und Wirtschaft im Krieg – Die Schweiz 1938–1948*, Zürich, 1948; *Jean-Christian Lambelet*, *Le mobbing d'un petit pays*, Lausanne, 1999; *Gian Trepp*, *Bankgeschäfte mit dem Feind – Von Hitlers Europabank zum Instrument des Marshallplans*, 2. Aufl., Zürich, 1996; *Sebastian Speich*, *Fred David et al.*, *Die Schweiz am Pranger – Banken, Bosse und die Nazis*, Wien und Frankfurt/M., 1997; *Jean Ziegler*, *Die Schweiz, das Gold und die Toten*, München, 1997.

scheibe diente allen und die Regierung, obwohl teilweise gespalten zwischen Widerstand und Anpassung, richtete ihre Politik in der weit überwiegenden Sicht auf das wirtschaftliche Überleben aus. Als Lieferantin von Kanonen für die Deutsche Wehrmacht, aber auch beispielsweise von Bombenzielgeräten für die Royal Air Force diente sie den Interessen der Achse und denjenigen der Alliierten, ebenso als nachrichtendienstliche Drehscheibe oder als Schutzmacht für Kriegsgefangene. Eine wichtige Rolle spielte die Schweiz im Finanzbereich, wo sie wegen der freien Konvertibilität ihrer Währung und als Sitzstaat der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) eine Schlüsselrolle spielte. Zum vielkritisierten Goldhandel der schweizerischen Nationalbank (SNB) während des Kriegs ist immerhin zu sagen, dass davon die Alliierten in wesentlich größerem Umfang profitierten als die Achse. Bei einem Gesamtumsatz von über SFR 8.5 Mia. zwischen dem 1. September 1939 und Juni 1945⁴ entfielen auf die Achse knappe 1.5 Mia.⁵, auf die Alliierten hingegen über 3.5 Mia.⁶

Churchill fand dafür anerkennende Worte; im Herbst 1944, noch während des Krieges, äußerte er sich überaus wohlwollend zum Verhalten der Schweiz während des Kriegs:

„Von allen Neutralen hat die Schweiz das größte Anrecht auf bevorzugte Behandlung. Sie war die einzige Macht, welche zwischen den so fürchterlich gespaltenen Nationen vermittelt hat. Was spielt es für eine Rolle, ob sie uns immer die Handelsvorteile gewährt hat, die wir wollten, oder ob sie den Deutschen zuviel zugestanden hat, um ihr Überleben zu sichern? Sie war ein demokratischer Staat, welcher sich im Schutze seiner Berge für seine Freiheit zur Wehr setzte, und welcher, wenn nicht in Taten, so doch in Gedanken, überwiegend auf unserer Seite war.“ („Of all Neutrals Switzerland has the greatest right to distinction. She has been the sole international force linking the hideously sundered nations and ourselves. What does it matter whether she has been able to give the commercial advantage we desire or has given too many to the Germans, to keep herself alive? She has been a democratic state, standing for freedom in self-defence among her mountains, and in thought, in spite of race, largely on our side.“).

Andere Zeitgenossen äußerten sich weit weniger positiv: Stalin, aber auch die Roosevelt-Administration betrachteten die Schweiz als kaum mehr als einen Satelliten Nazideutschlands, dessen v. a. finanzwirtschaftliche Verflechtung mit der Achse als entschieden feindselig wahrgenommen wurde. Es ist dieses Bild einer „doppelten Schweiz“, welches erst in der letzten Zeit wirklich wahrgenommen worden ist, auch wenn seit den 50er-Jahren immer wieder wichtige Arbeiten zu diesem Thema verfasst wurden.⁷

Das vermutlich dunkelste Kapitel der Schweiz im Zweiten Weltkrieg war ihr Umgang mit vielen der unzähligen Flüchtlinge, welche ins Land zu gelangen versuchten. Zwar wurden im Lauf des Kriegs rund 60'000 von ihnen aufgenommen, rund die Hälfte davon Juden. (Damit nahm die Schweiz mehr Flüchtlinge auf als beispielsweise die USA oder Großbritannien, welche ihre Grenzen für Verfolgte nach der Flüchtlingskonferenz von Evian 1938 weitgehend schlossen). Aber 20'000 Flüchtlinge wur-

⁴ Genau: SFR 86 393 Mia., aus: UEK, Goldtransaktionen S. 56.

⁵ Genau: SFR 14 057 Mia., ebd.

⁶ Genau: SFR 36 911 Mia., ebd.

⁷ Vgl. z. B. den sog. „Ludwig-Bericht“ von 1957, „Das Boot ist voll“ 1981 usw.

den abgewiesen. Auch hier wieder das Bild der „doppelten Schweiz“: Neben Geschichten, die von außerordentlicher Humanität und Zivilcourage zeugen, stehen Zeugnisse moralischen Versagens der staatlichen Organe.⁸ Von wenigen Ausnahmen abgesehen, handelte die Schweiz dabei allerdings durchwegs im Einklang mit dem Völkerrecht, so wie es damals verstanden wurde. Dies stellte 1997 beispielsweise auch der amerikanische Völkerrechtler Detlev Vagts fest.

“On the whole, the behavior of the Swiss Government during World War II was in compliance with the rules of international law, including the rules of neutrality, as they were then understood. There were lapses in connection with trade and transit, though some of them leaned in favor of the Allies. With respect to the gold transactions, it does appear that there were violations of international law, but that fifty years ago a reasonable and binding settlement of those claims was achieved. A case can be made for the proposition that the trespasses on Switzerland’s rights as a neutral that were committed by the warring parties were substantially more serious than the Swiss lapses. When one passes from legal to moral questions, the issues become much more subjective and this Comment cannot deal confidently with them. It is, however, worthwhile to think about Winston Churchill’s contemporaneous judgment, that of a statesman who knew how difficult it was to navigate the ship of state in such turbulent waters.”⁹

Friedrich Dürrenmatt sah in seinen bereits 1968 geschriebenen „Dramaturgien der Schweiz“ als unser Problem, dass wir die Vergangenheit mit Politik bewältigt hatten: „Nicht unklug, mit hohem politischem Anspruch und mit moralisch oft bedenklicher Praxis“ hätten die Schweizer gehandelt, denn „Neutralität ist die Kunst, sich möglichst nützlich und möglichst ungefährlich zu verhalten“, das galt auch Hitler gegenüber – wir wurden verschont. Aber: „Wir standen in der heldischen Welt der Kriegsgewinner plötzlich als Kriegsgewinnler da, ohne die Möglichkeit, uns wie die Deutschen vom Heldentum aufs Leiden umzustellen“, schrieb er.

⁸ Die folgende Passage entstammt dem bekannten „Spring-Entscheid“ des schweizerischen Bundesgerichts aus dem Jahr 1998 (BGE 126 II 145 ff.), welcher hinsichtlich der Ausgangslage interessante Parallelen zu den deutschen Mauerschützenurteilen aufweist: „A. Der am 18. Januar 1927 in Berlin geborene Joseph Sprung bzw. Joseph Spring, welcher seine polnische Staatsbürgerschaft auf Grund eines gegen die Juden gerichteten Erlasses verloren hatte, lebte seit 1939 als Emigrant in Belgien. Nachdem im August 1942 die Deportationen durch die Nationalsozialisten eingesetzt hatten, floh er nach Frankreich, während seine Mutter und sein Bruder in Belgien untertauchten. Joseph Spring verfügte über einen französischen Personalausweis auf den Namen Joseph Dubois, Protestant, aus Metz, als er noch nicht ganz 17-jährig im November 1943 mit zwei Cousins, Henri (21-jährig, tuberkulosekrank) und Sylver Henenberg (14-jährig), sowie mit dem französischen Staatsbürger Pierre Rollin (20-jährig) die Schweizer Grenze zu überschreiten versuchte. Dabei wurden sie von den schweizerischen Grenzbeamten unter der Androhung, bei einer erneuten Einreise direkt den deutschen Behörden übergeben zu werden, nach Frankreich zurückgewiesen. Wenige Tage später sind sie erneut im schweizerischen Grenzgebiet bei „La Cure“ angehalten und den deutschen Grenzorganen übergeben worden. Dabei händigten die Schweizer Beamten den deutschen Behörden nach Darstellung von Joseph Spring nicht nur die falschen, sondern auch die richtigen Papiere aus, die ihn und seine Cousins als Juden auswiesen. In der Folge kamen Joseph Spring und seine beiden Verwandten zunächst ins Gefängnis von „Bourg-en-Bresse“, danach wurden sie in das Sammellager „Drancy“ bei Paris und im Dezember 1943 nach „Auschwitz“ deportiert. Henri und Sylver Henenberg sollen noch am Tag ihrer Ankunft umgekommen sein. Joseph Spring überlebte das Konzentrationslager und vermochte sich im April 1945 in amerikanische Obhut zu retten. Seine Mutter und sein jüngerer Bruder überlebten die Naziherrschaft im belgischen Untergrund; Pierre Rollin wurde von seinen Begleitern getrennt und soll im März 1962 verstorben sein.“ Das Bundesgericht entschied damals, die Klage Springs sei wegen „absoluter Verwirkung“ abzuweisen, sprach ihm billiger- (und ungewöhnlicherweise) aber eine Prozessentschädigung in der Höhe der Klageforderung von SFR 100'000 zu.

⁹ Detlev F. Vagts, „Switzerland, International Law and World War II“, Editorial Comment, *American Journal of International Law* 91 (1997) 3, S. 466.

3. Die Nachkriegsverhandlungen

Nach Kriegsende, in den Jahren nach 1945, hatte die Schweiz ihre Zeche zu bezahlen. Seit 1943 war sie immer wieder gewarnt worden, dass ihr „Trading with the enemy“, die enge wirtschaftliche Verflechtung mit dem Dritten Reich, nicht ohne Folgen bleiben werde. Die politische und rechtliche Bereinigung der Kriegszeit und die Verhandlungen mit den Siegermächten gestalteten sich langwierig und mühsam.

Für die Schweiz stand viel auf dem Spiel: Insbesondere die Sperrung der Schweizer Währungsreserven in den USA und die sogenannten „schwarzen Listen“, auf denen schweizerische Unternehmen, die in Deutschland Geschäfte gemacht hatten, verzeichnet waren, bereiteten dem Land Schwierigkeiten.

Ende Mai 1946 wurde mit dem sogenannten „Washingtoner Abkommen“ eine globale Einigung erzielt. Dieses brachte eine Klärung über die folgenden Punkte:

- Deutsche Guthaben in der Schweiz sollten liquidiert werden. Die eine Hälfte des Liquidationserlöses sollte der Eidgenossenschaft zugute kommen, die andere Hälfte den Alliierten zum Zwecke des Wiederaufbaus der vom Krieg zerstörten Länder (Art. II.1 WA);
- Die Schweiz verpflichtete sich, den drei Westalliierten – die Sowjetunion war nicht dabei – SFR 250 Mio. in Gold zu bezahlen, nicht im Rahmen einer Schuldanerkennung durch die Schweiz, sondern als – primär humanitär motivierte – freiwillige Leistung. Im Gegenzug erklärten sich die USA, Großbritannien und Frankreich bereit, in ihrem Namen und in demjenigen der übrigen 15 Signatarstaaten auf sämtliche übrigen Forderungen zu verzichten, welche im Zusammenhang mit dem Gold standen, welches die Schweiz im Krieg von Deutschland übernommen hatte (Art. II.2 WA);
- Die Vereinigten Staaten verpflichteten sich, die seit Kriegsbeginn blockierten schweizerischen Vermögenswerte freizugeben. Ebenso sollten die „schwarzen Listen“ aufgehoben werden und die darin verzeichneten Schweizer Unternehmen wieder ungehinderten Zugang zum Weltmarkt erhalten (Art. IV WA).

Mit der soeben erwähnten Saldoklausel schien die sogenannte Goldfrage erledigt zu sein. Diese ist indessen nicht ganz leicht zu interpretieren.¹⁰

Die Goldklausel des Washingtoner Abkommens wurde bereits im Sommer 1946 vollständig implementiert. Die Regelung der Frage der deutschen Guthaben in der Schweiz dauerte länger; erst 1952 wurde unter Einbezug der deutschen Bundesregierung auch dieser Teil des Abkommens erfüllt.

Im Washingtoner Abkommen hatte sich die Schweiz darüber hinaus verpflichtet, „wohlwollend“ in Erwägung zu ziehen, den Alliierten liquidierte Vermögenswerte

¹⁰ Art. II.2 WA lautet: „[...] The Allied Governments declare on their part that, in accepting this amount, they waive in their name and in the name of their banks of issue all claims against the Government of Switzerland and the Swiss National Bank in connection with gold acquired during the war from Germany by Switzerland. All questions relative to such gold will thus be regulated.“

von erbenlosen Opfern der nationalsozialistischen Verfolgung zum Zweck der Hilfe und der Wiedergutmachung zur Verfügung zu stellen.¹¹

Wie sich später herausstellen sollte, wurde diese Erklärung von den Vertragspartnern unterschiedlich gewichtet; während namentlich die Engländer und Amerikaner davon ausgingen, es handle sich dabei um einen integralen Vertragsbestandteil, nahm die Schweiz den Passus als überwiegend deklaratorisch wahr, zumal sie ihre Rechtsordnung schon vorher in dieser Richtung modifiziert hatte, v. a. durch die befristete Aufhebung des Rechtsschutzes bei gutgläubigem Erwerb, welchen das Schweizerische Zivilgesetzbuch in den Art. 714 und 934 statuiert.¹²

Trotz verschiedener parlamentarischer Vorstöße dauerte es deshalb Jahre, bis das Problem der „victims' assets“ an die Hand genommen wurde. 1962 erging der „Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser“, das Resultat eines politischen Kompromisses, das mit zahlreichen Mängeln behaftet war.¹³ Der Beschluss fiel in eine Zeit der zunehmenden Selbstisolation der Schweiz, als deren Folge die bewaffnete Neutralität – 1961 wurde beispielsweise eine hitzige Debatte über die atomare Bewaffnung der Schweizer Armee geführt! – wie auch das Bankgeheimnis mythisch überhöhte Dimensionen annahm. Die zwangsläufige Einschränkung des letzteren im Zuge einer endgültigen Regelung der Frage der Vermögen der Opfer des Holocaust stieß deshalb auf teilweise erbitterten Widerstand.

So verpflichtete der Bundesbeschluss (BB) von 1962 die Verwalter solcher Vermögen zwar zur Meldung an die sogenannte Meldestelle, hob zu diesem Zweck das Bankgeheimnis auf und statuierte Bußen für die Zuwiderhandlung gegen die Meldepflicht.¹⁴ In gutschweizerischer Tradition stellte er der Meldestelle aber keinerlei Ermittlungs- oder Untersuchungskompetenzen zur Verfügung, sondern verließ sich einzig auf die „Compliance“ der betroffenen Institute und Treuhänder, ein Vorgehen, das scheiterte, besonders weil es den zur Meldung Verpflichteten keinerlei Anreiz bot, sich pflichtgemäß zu verhalten. Der BB von 1962 verfehlte so weitgehend seinen Zweck; bis 1968 wurden der Meldestelle kaum SFR 10 Mio. gemeldet. 1980 wurde das im Rahmen des BB eingerichtete Konto aufgelöst und das bis dahin nicht verteilte Geld zu zwei Dritteln an die jüdischen Gemeinden in der Schweiz und zu einem Drittel an das IKRK ausbezahlt.¹⁵ Eine historische Chance war vertan.

¹¹ Der Passus liest sich im englischen Original folgendermassen: „[to] examine sympathetically the question of seeking means whereby they might put at the disposal of the three Allied Governments, for the purposes of relief and rehabilitation, the proceeds of property found in Switzerland which belonged to victims of recent acts of violence of the late Government of Germany, who have died without heirs.“ Er entstammt nicht dem Abkommenstext i. e. S., sondern dem – ebenfalls zum WA gehörigen – Briefwechsel.

¹² „Raubgutbeschlüsse“ vom 10. Dezember 1945 und vom 22. Februar 1946; Einrichtung der Raubgutkammer des Schweizerischen Bundesgerichts.

¹³ Botschaft des Bundesrates: Bundesblatt 1962 I 933; Debatten im Parlament: Stenogr. Bulletin der Bundesversammlung, 1962, S. 552 ff.

¹⁴ Art. 7 Abs. 1 und 13 BB 1962.

¹⁵ Gestützt auf den „Bundesbeschluss über die Verwendung der in der Schweiz befindlichen erblosen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 3. März 1975“, Botschaft des Bundesrates: Bundesblatt 1974 II 801; Debatte im Parlament: Amtl. Bulletin 1974, S. 1817 ff.

Die Angelegenheit der „Holocaust victims' assets“ mottete weiter. Sie stieß bei der Schweizerischen Bankiersvereinigung (SBVg) auf nur laues Interesse, wurde aber immer wieder, nicht zuletzt auch von der Bankenaufsichtsbehörde des Bundes (EBK) angestoßen. Zwischen 1989 und 1994 suchten bekannte politische Persönlichkeiten (Alt-Nationalrat Andreas Gerwig, Alt-Bundesrat Kurt Furgler) im Auftrag der Jewish Agency nach einer Lösung der noch nachrichtenlosen Vermögen. Ihre Vorschläge einer Fondsgründung oder einer neuen gesetzlichen Regelung wurden nicht aufgenommen.

Plötzlich, im Jahre 1996, dynamisierte sich der Fragenkomplex.

4. Dynamisierung der Diskussion

Aktion und Druck ergab sich von Seiten verschiedener jüdischer Organisation, namentlich des World Jewish Congress, später aber auch markant von Seiten der amerikanischen Regierung. Als Folge davon erklärte die Schweizerische Bankiersvereinigung am 2. Mai 1996 ihr Einverständnis zur Durchführung eines Audits der Konten der Schweizer Banken unter der Leitung einer „Group of Eminent Persons“ um den ehemaligen Notenbankchef der Vereinigten Staaten Paul E. Volcker. Den institutionellen Rahmen bildete ein sogenanntes „Memorandum of Understanding“, welches die Kommission zur Suche nach Vermögen von Naziopfern bei Banken in der Schweiz ermächtigte.

Die schweizerische Bankaufsichtsbehörde (in der ich damals saß) war auch „ingeniös“ hilfsbereit und erklärte diese Revision zur außerordentlichen Revision unter dem Bankengesetz. Im Laufe der Arbeiten wurde auch die EBK aber eher als Hilfs-truppe zweiten Ranges betrachtet.

Im Verlauf der Revision wurden alle noch existierenden 4.1 Millionen Konten aus der in Frage kommenden Zeit – etwa 60 Prozent des ursprünglichen Gesamtbestandes – überprüft. Davon wurden 53'866 „mit wahrscheinlichem oder möglichem Bezug zu Opfern des Holocaust“ ausgesondert. Die vermutlich größte Einzelrevision der Weltwirtschaftsgeschichte förderte „nachrichtenlose“ Guthaben in der Höhe von rund SFR 70 Mio. zu Tage, dies zu Kosten von etwas über 310 Millionen.¹⁶ Obwohl die an der Revision beteiligten Gesellschaften keinerlei Anzeichen systematischer Vernichtung von Akten oder sonstiger Unterlagen fanden, wurde ein umfassender Mangel an Sorgfalt – „a widespread lack of diligence“ – beim Umgang mit den Vermögen der Opfer und insbesondere bei der Behandlung von Anfragen seitens der Berechtigten festgestellt.

Der bleibende Eindruck, der bei der Zusammenarbeit mit den Revisoren entstand, war derjenige, dass die Revisionsgesellschaften, die man bisher als schweizerisch empfunden hatte, plötzlich militante Arme eines „investigative audit“ wurden. Die Entscheidungszentren waren nicht mehr in der Schweiz; sie waren in New York. Dies muss man einfach wissen, wenn man mit den five, oder jetzt noch vier „Sisters“ in größerem Rahmen zu tun hat.

¹⁶ Gem. ICEP Final Report, Annex 3, Seite 54, Table 1, <www.icep.org>.

Am Ende dieses Prozesses hatte auch eine Verteilung zu stehen, und dafür wurden 1997 von der EBK und dem ICEP gemeinsam die Claims Resolution Foundation (eine Schweizer Stiftung) und das Claims Resolution Tribunal, eine schiedsgerichtliche Institution, eingerichtet (CRT-I).¹⁷

Das CRT-I unter dem Vorsitz des Zürcher Rechtsprofessors Hans-Michael Riemer war damit betraut, die im Rahmen der Revision aufgefundenen Vermögenswerte nach speziellen Verfahrensregeln zuzuteilen. Das Gremium von 15 Schiedsrichtern wurde dabei von einem internationalen Team von Rechtsanwälten unterstützt, welches seine Arbeit im Frühjahr 2001 abschloss, nachdem es über 9'000 schiedsrichterliche Entschiede gefällt hatte.

5. US-Administration und Bankenausschuss des Senats

Die amerikanische Administration verfügte über ausgezeichnete Archive und wurde ihrerseits ebenfalls aktiv. Im Vordergrund stehen hier die Berichte Eizenstat I und II, wobei insbesondere das Vorwort des ersten Berichtes in der Schweiz Wellen schlug. In bemerkenswerter Abweichung vom Rest des „Reports“, der, bei schweren methodischen Mängeln, als ausgewogen bezeichnet werden kann, wurde hier das Bild einer Schweiz gezeichnet, welche gegenüber dem Dritten Reich eine „business as usual“-Politik verfolgte, durch ihren Handel mit Nazi-Deutschland zur Verlängerung des Zweiten Weltkriegs beitrug und sich auch nach dem Krieg als „intransigent“ und „unmoralisch“ zeigte, wenn es darum ging, ihre angeblich unrechtmäßig erworbenen Güter zurückzugeben – eine groteske Verdrehung und Verkürzung der historischen Tatsachen, welche primär politischen Zielen diene, in Europa, und namentlich auch in der Schweiz aber zum Teil dankbar aufgenommen wurde.

Diese Aktivitäten und Berichte der Administration und insbesondere des Unterraatssekretärs Eizenstat führten zu großem Druck. Druck machte auch der damalige New Yorker Senator Alfonso D'Amato, Vorsitzender des einflussreichen Bankenausschusses des Senats. D'Amato veranstaltete seit 1996 zusätzlich Hearings, die sich mit dem Verhalten der Schweiz und ihrer Geschäftsbanken während des Zweiten Weltkrieges auseinandersetzten. Auch hier stützte man sich fast ausschließlich auf Informationen aus amerikanischen Archiven und aus der angelsächsischen Literatur und machte verschiedentlich „aufsehenerregende Entdeckungen“, welche in Europa teilweise seit Jahrzehnten bekannt waren. In der aufgeladenen Atmosphäre der Jahre 1997 und 1998 fanden aber auch noch die abstrusesten Anwürfe ein dankbares Publikum. All dies versorgte eine bis dahin beispiellose Medienkampagne gegen die Schweiz und ihre Banken mit Munition und trug so dazu bei, den Druck weiter zu erhöhen.

Eine wesentliche Rolle spielten auch die obersten Finanzbehörden der Stadt und des Staates New York (Comptroller's Office) unter ihren damaligen Vorsitzenden Alan Hevesi und Carl McCall, welche die Schweizer Großbanken von verschiedenen öf-

¹⁷ CRT-I, im Unterschied zum daraus hervorgegangenen CRT-II, welches das Geld aus dem Bankenvergleich verteilt, siehe sogleich.

fentlichen Anleihen ausschlossen und, zusammen mit den „Comptrollers“ verschiedener anderer Teilstaaten, die Anregung Senator D’Amatos unterstützten, die Fusion von UBS und SBV zu blockieren. Es kam zu weiteren Boykottandrohungen, sozusagen dem Versuch von einzelstaatlichen außenpolitischen Aktionen gegen die Schweiz, dies, obwohl derartige Aktivitäten vom Supreme Court als verfassungswidrig beurteilt werden.¹⁸

Eizenstat’s Sicht der Dinge ex post ist übrigens in seinem kürzlich erschienenen Buch „Imperfect Justice“ nachzulesen (Verlag Public Affairs, New York 2003, 400 S.). Das Buch ist nicht nur wegen seiner billigen Aufmachung – ein Schweizerkreuz mit einem Hakenkreuz aus Goldbarren „dekoriert“ – umstritten, sondern genauso auch wegen seines Inhaltes. Eizenstat’s Erfahrungsbericht, der „rough justice“ nicht nur beschreibt, sondern auch lebt, ist eine unausgewogene und verkürzte Darstellung der Ereignisse und büßt dadurch leider einiges an Glaubwürdigkeit ein. An den Schweizern lässt Eizenstat kein gutes Haar; offensichtlich hat er nicht verwunden, dass sich weder die Nationalbank noch die schweizerische Regierung einmischen (lassen) wollten. Auffällig ist auch Eizenstat’s geflissentliches Verschweigen der Saldoklausel im Washingtoner Abkommen von 1946.

6. Erste Schweizer Reaktionen

Dies führte im Februar 1997 zum ersten Versuch eines „Befreiungsschlags“ schweizerischerseits, nämlich zur Gründung eines Spezialfonds der Schweizer Wirtschaft „zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Shoa“ im Belauf von fast SFR 300 Mio., in welchen die – damals noch – drei Schweizer Großbanken und die SNB je 100 Millionen einschossen.¹⁹ Die Beteiligung der SNB gab zu längeren Diskussionen Anlass, weil das Generaldirektorium der Nationalbank seine Zahlung zunächst von einer Volksabstimmung abhängig machen wollte. Meiner Ansicht nach bestand keinerlei Grund für ein derartiges, die Unabhängigkeit der Notenbank tangierendes Vorgehen, eine Meinung, die ich damals auch in einem Zeitungsartikel vertrat, der zu parlamentarischen Hearings führte.²⁰ Die Idee einer Volksabstimmung wie auch diejenige einer spezialgesetzlichen Ermächtigung wurde schließlich Ende September 1997 vom Parlament verworfen, und die SNB leistete ihren Beitrag einzig gestützt auf das Nationalbankgesetz.

Damit nicht genug. Am 5. März 1997 erfolgte eine Erklärung von Bundespräsident Koller vor der Vereinigten Bundesversammlung, in welcher er die Gründung einer „Schweizerischen Stiftung für Solidarität“ mit einem Vermögen von rund SFR 7 Mia. anregte, geäußert durch eine Neubewertung der Währungsreserven der SNB und die Liquidation des „überschüssigen“ Goldes. Die Stiftung sollte zur Linderung von ma-

¹⁸ Vgl. den sog. „Burma-Fall“, Crosby v. Naational Foreign Trade Council, 530 U. S. 363 (2000).

¹⁹ Die Rechtsgrundlage bildete die bundesrätliche Verordnung „betreffend den Spezialfonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Shoa“, welche am 1. März 1997 in Kraft trat.

²⁰ Vgl. meinen Artikel „Die Kompetenzen rund um die Nationalbank. Wer entscheidet über Aufwertung und Fondszahlung?“, in Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 14./15. Juni 1997.

terieller Not überall auf der Welt beitragen, einschließlich der durch den Holocaust verursachten. Diese an sich bestechende Idee wurde damals, wie auch später, als nervöse Reaktion auf die Vorwürfe aus Übersee, teilweise gar als Schuldeingeständnis interpretiert. Es half auch nicht, dass die „Solidaritätsstiftung“ in internationalen Medien permanent als „Holocaust Foundation“ oder ähnlich bezeichnet wurde. Auch aus diesen Gründen hat man den Stiftungsplan mittlerweile ad acta gelegt, nachdem ein Vermittlungsprojekt (Goldinitiative-Gegenvorschlag) im letzten Herbst an der Urne gescheitert ist.

7. Class actions

a) Banken

Es kamen die Sammelklagen dazu, insbesondere das Verfahren, das sich vor Richter Korman in New York entwickelte. Verschiedene, im Oktober 1996 eingereichte Klagen, wurden im Sommer 1997 ergänzt und als „Class Action Lawsuit“ konsolidiert wieder eingereicht, und für kurze Zeit machte das Gerücht die Runde, schweizerische Goldreserven in den USA könnten eingefroren werden.²¹

Am 12. August 1998 kam es in New York zum denkwürdigen Bankenvergleich. Gegen Zahlung von USD 1.25 Mia. wurden nicht nur die beiden Großbanken, weitere Geschäftsbanken und einzelne Versicherer, sondern auch die SNB und die Eidgenossenschaft in den Vergleich einbezogen, die beiden letzteren, obwohl sie an die Vergleichssumme nichts leisten wollten. Dies führte innenpolitisch zeitweilig zu bösem Blut.

Im Gefolge des Bankenvergleichs und der Genehmigung des Verteilungsplans durch den New Yorker Bezirksrichter Korman wurde ein weiteres Tribunal gegründet, das sogenannte CRT-II, dessen Aufgabe die Zuteilung von USD 800 Millionen an die verschiedenen durch den Vergleich abgedeckten Opfergruppen ist (die übrigen 425 Millionen gehen an Organisationen und Anwälte); bis im Herbst 2001 wurden davon 65 Millionen verteilt. Im letzten Sommer kam es zu einem hässlichen Eklat. Von Richter Korman wurde unter anderem der Vorwurf der bürokratischen Verschleppung erhoben, tatsächlich schien aber nach den damaligen Kriterien eine weitere Verteilung kaum mehr möglich zu sein. Mit einer Lockerung der Zuteilungspraxis – das heißt: der weitgehenden Aufhebung jedwelcher Nachweispflicht durch die Geschworenen – konnten sich die Schiedsrichter aber nicht einverstanden erklären, weshalb sie geschlossen zurücktraten. Gegenwärtig wird das CRT-II interimistisch geleitet, und es wurden neue Schiedsrichter bestimmt, welche sich einem „unbürokratischen“ und „großzügigeren“ Ansatz gegenüber offener zeigen, sodass wohl bald auch der Rest des Geldes den „Berechtigten“ zugeleitet werden wird.

²¹ Es handelte sich um die folgenden Klagen: Master Docket No. 96 Civ. 4849: Sonabend, et al. v. Union Bank of Switzerland, et al.; Trilling-Grotch, et al. v. Union Bank of Switzerland, et al.; Weisshaus, et al. v. Union Bank of Switzerland, et al.; and World Council of Orthodox Jewish Communities, Inc., et al. v. Union Bank of Switzerland, et al.). Am 29. Juni 1998 folgte eine weitere Klage gegen die Schweizerische Nationalbank in Washington (Rosenberg, et al. v. Swiss National Bank, Case No. 1:98-CV-01 647 (D. D. C.)).

b) Versicherungen

Sammelklagen wurden auch gegen europäische Versicherungen angehoben, darunter u. a. die Schweizer Häuser Baloise, Winterthur, Zurich und die SwissRe. Die Angelegenheit harrt immer noch der Erledigung im Schoße der 1998 gegründeten Kommission Eagleburger.²²

Im Oktober 2002 wurde ein Abkommen zwischen der Kommission und der im Jahr 2000 vom deutschen Bundestag per Gesetz eingerichteten Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ (EVZ) unterzeichnet, um für die Entschädigung der NS-Zwangsarbeiter zu sorgen. Am von der deutschen Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft gespiessenen Fonds von fünf Milliarden Euro hat sich die Versicherungswirtschaft mit 275 Millionen Euro beteiligt.

Aus diesem Topf stammt auch das Geld für den neuen Fonds, der für entgangene Versicherungsleistungen entschädigen soll. Die EVZ dient so als Vermittler zwischen den Opfern, vertreten durch die Eagleburger-Kommission, und den Versicherungen, repräsentiert durch den Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV). Durch diese Abkommen sind auch die wichtigsten Schweizer Versicherer, allerdings nur für ihr damaliges – im Gesamten gesehen wenig bedeutendes – Deutschlandgeschäft, abgedeckt. Übrige Ansprüche aus dem europäischen Ausland und aus Amerika sind weiterhin Gegenstand von Verhandlungen.

Ausgezahlt wird nach folgendem Prinzip: Während die Kommission den Fonds verwaltet, prüfen die Unternehmen die Anträge auf ihre Gültigkeit und beantragen wiederum bei der Stiftung die Freigabe der Gelder.

Dem Abkommen waren lange Diskussionen vorangegangen. Streit gab es einerseits ums Geld, namentlich um die Verwaltungskosten der Kommission. Ein weiterer Streitpunkt am Konferenztisch war, wie die Anspruchsberechtigten erfasst werden sollen. Die Kommission verlangte von den Konzernen, Listen zu erstellen, auf denen alle in Deutschland lebenden Juden aufgeführt sind, die in der Zeit von 1920 bis 1945 über Versicherungspolice verfügten.

Eagleburgers Kommission setzte sich damit durch. Allerdings muss diese Liste erst noch erstellt werden. Hierzu plant die Stiftung, in der nächsten Zeit ein Verzeichnis aller jüdischen Einwohner in Deutschland während der NS-Zeit zu veröffentlichen.

8. Bergier-Kommission

In der Schweiz erging ein Parlamentsbeschluss unter dem Datum vom 13. Dezember 1996, der die einzusetzende unabhängige Expertenkommission (UEK) mit folgendem Mandat versah:

²² ICHEIC – International Commission on Holocaust Era Insurance Claims. Gegründet wurde sie von der Nationalen Vereinigung der Versicherungskommissare der USA in Zusammenarbeit mit der europäischen Versicherungswirtschaft, europäischen Versicherungsaufsichtsbehörden, Vertretern jüdischer Organisationen und dem Staat Israel.

Art. 1 Gegenstand

1. Untersucht werden Umfang und Schicksal von Vermögenswerten aller Art, die von Banken, Versicherungen, Anwälten, Notaren, Treuhändern, Vermögensverwaltern oder anderen natürlichen oder juristischen Personen oder Personengemeinschaften mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz erworben, diesen zur Verwahrung, Anlage oder Übermittlung an Dritte übergeben oder von der Schweizerischen Nationalbank entgegengenommen wurden. Die Untersuchung bezieht sich auf Vermögenswerte, die:

- a) Personen gehörten, die Opfer der nationalsozialistischen Herrschaft wurden oder von denen infolge dieser Herrschaft zuverlässige Nachrichten fehlen und deren Vermögen seither von den Berechtigten nicht beansprucht wurden;
- b) infolge der Rassengesetze oder anderer diskriminierender Massnahmen im Einflussbereich des nationalsozialistischen Deutschen Reiches ihren rechtmässigen Eigentümern entzogen wurden; oder
- c) von Mitgliedern der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei, vom nationalsozialistischen Deutschen Reich, seinen Institutionen oder Vertretern sowie diesen nahestehenden natürlichen oder juristischen Personen stammen, eingeschlossen alle Finanztransaktionen, die mit diesen Vermögenswerten durchgeführt wurden.

Die Absätze 2 und 3 der Bestimmung erstreckten das Untersuchungsfeld auch auf „staatliche Massnahmen“, die nach 1945 ergangen waren und mit den erwähnten Vermögenswerten im Zusammenhang standen und erlaubten dem Bundesrat, das Mandat der Kommission anzupassen, sollte dies infolge neuer Erkenntnisse geboten sein.

Zum Vorsitzenden dieser Kommission wurde der Fribourger Historiker Francois Bergier ernannt, der den Pressionen der internationalen Mitglieder nur beschränkt standhielt.

Nach fast fünfjähriger Arbeit wurden die letzten Schlussberichte, darunter auch verschiedene Abhandlungen zum privaten und öffentlichen Recht der Zeit sowie eine Synthese am 22. März 2002 der Öffentlichkeit vorgestellt. Das Mammutwerk wurde überwiegend wohlwollend aufgenommen, musste (und muss) sich allerdings am von der Kommission selbst gestellten Ziel – der „Bereitstellung von Grundlagen, die einer rationalen Diskussion und lernprozessorientierten Wissensvermittlung dienen“, so ein Vertreter der Kommission (Jacques Piccard) 1997 – messen lassen. Eine Beurteilung fällt daher differenziert aus.

Gelobt wurde vor allem die – bislang versäumte – Integration der „Opferperspektive“ und die Herausarbeitung zahlreicher wenn nicht unbedingt neuer historischer Fragestellungen und Antworten. Kritisiert wurden aber auch die einseitige Fixierung auf wirtschaftsgeschichtliche Themen unter überwiegender Vernachlässigung beispielsweise militär- oder justizgeschichtlicher Perspektiven und die völlige Außerachtlassung von „oral history“-Zeugnissen der sogenannten „Aktivdienstgeneration“. Gemessen am Anspruch – eine „neue Geschichte“ der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und kurz danach zu schaffen – muss die Arbeit der Kommission demnach als, zumindest in Teilen, gescheitert bezeichnet werden, was ihren Wert als Beitrag zur zukünftigen Diskussion jedoch nicht entscheidend schmälert.

9. Was kann man hieraus lernen?

a) In erster Linie muss man lernen, einer Angelegenheit auch dann die nötige Aufmerksamkeit zu schenken, wenn sie unliebsam ist. Dabei meint „nötige Aufmerksamkeit“: die notwendigen Ressourcen, geeignete Leute und genügende Sachmittel bereitzustellen.²³

Es ist auch notwendig, sich zu überlegen, aus welcher Kultur heraus ein Gegenspieler oder Gegengruppen agieren. Das amerikanische Rechtssystem ist sehr auf „adversarial“ und „open stage fight“ ausgerichtet, das mag von der Einrichtung der Jury her kommen. Die Akteure versuchen sodann immer mit allen Mitteln, Heimvorteile zu erreichen und auszunutzen. Dann werden sie die moralischen Aspekte auf ihrer Seite in der Öffentlichkeit stets breit auswalzen. Dagegen hilft in erster Linie einmal die psychologische Einstellung; es braucht Selbstvertrauen, Ruhe und Kampfgeist, selbst dann, wenn man selbst in der Sache etwelche Probleme sieht. Mit Selbstbezeichnungen und Schuldeingeständnissen kommt man in solchen Angelegenheiten, die strategisch, kalkuliert und konzertiert aufgezogen werden, nicht weit.

Dann muss man sich kommunikationsmäßig rüsten und sollte dabei möglichst keine Fehler machen; es geht nur, wenn man für diesen Bereich erstklassige Profis engagiert.

b) *Innerstaatlich* werden die Meinungen stets geteilt sein; mit Gewissheit kommt man in der Abwehr aber nur dann weiter, wenn sich innenpolitische Zwietracht, die zum Teil bewusst gesät wird, in den Auswirkungen eindämmen lässt. Regierungsseits darf ruhig auch die Komponente des nationalen Stolzes ins Spiel gebracht werden.

Jedenfalls sollte vermieden werden, dass die Regierung sich sozusagen „Kuckucks-eier“ ins Nest legen lässt, indem man das Heft aus der Hand gibt und internationale Gremien bestellt, die den „objektiven“ Umfang der nationalen Schuld feststellen sol-

²³ Eine interessante Analyse der „ausgestandenen Krise“ aus der Feder eines Insiders liefert das kürzlich erschienene Buch „Public Affairs – Bekenntnisse eines Diplomaten“ (Econ Verlag, München 2003, 300 S.), geschrieben von *Thomas Borer-Fielding*, dem Chef der ehemaligen Task Force „Schweiz – Zweiter Weltkrieg“ und früheren Schweizer Botschafter in der Bundesrepublik Deutschland. Wichtige Elemente bei der Bewältigung solcher Krisen sind nach Borer das Risikomanagement, die Früherkennung, die Kommunikation und die Information sowie die Imagepflege (Borer, a. a. O., S. 218–213). Die Einsichten und Erfahrungen Borer's als Chef der Task Force machen allerdings – unter dem bezeichnenden Titel „Swiss Despair“ – nur einen Teil der Publikation aus (S. 169–225); der Rest ist seinem Karriereverlauf, Einblicken in die Abläufe und Machtkämpfe im Eidgenössischen Departement des Äusseren (EDA), der Zeit als Botschafter in Deutschland, dem Verhalten der Ringier-Presse und vielen persönlichen Anekdoten gewidmet.

Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist eine andere Publikation eines weiteren Botschafters a. D., nämlich „Alte Schatten, Neue Schatten – Zeitzeuge in den USA 1995–1997“ von *Carlo S. F. Jagmetti* (NZZ-Verlag, Zürich 2002). Jagmetti war lange Jahre Schweizer Botschafter in den USA und gab nach der unbefugten Veröffentlichung eines internen Analysepapiers in der Schweizer Presse und aufgrund der nachfolgenden fehlenden Rückendeckung aus der Zentrale in Bern im Januar 1997 seinen Rücktritt bekannt. Jagmetti berichtet ausführlich und in chronologischer Reihenfolge von den Ereignissen, welche Puzzel für Puzzel zu konzertierten Druckversuchen gegen die Schweiz und damit zu einer eigentlichen politischen Krise in den Beziehungen zu den USA führten. Jagmetti bewahrt Stil; sein Buch ist weder vom Ton noch vom Inhalt her eine Abrechnung mit den zuständigen behördlichen und politischen Instanzen in Bern, es zeigt aber doch deutlich die Enttäuschung des ehemaligen Spitzendiplomaten über das unrühmliche vorzeitige Ende seiner Karriere und über das mutlose Handeln seiner Vorgesetzten (allen voran des Departementsvorstehers des EDA und des Gesamtbundesrates).

len. Die Schweiz hat hier sowohl mit dem International Committee of Eminent Persons wie auch mit der Besetzung der Bergier-Kommission nicht glücklich agiert.

Dann waren auch die Aktionen, die man als Flucht nach vorne bezeichnen kann, nämlich die Anregung zu den verschiedenen Stiftungen in keiner Weise geeignet, die nationale Kohäsion zu fördern.

c) *Juristisch* geht es darum, die besten Leute für die Abwehr zu bestellen. Im Holocaust-Bereich war dies gar nicht einfach, weil sich verschiedene erstklassige Kanzleien „die Finger nicht verbrennen“ wollten und Mandate erst gar nicht annahmen.

Prozessual wird es in erster Linie um die Frage der Jurisdiction gehen und diese ist in der Regel nicht so klar, wie es die klägerischen Vorbringen am Anfang glauben machen.

Schließlich kann man aber darauf vertrauen, dass die Gerichte in objektiver Weise, wenn auch mit großem Aufwand, zu einem nachvollziehbaren, geläuterten Resultat gelangen werden.

Ich muss sagen, dass die Ereignisse zwar mein Amerika-Bild einmal mehr verändert haben, aber nicht das Vertrauen in das amerikanische Justizsystem zerstören konnten.

III. Bankgeheimnis und EU

1. Vorbemerkung: Politisierung der Diskussion

Die Schweiz ist zur Zeit weniger mit den USA im Clinch – da hat man sich mit dem Rechtshilfevertrag, dem neuen DBA und mit dem Konzept des „Qualified Intermediary“ (QI) einstweilen geeinigt – als mit der EU über die Frage des Bankgeheimnisses, vor allem im Zusammenhang mit der geplanten Richtlinie über die Zinsbesteuerung.

Sie kennen wohl den starken Ausspruch Romano Prodis: „Die EU hat festgelegt, keine Bankgeheimnisse zu tolerieren.“

Die Schweiz hat dagegen doppelt gekontert:

- Erstens: „Das Bankgeheimnis ist nicht verhandelbar.“
- Und zweitens: Hinter der Kritik verbirgt sich oft weniger Moral als Neid vor der Konkurrenz.

Solche markigen Sprüche schaffen schnell Missverständnisse und sind geeignet, wieder in den alten, nie der Wirklichkeit entsprechenden Kreis der Vorwürfe zurückzuführen, wonach die Schweiz als Hort für Fluchtkapital und Gelder aus krimineller Aktivität bezeichnet wurde.

Dazu ist nur folgendes zu sagen:

Die Schweiz verfügt über ein ausgebautes Dispositiv zur Abwehr von kriminellen Geldern und von Geldwäscherei. Sie verfügt auch über ein ausgebautes Rechtshilfe-recht in Strafsachen, das das Bankgeheimnis bei allen kriminellen Aktivitäten vollständig hintanstellt. Man kann hier schlicht sagen: Sobald die strafprozessualen Regeln, sei es auch nur rechtshilfeweise, zur Anwendung gelangen, gibt es kein Bankgeheimnis

mehr. Dies ist alles unbestritten; auf Einzelheiten kann ich hier nicht eingehen. Die Rechtshilfe umfasst auch Fiskalsachen, sobald es um einen sogenannten Abgabebetrug geht, das heißt die Zuhilfenahme arglistiger Machenschaften, um den Staat zu schädigen.

Des Pudels Kern liegt hier bei der Frage von Rechts- und Amtshilfe in Fiskalangelegenheiten, die nach Schweizer Ansicht weniger schwer wiegen, das heißt die schlichte steuerliche Falschdeklaration von natürlichen Personen (Juristische Personen brauchen immer Urkunden für die Steuerdeklaration und fallen daher ohne weiteres in die Kategorie des Abgabebetruges).

In der Schweiz wird diese unvollständige Deklaration „Steuerhinterziehung“ genannt; sie darf nicht verwechselt werden mit „Steuerumgehung“, was auf die Steuervermeidung durch unübliche Gestaltungsmittel abzielt. Man erhält auch ein falsches Bild, wenn man Steuerhinterziehung englisch mit „evasion“ übersetzt, weil dieses Element von „fraudulent behavior“ umfasst, mithin Arglist oder Lügengebäude.

Steuerhinterziehung wird innerstaatlich „nur“ mit verwaltungsrechtlichen und nicht mit strafprozessualen Mitteln verfolgt.

2. Informationsaustausch und „gleichwertige Maßnahmen“

Die geplante Richtlinie zur Zinsbesteuerung sah ursprünglich ein sogenanntes Ko-Existenz Modell zwischen automatischem Informationsaustausch und einem Verrechnungssteuermodell vor. Dann verlagerte sich das Gewicht auf den Informationsaustausch.

Wichtig ist, dass von Drittstaaten „gleichwertige Maßnahmen“ (engl: equivalent measures) gefordert wurden. Ein Informationsaustausch stand für die Schweiz doch außer Frage und so konzentrierte die Diskussion sich auf die Herstellung der Gleichwertigkeit der Maßnahmen.

Die Schweiz musste in diesem Prozess einiges einstecken. Der britische Schatzkanzler Gordon Brown und auch der deutsche Finanzminister Eichel drohten mit „Smart Sanctions“ etwa auf dem Gebiet der Kapitalverkehrsfreiheit, deren rechtliche Basis im EU-Vertrag aber nur schwer zu eruieren wäre und, da *erga omnes* gewährleistet (Art. 57 EGV), der Einstimmigkeit bedürfte, die wiederum kaum zu erreichen wäre.

Die Überlegungen stießen denn auch bei Vertretern anderer Mitgliedstaaten auf Widerstand, so etwa bei Luxemburgs Ministerpräsident Juncker und dem damaligen österreichischen Finanzminister Grassler.

Der Druck hält nach wie vor an, und die Position der Schweiz stößt mancherorts auf wenig Verständnis, da mit der Frage des Informationsaustausches auch die rechtspolitischen oder sogar moralischen Fragen einer Beihilfe zur Steuerhinterziehung verbunden werden.

Lassen sie mich daher die Diskussion vorerst etwas technisieren, um nachher auf das politische Umfeld zurückzukommen.

3. „Asset Management“ und Private Banking

Die Schweiz ist bekanntlich aktiv im Geschäft der Vermögensverwaltung, dem sog. „Asset Management“ und Private Banking, und zwar für eine internationale Klientenschaft, die institutionelle Anleger wie Firmen und Pensionskassen und Privatkunden umfasst. Denken Sie ja nicht, dass es sich dabei nur um Steuerfluchtgelder handelt, denn darunter sind zahlreiche erstklassige Institutionen bis hin zu amerikanischen Pensionskassen und großen Stiftungen.

Die verwaltete Vermögensmasse wird heute auf rund SFR 3'500 Mia. (rund EUR 2'500 Mia.) geschätzt, was die Schweiz in diesem kleinen Segment groß zu machen scheint, weil es sich dabei um etwa einen Drittel der weltweit grenzüberschreitend verwalteten Vermögen handelt.

4. Verrechnungssteuer

Die Schweiz erhebt auch eine Verrechnungssteuer von 35%, die allerdings nicht auf dem Zahlstellenprinzip, sondern auf dem Prinzip der inländischen Schuldner beruht, dafür aber nicht nur Zinsen, sondern auch Dividenden erfasst.

Die Verrechnungssteuer kann bei ordentlicher Deklaration zurückgefordert werden und die DBA's erlauben auch eine Steuerrückerstattung ins Ausland.

Nach dem neuen DBA mit Deutschland – soeben ratifiziert – entfällt nun auch die vorherige Sockelsteuer von 5%, die vorher sozusagen hängen blieb.²⁴

5. Steuerzuwiderhandlungen in der Schweiz

Die Schweiz kennt ein ausgebautes Recht zur Verfolgung von Steuerzuwiderhandlungen. Hier wird aber schon im internen Recht eine fundamentale Unterscheidung getroffen. Das ist die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug.

Die gemeinschweizerische Umschreibung des Steuerbetruges ist die Steuerhinterziehung mittels Urkunden, die falsch, gefälscht oder inhaltlich unwahr sind. Solche Handlungen werden mit den Mitteln des Strafprozesses verfolgt.

Die Steuerhinterziehung ist eine schlichte Falschdeklaration, wobei man die Steuererklärung selbst – und das Schweizer System ist dasjenige der Selbstdeklaration²⁵ – nicht als Urkunde betrachtet, da sie nur Steuerzwecken dient. Steuerhinterziehung wird in der Schweiz mit Geldbußen sanktioniert.

²⁴ Der Nullsatz gilt allerdings nur für die im vorliegenden Kontext nicht relevanten juristischen Personen, die wesentliche Beteiligungen an CH-Kapitalgesellschaften halten. Beim sog. Streubesitz verbleibt nach wie vor eine Besteuerung im Quellenstaat von 15 %. Diese Steuer kann dann jedoch auf die deutsche Einkommenssteuer angerechnet werden, so dass sie keine definitive Belastung darstellt.

²⁵ Bei den direkten Steuern von Bund und Kantonen findet nicht das Verfahren der Selbstveranlagung – wie z. B. bei der MWSt – sondern jenes der gemischten Veranlagung Anwendung.

Die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung ist nicht etwa mit Blick auf das Ausland oder zu Zwecken der Vereitelung von Rechts – und Amtshilfe geschaffen worden.

Steuerbetrugshandlungen sind nun rechtshilfefähig, das heißt, die Schweiz gewährt ausländischen Staaten Rechtshilfe in Strafsachen, wenn ein Steuerbetrugsverdacht plausibel geltend gemacht werden kann. Hier ist man sogar noch über das interne Recht hinausgegangen und hat auch den Abgabebetrug (i. S. von Art. 14 VStrG) für rechtshilfefähig erklärt, das heißt arglistige Handlungen, für deren Vornahme keine Urkunden zu Hilfe genommen werden, aber eben: arglistig im strafrechtlichen Sinne müssen die geltend gemachten Handlungen sein.

Der Abgabebetrug ist das Fenster, das man aufgemacht hat, weil sonst Fiskaldelikte nicht für rechtshilfefähig gehalten wurden.

Amtshilfe zwischen Steuerbehörden in Fiskalsachen gab es traditionellerweise nur für die korrekte Durchführung der DBA's. Diese Haltung ist in neuerer Zeit einer Erweiterung gewichen. Im neuen DBA mit Deutschland wurde neu eine Bestimmung aufgenommen, die den Austausch von Informationen auch zur Durchsetzung des innerstaatlichen Rechts bei Betrugsdelikten ermöglicht (Art. 27 Abs. 1 DBA-D).²⁶ Das Protokoll stellt klar, dass ein Betrugsdelikt ein Verhalten darstellt, welches nach dem Recht beider Staaten als Steuervergehen gilt und mit Freiheitsstrafe bedroht ist.²⁷ Auch mit Norwegen ist eine analoge Bestimmung paraphiert worden, und mit zahlreichen weiteren Staaten sind Verhandlungen im Gang (z. B. Italien, Großbritannien, Belgien, Irland, Spanien).

Dies heißt nun, dass Steuerbetrug auch amtshilfefähig geworden ist und nicht nur rechtshilfefähig auf dem Abkommensweg zum Austausch von Informationen in Strafsachen.

²⁶ Art. 27 Abs. 1 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (SR 0 672 913.62) im Wortlaut: „(1) a) Die zuständigen Behörden der Vertragsstaaten können auf Verlangen diejenigen (gemäß den Steuergesetzgebungen der Vertragsstaaten im Rahmen der normalen Verwaltungspraxis erhältlichen) Auskünfte austauschen, die notwendig sind zur Durchführung dieses Abkommens, die eine unter das Abkommen fallende Steuer betreffen. Dies gilt auch für Auskünfte zur Feststellung der Voraussetzungen für die Besteuerung nach Artikel 15 a.“

b) Amtshilfe wird auch zur Durchführung des innerstaatlichen Rechts bei Betrugsdelikten gewährt. Die Vertragsstaaten werden in ihrem innerstaatlichen Recht die zur Durchführung dieser Bestimmungen erforderlichen Maßnahmen ergreifen. Jede auf diese Weise ausgetauschte Auskunft soll geheim gehalten und niemandem zugänglich gemacht werden, der sich nicht mit der Veranlagung, der Erhebung, der Rechtsprechung oder der Strafverfolgung hinsichtlich der unter dieses Abkommen fallenden Steuern befasst. Auskünfte, die irgendein Handels- oder Geschäfts-, gewerbliches oder Berufsgeheimnis oder ein Geschäftsverfahren offenbaren würden, dürfen nicht ausgetauscht werden. Vorbehalten bleiben die im Protokoll genannten Einschränkungen des Bankheimnisses bei Betrugsdelikten.“

²⁷ Gemäß Protokoll vom 12. März 2002 zu Art. 27: „Es besteht Einvernehmen, dass der Ausdruck ‚Betrugsdelikt‘ ein betrügerisches Verhalten bedeutet, welches nach dem Recht beider Staaten als Steuervergehen gilt und mit Freiheitsstrafe bedroht ist. Es besteht Einvernehmen, dass das Bankheimnis der Beschaffung von Urkundenbeweisen bei Banken und deren Weiterleitung an die zuständige Behörde des ersuchenden Staates in Fällen von Betrugsdelikten nicht entgegensteht. Eine Auskunftserteilung setzt aber voraus, dass zwischen dem betrügerischen Verhalten und der gewünschten Amtshilfemaßnahme ein direkter Zusammenhang besteht. Beide Seiten stimmen überein, dass die Anwendung der Bestimmungen des Artikels 27 Absatz 1 Satz 1 sowie dieses Protokolls die rechtliche und tatsächliche Reziprozität voraussetzt. Es besteht ferner Einigkeit, dass die Amtshilfe im Sinne dieses Absatzes keine Maßnahmen einschließt, die der bloßen Beweisausforschung dienen [...].“

Was bleibt, ist die Kategorie der Steuerhinterziehung, an der weiter zu arbeiten sein wird.

6. Angebot der Schweiz an die EU

Die Schweiz hat der EU zur Lösung des Konfliktes folgendes angeboten:

- *Steuerrückbehalt als Kernstück* (auch „Zahlstellensteuer“). Die Schweiz führt einen Steuerrückbehalt auf jegliche Zinszahlungen ein, welche eine auf dem Gebiet der Schweiz gelegene Zahlstelle einer natürlichen Person mit steuerlichem Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat leistet. Die Schweiz wendet im Sinne der Nichtdiskriminierung bis hinauf zu 35% denselben Steuersatz an wie die EU-Länder, welche für diese Lösung optieren. Dieser Steuerrückbehalt bewirkt eine automatische Besteuerung der betroffenen Zinserträge zu Gunsten der EU-Mitgliedstaaten. Es handelt sich dabei nicht um eine neue Steuer, sondern um einen Abzug, welcher der Sicherung der Besteuerung im EU-Ansässigkeitsstaat dient. Der Steuerrückbehalt kann aufgrund einer staatsvertraglichen Regelung geschaffen werden.
- *Revenue-sharing*. Der Ertrag eines solchen Steuerrückhalts fällt zum größten Teil an die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten (die geplante Richtlinie sieht ein Verhältnis von mindestens 75:25 vor).
- *Freiwillige Meldung*. Das Abkommen sieht zudem vor, dass ausländische Bankkunden selber zwischen dem Steuerrückbehalt und einer Meldung an die Steuerbehörden wählen können.
- *Revisionsklausel*. Die Vertragsparteien nehmen vor Ablauf der Übergangsfrist Konsultationen zur Überprüfung des Abkommens auf. Das Resultat dieser Konsultationen wird jedoch durch die Klausel nicht präjudiziert.

Gefordert wird nun noch die Möglichkeit, in Steuerhinterziehungsfragen spezifische Anfragen an die Schweiz zu richten. Obwohl der Informationsaustausch auf Anfrage kein Anliegen des Feira-Beschlusses ist und nicht zur angestrebten Besteuerung von Zinserträgen führt, hat die Schweiz auch zu diesem Punkt einen substantziellen Vorschlag gemacht:

- *Amtshilfe bei Steuerbetrug*. Die Schweiz ist bereit, sich gegenüber der EU zu verpflichten, in den Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit den EU-Mitgliedländern und auf der Basis der Gegenseitigkeit Amtshilfe bei Steuerbetrug zu vereinbaren. Diese würde natürliche Personen und Gesellschaften erfassen. Amtshilfe würde auf begründete Anfrage hin bei Steuerbetrug nach schweizerischem Recht sowie bei sinngemäß gleich schwerwiegenden Delikten geleistet. Sinngemäß mit Steuerbetrug vergleichbar sind Verstöße gegen genau bestimmbare steuerstrafrechtliche Vorschriften anderer Staaten, die denselben Unrechtsgehalt aufweisen wie bei uns der Steuerbetrug, aber im Schweizer Verfahren und somit auch im Schweizer Recht nicht vorkommen. Nicht unter diese Bestimmung fällt in jedem Fall die Steuerhinterziehung.

7. Aussichten

Die Frage der Amtshilfe in Steuersachen berührt nicht nur das Zinsdossier, sondern auch andere Dossiers im Rahmen der „Bilateralen II“:

- Betrugsbekämpfung
- Schengen/Dublin
- Dienstleistungen (Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei).

Hier sind wir noch nicht am Ende des Tunnels und es ist noch zu früh, Konklusionen zu ziehen. Einstweilen bloß folgendes:

Es ist meines Erachtens fehl am Platze, mit Drohungen ans Ziel gelangen zu wollen. Es ist ja auch nicht so, dass in der Schweiz die Steuerhinterziehung begrüßt oder gefördert würde, aber eine Umstellung des mit der geschichtlichen Erfahrung tief verbundenen und politischen Verankerung des Bankgeheimnisses ist nicht schnell zu erwarten, jedenfalls nicht im Lichte der von nationalen Interessen, vor allem der Engländer, durchsetzten Zinsbesteuerungsrichtlinie.

Persönlich glaube ich, dass sich auf dem Verhandlungswege über einige Zeit die von Frits Bolkestein geforderte Einzelanfrage auch in schwereren Steuerhinterziehungsfällen durchaus verwirklichen lässt.

Aber eben: Gut Ding will Weile haben.

Jedenfalls sind weder anonyme Vermögensrepatriierungen mit Abgeltungssteuer, wie sie der italienische Scudo fiscale ermöglicht hat, noch Steueramnestien geeignete Mittel, um einen Staatshaushalt, der aus dem Lot zu geraten droht, nachhaltig zu sanieren. Steueramnestien sind allerdings ein legitimes Mittel zur Bekämpfung der Kapitalflucht; Druckversuche des Auslands mit dem Ziel der Änderung der schweizerischen Rechtsordnung sind indessen abzulehnen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.