

BRF
JAC
SRU
SIN
BOR
HMG
CI]



UNGENÜSSIGES DEPARTMENT EIDGENÖSSISCHES EIDGENÖSSISCHES
DES NACHWERTIGE JUSTIZ- UND POLIZEI- FINANZ-
KOLLEGENSCHAFTEN DEPARTMENT DEPARTMENT

Für die UR-Sitzung
vom 2. 7. Nov 1989
Mrs. 23. November 1989

Kooperation mit Grossbritannien in Sachen Ueberwachung der Wertpapiermärkte:
Informationsaustausch

Aussprachepapier

Kooperation mit Grossbritannien in Sachen Ueberwachung der Wertpapiermärkte:
Informationsaustausch

Aufgrund des Aussprachepapiers des EDA, EJPD und EFD vom 23. November 1989 sowie der Ergänzungsnotiz vom 4. Dezember 1989

Auf Grund der Beratung wird

beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Der Entwurf eines MOU mit Grossbritannien wird dem Bundesrat zu gegebener Zeit zur Genehmigung vorgelegt.

Protokollauszug an:
 ohne / mit Beilage

z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
<input checked="" type="checkbox"/>		EDA	8	-
		EDI		
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	EJPD	5	-
		EMD		
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	EFD	7	-
		EVD		
		EVED		
		BK		
		EFK		
		Fin.Del.		

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:



EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE
ANGELEGENHEITEN

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEI-
DEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES
FINANZ-
DEPARTEMENT

Für die DR.-Sitzung
vom 27. NOV 1989

Bern, 23. November 1989

Aussprachepapier

Kooperation mit Grossbritannien in Sachen Ueberwachung der Wertpapiermärkte:
Informationsaustausch

I. Notwendigkeit einer internationalen Kooperation

1. Internationalisierung und Globalisierung der Finanzmärkte führen zur Notwendigkeit einer Anpassung der Marktüberwachung. Es ist heute unbestritten, dass vernetzte Märkte eine vernetzte Aufsicht erfordern. Nationale Strukturen müssen einander, ohne dass rechtliche Spezifitäten aufzugeben sind, so weit angenähert werden, dass effiziente Kooperation möglich ist. Wo dies nicht durch institutionelle und rechtliche Harmonisierung geschehen kann, werden Kooperationslücken mehr und mehr mittels multi- und/oder bilateraler Instrumente überbrückt.
2. Die Schweiz kann sich dieser Zusammenarbeit nicht entziehen. Einerseits ist es schwer vertretbar, dass unsere Institute voll am internationalen Marktgeschehen teilnehmen und von den eingangs erwähnten Entwicklungen profitieren, ohne eine gewisse Bereitschaft unsererseits, neue grenzüberschreitende Aufsichtsbedürfnisse auf adäquate Weise abzudecken. Andererseits würde ein Abseitsstehen mit formalistischen Einwänden oder unter blossem Hinweis auf gewisse rechtliche und institutionelle Spezifitäten, die zwar unserem traditionell gewachsenen Verständnis entsprechen, den Tendenzen der internationalen Zusammenarbeit aber oft entgegenstehen, schaden: Wir liefen Gefahr, mit der Zeit unseren eigenen Aufsichtsbedürfnissen nicht mehr entsprechen zu können, aber auch zunehmend Restriktionen unterworfen zu werden (z.B. Zugang zu ausländischen Märkten; kostensteigernde zusätzliche Aufsichtsanforderungen im Ausland; Ungleichbehandlung schweizerischer Institute im Ausland).

II. Tendenzen der internationalen Kooperation und Stellung der Schweiz

3. Mit ihrer rechtlichen Basis in Sachen internationale Rechtshilfe in Strafsachen kann die Schweiz auch im Finanzbereich bereits heute wesentlich mit ausländischen Behörden zusammenarbeiten. Gerade in diesem Bereich sind aber im Zuge der Marktentwicklungen international Tendenzen festzustellen, welche nicht mit dem schweizerischen Aufsichts- und Kooperationsansatz parallel verlaufen. Die Notwendigkeit eines möglichst direkten und schnellen Informationsaustausches erkennend, sehen immer mehr wichtige Staaten die Möglichkeit der Amtshilfe vor. Obschon dieser Begriff im schweizerischen Recht nicht definiert und in der Lehre umstritten ist, dürfte darunter aus Schweizer Sicht nur diejenige Hilfe fallen, die zur Unterstützung behördlicher Tätigkeit geleistet wird, unter Ausschluss jedoch der Hilfe, die der Entscheidung eines Rechtsstreites oder der Ahndung strafbaren Verhaltens dient (Zusammenarbeit ausserhalb eines hängigen Verfahrens). Auch muss hervorgehoben werden, dass das Ausland Amtshilfe nicht so einschränkend definiert und darunter ebenso die Zusammenarbeit innerhalb eines hängigen Verwaltungsverfahrens generell subsumiert.

Staaten, welche eine solche Kooperation vorsehen, sind namentlich die USA, Grossbritannien und Frankreich. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Insiderkonvention des Europarates sowie die wahrscheinlich in Kürze verabschiedete Insiderrichtlinie der EG, welche beide Amtshilfe und die Schaffung zuständiger Aufsichtsbehörden vorsehen. Das alleinige Rechtshilfeinstrument wird zwar als nützlich, aber ungenügend erachtet. Gerade bei der Aufdeckung und Verfolgung von Insiderdelikten, Marktmanipulationen oder betrügerischen Aktivitäten sogenannter "Finanzgesellschaften" (die leider allzu oft mittels Briefkastenadresse in unserem Land schweizerische Seriosität und Effizienz vortäuschen, ohne sonst einen Bezug zur Schweiz zu haben) erweist es sich oft als zu schwerfällig und langfädig oder gar als unanwendbar.

4. Die Schweiz sieht sich somit in Sachen Amtshilfe im Bereich der Aufsicht über die Wertpapiermärkte wachsenden institutionellen und rechtlichen Problemen gegenüber. Dies ist vorab in den Gremien feststellbar, die sich

international mit dem Informationsaustausch befassen, welcher zur Durchsetzung der nationalen Gesetzgebungen ("Law Enforcement") nötig ist, nämlich in der entsprechenden Arbeitsgruppe der "International Organization of Securities Commissions" (IOSCO) und in der "Wilton Park"-Gruppe, einem von Grossbritannien angeregten informellen Treffen der Aufsichtsbehörden der wichtigsten Finanzplätze.

Während es in diesen Gruppen einerseits darum geht, einander nationale Kooperationsmöglichkeiten und Spezifitäten zu erklären, soll andererseits in den Augen der meisten Teilnehmer auf eine gewisse Abstimmung der internen aufsichtsrechtlichen Entwicklungen hingearbeitet werden. Im Bewusstsein, dass trotzdem unvermeidliche Unterschiede oder Ueberschneidungen bestehen bleiben, wird vorab von den führenden Staaten der Abschluss bilateraler Memoranda of Understanding (MOUs) gefördert. Namentlich die USA, Grossbritannien und Japan, also die drei führenden Finanzzentren, sind sich dabei einig, dass MOUs Absichtserklärungen und nicht etwa rechtlich verpflichtende Verträge sind, wobei der Inhalt je nach den Bedürfnissen der zwei Partner sehr divergieren kann. Diese Ansicht deckt sich grundsätzlich mit der schweizerischen.

III. Bilaterale Kooperation mit Grossbritannien

5. Mit der fast vollständigen Deregulierung seines Finanzplatzes hat London seine führende Rolle als Weltfinanzzentrum noch ausgebaut. Diese Stellung, gepaart mit der Tatsache steigender Internationalisierung und Interdependenz der Märkte, hat natürlicherweise ein legitimes Bedürfnis nach Sicherstellung einer effizienten Aufsicht entstehen lassen. Das zuständige "Department of Trade and Industry" strebt deshalb seit einigen Jahren konsequent ein Netz bilateraler MOUs an, welche den Informationsaustausch zwischen Aufsichtsbehörden zum Zweck des "Law Enforcement" verbessern sollen. Die MOUs, die es beispielsweise mit den USA und Japan abgeschlossen hat, machen deutlich, dass es bereit ist, dabei den Bedürfnissen des Auslandes weitgehend Rechnung zu tragen. Andererseits verschweigt es nicht, dass es eine Zusammenarbeit jener Staaten erwartet, deren Institute in London tätig werden. Gegenwärtig verhandelt das DTI mit über 20 Partnern über eine Verbesserung der gegenseitigen Kooperation, wobei die Schweiz wegen der Bedeutung ihres Finanzplatzes eine Priorität darstellt.

6. Das DTI hat die Schweiz bereits 1986 anlässlich des ersten Wilton Park-Treffens angefragt, ob sie bereit wäre, ein MOU abzuschliessen. Damals und in der Folge noch mehrmals gelang es, den Briten unter Verweis auf die noch hängige Insidervorlage klarzumachen, dass dies verfrüht wäre. Nach Inkrafttreten von Art. 161 StGB wurde der Wunsch des DTI immer deutlicher. Schliesslich gab DTI-Junior Minister Francis Maude bei einem Besuch am 16. März 1989 in Bern unmissverständlich zu verstehen, Grossbritannien erwarte eine möglichst baldige Aufnahme bilateraler Kooperationsgespräche. Er plädierte für den Abschluss eines MOUs und wies darauf hin, dass ein Abseitsstehen der Schweiz schaden würde und diese bedenken müsse, dass sie in Brüssel in Grossbritannien oft einen verlässlichen Fürsprecher habe ... Auch unabhängig von dieser politischen Demarche kamen die betroffenen schweizerischen Instanzen (Finanz- und Wirtschaftsdienst/EDA; Eidg. Finanzverwaltung/EFD; Bundesamt für Polizeiwesen/EJPD; Eidg. Bankenkommision, alle Teilnehmer an den Gesprächen; Schweizerische Nationalbank, Bundesamt für Justiz/EJPD) in der Folge übereinstimmend zum Schluss, dass Kooperationsgespräche mit dem britischen DTI zu führen seien.

7. In bisher zwei Gesprächsrunden am 19.4.89 in Bern und am 29.6.89 in London ging es vor allem darum, sich gegenseitig das bestehende Kooperationsinstrumentarium und die Schranken der Rechtsordnung darzulegen, institutionelle Strukturen und Informationsbedürfnisse zu verdeutlichen sowie verbesserungsbedürftige Bereiche zu erkennen.

Die Schweiz wies dabei schwergewichtig auf ihr weitgehendes Instrumentarium auf dem Gebiet der Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) hin. In der Anwendung dieses Gesetzes im Verhältnis zu Grossbritannien sind jedoch Schwierigkeiten aufgetaucht, weil Grossbritannien das Gegenrecht zwar zugesichert hatte, in konkreten Fällen jedoch nicht in der Lage war, diese Zusicherung in die Tat umzusetzen. Diese Schwierigkeiten sind Gegenstand von Expertengesprächen, die zurzeit zwischen Grossbritannien und der Schweiz stattfinden.

Andererseits steht fest, dass Grossbritannien beabsichtigt, in absehbarer Zeit das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen

von 1959 (SR 0.351.1) zu ratifizieren. Hinzu kommt, dass die britischen Behörden ihr Interesse am Abschluss eines Zusatzvertrages mit der Schweiz zu diesem erwähnten europäischen Uebereinkommen zum Ausdruck gebracht haben. In Absprache mit dem Bundesamt für Polizeiwesen/EJPD wurden kürzlich vom Direktor der Direktion für Völkerrecht/EDA mit dem Legal Advisor des britischen Foreign Office exploratorische Gespräche im Hinblick auf einen solchen Zusatzvertrag für anfangs nächsten Jahres vereinbart. Diese Gespräche sollen auch zur Klärung obenerwählter Probleme und allfällig damit verbundener Missverständnisse beitragen.

8. Die beiden bisherigen Gesprächsrunden haben klar gezeigt und bestätigt, dass unabhängig von den Bestrebungen um eine Verbesserung der Rechtshilfebeziehungen zu Grossbritannien die Notwendigkeit besteht, innerhalb der Schranken der Rechtsordnung den Informationsaustausch unter Behörden zu verbessern, die sich mit der Regulierung und Ueberwachung der Wertchriftenmärkte befassen. In diesem Zusammenhang machte das DTI unmissverständlich klar, dass es diesbezüglich baldmöglichst einen "Schriftenwechsel" mit der Schweiz wolle, wobei es ein MOU bevorzuge, je nach Inhalt aber auch anderen Instrumenten offen gegenüberstehe. Das DTI erwartet anlässlich der nächsten Gesprächsrunde anfangs Dezember in Bern diesbezüglich eine Antwort der Schweiz. Ebenso erwartet es vorgängig ein von der Schweizer Delegation versprochenes Non-Paper über den innerhalb der schweizerischen Rechtsordnung zulässigen Informationsaustausch mit den britischen Aufsichtsbehörden.

IV. Inhalt und Form eines "Schriftenwechsels"

9. Das zu wählende Instrument hängt vom Inhalt desselben ab. Mit dem besagten "Schriftenwechsel" sollen folgende Zwecke erreicht werden:
- Verdeutlichung der Kooperationsfreiräume und -schränken sowie Festlegung gewisser Kooperationsprinzipien (v.a. für den Fall, da ordentliches Kooperationsinstrumentarium seine Grenzen erreicht).
 - Reduzierung falscher Kooperationserwartungen, die zu Frustrationen und negativen Reaktionen führen können.

- Verhinderung von Zeitverlusten und Friktionen, die von institutionellen Unterschieden oder davon herrühren, dass Informationsgesuche in Unkenntnis nationaler Strukturen an falsche Instanzen oder in unzureichender Form eingereicht werden.

Nach den bisherigen Gesprächen mit dem DTI lassen sich bereits verschiedene Elemente herauskristallisieren, die Gegenstand eines "Schriftenwechsels" sein könnten:

- Klarer Hinweis auf den Vorrang des Rechtshilfeweges (der in Grossbritannien rasch verbessert werden muss), sofern die nötigen Voraussetzungen erfüllt sind.
- Absicht eines möglichst weitgehenden Informationsaustausches,
- in den Grenzen der nationalen Rechtsordnungen,
- auf einer Fall zu Fall-Basis.
- Definition des sachlichen Anwendungsbereiches.
- Festlegung von je einer Kontaktstelle, an die Gesuche und Anfragen zu richten sind.
- Festlegung der Stellen, welche legitimiert sind, sich direkt an die Kontaktstelle des andern Landes zu wenden (v.a. nötig wegen der Vielzahl britischer Untersuchungsorgane).

10. Die verfolgten Ziele sind mittels eines **MOU** erreichbar und zwar aus folgenden Gründen :

Wie dargelegt ist nicht beabsichtigt, durch einen "Schriftenwechsel" mit Grossbritannien irgendwelche völkerrechtliche Rechte und Pflichten zu begründen. Vorgesehen ist eine reine Absichtserklärung, welche eine verbesserte Kooperation im Rahmen der bereits bestehenden Rechtsordnung be-

-7-

zweckt. Es kann nicht verkannt werden, dass ein immer grösserer Teil internationaler Kooperation im hier angesprochenen Sektor auf MOUs, die keine obligatorische Rechtsfolgen bewirken, beruht.

Eine Absichtserklärung ist ein Instrument der internationalen Zusammenarbeit, welches für die Schweiz weder Rechte noch Pflichten begründet und nicht in den Anwendungsbereich von Art. 85 Ziff. 5 BV fällt, sondern zu jenen Mitteln völkerrechtlichen Handelns gehört, mit denen der Bundesrat die völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz selbständig wahrt (Verwaltungspraxis der Bundesbehörden 51, 1987, Nr.58, S.370ff.).

Aufgrund des Aussprachepapiers des EDA, EFD und EFD vom 23. November 1989

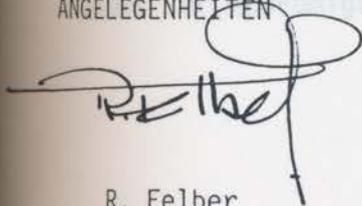
11. Die drei mit den Verhandlungen mit dem britischen DTI befassten Departemente sprechen sich deshalb für den Abschluss eines MOU mit Grossbritannien aus. Die Eidgenössische Bankenkommision, welche ebenfalls an den Gesprächen mit dem DTI teilnimmt, teilt diese Meinung.

beschlossen:

Nach der bilateralen Ausarbeitung eines MOU-Entwurfs wird dieser dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet werden,

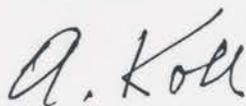
Das Aussprachepapier wird im zustimmenden Sinne Kenntnis genommen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE
ANGELEGENHEITEN



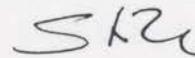
R. Felber

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEI-
DEPARTEMENT



A. Koller

EIDGENOESSISCHES
FINANZ-
DEPARTEMENT



O. Stich

Beilage : Entwurf Bundesratsbeschluss

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer :

Bern, 4. Dezember 1989

Kooperation mit Grossbritannien in Sachen Ueberwachung der Wertpapiermärkte:
Informationsaustausch

Erklärung-Notiz zum Aussprachepapier des EDA, EJPD, und EFD vom 23.11.1989:
 Aufgrund des Aussprachepapiers des EDA, EJPD und EFD vom 23. November 1989
 wird Informationsaustausch

Zu Punkt II des oben erwähnten beschlossen: ers ist folgende ergänzende In-
 formation anzubringen:

Sowohl die Schweizerische Bankiervereinigung als auch die Vereinigung der
 1. Vom Aussprachepapier wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen. festge-
 setzten Kooperation mit Grossbritannien zugestimmt.

2. Der Entwurf eines MOU mit Grossbritannien wird dem Bundesrat zu gegebener
 Zeit zur Genehmigung vorgelegt.

EDUKONSSISCHES DEPARTAMENT
 FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN


 Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer :

