



**Bundesgesetz
über nachrichtenlose
Vermögenswerte**

**Bericht der vom
Eidg. Finanzdepartement eingesetzten
Expertenkommission**

Juni 2004

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Zusammenfassung | 4 |
| Inhaltsverzeichnis | 3 |
| 1 Ausgangslage | 7 |
| 1.1 Die Zeit zwischen 1945 und 1995 | 7 |
| 1.1.1 Nachkriegszeit | 7 |
| 1.1.2 Bundesbeschluss von 1962 ("Meldebeschluss")..... | 7 |
| 1.2 Von 1995 bis heute | 9 |
| 1.2.1 Bergier-Kommission..... | 9 |
| 1.2.2 Banken..... | 10 |
| 1.2.2.1 Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) von 1995..... | 10 |
| 1.2.2.2 Volcker-Komitee (ICEP)..... | 10 |
| 1.2.2.3 Publikationen von 1997 und Claims Resolution Tribunal for Dormant Accounts in Switzerland (CRT)..... | 12 |
| 1.2.2.4 Sammelklagen in den USA und CRT 2..... | 12 |
| 1.2.2.5 Richtlinien der SBVg vom Februar 2000 und Empfehlungen der EBK..... | 13 |
| 1.2.3 Die Schweizerische Post (PostFinance) | 16 |
| 1.2.4 Versicherungen..... | 16 |
| 1.2.5 Berufliche Vorsorge | 17 |
| 1.2.6 Schweizer Fonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Shoa | 18 |
| 1.2.7 Stiftung solidarische Schweiz..... | 18 |
| 1.2.8 Zwangsverwaltete Guthaben von Zivilflüchtlingen | 18 |
| 2 Parlamentarische Vorstösse und Vorentwurf zum Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte | 19 |
| 2.1 Parlamentarische Vorstösse | 19 |
| 2.2 Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte | 21 |
| 2.3 Vernehmlassung | 22 |
| 2.3.1 Allgemeine Beurteilung | 23 |
| 2.3.2 Besondere Bemerkungen | 24 |
| 2.3.3 Versicherungen..... | 25 |
| 3 Expertenkommission | 25 |
| 3.1 Mitglieder und Sekretariat | 26 |
| 3.2 Auftrag | 27 |
| 3.3 Arbeitsweise | 28 |
| 4 Mängel im geltenden Recht | 28 |
| 5 Rechtsvergleich | 31 |
| 6 Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs | 34 |

Zusammenfassung

Die internationale öffentliche Auseinandersetzung über die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs und über ihre spätere Haltung gegenüber den von den Holocaustopfern hinterlegten Vermögenswerten hat gezeigt, wie schwierig und aufwändig es ist, nachrichtenlose Vermögenswerte nach Jahren oder Jahrzehnten ihren wahren Rechtsinhabern zurückzugeben. In mehreren parlamentarischen Vorstössen wurde deshalb vom Bundesrat eine Analyse aller Bestimmungen der schweizerischen Rechtsordnung verlangt, die den Umgang mit nachrichtenlosen Vermögen regeln; soweit nötig, sollte der Bundesrat dem Parlament entsprechende Verbesserungsvorschläge unterbreiten (P Nabholz, 96.3574; P Rechsteiner, 97.3289; M Rechsteiner, 96.3606 et 97.3306; M Plattner, 96.3610; P Freisinnig-Demokratische Fraktion, 96.3611; P Baumann, 97.3369; M Grobet 97.3401).

Generell gewährleistet das Schweizer Privatrecht die Aufrechterhaltung der Eigentumsrechte über bewegliche Sachen, die zeitlich unbefristet bei einem Dritten hinterlegt werden. Das gilt auch für Wertpapiere wie Beteiligungspapiere (Aktien, Anteilscheine usw.) und Schuldurkunden (Obligationen). Handelt es sich demgegenüber um Forderungen, so ist die Situation bei den Bankguthaben einerseits und den Versicherungsansprüchen andererseits sehr unterschiedlich. Das Bundesgericht geht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass Spareinlagen (und offenbar allgemein alle Bankdepots in Form von Geldbeträgen) erst ab dem Tag zu verjähren beginnen, an dem eine Vertragspartei der anderen rechtsgültig die Auflösung des Vertrags erklärt hat (BGE 91 II 442 ff). Die Bank, deren Kontakt zum Kunden abgebrochen ist, kann damit den Vertrag gar nicht mehr auflösen, so dass ihre Schuld unverjährbar wird. Bei Forderungen aus einer Lebensversicherung ist dies nicht der Fall, weil sie wie alle Forderungen aus dem Versicherungsvertrag in zwei Jahren nach Eintritt des versicherten Ereignisses verjähren, selbst wenn die begünstigte Person vom Vorhandensein der Police oder vom Todesfall, aus dem sich ihre Ansprüche ableiten, keine Kenntnis hat (Art. 46 Bundesgesetz vom 2. April 1908 über den Versicherungsvertrag¹; BGE 126 III 278).

Eine der grössten Lücken besteht in unserer Rechtsordnung jedoch in Bezug auf das Fehlen einer ausdrücklichen Verpflichtung der Finanzintermediäre zu versuchen, den Kontakt zu ihren Kunden wieder herzustellen, wenn sich diese während längerer Zeit nicht mehr melden. Zudem existiert kein Verfahren, mit dessen Hilfe Informationen über die nachrichtenlosen Vermögen zentral für alle Finanzintermediäre gesammelt werden können; das verunmöglicht es de facto dem Rechtsinhaber, nachrichtenlose Vermögen zu suchen, wenn er die Identität des Finanzintermediäres nicht kennt. Ein weiteres Problem ist die Unmöglichkeit für die Banken, sich von ihren Verpflichtungen zu befreien, wenn der Kontakt zum Kunden abgebrochen ist. Das führt dazu, dass die Vermögenswerte beim Finanzintermediär verbleiben. Die Erfahrung lehrt, dass diesem deswegen früher oder später vorgeworfen wird, sich an den nachrichtenlosen Vermögen bereichern zu wollen. Ein solcher Verdacht – auch wenn er sich in den meisten Fällen als falsch entpuppt – schadet dem Finanzplatz Schweiz. Es braucht daher Lösungen, die präzise vorgeben, wie

¹ Versicherungsvertragsgesetz, VVG; SR 221.229.1

Finanzintermediäre zu verfahren haben, wenn der Kontakt zum Kunden abbricht, und was mit den betroffenen Vermögenswerten zu geschehen hat, wenn sich herausstellt, dass es unmöglich ist, sie den Rechtsinhabern zurückzugeben.

Den kürzlich im Rahmen der Selbstregulierung der Banken errichteten Verfahren, welche diese Lücken teilweise füllen, trägt der vorliegende Vorentwurf Rechnung. Bei den übrigen Finanzintermediären gibt es keine vergleichbare Selbstregulierung. Ausserdem obliegt es dem Gesetzgeber, über das Schicksal nachrichtenloser Vermögen zu entscheiden, wenn das Verstreichen eines langen Zeitraums jede Hoffnung zunichte gemacht hat, sie jemals wieder den Rechtsinhabern zurückgeben zu können.

1 Ausgangslage

1.1 Die Zeit zwischen 1945 und 1995

1.1.1 Nachkriegszeit

Die Frage der nachrichtenlosen Vermögenswerte stellte sich zum ersten Mal in grossem Massstab am Ende des Zweiten Weltkriegs. Noch in den Dreissiger Jahren bauten viele Personen, die vom Nationalsozialismus bedroht oder bereits verfolgt wurden, auf die damals am Anfang ihrer Entwicklung stehenden Schweizer Finanzinstitute. Viele dieser Kunden wurden während des Kriegs deportiert und ermordet².

Im Rahmen des Washingtoner Abkommens vom 25. Mai 1946³ bestätigte Walter Stucki, der Schweizer Delegationsleiter, in einem vertraulichen Briefwechsel den Delegationen der Vereinigten Staaten, Grossbritanniens und Frankreichs, dass die Schweizer Regierung mit Wohlwollen die Frage der notwendigen Massnahmen prüfen werde, um den drei alliierten Regierungen den Betrag jener in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte der ohne Hinterlassung von Erben verstorbenen Opfer von Gewaltakten der ehemaligen deutschen Regierung für Hilfszwecke zur Verfügung zu stellen⁴. Die damalige schweizerische Regierung informierte jedoch weder die Banken noch die parlamentarischen Kommissionen über die Existenz dieses Dokuments⁵.

Bei der Unterzeichnung des Ablöseabkommens von 1952, mit dem jene Teile des Washingtoner Abkommens ausser Kraft gesetzt wurden, die sich als nicht durchführbar erwiesen, verpflichtete sich die Schweiz in einem vertraulichen Schreiben vom 28. August 1952⁶ erneut, die Frage der in der Schweiz hinterlegten Vermögensgüter von Opfern des Naziregimes zu prüfen.

Die Problematik der nachrichtenlosen Vermögenswerte war nach dem Krieg auch Gegenstand von Verhandlungen mit Ungarn und Polen. Zwischenstaatliche Abkommen, die 1949 mit Polen und 1950 mit Ungarn abgeschlossen wurden, sahen eine Enteignung zu Gunsten der politischen Behörden des ehemaligen Wohnorts der polnischen und ungarischen Kunden vor, die seit dem 9. Mai 1945 kein Lebenszeichen mehr von sich gegeben hatten und über welche die Bank keine Anhaltspunkte besass, dass sie den Krieg überlebt oder im Falle des Verschwindens Erben hinterlassen hatten⁷.

1.1.2 Bundesbeschluss von 1962 ("Meldebeschluss")

Nach zwei am konzertierten Widerstand der Banken gescheiterten Anläufen in den Jahren 1947 und 1956⁸ unterbreitete der Bundesrat am 4. Mai 1962 dem Parlament den

² Schlussbericht der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Zürich 2002, (nachstehend UEK 2002), S. 281

³ Washingtoner Abkommen, SR 0.982.1

⁴ UEK 2002, S. 464; www.dodis.ch, Dokument 173

⁵ UEK 2002, S. 464

⁶ Linus von Castelmur, Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg, Zürich 1992, S. 375, N 400

⁷ UEK 2002, S. 470-471

⁸ UEK 2002, S. 471

Beschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser. Der Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1962⁹ sollte dreierlei bewirken:

- a. dass die in Betracht kommenden Vermögenswerte ermittelt, durch Anordnung von Beistandschaften gesichert und wenn möglich dem Eigentümer oder dessen allfälligen Rechtsnachfolgern zur Verfügung gestellt werden;
- b. dass nötigenfalls die Verschollenerklärung des Eigentümers und bezüglich seines betreffenden Vermögens ein Erbschaftsverfahren durchgeführt wird;
- c. die sich als vakante Erbschaft erweisenden Vermögenswerte einem Fonds, über dessen Verwendung die Bundesversammlung zu beschliessen hätte, einverleibt werden.

Artikel 1 des am 1. September 1963 für einen begrenzten Zeitraum von zehn Jahren in Kraft getretenen Bundesbeschlusses von 1962 begründete eine Meldepflicht an eine vom Bundesrat zu bestimmende Stelle. Die Meldestelle wurde in der Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) eingerichtet. Die Meldepflicht erfasste alle in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte irgendwelcher Art, deren letztbekannte Eigentümer ausländische Staatsangehörige oder Staatenlose waren, von denen seit dem 9. Mai 1945 zuverlässige Nachrichten fehlten und von denen man wusste oder vermutete, dass sie Opfer rassistischer, religiöser oder politischer Verfolgung geworden waren. Der Bundesbeschluss von 1962 galt für Guthaben in schweizerischer oder ausländischer Währung und jedes andere Zahlungsmittel, für Wertpapiere und jede andere Forderung, für Edelmetalle und andere Wertgegenstände (Art. 2 Bst. a). Zur Anmeldung verpflichtet waren alle natürlichen und juristischen Personen, die Vermögenswerte nach Artikel 2 verwalteten oder besaßen (Art. 3).

In der Botschaft zum Bundesbeschluss von 1962¹⁰ wurde hervorgehoben, dass die Banken und die Versicherungen gesetzliche Massnahmen ablehnten, weil die nachrichtenlosen Vermögenswerte in der Schweiz zu unbedeutend seien, während die israelitischen Organisationen die gegenteilige Auffassung vertraten, dass nämlich diese Vermögenswerte mehrere Millionen Franken umfassten. Nach Meinung des Bundesrats rechtfertigte die Ungewissheit über die Höhe der nachrichtenlosen Vermögenswerte gesetzliche Massnahmen.

In der Botschaft wurde zudem unterstrichen, dass entgegen den Behauptungen gewisser befragter Kreise das damals geltende Recht nicht genügte, um das Los der nachrichtenlosen Vermögenswerte zu regeln. Eingeführt werden musste insbesondere die Meldepflicht, unter teilweiser Aufhebung des Bank- und Berufsgeheimnisses, weil die Schweiz «nicht den Verdacht aufkommen lassen darf, sich an den Vermögen der Opfer verabscheuungswürdiger Ereignisse bereichern zu wollen».

⁹ AS 1963 427; BBI 1962 I 933, 935

¹⁰ BBI 1962 I 933, 935

Der Meldebeschluss von 1962 wurde sehr restriktiv gehandhabt¹¹. Insgesamt wurden innert der Fristen gemäss Bundesbeschluss von 1962 9,4 Millionen Franken gemeldet, wobei nachträgliche Zahlungen und die Zinsen diesen Betrag schliesslich auf über 10 Millionen erhöhten. 5,5 Millionen Franken wurden den Finanzintermediären, die sie gemeldet hatten, schlussendlich wieder zurückgegeben, mit der Begründung, dass sie im Sinne einer strikten Auslegung des Bundesbeschlusses von 1962 nicht in seinen Geltungsbereich fielen; ein Teil dieser Summe konnte jedoch von den betreffenden Finanzintermediären direkt den Rechtsinhabern ausbezahlt werden. 1,3 Millionen wurden von der zuständigen Dienststelle des EJPD und von den kantonalen Vormundschaftsbehörden ausbezahlt. Zudem flossen 3,1 Millionen in den Spezialfonds «erblose Vermögen»; ein Teil dieser Summe (789 000 Franken) wurde für die Zahlungen gemäss Abkommen mit Polen (1949) und Ungarn (1950) an diese beide Länder verwendet. Der Fonds wurde am 20. August 1980 aufgelöst, nachdem sein Vermögen zu zwei Dritteln dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund und zu einem Drittel der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe ausbezahlt worden war¹².

Zu Beginn des Jahres 1999 veröffentlichte der Bundesrat im Internet und im Bundesblatt eine Liste aller nachrichtenlosen Vermögenswerte, die aufgrund des Meldebeschlusses von 1962 bekannt geworden und in den Spezialfonds überwiesen worden waren, ohne dass die Betroffenen gesucht oder gefunden werden konnten. Der Bundesrat legte im Sinne einer solidarischen Geste fest, die nun eruierbaren Personen zu entschädigen¹³. Die publizierte Liste enthielt 580 Kontoinhaber. Bis zur Ausserkraftsetzung der Verordnung vom 18. November 1998 hat der Bund aufgrund des Entschädigungsverfahrens an 90 Opfer des nationalsozialistischen Regimes oder an ihre Rechtsnachfolger 1'010'000 Franken ausbezahlt (vgl. Pressemitteilung des EDA vom 26. Juni 2002).

1.2 Von 1995 bis heute

1.2.1 Bergier-Kommission

Die Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (UEK oder Bergier-Kommission, in Anlehnung an ihren Präsidenten Jean-François Bergier) wurde mit einstimmig von den Eidgenössischen Räten verabschiedetem Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 bestellt¹⁴. Nach Artikel 1 dieses Bundesbeschlusses erstreckte sich die historische und rechtliche Untersuchung der Bergier-Kommission auf «Umfang und Schicksal von Vermögenswerten aller Art, die Banken, Versicherungen, Anwälten, Notaren, Treuhändern, Vermögensverwaltern oder anderen natürlichen oder juristischen Personen oder Personengemeinschaften mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz zur

¹¹ UEK 2002, S. 474

¹² Peter Hug und Marc Perrenoud, In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit den Oststaaten (1997), S. 77ff, insbesondere S. 90; Urs Zulauf, Bankgeheimnis und Publikation nachrichtenloser Vermögenswerte, in Aktuelle Rechtsprobleme des Finanz- und Börsenplatzes Schweiz, Bern 1998, Nr. 6; BBI 1974 II 802; AS 1975 I 533

¹³ BBI 1999 I 470; AS 1998 III 2990

¹⁴ BBI 1996 IV 1165, 1184; AS 1996 III 3487

Verwahrung, Anlage oder Übermittlung an Dritte übergeben oder von der Schweizerischen Nationalbank entgegengenommen wurden».

Um die Arbeit der UEK zu erleichtern, verpflichteten die Artikel 4 und 5 des Bundesbeschlusses vom 13. Dezember 1996 die betroffenen Unternehmen und Amtstellen zur Aufbewahrung von Akten, die der Untersuchung dienlich sein konnten; sie verpflichteten sie zudem, den «vom Bundesrat bestimmten Experten und den von ihnen beigezogenen Forschern Einsicht in alle Akten zu gewähren, die der Untersuchung dienlich sein könnten», wobei die Pflicht zur Gewährung der Akteneinsicht jeder gesetzlichen und vertraglichen Geheimhaltungspflicht vor ging. Die Gültigkeit des Bundesbeschlusses war bis zum 31. Dezember 2001 befristet.

Die Bergier-Kommission veröffentlichte zwischen Dezember 1997 und Dezember 2000 25 Studien, Forschungsbeiträge und Rechtsgutachten, wovon eines speziell die Bankguthaben¹⁵ betraf, sowie am 22. März 2002¹⁶ einen Schlussbericht.

1.2.2 Banken

1.2.2.1 Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) von 1995

Auf Anregung der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) erliess die SBVg am 8. September 1995 die Richtlinien über die Behandlung nachrichtenloser Konti, Depots und Schrankfächer bei Schweizer Banken, wenn die Bank keine Nachricht vom Kunden hat (Richtlinien 1995). Diese Richtlinien galten für alle Bankguthaben, auch für solche, die nicht aus dem Zweiten Weltkrieg stammten, bei denen die Bank aber seit über zehn Jahren nichts mehr vom Kunden gehört hatte. Im ersten Teil der Richtlinien von 1995 wurde den Banken vorgeschrieben, auf eine Kündigung der Vertragsverhältnisse zu verzichten, die betreffenden Vermögenswerte zu markieren und die Interessen der Rechtsinhaber zu wahren. Im zweiten Teil der Richtlinien 1995 wurde die Errichtung einer für die Suche nach nachrichtenlose Vermögenswerten bei Schweizer Banken zentralen Anlaufstelle (zentrale Anlaufstelle Schweizer Banken) festgeschrieben, für welche die Verantwortung dem Bankenombudsman übertragen wurde. Die SBVg verzichtete in ihren Richtlinien 1995 jedoch darauf, die Banken zur Meldung ihrer nachrichtenlosen Vermögenswerte an die zentrale Anlaufstelle Schweizer Banken zu verpflichten.

1.2.2.2 Volcker-Komitee (ICEP)

Am 2. Mai 1996 schlossen die SBVg, die Jewish Restitution Successor Organization (JRSO) und der Jüdische Weltkongress, der ausserdem die Jewish Agency und weitere Organisationen vertrat, eine Verständigungsvereinbarung ab, mit der einem unabhängigen Komitee bedeutender Persönlichkeiten unter der Leitung von Paul A. Volcker (Independent Committee of Eminent Persons, ICEP oder Volcker-Komitee) der Auftrag

¹⁵ Der Finanzplatz und die Schweizer Banken zur Zeit des Nationalsozialismus, Die Beziehungen der Grossbanken zu Deutschland (1931–1946), Publikation der UEK, Band 13, Lausanne 2002

¹⁶ Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg, Publikationen der UEK, Schlussbericht Zürich 2002

erteilt wurde, die Konten von Opfern des Nationalsozialismus zu identifizieren, die seit dem Zweiten Weltkrieg nachrichtlos waren oder welche diesen Opfern beziehungsweise deren Erben nicht zugänglich gemacht wurden, sowie eine Bewertung darüber abzugeben, wie die Konten von Opfern des Nationalsozialismus seitens der Schweizer Banken behandelt wurden¹⁷. Die EBK unterstützte die Arbeit des Volcker-Komitees, indem sie ihre Überprüfungen als ausserordentliche Revisionen nach Artikel 23^{bis} des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und die Sparkassen¹⁸ qualifizierte.

Das Volcker-Komitee stellte in seinem Bericht vom 6. Dezember 1999 fest, dass es keine Beweise gefunden habe, die auf eine systematische Zerstörung von Kontounterlagen, auf eine diskriminierende Behandlung oder auf die Plünderung der Konten von Opfern des Nationalsozialismus hingedeutet hätten¹⁹. Manche Banken hätten aktiv nach den Kontoinhabern oder deren Erben gesucht, um ihnen die verwahrten Vermögenswerte zurückzugeben²⁰. Der Bericht hob jedoch hervor, dass andere Banken damals einen Mangel an gebührender Sorgfalt bei der Suche nach Konten von Opfern an den Tag gelegt hatten²¹. Das Volcker-Komitee warf manchen Instituten zudem vor, sehr hohe Gebühren und Beträge auf Konten erhoben zu haben, von denen sie wussten oder hätten wissen müssen, dass der Inhaber verstorben oder verschwunden war, was zur Schliessung der Konten führte, nachdem das Guthaben aufgebraucht war; ebenso kritisiert wurde die Praxis, nachrichtlose Vermögenswerte auf zinslose Konten zu überweisen, ohne Aufbewahrung unmittelbar verfügbarer Unterlagen²². Das Volcker-Komitee kam zur Entlastung der Banken jedoch zum Schluss, dass das Problem der nachrichtlosen Vermögenswerte teilweise ein Nebeneffekt der Nichtexistenz einer gesamtschweizerischen gesetzlichen Regelung dieser Frage sei, und begrüsst in seinen Empfehlungen die Initiative der Schweizer Regierung bezüglich einer neuen Gesetzgebung, «die dazu beitragen dürfte, die für die Behandlung dieser Konten angemessene Disziplin zu stärken»²³. Im selben Bericht identifizierte das Volcker-Komitee ausserdem 53 886 Konten, die eine wahrscheinliche oder mögliche Verbindung zu Opfern des Nationalsozialismus hatten. Es wurde die Veröffentlichung von nahezu 25 000 dieser Konten, welche mit grösster Wahrscheinlichkeit Opfern des Naziregimes gehört hatten, vorgeschlagen. Ausserdem empfahl das Volcker-Komitee die Zusammenfassung der Datenbanken, in denen die während besagter Zeit von den Schweizer Banken betreuten Konten gesammelt worden waren²⁴.

¹⁷ Bericht vom 6. Dezember 1999 des ICEP über die nachrichtlosen Konten von Opfern des Nationalsozialismus bei den Schweizer Banken (Bericht ICEP), S. 2

¹⁸ Bankengesetz, BankG, SR 952.0; Jahresbericht der EBK 1997, S. 13

¹⁹ ICEP-Bericht, Ziff. 41

²⁰ ICEP-Bericht, Ziff. 44

²¹ ICEP-Bericht, Ziff. 42

²² ICEP-Bericht, Ziff. 43

²³ ICEP-Bericht, Ziff. 45 und 90

²⁴ ICEP-Bericht, Ziff. 62 ff; Jahresbericht der EBK 1999, S. 15 und 33 ff

1.2.2.3 Publikationen von 1997 und Claims Resolution Tribunal for Dormant Accounts in Switzerland (CRT)

Die SBVg liess auf Verlangen der Organisationen, mit denen sie das Volcker-Komitee ins Leben gerufen hatte, ein Inventar der Vermögenswerte von Kunden erstellen, zu denen die Banken den Kontakt vor dem 6. Mai 1945 verloren hatten; im Juni 1997 wurde eine erste Liste mit 1 756 Namen von Kunden mit Wohnsitz im Ausland oder mit ausländischer Staatsangehörigkeit publiziert. Eine zweite Liste mit 10 758 Namen von Schweizer Kunden sowie 3 687 Namen von ausländischen Kunden wurde im Oktober 1997 veröffentlicht. Die EBK bewilligte die Veröffentlichung dieser Namenslisten, weil sie die Auffassung vertrat, dass angesichts des aussergewöhnlich langen Ausbleibens von Nachrichten und der tiefen Wunden, die der Zweite Weltkrieg und der Holocaust hinterlassen hatten, das Bankgeheimnis einer Publikation unter restriktiven Bedingungen und strengster Aufsicht nicht entgegenstehen konnte, die zudem im mutmasslichen Interesse der Rechtsinhaber dieser Vermögenswerte erfolgte²⁵.

Um eine möglichst rasche und unkomplizierte Beurteilung der Ansprüche zu ermöglichen, die auf die 5 570 Konten von ausländischen, 1997 publizierten Inhabern erhoben wurden, bestellten die SBVg und das Volcker-Komitee ein internationales Schiedsgericht im Sinne des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1987 über das internationale Privatrecht²⁶, das CRT mit Sitz in Zürich. Gestützt auf Verfahrensregeln, die einen problem- und kostenlosen Zugang zum Gericht sowie Anforderungen an die Beweismittel vorsahen, die mit den Traumata vereinbar waren, die der Krieg und der Holocaust verursacht hatten, schloss das Gericht diese erste Etappe seiner Arbeit im September 2001 ab. Das Schiedsgericht wurde fast 10 000 Mal angerufen; ein Drittel dieser Gesuche erwies sich als begründet. Im Zusammenhang mit diesen begründeten Gesuchen verordnete das Schiedsgericht die Rückgabe von Bankguthaben in Höhe von 16 Millionen Franken zu Händen von Holocaustopfern oder ihren Rechtsinhabern und von 49 Millionen Franken zu Händen Berechtigter von anderen nachrichtenlosen Konten²⁷. Von den anerkannten Gesuchen betrafen 21 % Vermögenswerte von Holocaustopfern und 79 % solche von ausländischen Staatsangehörigen oder von Personen mit Wohnsitz im Ausland, die keinerlei Bezug zum Holocaust aufwiesen²⁸.

1.2.2.4 Sammelklagen in den USA und CRT 2

Ende 1996, Anfang 1997 wurden vor einem US-Distriktsgericht in New York mehrere Sammelklagen (*class actions*) gegen die Credit Suisse (CS), die Schweizerische Bankgesellschaft (UBS) und den Schweizerischen Bankverein (SBV) erhoben. Die Kläger warfen diesen Banken vor, sie hätten mit dem Naziregime zusammengearbeitet und dieses unterstützt, indem sie Vermögenswerte von Holocaustopfern zurückbehielten und

²⁵ Jahresbericht der EBK 1997, S. 13

²⁶ Bundesgesetz über das internationale Privatrecht, IPRG; SR 291

²⁷ Jahresbericht der EBK 2001, S. 102

²⁸ Final Report on the Work of the CRT 1 vom 5. Oktober 2001, S. 3

diese wissentlich versteckten; zudem hätten sie Raubgüter der Nazis sowie durch Zwangsarbeit erzielte Gewinne angenommen und „weissgewaschen“.

Am 26. Januar 1999 verpflichteten sich die CS und die UBS AG (hervorgegangen aus der Fusion von UBS und SBV) im Rahmen eines Vergleichs und ohne Schuldanerkennung zur Bezahlung der Summe von 1,25 Milliarden Dollar. Dieser Vergleich sowie der entsprechende Verteilplan wurden vom zuständigen Richter genehmigt. Von der Gesamtsumme sind 800 Millionen Dollar (unter Anrechnung der bereits vom *Claims Resolution Tribunal* ausgezahlten Gelder) für die Holocaustopfer und ihre Nachkommen bestimmt, die glaubhaft nachweisen können, Inhaber von Bankguthaben in der Schweiz gewesen zu sein. Nach dem Abschluss dieses Globalabkommens galten sämtliche Ansprüche der Sammelkläger gegenüber allen Schweizer Banken im Zusammenhang mit den nachrichtenlosen Vermögen und den Aktivitäten der Banken während des Zweiten Weltkriegs als abgegolten. Die Kläger verzichteten zudem auf weitere Klagen gegen die Eidgenossenschaft, die Schweizerische Nationalbank (SNB) oder Schweizer Unternehmen²⁹.

Im Gegensatz zum Schiedsgericht (CRT 1), das über die Ansprüche im Zusammenhang mit den im Jahre 1997 publizierten Konten befand, ist das CRT 2 kein Schiedsgericht, sondern eine Sonderorganisation, welche im allgemeinen Rahmen der Zivilprozessordnung der Vereinigten Staaten im Auftrag des Distriktsgerichts in New York die neuen Klagen prüft. An dieses Gericht können nicht nur die 21 000 identifizierten Kontoinhaberinnen und -inhaber gelangen, die am 5. Februar 2001 – gestützt auf den Schlussbericht des Volcker-Komitees und mit Einwilligung der EBK³⁰ – auf einer Liste der SBVg figurierten. Personen, deren Namen auf der Liste nicht publiziert wurden, die aber Inhaber eines Kontos sind oder zu sein glauben, das einen Bezug zum Holocaust hat, können sich ebenfalls an das CRT 2 wenden. Der in New York angerufene Richter besitzt die alleinige Kompetenz zur Genehmigung der Entscheide des CRT 2. Deshalb erteilte das EJPD den Richtern und Sekretären des CRT 2 sowie den beiden special masters, die ihre Tätigkeit überwachen, eine Bewilligung nach Artikel 271 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937³¹ und verpflichtete sie dazu, sich an die Schweizer Rechtsordnung zu halten, insbesondere an die Bestimmungen über den Schutz von Personendaten.

Das Ergebnis der Arbeit des CRT 2 kann noch nicht abschliessend beurteilt werden, weil sie noch im Gange ist.

1.2.2.5 Richtlinien der SBVg vom Februar 2000 und Empfehlungen der EBK

Im Februar 2000 verabschiedete die SBVg neue Richtlinien (Richtlinien 2000), die sich von denjenigen aus dem Jahre 1995 vor allem insofern unterscheiden, als sie Massnahmen zur Vermeidung des Abbruchs des Kundenkontakts sowie zur erleichterten

²⁹ Jahresbericht der EBK 1998, S. 17; Jahresbericht der EBK 2000, S. 35

³⁰ Jahresbericht der EBK 2001, S. 103

³¹ Strafgesetzbuch, StGB; SR 311.0

Wiederaufnahme des Kundenkontakts vorsehen und Bestimmungen erlassen, welche die Überwachung und Verwaltung nachrichtenloser Vermögenswerte sowie die Aufbewahrung der Unterlagen betreffen. Die Richtlinien 2000 verpflichten die Banken zudem, alle nachrichtenlosen Vermögenswerte im Wert von über 100 Franken zu melden, wenn die Nachforschungen erfolglos verliefen.

Gemäss Richtlinien 2000 gelten Vermögenswerte nicht nur dann als nachrichtenlos, wenn die Bank keine Nachrichten von Seiten des Kunden mehr hat (Weisung, Mitteilung oder Äusserung, die eine Bewegung auf dem Konto auslöst oder sich in den Akten niederschlägt), sondern auch, wenn die Bank den Kunden nicht mehr kontaktieren kann, das heisst, wenn die dem Kunden regelmässig zugestellte Post retourniert wird, auch sonst keinerlei Kontakt zu ihm oder Nachricht von ihm besteht und die Suchmassnahmen der Bank erfolglos geblieben sind. Bezüglich der Sparhefte, Schrankfächer und der banklagernd gehaltenen Post („banklagernde Post“) wurde die Regelung der Richtlinien von 1995 übernommen; demnach müssen die Vermögenswerte der zentralen Anlaufstelle Schweizer Banken gemeldet werden, wenn die Bank seit zehn Jahren keine Nachrichten von Seiten des Kunden mehr hat.

Ausserdem erhält die zentrale Anlaufstelle Schweizer Banken, für welche der Bankenombudsman verantwortlich ist, eine neue Funktion. Alle nachrichtenlosen Vermögenswerte werden von nun an in einer zentralen, von der SAG SIS Aktienregister AG verwalteten Datenbank registriert. Erhält die zentrale Anlaufstelle Schweizer Banken das Gesuch einer Person, die ihren Anspruch glaubhaft machen kann, konsultiert sie diese Datenbank. Stimmen die vom Gesuchsteller gelieferten Angaben ausreichend mit einem registrierten Namen überein, übermittelt sie das Gesuch der zuständigen Bank zur Prüfung und Entscheidung. Gelangt die Bank zum Schluss, es handle sich beim Gesuchsteller nicht um einen Rechtsinhaber, teilt sie dies der zentralen Anlaufstelle Schweizer Banken mit, die ermächtigt ist, die Unterlagen der Bank einzusehen und gegebenenfalls eine Empfehlung zu erlassen, mit der die Bank aufgefordert wird, direkt mit dem Gesuchsteller Kontakt aufzunehmen. In einem solchen Fall kommt Artikel 3 des Reglements der Stiftung «Schweizerischer Bankenombudsman» zum Zug und die Lösungsvorschläge der zentralen Anlaufstelle Schweizer Banken sind für die Parteien nicht verbindlich. Dem Gesuchsteller steht für den Fall, dass sich die Bank weigert, die Empfehlung der zentralen Anlaufstelle Schweizer Banken zu befolgen, kein Rechtsmittel offen.

Die Richtlinien 2000 haben nicht den verbindlichen Charakter eines Gesetzes; weder sind die Gerichte daran gebunden, noch wird ihre Verletzung mit einer Konventionalstrafe geahndet. Ihre Einhaltung ist jedoch laut EBK eine der Voraussetzungen dafür, dass die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen³² gegeben ist; demzufolge untersteht die Einhaltung der Richtlinien der jährlichen Kontrolle der

³² Bankengesetz, BankG; SR 952.0

Revisionsstelle der Bank³³. Erfüllt eine Bank diese Pflicht nicht, kann die EBK Verwaltungsmassnahmen anordnen.

Ende 2001 beauftragte die EBK die Revisionsgesellschaft PricewaterhouseCoopers AG mit der Prüfung der Umsetzung der Richtlinien 2000 der SBVg durch die zentrale Anlaufstelle Schweizer Banken. Im Grossen und Ganzen fiel das Ergebnis dieser Prüfung positiv aus; es wurden jedoch einige Schwachstellen entdeckt, insbesondere bezüglich der Qualität der in die Datenbank eingegebenen Informationen. Im Übrigen hat die zentrale Anlaufstelle Schweizer Banken von insgesamt 554 im Jahr 2001 in der Datenbank angestellten Nachforschungen 107 Fälle den Banken weitergeleitet, die den Gesuchsteller 79 Mal nicht als den Rechtsinhaber der Vermögenswerte erachteten. Ein einziges Mal bat die zentrale Anlaufstelle Schweizer Banken die betreffende Bank um zusätzliche Auskünfte, verzichtete jedoch darauf, die Belege einzusehen. Insgesamt konnten im Jahr 2001 verschiedenen Rechtsinhabern 2,3 Millionen Franken ausbezahlt werden.

Die EBK beauftragte aufgrund dieser Prüfung die Revisionsstellen von 13 Schweizer Banken, u. a. auch diejenigen der drei grössten Banken, mit einer eingehenden Untersuchung über die Einhaltung der Richtlinien im Rahmen ihrer ordentlichen Revisionen. Aus der Zusammenfassung der Berichte geht hervor, dass die untersuchten Banken die Richtlinien im Grossen und Ganzen einhalten. Gewisse Mängel veranlassten jedoch die EBK, die fünf folgenden Empfehlungen zu Handen der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) in Sachen «Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte» eingesetzten Expertenkommission abzugeben:

- Empfehlung Nr. 1: Prüfen der Einführung einer Pflicht eines periodischen Reportings zuhanden des Managements betreffend Anzahl und Entwicklung der kontaktlosen Beziehungen. Eine solche Pflicht würde eine Sensibilisierung aller Bankmitarbeitenden im Bereich nachrichtenlose Vermögenswerte mit sich bringen.
- Empfehlung Nr. 2: Prüfen der Einführung einer Pflicht, Schulungen der betroffenen Mitarbeitenden durchzuführen (Präventivmassnahme), da im Bereich „Identifikation“ die bankinterne zentrale Stelle für nachrichtenlose Vermögenswerte auf die Mitarbeit bzw. Meldung der Kundenbetreuerinnen und Kundenbetreuer angewiesen ist.
- Empfehlung Nr. 3: Prüfung der Einführung einer Pflicht der zentralen Verwaltung nachrichtenloser Vermögenswerte. Eine zentrale Verwaltung liegt im Interesse der Rechtsinhaber. Sie liegt aber auch im Interesse der Finanzintermediäre, da mit der Zentralisierung der Verwaltung das interne Kontrollsystem optimiert werden kann und eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Kosten und Ertrag resultiert.
- Empfehlung Nr. 4: Prüfen, ob von nun an die Banken gezwungen werden sollten, mindestens die kleinen nachrichtenlosen Vermögenswerte der zentralen Anlaufstelle Schweizer Banken zu übergeben, die diese Vermögenswerte dann kollektiv verwaltet. Vorteil einer solchen Lösung wäre, dass eine einheitliche Praxis für den gesamten

³³ Anhang 1 zum EBK-Rundschreiben 96/3 vom 21. Oktober 1996 über Form und Inhalt des Revisionsberichts

Markt gelten und die Finanzintermediäre administrativ entlastet würde. Sollte eine solche Lösung nicht in Betracht kommen, wäre es sinnvoll zu prüfen, ob eine Pflicht einzuführen wäre, dass kleine nachrichtenlose Vermögenswerte (kleiner als CHF 1 000) bankintern ohne Kosten zu saldieren und auf ein Sammelkonto zu transferieren wären. Käme auch diese Lösung nicht in Frage, wäre als Mindestlösung die Einheitlichkeit der Gebührenordnung zu prüfen.

- Empfehlung Nr. 5: Prüfen, ob die zentrale Archivierung der Akten im künftigen Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte vorzuschreiben ist. Die zentrale Archivierung der Akten schützt vor der Gefahr der vorzeitigen Vernichtung relevanter Akten.

1.2.3 Die Schweizerische Post (PostFinance)

Die Schweizerische Post ist über ihre Finanzabteilung PostFinance Depositärin zahlreicher Konten (gelbe Konten und Depotkonten), namentlich von natürlichen Personen und Vereinen.

Vor dem Inkrafttreten des Postgesetzes vom 30. April 1997³⁴ und des Bundesgesetzes vom 30. April 1997 über die Organisation der Postunternehmung des Bundes³⁵ sah das für die Finanzdienstleistungen der Schweizerischen Post geltende öffentliche Recht vor, dass die nachrichtenlosen Vermögenswerte nach fünf Jahren an den Bund fielen. Heute kommen die allgemeinen Regeln des Privatrechts zur Anwendung. In der Praxis wird ein Postkonto dann als inaktiv markiert, wenn der Kunde seit sechs Monaten keine Bewegung mehr ausgelöst hat. Danach werden die Guthaben als nachrichtenlos angesehen, und das Konto wird blockiert, wenn die ein inaktives Postkonto betreffenden Mitteilungen nicht abgeholt, sondern an die Schweizerische Post retourniert werden. Die Blockierung des Kontos bedeutet, dass weder Verwaltungs- oder Jahresabschlusskosten erhoben, noch Zinsen gutgeschrieben werden. Die Guthaben werden mit anderen Worten zu ihrem Nennwert aufbewahrt. Danach stellt die Schweizerische Post unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit Nachforschungen an, um diejenigen Personen ausfindig zu machen, die Anspruch auf die betreffenden Vermögenswerte erheben können. Wer nachweislich einen Anspruch besitzt, kann zeitlich unbefristet die Auszahlung der blockierten Guthaben verlangen.

1.2.4 Versicherungen

Die internationale Kommission für Versicherungsansprüche aus der Holocaust-Ära (ICHEIC³⁶ oder nach ihrem Präsidenten Lawrence Eagleburger auch Eagleburger-Kommission genannt) wurde 1998 gegründet, und zwar gestützt auf die von europäischen Versicherungsbehörden, Vertretern jüdischer Organisationen, dem Staat Israel sowie Versicherungen – darunter Winterthur Leben und Zurich Financial Services –

³⁴ Postgesetz, PG; SR 783.0

³⁵ Postorganisationsgesetz, POG; SR 783.1

³⁶ International Commission on Holocaust Era Insurance Claims

unterzeichneten Verständigungsvereinbarung. Mit Publikation vom 16. Februar 2000 wurden die Rechtsinhaber von Versicherungspolice, die infolge der Holocaustereignisse nicht eingelöst worden waren, von der Eagleburger-Kommission eingeladen, sich bis zum 31. März 2002 zu melden. Diese Frist wurde bis zum 31. Dezember 2003 verlängert³⁷.

Zusätzlich und im Kontext der Vereinbarung vom 12. August 1998 zwischen der CS und der UBS AG (vgl. Ziff. 2.2.2.4) verpflichteten sich auch die Versicherungen Swiss Re und Swiss Life im Rahmen eines Vergleichs und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht zur Zahlung der Summe von 50 Millionen Franken, um allfällige nicht eingelöste Ansprüche aus Lebensversicherungspolice zu decken, die von Holocaustopfern abgeschlossen worden waren. Es wurden einige Hundert Gesuche eingereicht; davon konnte jedoch bisher kein Einziges gutgeheissen werden.

1.2.5 Berufliche Vorsorge

Das Problem der nachrichtenlosen Vermögenswerte wurde vom Bund erstmals im Bereich der beruflichen Vorsorge und im Zusammenhang mit den ausländischen Arbeitnehmenden in der Schweiz als solches erkannt und gelöst. Mit Änderung vom 18. Dezember 1998, in Kraft getreten am 1. Mai 1999, wurde im Rahmen des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge³⁸ ein Sonderverfahren in Sachen nachrichtenlose Vermögenswerte eingeführt. Diese Änderung verpflichtet die Vorsorgeeinrichtungen zur Aufrechterhaltung eines periodischen Kontakts mit ihren Versicherten und zur Meldung der Guthaben von Versicherten, die das Pensionierungsalter erreicht haben, für die jedoch noch keine Ansprüche geltend gemacht wurden, an die Zentralstelle 2. Säule. Diese arbeitet eng mit der Zentralen Ausgleichsstelle zusammen und nimmt die Gesuche von Versicherten betreffend deren Altersguthaben entgegen und erteilt ihnen die nötigen Auskünfte, damit sie ihre Ansprüche geltend machen können.

Die Revision vom 3. Oktober 2003 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge³⁹ hat das geltende System ergänzt, um den Fortbestand der nachrichtenlosen Vorsorgeguthaben zu gewährleisten. Artikel 41 des neuen BVG⁴⁰, der auf dem Gebiet der Freizügigkeit sinngemäss gilt (Art. 24g neues FZG), besagt, dass der Leistungsanspruch nicht verjährt, sofern der Versicherte im Zeitpunkt des Versicherungsfalles die Vorsorgeeinrichtung nicht verlassen hat (Abs. 1), dass die nachrichtenlosen Guthaben grundsätzlich zehn Jahre ab dem ordentlichen Rücktrittsalter an den Sicherheitsfonds überwiesen werden müssen (Abs. 3 und 4) und dass der Versicherte oder seine Erben ihre Ansprüche so lange geltend machen können, bis der Versicherte das 100. Altersjahr vollendet hat oder vollendet hätte.

In Anbetracht der oben erwähnten Spezialgesetzgebung werden diejenigen Lebensversicherungspolice, für die das BVG gilt, sowie alle übrigen anerkannten Formen

³⁷ www.icheic.org

³⁸ Freizügigkeitsgesetz, FZG; SR 831.42; AS 1999 II 1384; BBI 1998 V 5569

³⁹ Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BVG; SR 831.40

⁴⁰ BBI 2003 6653

der Erhaltung des Vorsorgeschatzes nach FZG (Freizügigkeitskonto) nicht dem Entwurf für ein Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte unterstellt (siehe Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs). Hingegen werden die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) sowie die freie Selbstvorsorge (Säule 3b) dem Gesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte unterstellt.

1.2.6 Schweizer Fonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Shoa

Mit Verordnung vom 26. Februar 1997⁴¹ errichtete der Bundesrat einen Spezialfonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Shoa; er wurde von den Schweizer Grossbanken mit einem Anfangskapital von 100 Millionen dotiert. Der Fonds bezweckte die Unterstützung bedürftiger Personen, die aus Gründen der Rasse, der Religion, der politischen Anschauung oder aus anderen Gründen verfolgt oder in anderer Weise Opfer von Holocaust/Shoa wurden, sowie die Unterstützung ihrer bedürftigen Nachkommen. Der Fonds wurde unter anderem mit Donationen der Schweizer Banken, der Privatindustrie, der Versicherungen und der SNB finanziert. Die Fondsmittel wurden so breit wie möglich verteilt. Insgesamt wurden weltweit 295 Millionen Franken an rund 312 000 bedürftige Holocaust-Überlebende verteilt⁴². Der Bundesrat beschloss die Auflösung des Fonds per 31. Dezember 2002.

1.2.7 Stiftung solidarische Schweiz

Am 5. März 1997 lancierte der Bundesrat das Vorhaben einer humanitären Stiftung (Projekt der Gründung einer Stiftung solidarische Schweiz), die mit dem Verkaufserlös der überschüssigen Goldreserven der SNB finanziert werden sollte. Der im Rahmen dieses Projekts vorgeschlagene Verfassungsartikel «Gold für AHV, Kantone und Stiftung» stellte einen Gegenvorschlag zur Initiative «Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds (Gold-Initiative)» der Schweizerischen Volkspartei dar, die dem AHV-Ausgleichsfonds sämtliche aktuellen und zukünftigen Währungsreserven der SNB zukommen lassen wollte, die nicht mehr für die Geldpolitik erforderlich waren⁴³.

An der Abstimmung vom 22. September 2002 verwarfen Volk und Kantone sowohl die «Goldinitiative», als auch den bundesrätlichen Gegenvorschlag «Gold für AHV, Kantone und Stiftung».

1.2.8 Zwangsverwaltete Guthaben von Zivilflüchtlingen

Gemäss Pressemitteilung vom 14. April 1999 gab der Bundesrat den zivilen Flüchtlingen, die im Zweiten Weltkrieg in der Schweiz interniert gewesen waren, mit einem vereinfachten Gesuchsverfahren die Möglichkeit, ihre Vermögenswerte zurückzubekommen, die nach ihrer Ankunft zwangsverwaltet worden waren und die sie

⁴¹ AS 1997 I 811

⁴² Schlussbericht des Schweizer Fonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Shoa, Bern 2002, S. 12

⁴³ BBI 2000 IV 3979; BBI 2002 III 2742

bei der späteren Abreise aus der Schweiz zurückgelassen hatten. Es handelte sich weitgehend um kleine Einzelbeträge im damaligen Gesamtwert von rund 85 000 Franken⁴⁴. Bis heute hat der Bund an zwei Personen rund 600 Franken ausbezahlt.

2 Parlamentarische Vorstösse und Vorentwurf zum Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte

2.1 Parlamentarische Vorstösse

Das Problem der nachrichtenlosen Vermögenswerte, namentlich derjenigen aus dem Zweiten Weltkrieg, war Gegenstand zahlreicher parlamentarischer Vorstösse (siehe Kasten, nachstehend). Die durch die Eidgenössischen Räte vor der Wintersession 1999 überwiesenen Vorstösse wurden jedoch bereits gestützt auf einen Zusatzbericht der Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat vom 23. Mai 2003 zu Händen der Eidgenössischen Räte abgeschrieben⁴⁵. Die Abschreibung erfolgte im Hinblick auf das neue Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung⁴⁶. Im Rahmen des Entwurfs für ein Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte müssen demzufolge nur noch zwei vom Ständerat erst am 20. Juni 2000 überwiesene Motionen abgeschrieben werden; es handelt sich dabei um die Motionen der Nationalräte Rechsteiner (M 97.3306) und Grobet (M 97.3401) vom 18. Juni bzw. 22 September 1997.

- Postulat von Nationalrätin Nabholz vom 27. November 1996⁴⁷

Mit diesem Postulat wurde der Bundesrat eingeladen, in Anlehnung an ausländische Modelle gesetzgeberische Massnahmen zu prüfen, um zu vermeiden, dass sich bei Banken nachrichtenlose Vermögenswerte anhäufen. Diese Guthaben sollten dem Bund übertragen und die Banken dadurch von jeglicher Haftung befreit werden. Der Bundesrat erklärte sich bereit, das Postulat Nabholz entgegenzunehmen.

- Motion von Nationalrat Rechsteiner vom 9. Dezember 1996⁴⁸

Mit dieser Motion wurde der Bundesrat eingeladen, dafür zu sorgen, dass die Finanzinstitute verpflichtet werden, einer zentralen Stelle die nachrichtenlosen Vermögenswerte zu melden. Der Bundesrat war bereit, die Motion Rechsteiner entgegenzunehmen.

- Motion von Ständerat Plattner vom 9. Dezember 1996⁴⁹

Mit dieser Motion wurde der Bundesrat aufgefordert, eine Vorlage zu unterbreiten, welche Banken, Versicherungen, Anwälte, Notare, Treuhänder und andere natürliche oder juristische Personen oder Personengemeinschaften, die Vermögenswerte verwalten, dazu verpflichtet, nachrichtenlose Vermögenswerte einer zentralen Stelle zu melden. Diese zentrale Stelle sollte die Eigentumsverhältnisse feststellen und allfällige Rechtsnachfolger bei der Suche unterstützen. Der Gesetzesentwurf sollte zudem die gemeinnützige Verwendung jener Vermögenswerte regeln, für die sich keine Berechtigten fanden. Der Bundesrat beantragte, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Sie wurde vom Nationalrat am 19. März 1997 und vom Ständerat am 29. September 1997 angenommen.

⁴⁴ Pressemitteilung des EFD vom 14. April 1999, veröffentlicht auf der Website www.efd.admin.ch

⁴⁵ BBI 2003 VI 6845

⁴⁶ Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10

⁴⁷ P 96.3574

⁴⁸ M 96.3606

⁴⁹ M 96.3610

- Motion der Freisinnigen Fraktion vom 10. Dezember 1996, umgewandelt in ein Postulat⁵⁰

Mit dieser Motion wurde der Bundesrat eingeladen, den eidgenössischen Räten eine Vorlage für einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss zu unterbreiten, der die Schaffung eines Spezialfonds des Bundes vorsah, welcher mit den nachrichtenlosen Vermögenswerten gespiesen werden sollte, die vor, während und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg in der Schweiz hinterlegt worden waren. In seiner Stellungnahme vom 3. März 1997 rief der Bundesrat in Erinnerung, dass die Problematik der nachrichtenlosen Vermögen aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg Gegenstand einer historischen und rechtlichen, von der UEK geleiteten Untersuchung war. Ferner sei das Volcker-Komitee insbesondere mit der Abklärung nachrichtenloser Vermögenswerte von Opfern religiöser, rassistischer oder politischer Verfolgung zur Zeit des Naziregimes betraut und versuche, diese ihren Rechtsinhabern zurückzugeben. Der Bundesrat hatte zudem mit Verordnung vom 26. Februar 1997 die Schaffung eines Spezialfonds zu Gunsten bedürftiger Holocaustopfer ermöglicht, der von den Banken mit einem Anfangskapital von 100 Millionen ausgestattet worden war. Auf Antrag des Bundesrates wandelte der Nationalrat die Motion in ein Postulat um.

- Motion von Nationalrat Rechsteiner vom 11. Juni 1997, umgewandelt in ein Postulat⁵¹

Mit dieser Motion wurde der Bundesrat eingeladen, ein wirksames und glaubwürdiges Suchverfahren nach Vermögenswerten zu entwickeln, welche auf dem Finanzplatz Schweiz deponiert sind. In seiner Antwort vom 3. September 1997 stellte der Bundesrat mit Sorge fest, dass das Ansehen des Finanzplatzes infolge der wiederholten Diskussionen um nachrichtenlose jüdische Vermögenswerte sowie um die Fälle Marcos und Mobutu in Mitleidenschaft gezogen worden sei; gerade diese Vorkommnisse hätten aber auch aufgezeigt, dass die Schweiz über ein breites rechtliches Instrumentarium verfüge. Der Bundesrat erklärte sich jedoch bereit, dieses zu analysieren und gegebenenfalls für eine noch optimalere Handhabung zu sorgen. Die Motion Rechsteiner wurde dem Bundesrat in Form eines Postulates überwiesen.

- Motion von Nationalrat Rechsteiner vom 18. Juni 1997⁵²

Mit dieser Motion, die den Titel «Erfahrungen mit Vermögenswerten aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges. Rechtliche Konsequenzen» trug, wurde der Bundesrat eingeladen, die Rechtsgrundlagen für die Behandlung nachrichtenloser Vermögenswerte zu überprüfen und den eidgenössischen Räten Vorschläge für die Änderung oder den Erlass entsprechender Regeln zu unterbreiten, wobei die Vorschläge rechtspolitisch einem international wünschbaren Standard entsprechen sollten. Der Bundesrat war bereit, die Motion Rechsteiner entgegenzunehmen.

- Motion von Nationalrat Baumann vom 20. Juni 1997, in ein Postulat umgewandelt⁵³

Mit dieser Motion wurde der Bundesrat aufgefordert, einen Gesetzesentwurf für die Einführung einer besonderen Zivilprozessordnung einzuführen, die sich für die Klärung der Rechtsansprüche an nachrichtenlosen Vermögenswerten eigne und die insbesondere die Anforderungen an die Beweismittel vereinfache. In seiner Antwort vom 10. September 1997 unterschied der Bundesrat zwischen der Problematik der nachrichtenlosen Vermögenswerte aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges, die mit dem von der SBVg eingeleiteten Sonderverfahren einer Lösung zugeführt werden sollte, und der Problematik der übrigen nachrichtenlosen Vermögenswerte; er erklärte sich bereit, für diese zweite Kategorie die Notwendigkeit der Festlegung von Verfahrensvorschriften auf Bundesebene zu prüfen, obwohl diese Kompetenz laut Bundesverfassung im Prinzip ausschliesslich den Kantonen vorbehalten ist. Die Motion Baumann wurde dem Bundesrat schliesslich in Form eines Postulats überwiesen.

- Motion von Nationalrat Grobet vom 22. September 1997⁵⁴

Mit dieser Motion wurde der Bundesrat beauftragt, eine gesetzliche Regelung zu den nachrichtenlosen Vermögen auszuarbeiten. Geregelt werden sollten die Offenlegung der betreffenden Konten, die Pflichten der Banken gegenüber den Anspruchsberechtigten und die Nachforschungen, die von den Banken angestellt werden müssten. Die Motion Grobet wurde vom Bundesrat entgegengenommen.

⁵⁰ P 96.3611

⁵¹ P 97.3289

⁵² M 97.3306

⁵³ P 97.3369

⁵⁴ M 97.3401

2.2 Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte

Im April 1997 beauftragte der Bundesrat das EJPD, die Rechtslage im Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten abzuklären und ihm – sofern nötig – Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Mit dieser Aufgabe wurde das Bundesamt für Justiz (BJ) betraut.

Das BJ arbeitete einen Vorentwurf für ein Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte (BGNV) aus, das für die bereits heute bundesrechtlich beaufsichtigten «Finanzakteure», das heisst die Banken, Fondsleitungen, Effekthändler und Versicherungen Gültigkeit haben sollte. Die Kontrolle über die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen nach dem Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte lag damit ausschliesslich in der Zuständigkeit bereits bestehender Behörden, nämlich der EBK und des Bundesamtes für Privatversicherungen (BPV).

Alle Vermögenswerte, die einem Finanzintermediär anvertraut werden können (Geldforderungen, Wertpapiere, Edelmetalle, Schmuck oder Bilder usw.), und alle Lebensversicherungspolice sollten unter das Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte fallen; vom Geltungsbereich ausgenommen waren hingegen Schadenersatzansprüche (Art. 41 und 97ff Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Obligationenrecht]^{55,56}).

Der Finanzintermediär wurde verpflichtet, den seit mehr als acht Jahren unterbrochenen Kontakt zu seinem Kunden (d. h. dem Vertragspartner, jeglichem Rechtsinhaber oder Erben beziehungsweise deren Vertreter) wiederaufzunehmen, vorausgesetzt, die erforderlichen Massnahmen standen in einem angemessenen Verhältnis zum Vermögenswert und der Kunde wurde damit nicht der Gefahr einer Konfiskation oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt. Eine Ausnahme von dieser Pflicht konnte dann gemacht werden, wenn der Kunde gegenüber dem Finanzintermediär ausdrücklich schriftlich darauf verzichtet hatte. Der Finanzintermediär war ausserdem dazu verpflichtet, den Kunden auf die Pflicht zur Wiederaufnahme des Kontakts aufmerksam zu machen sowie ihn auf den Grundsatz hinzuweisen, dass Vermögenswerte, die nicht zurückgegeben werden konnten, nach ihrer Publikation auf die Eidgenossenschaft übergingen.

Nebst der obligatorischen Aufbewahrung der Unterlagen im Zusammenhang mit den nachrichtenlosen Vermögen verpflichtete der Vorentwurf den Finanzintermediär dazu, organisatorische Vorkehrungen zur Vermeidung des Kontaktabbruchs zu treffen und für die zentrale Erfassung der Vermögenswerte zu sorgen, wobei jeder unberechtigte Zugriff im Falle eines über acht Jahre dauernden Kontaktabbruchs vermieden werden musste.

Die seit zehn Jahren nachrichtenlosen Vermögenswerte sollten einer im EFD angesiedelten Nachrichtenstelle gemeldet werden. Mit Ausnahme der Ansprüche aus

⁵⁵ Obligationenrecht, OR; SR 220

⁵⁶ Begleitbericht zum Entwurf über ein Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte (BGNV) (Vernehmlassungsvorlage) vom Juli 2000, Ziff. 21, S. 24

einem Lebensversicherungsvertrag war der Finanzintermediär jedoch nicht mehr zur Meldung verjährter Forderungen verpflichtet. Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes nachrichtenlosen Vermögenswerte sollten der Nachrichtenstelle ebenfalls innerhalb eines Jahres gemeldet werden; danach war der Finanzintermediär von der Pflicht befreit zu versuchen, mit dem Kunden wieder Kontakt aufzunehmen. Die Verletzung der Meldepflicht wurde mit Busse bis zu 200 000 Franken und mindestens 50 000 Franken im Wiederholungsfalle geahndet.

Die Nachrichtenstelle hatte die Aufgabe, eine Liste der gemeldeten nachrichtenlosen Vermögenswerte nachzuführen und denjenigen Personen, die ihre Berechtigung an solchen Vermögenswerten glaubhaft dartun konnten, sowie den Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden und dem Bundesarchiv entsprechend Auskunft zu erteilen. Die Finanzierung der Nachrichtenstelle sollte mit der Erhebung einer Gebühr für die Einreichung des Nachforschungsgesuchs sowie ergänzend dazu mit einer Abgabe auf den gemeldeten nachrichtenlosen Vermögenswerten sichergestellt werden.

Nach Ablauf einer Frist von 50 Jahren seit dem letzten Kontakt mit dem Kunden sollten die Ansprüche auf die Vermögenswerte auf die Eidgenossenschaft übergehen und der Finanzintermediär von seinen vertraglichen Verpflichtungen gegenüber dem Kunden befreit werden. Die beim Inkrafttreten des Gesetzes bereits nachrichtenlosen Vermögenswerte sollten ebenfalls auf die Eidgenossenschaft übergehen, und zwar frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes. Der Vorentwurf sah jedoch die systematische Publikation der nachrichtenlosen Vermögenswerte vor ihrem Übergang auf die Eidgenossenschaft vor.

Dem EFD sollte die Zuständigkeit übertragen werden, alle Streitfragen im Zusammenhang mit dem Übergang der Vermögenswerte an die Eidgenossenschaft durch Erlass einer Verfügung zu entscheiden. Im Übrigen richteten sich die Rechtsmittelmöglichkeiten bei Verfügungen der Aufsichtsbehörden nach den jeweiligen Spezialgesetzen und – bei Verfügungen der Nachrichtenstelle – nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

Schliesslich war vorgesehen, dass der Bundesrat Folgendes auf dem Verordnungsweg regeln sollte: Die Einzelheiten der organisatorischen Massnahmen, die der Finanzintermediär ergreifen musste; die Voraussetzungen, unter denen er von seiner Pflicht zur Suche nach dem Kunden entbunden werden konnte; ausserdem Form und Inhalt seiner Meldung an die Nachrichtenstelle, die Einzelheiten zur Erhebung einer Gebühr für die Meldung von Vermögenswerten und die Modalitäten der Publikation der nachrichtenlosen Vermögenswerte.

2.3 Vernehmlassung

Über den Vorentwurf wurde vom 5. Juli bis zum 30. September 2000 beim Schweizerischen Bundesgericht, bei allen Kantonen, bei den in der Bundesversammlung

vertretenen politischen Parteien sowie bei 31 weiteren Organisationen eine Vernehmlassung durchgeführt⁵⁷.

2.3.1 Allgemeine Beurteilung

Alle Organisationen, die an der Vernehmlassung teilnahmen, begrüßten die Ausarbeitung eines Vorentwurfs zu einem Bundesgesetz; ebenso anerkannten alle die Notwendigkeit, diese Frage auf Bundesebene zu regeln.

Die meisten Kantone und die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) sprachen sich dagegen aus, dass die Vermögenswerte, deren Rechtsinhaber nicht gefunden werden konnten, ausschliesslich der Eidgenossenschaft verfallen. Es sei kein triftiger Grund angeführt worden, um die Änderung der gesetzlichen Regelung des abschliessenden Heimfalls an die Kantone zu rechtfertigen, das nach schweizerischem Zivilrecht für die erblosen Vermögenswerte gilt.

Die Schweizerische Volkspartei, die Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz, die Christlich-Demokratische Volkspartei und die Liberale Partei der Schweiz bedauerten, dass der Vorentwurf der Selbstregulierung in Anlehnung an die bestehenden Strukturen (insbesondere die zentrale Anlaufstelle Schweizer Banken) nicht einen grösseren Stellenwert einräume. Dem gegenüber begrüßten die Sozialdemokratische und die Grüne Partei der Schweiz gerade die Tatsache, dass die Pflichten der unterstellten Finanzintermediäre im Vorentwurf präzise geregelt seien.

Die SBVg, der Schweizerische Anlagefondsverband (SFA) sowie weitere konsultierte Organisationen bedauerten, dass der Vorentwurf den Richtlinien 2000 der SBVg nicht Rechnung trage und die Selbstregulierung überhaupt nicht berücksichtige. Ihrer Ansicht nach sollte dies umso mehr der Fall sein, als der Geltungsbereich des Vorentwurfs sich auf die bereits einer prudentiellen Aufsicht unterstellten Kategorien von Finanzintermediären beschränkte. Der Vorentwurf hätte insbesondere darauf verzichten sollen, eine verwaltungseigene Nachrichtenstelle zu errichten, da der Bankenombudsman diese Funktion schon seit 1995 zur vollsten Zufriedenheit erfülle.

Der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) bedauerte, seinen Standpunkt nicht bereits in einem früheren Stadium eingebracht haben zu können. Er regte eine gründliche Überarbeitung des Entwurfs an, um den Besonderheiten der Assekuranz Rechnung zu tragen, und zwar im Rahmen eines gesonderten Gesetzesabschnitts. Der SVV hätte sich ausserdem gewünscht, dass der Vorentwurf der Selbstregulierung einen höheren Stellenwert einräumt. Er befürchtete schliesslich, dass der Vorentwurf die laufende Gesamtrevision des Versicherungsaufsichtsrechts beeinträchtige und hätte es vorgezogen, in den bestehenden Aufsichtsgesetzen für jede Kategorie betroffener Finanzintermediäre die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen statt ein neues Gesetz zu erlassen.

⁵⁷ Die Teilnehmenden wurden mit Schreiben des EFD vom 23. Mai 2002 über das Vernehmlassungsergebnis informiert; dem Schreiben war eine vom Februar 2002 datierte Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse beigelegt.

2.3.2 Besondere Bemerkungen

Manche Organisationen, insbesondere die SBVg bedauerten, dass der Vorentwurf nicht für Finanzintermediäre gelte, die noch keiner spezialgesetzlichen Aufsicht unterstehen. Der Vorentwurf hätte beispielsweise auch die Treuhänder und die unabhängigen Vermögensverwalter sowie die Schweizerische Post miteinbeziehen müssen. Der SFA wünschte sich eine Beschränkung des Geltungsbereichs des Gesetzes auf diejenigen Fondsleitungen, die Anteilskonten führen.

Vor allem der SBVg war der Auffassung, dass der Finanzintermediär nicht als Einziger zur Aufrechterhaltung des Kundenkontakts verpflichtet sein dürfe; vielmehr sollte an Stelle dieser Vorgabe eine Suchpflicht im Falle des Abbruchs des Kontakts treten.

Gewisse Organisationen wünschten sich, dass im Gesetz die geschützten Vermögenswerte (u. a. auch die Depots ohne kommerziellen Wert) und die aufbewahrungspflichtigen Unterlagen definiert sein sollten. Zudem sei festzuschreiben, was als Kontakt gelte.

Einige Organisationen waren der Auffassung, der Begriff des «Finanzintermediärs» sei demjenigen des «Finanzakteurs» vorzuziehen, denn es bestehe keine Gefahr einer Vermengung mit dem Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor⁵⁸.

Die SBVg und der SFA erachteten die Veröffentlichung von Kontenlisten als einen unverhältnismässigen und ungerechtfertigten Angriff auf das Bankgeheimnis, während andere Organisationen der gegenteiligen Auffassung waren, nämlich, dass nach dem Kontaktabbruch eine solche Publikation noch frühzeitiger als vorgesehen erfolgen sollte.

Das CRT empfahl die gesetzliche Verankerung von Bestimmungen über die Nachforschungskosten; andere Organisationen forderten gesetzliche Vorschriften zur Mindestverzinsung.

Die befragten Organisationen stufen die gesetzlichen Fristen je nachdem als zu lang oder zu kurz ein. In den Augen der Praktiker war die einmonatige Meldefrist nach Artikel 4 zu knapp.

Im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung der Eigentumsgarantie schlug die SBVg vor, den Übergang der nachrichtenlosen Vermögenswerte auf die Eidgenossenschaft unter bestimmten Voraussetzungen bereits nach 30 Jahren für provisorisch zu erklären, jedoch erst nach 100 Jahren für definitiv.

Eine andere Organisation wünschte eine Diskussion über die Zweckverwendung derjenigen Vermögenswerte, deren Begünstigte nicht aufgefunden werden konnten, sowie die gesetzliche Verankerung dieser Bestimmung.

⁵⁸ Geldwäschereigesetz, GwG; SR 955.0

Zudem waren gewisse Organisationen der Ansicht, der Vorentwurf mische sich zu sehr in die privatrechtlichen Vertragsbeziehungen zwischen dem Finanzintermediär und seinem Kunden ein.

Die Rechtsnatur und die Finanzierung der Nachrichtenstelle wurden ebenfalls in Frage gestellt und eine finanzielle Beteiligung der betroffenen Finanzintermediäre vorgeschlagen, zum Beispiel bei der Meldung der Vermögenswerte, analog zu den Richtlinien der SBVg.

Die strafrechtliche Ahndung der Pflichten gab zu zahlreichen Bemerkungen Anlass; gewünscht wurde eine Unterscheidung zwischen vorsätzlichen und fahrlässigen Vergehen. Eine der befragten Organisationen schlug vor, der Umfang der Busse müsse sich nach der Höhe der betroffenen nachrichtenlosen Vermögenswerte richten.

Das Bundesgericht schliesslich verlangte die Einsetzung einer Rekurskommission, welche erstinstanzlich über Beschwerden gegen die Verfügungen des EFD befinden könne.

2.3.3 Versicherungen

Nach Ansicht des SVV trug der Vorentwurf für ein Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte der Besonderheit der Lebensversicherungen nicht Rechnung, welche darin bestehe, dass der Versicherer die Person, welche auf die Versicherungsleistung Anspruch hat, vor dem Eintritt des versicherten Ereignisses gar nicht kennen kann. Zudem mache es keinen Sinn, eine Versicherung zu zwingen, den Kontakt zum Versicherungsnehmer aufrechtzuerhalten, weil dieser in den meisten Fällen bei Eintritt des versicherten Ereignisses gegenüber der Versicherung nicht der Begünstigte sei. Ausserdem sei die Verjährung innert zwei Jahren nach Artikel 46 Absatz 1 VVG erreicht, bevor die im Vorentwurf vorgesehene Frist von 8 Jahren zur versuchten Wiederaufnahme des Kontakts ablaufe; demzufolge könnten der Eidgenossenschaft gar keine seit 50 Jahren nachrichtenlosen Versicherungsleistungen übertragen werden. Auch die Meldung bereits verjährter Ansprüche aus einem Lebensversicherungsvertrag mache keinen Sinn.

Für den SVV sollten nur kapitalbildende Lebensversicherungen dem Gesetz unterstellt werden, während die berufliche Vorsorge ganz aus dem Geltungsbereich auszuschliessen sei. Ausserdem müsse der örtliche Geltungsbereich des Vorentwurfs analog zur lokalen Zuständigkeit der betroffenen schweizerischen Aufsichtsbehörden definiert werden. Die als undurchführbar qualifizierte Übergangsregelung sei aufzuheben; stattdessen solle das geplante Gesetz nur auf die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes nachrichtenlos gewordenen Vermögenswerte anwendbar sein.

3 Expertenkommission

Die im Rahmen der Vernehmlassung deutlich gewordene Meinungsvielfalt veranlasste den Bundesrat dazu, mit Beschluss vom 15. Mai 2002 das EFD mit der Einsetzung einer kleinen Expertenkommission zu beauftragen. Die Kommission sollte insbesondere die

Möglichkeiten prüfen, der von Bankkreisen geschaffenen Selbstregulierung im Bundesgesetz stärker Rechnung zu tragen und sich dabei auch auf die Ergebnisse der Untersuchung der SBVg über die Selbstregulierung stützen. Das Gesetz sollte ausserdem die Voraussetzungen definieren, unter denen eine Selbstregulierung errichtet werden könne, namentlich die Schaffung einer Nachrichtenstelle für nachrichtenlose Vermögenswerte durch die Finanzintermediäre. Das EFD kam diesem Auftrag am 1. Juli 2002 nach.

3.1 Mitglieder und Sekretariat

Folgende Personen wurden als Mitglieder der Expertenkommission ernannt:

- Dr. iur. Luc Thévenoz, Rechtsanwalt, Professor an der Universität Genf, Mitglied der EBK (Präsident);
- Victor Füglistner, lic. iur., Rechtsanwalt, stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung der SBVg;
- PD Dr. iur. Stephan Fuhrer, Mitglied der Direktion Basler Versicherungen, Präsident der Kommission Rechtsfragen Leben des SVV;
- Dr. iur. Beat Kaufmann, stv. Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Finanzfragen, EDA;
- Dr. iur. Felix Schöbi, BJ, Abteilung für Gesetzgebungsprojekte;
- Dr. iur. Andrea Kiefer, Advokatin, PBV, Dienst für spezielle Rechtsfragen;
- Dr. iur. Simona Bustini, Sekretariat EBK, Rechtsdienst;
- Jacqueline Cortesi-Künzi, Fürsprecherin, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Rechtsdienst, Sektionsleiterin.

Nachträglich ergaben sich folgende Änderungen in der Zusammensetzung der Kommission:

- Olivier Salamin, lic. oec., lic. iur, BPV, Dienst für spezielle Rechtsfragen, ersetzte ab November 2002 Andrea Kiefer;
- Alexandra Salib, Rechtsanwältin, Prokuristin der SBVg, trat ab Februar 2003 an Stelle von Victor Füglistner;
- Christoph Burgener, stv. Leiter Abteilung Wirtschafts- und Finanzfragen, EDA, ersetzte ab Juni 2003 Beat Kaufmann.

Die Mitglieder der Kommission amtierten als unabhängige Expertinnen und Experten.

Das Sekretariat der Kommission wurde von Nicolas Vuilliomenet, Rechtsanwalt, Rechtsdienst der EFV, geführt.

3.2 Auftrag

Die Expertenkommission wurde beauftragt, dem EFD bis spätestens Ende 2003 einen Bericht samt Gesetzesentwurf vorzulegen. Im Gesetzesentwurf sollten die Rahmenbedingungen der Selbstregulierung festgelegt werden, und zwar unter Berücksichtigung der Stellungnahmen aus der Vernehmlassung vom September 2000 sowie der Ergebnisse des EBK-Gutachtens über die Selbstregulierung bei den Banken.

Der Auftrag umfasste insbesondere folgende Massnahmen:

- Überprüfung eines gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf erweiterten Geltungsbereichs, wobei das Gesetz in der Praxis mit verhältnismässigem Aufwand umsetzbar sein muss.
- Prüfung des Antrags der Versicherungen aus der Vernehmlassung, das Gesetz nur auf kapitalbildende Lebensversicherungen anzuwenden.
- Vermögenswerte sollen möglichst nicht nachrichtlos werden. Die Finanzintermediäre sollen Anstrengungen unternehmen, die an einem nachrichtlosen Vermögenswert Berechtigten zu finden. Die Finanzakteure haben im Rahmen staatlich beaufsichtigter Selbstregulierung die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um diese Ziele zu erreichen.
- Errichtung einer oder mehrerer privater Nachrichtenstellen, denen die Finanzintermediäre nachrichtlose Vermögenswerte melden müssen. Die im Rahmen der Selbstregulierung betriebenen Nachrichtenstellen werden staatlich beaufsichtigt. Festlegung, unter welchen Voraussetzungen (Glaubhaftmachen) und zu welchen Bedingungen (z. B. Kosten) potenziell Berechtigte Auskunft über einen nachrichtlosen Vermögenswert erhalten können.
- Prüfung, wer (Finanzintermediär oder eventuell Nachrichtenstelle / Fonds) die Vermögenswerte nach Eintritt der Nachrichtenlosigkeit bis zum Verfall verwaltet, ob das Gesetz gewisse Bedingungen für die Verwaltung festlegen und wann die Befreiung der Finanzintermediäre eintreten soll.
- Prüfung der Angemessenheit der Verjährungsvorschriften nach dem VVG im Lichte der Problematik der nachrichtlosen Vermögenswerte.
- Prüfung, innert welcher Frist der Untergang der Kundenansprüche auf die Vermögenswerte eintritt sowie ob der Untergang definitiv oder allenfalls nur unter bestimmten Voraussetzungen eintreten soll.
- Verfall der nicht ausbezahlten Vermögenswerte an den Bund mit Beteiligung der Kantone. Prüfung einer Variante auf Errichtung eines Fonds, unter Aufzeigen der Vor- und Nachteile.
- Schaffung einer Regelung für die heute bei den Finanzintermediären bestehenden nachrichtlosen Vermögenswerte (Übergangsrecht), wobei die ordentlichen Vorschriften sinngemäss gelten.

Die Expertenkommission wurde ausserdem ermächtigt, zur Abklärung einzelner Fragen Untergruppen zu bilden, weitere Expertinnen und Experten beizuziehen und Hearings durchzuführen. Insbesondere durfte die Kommission den Bankenombudsman und den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten beiziehen.

3.3 Arbeitsweise

Die Expertenkommission hielt zwölf Sitzungen – davon zwei zweitägige – ab. Eine Delegation der Kommission führte vorgängige Hearings mit Vertretern der unabhängigen Vermögensverwalter, der Geschäftsbanken, der Schweizerischen Post und des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) durch. Einige dieser Vertreter wurden im ersten Semester 2003 von der Kommission im Plenum angehört. Eine erste Fassung des Gesetzesentwurfs wurde im August 2003 zusammen mit einem Fragebogen ad personam Vertretern der Banken, Versicherungen, der Schweizerischen Post, der SFA sowie dem Bankenombudsman zugestellt, mit einem entsprechenden Hinweis auf die Schweigepflicht. Die betreffenden Personen wurden anschliessend von der Kommission an einer Sondersitzung am 15. September 2003 angehört oder erhielten Gelegenheit, sich schriftlich zu äussern.

Die Besonderheiten des Versicherungsgeschäfts wurde der Kommission an zwei aufeinanderfolgenden Referaten dargelegt.

Da die notwendigen Arbeiten und Abklärungen mehr Zeit in Anspruch nahmen als geplant, wurde das Mandat der Expertenkommission zur Übergabe ihres Berichts an das EFD bis Mitte 2004 verlängert.

4 Mängel im geltenden Recht

Das geltende Schweizer Recht weist in Bezug auf den Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten gewisse Lücken auf. Zudem sind die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten zum Teil wenig bekannt. Je nach juristischer Qualifikation der Vermögenswerte und Beziehung zum Finanzintermediär sind die Ansprüche der Rechtsinhaber unterschiedlich geschützt.

Grundbesitz ist unverjährbar, und dank dem Eintrag von Liegenschaften und Grundstücken ins Grundbuch stehen die Eigentümer und Inhaber weiterer dinglicher Rechte eindeutig fest. Beim Ableben des eingetragenen Eigentümers bleibt der Eintrag so lange unverändert, bis die Identität des oder der neuen Eigentümer dem Grundbuchverwalter nachgewiesen wurde. Diese Vorschriften leisten Gewähr, dass die Eigentumsrechte am Grundstück weiterbestehen, auf einfache Weise ermittelt und beim Ableben des Berechtigten den Rechtsnachfolgern übertragen werden können.

Auch die dinglichen Rechte an beweglichen Sachen sind unverjährbar. Das Verstreichen der Zeit allein genügt nicht, damit der Eigentümer seine dinglichen Rechte verliert. Wird eine bewegliche Sache bei einem Dritten hinterlegt, der als Aufbewahrer fungiert, so geht

das Eigentum niemals auf ihn über, ganz gleich, ob es sich dabei um einen Finanzintermediär handelt oder nicht. Beim Ableben des Eigentümers geht das Eigentum auf seine Erben oder Vermächtnisnehmer über, selbst wenn der Aufbewahrer nichts davon weiss. Die Erben können ihre Ansprüche jederzeit geltend machen. Vorbehalten bleibt der Fall, dass die Sachen von einem Dritten gutgläubig erworben oder eressen wird (Art. 933 bzw. Art. 728 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907⁵⁹).

Ungleich schlechter geschützt sind im Falle eines dauerhaften Kontaktabbruchs die Forderungsrechte. Die Forderungen aus einem Vertrag verjähren grundsätzlich mit Ablauf von zehn Jahren seit ihrer Fälligkeit (Art. 127 OR). Die Verjährung lässt die Forderung nicht untergehen. Sie erlaubt aber dem Schuldner, seine Leistung zu verweigern und sich der Verurteilung oder Zwangsvollstreckung zu widersetzen.

Die Wirkung der strengen Verjährungsvorschriften auf die nachrichtenlosen Vermögenswerte werden allerdings durch die Rechtsprechung über die Hinterlegungsverträge für Geldbeträge relativiert. Dies gilt insbesondere für die Sparkassenverträge⁶⁰ und wahrscheinlich für alle Bankdepots⁶¹. Das Bundesgericht geht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass die Verjährungsfrist nicht mit der Hinterlegung des Geldbetrags zu laufen beginnt, sondern erst, wenn eine Partei die Vertragskündigung erklärt hat und sie der anderen Partei zugestellt werden konnte⁶². Ist der Kontakt abgebrochen, so kann der Aufbewahrer nicht mit dem Hinterleger kommunizieren und dieser ihm folglich auch nicht die Auflösung des Depots mitteilen, so dass die Verjährung gar nicht zu laufen beginnt. *De facto* werden die Forderungen aus einem Depot durch diese Rechtsprechung somit unverjährbar.

Diese Rechtsprechung gilt jedoch nur für die Hinterlegungsverträge, und zwar unabhängig davon, ob sie einen Geldbetrag zum Gegenstand haben oder nicht. Sie findet insbesondere keine Anwendung auf die Versicherungsverträge, obwohl für diese eine viel kürzere Verjährungsfrist von zwei Jahren nach Ablauf der Police oder nach Eintritt des versicherten Ereignisses gilt (Art. 46 VVG). Die Rechtsprechung anerkennt zudem, dass die Verjährung auch dann zu laufen beginnt, wenn der Versicherte oder die begünstigte Person ihren Anspruch oder den Eintritt des versicherten Ereignisses nicht kennen⁶³.

In den vorangehenden Erläuterungen wird das Problem der nachrichtenlosen Vermögenswerte vor allem im Zusammenhang mit der internationalen öffentlichen Auseinandersetzung über die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs und über ihre spätere Haltung gegenüber den von den Holocaustopfern hinterlegten Vermögenswerten beleuchtet. Ausserhalb dieses besonderen Kontextes zeigt sich, dass der Kontaktabbruch im Bankenbereich oftmals durch den Kunden verhindert werden könnte, beispielsweise, indem er nahe stehende Drittpersonen über die Hinterlegung eines

⁵⁹ Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 210

⁶⁰ BGE 100 II 153

⁶¹ Gemäss Richtlinien der SBVg haben die Banken darauf verzichtet, in Sachen nachrichtenlose Vermögenswerte die Verjährung geltend zu machen.

⁶² BGE 91 II 442

⁶³ BGE 126 III 278

Vermögenswertes informiert oder dem Finanzintermediär die für die Aufrechterhaltung des Kundenkontakts erforderlichen Mitteilungen macht. Gerade an Vermögenswerten von geringem Wert zeigen die Kunden in der Praxis oftmals wenig Interesse, mit der Folge, dass solche Vermögenswerte beim Kunden selbst in Vergessenheit geraten können, seinen Rechtsnachfolgern nicht bekannt sind oder aus anderen Gründen nachrichtlos werden. Im Normalfall liegen die Gründe für den Kontaktabbruch somit oft in der Sphäre des Kunden; mit präventiven Massnahmen kann das Risiko des Kontaktabbruchs reduziert werden, ganz ausschliessen lässt es sich aber nicht.

Unabhängig davon, ob die Ansprüche im Falle des Kontaktabbruchs angemessen geschützt sind oder nicht, hängt eine der grössten Lücken in unserer Rechtsordnung damit zusammen, dass keine Verfahren existieren, die es den Rechtsinhabern erlauben würden, auf einfache Weise nach den Vermögenswerten zu suchen, wenn sie die Identität des Aufbewahrers nicht kennen. Besonders gross ist diese Schwierigkeit im Falle von Bankguthaben, wegen dem Schutz des Bankgeheimnisses in unserem Land, ebenso wegen dem beabsichtigten oder unbeabsichtigten Schweigen der in- und ausländischen Hinterleger gegenüber ihren Angehörigen und Erbberechtigten bezüglich des Vorhandenseins, des Umfangs und der Lokalisierung von Bankguthaben. Bis 1995 war ein Erbe, der davon ausging, durch Erbschaft unzureichend identifizierte Bankguthaben geerbt zu haben, gezwungen, jede Bank, die dafür in Frage kam, einzeln anzufragen. 1995 verabschiedete die SBVg namentlich als Reaktion auf die öffentlichen Diskussionen über die nachrichtlosen Vermögen (siehe Kap. 1.2) im Rahmen der Selbstregulierung Vorschriften, die den Rechtsinhabern die Aufgabe erleichterten (siehe Kap. 1.2.2.1). Die im Jahr 2000 verabschiedete Revision verbesserte das Dispositiv ganz erheblich, indem die Daten über nachrichtlose Konten und Vermögenswerte zentralisiert, die Meldung nachrichtloser Vermögenswerte für obligatorisch erklärt und dem schweizerischen Bankenombudsman ermöglicht wurde, selber die Nachforschungen in der Liste der nachrichtlosen Vermögenswerte vorzunehmen, die ihm von den Banken gemeldet werden (siehe Kap. 1.2.2.5).

Bezüglich der Bankguthaben wurde das Problem erkannt (und weitgehend gelöst); das Problem besteht jedoch weiterhin ungelöst bezüglich der übrigen Finanzintermediäre, seien dies die Finanzabteilung der Schweizerischen Post (PostFinance), die Lebensversicherungen, die Fondsleitungen, die selber Anteilkonten führen, oder Personen, die beruflich oder nichtberuflich das Vermögen Dritter verwalten (Vermögensverwalter, Treuhänder, Notare, Rechtsanwälte usw.).

Diese Lücke lässt sich nicht auf privatem Weg schliessen. Da manche Ansprüche nach heutigem Recht unverjährbar sind, haben die betroffenen Finanzintermediäre die Pflicht, sie auf unbestimmte Zeit in ihrer Bilanz auszuweisen. Das macht keinen Sinn. Es liegt am Bundesgesetzgeber, für die definitive Entlastung dieser Finanzintermediäre nach einer längeren als der ordentlichen Verjährungsfrist zu sorgen, vorausgesetzt, die Vermögenswerte gehen nicht auf den Finanzintermediär über, sondern fallen an die öffentliche Hand.

5 Rechtsvergleich⁶⁴

Die Mehrheit der europäischen Staaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Grossbritannien, Italien, Luxemburg, Österreich, Schweden, Osteuropa) kennt keine spezielle gesetzliche Regelung über nachrichtenlose Vermögenswerte. In den meisten Fällen wird der betreffende Finanzintermediär nach Ablauf der ordentlichen zivilrechtlichen Verjährungsfrist Eigentümer dieser Vermögenswerte. In einigen Ländern (Norwegen, Niederlande, Spanien, Frankreich) begründen Sonderbestimmungen namentlich spezielle Verjährungsfristen sowie den Verfall der nachrichtenlosen Vermögenswerte an den Staat. Irland und die meisten amerikanischen Bundesstaaten haben eine umfassende Sondergesetzgebung verabschiedet, die sich allgemein durch Sorgfaltspflichten für die Finanzintermediäre, ein besonderes Verfahren zur Behandlung der Vermögenswerte und ihrer mutmasslichen Rechtsinhaber sowie den Verfall an den Staat auszeichnen.

Die folgenden Abschnitte enthalten eine Beschreibung der heutigen Rechtslage in Deutschland, Österreich, Belgien, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, den Niederlanden, Grossbritannien und den Vereinigten Staaten.

In *Deutschland* unterstehen die nachrichtenlosen Vermögenswerte den allgemeinen Regeln des Zivilrechts. Für die Banken hat dies zur Folge, dass die Vermögenswerte, auf die keine Ansprüche geltend gemacht werden und die aus Depositenkonten stammen, unverjährbar sind; die Verjährungsfrist beginnt wie im Schweizer Recht nämlich erst, nachdem eine Partei den Vertrag aufgelöst und die andere Partei davon Kenntnis erhalten hat. In der Praxis hat die Deutsche Bankiervereinigung jedoch ein kostenloses Suchverfahren eingerichtet; darin empfiehlt sie ihren Mitgliedern, die Inhaber nachrichtenloser Vermögenswerte zu suchen, die Konten gegen unberechtigte Zugriffe zu schützen und sie je nach Höhe des Guthabens zu schliessen (bis 50 Euro), sie auf ein gemeinsames Konto zu überweisen, wobei gleichzeitig die Ermittlung der Ansprüche allfälliger Rechtsinhaber gewährleistet sein muss (von 50 und 2 500 Euro) oder sie so zu verwalten, dass sie ihren Rechtsinhabern kurzfristig zurückgegeben werden können (über 2 500 Euro). Im Bereich der Lebensversicherungen beträgt die ordentliche Verjährungsfrist fünf Jahre. Muss eine Leistung im Erlebensfall ausgerichtet werden, beginnt diese Frist nach Ablauf des Jahres, in welchem die Versicherung fällig wird. Muss eine Leistung im Todesfall ausgerichtet werden, nimmt die Verjährungsfrist ihren Anfang erst nach Ablauf des Jahres, in dem die Nachforschungen über den Eintritt des Versicherungsereignisses und die Höhe allfälliger Entschädigungen abgeschlossen sind. Wird die Existenz nachrichtenloser Vermögenswerte vermutet, kann die Verjährungsfrist in der Regel nicht zu laufen beginnen. Gewisse Versicherer greifen ferner zu einem deutschen Rechtsinstitut, das die Hinterlegung solcher Vermögenswerte beim Richter mit schuldbefreiender Wirkung für den Gläubiger ermöglicht; nach 30 Jahren fallen die hinterlegten Guthaben an den Staat oder dieser kann verlangen, dass die Vermögenswerte an den Versicherer übergehen.

⁶⁴ Dieses Kapitel ist das Ergebnis einer Abklärung des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (ISDC). Es handelt sich um zwei Gutachten über die rechtliche Stellung der nachrichtenlosen Vermögenswerte 97-060 und 97-060c vom 30. Juli 1997 beziehungsweise vom 23. Oktober 2003.

Auch *Österreich* kennt keine Sondergesetzgebung für nachrichtenlose Vermögenswerte; Bankguthaben verjähren nach einer ordentlichen Frist von 30 oder 40 Jahren. Im Bereich der Lebensversicherungen verjähren die Ansprüche gegenüber dem Versicherer im Allgemeinen nach drei Jahren. Kann ein Dritter einen Anspruch geltend machen, beginnt die Verjährung erst an dem Tag zu laufen, an dem der Betreffende von seinem Anspruch erfährt, spätestens aber nach zehn Jahren.

In *Belgien* fallen Geldeinlagen nach Ablauf einer Frist von 30 Jahren ab der schriftlichen Kontoauflösung an die Bank. Inhaberpapiere, deren Rechtsinhaber nicht wieder gefunden werden können, dürfen dagegen nicht an die Bank fallen. Die Bank kann sie einer staatlichen Depotkasse übergeben. Im Versicherungsbereich beträgt die Verjährungsfrist 30 Jahre nach Eintritt des versicherten Ereignisses; der Fristbeginn darf von einer Person, die nachweisen kann, erst im Nachhinein vom Eintritt des versicherten Ereignisses Kenntnis erhalten zu haben, um fünf Jahre aufgeschoben werden. Die Verjährung beginnt nicht zu laufen, wenn die versicherte oder begünstigte beziehungsweise geschädigte Person infolge höherer Gewalt nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist aktiv werden kann.

In *Spanien* verpflichtet das Gesetz die Verwahrer nachrichtenloser Depots und Guthaben, diese nach Ablauf einer Frist von 20 Jahren dem Staat abzuliefern. Diese Verpflichtung wurde in einen aktuellen Gesetzesentwurf übernommen, welcher den Verwahrern auch vorschreibt, solche Vermögenswerte dem zuständigen Ministerium zu melden. Es ist noch ungewiss, ob dieser Gesetzesentwurf auch auf Rechtsansprüche aus Lebensversicherungen anwendbar sein wird, für die eine ordentliche Verjährungsfrist von fünf Jahren gilt.

In *Frankreich* ermächtigt das Gesetz die Verwahrer von Geldeinlagen und Wertschriften, die entsprechenden Konten zu schliessen, wenn die Rechtsinhaber für die dort lagernden Depots und Vermögenswerte seit zehn Jahren kein Geschäft mehr getätigt oder sie nicht zurückgefordert haben. In einem solchen Fall können die Guthaben bei einer Hinterlegungsstelle deponiert werden; nach 30 Jahren fallen sie definitiv an den Staat. Dieselbe Regelung gilt auch für Lebensversicherungen.

Die Republik *Irland* hat vor kurzem ein Gesetz verabschiedet, das die Problematik der nachrichtenlosen Vermögenswerte umfassend regelt. Die Kreditinstitute, die Bankguthaben aufbewahren, für die seit über 15 Jahren keine Geschäfte mehr getätigt wurden, müssen zum Beispiel bestimmte Massnahmen treffen. Zeitigen die obligatorischen Kundennachforschungen nach sechs Monaten noch immer keinen Erfolg, sind die Institute verpflichtet, öffentlich bekannt zu machen, dass sie nachrichtenlose Vermögenswerte aufbewahren. Nach Ablauf einer zweiten Frist von sechs Monaten müssen die Vermögenswerte von den Geldinstituten in einen öffentlichen Fonds eingezahlt werden. Der Rechtsinhaber kann zeitlich unbefristet die Rückerstattung seiner verzinsten Guthaben verlangen. Obwohl alle nachrichtenlosen Vermögenswerte in diesen Fonds eingezahlt werden müssen, muss durch die Art und Weise der Einzahlung nur bei Guthaben von über 100 Euro gewährleistet sein, dass ein allfälliger Anspruchsberechtigter

sie wiederbekommen könnte. In den Fonds einbezahlte und nicht zurückgeforderte Vermögenswerte werden einem sozialen Zweck zugeführt. Für Lebensversicherungen gilt eine ähnliche gesetzliche Regelung. Je nach Höhe der fraglichen Versicherungsleistung müssen sie individuelle Kundennachforschungen betreiben (Guthaben über 500 Euro) oder die Kunden über öffentliche Namenslisten suchen (weniger als 500 Euro).

In *Italien* hat der Gesetzgeber keine besonderen gesetzlichen Bestimmungen für nachrichtenlose Vermögenswerte vorgesehen. Im Postbankenbereich fallen die nachrichtenlosen Vermögenswerte nach einer Verjährungsfrist von zehn Jahren an den Staat, und zwar ab dem 1. Januar nach dem Kalenderjahr, in dem die letzte Buchung verzeichnet oder eine andere unterbrechende Handlung vorgenommen wurde. Die herrschende Lehre und Rechtsprechung sind bezüglich der Banken der einhelligen Auffassung, dass die ordentliche Verjährungsfrist von zehn Jahren an dem Tag zu laufen beginnen muss, an dem das letzte Kredit- oder Bezugsgeschäft verbucht wurde. In der Praxis üben die Banken jedoch gegenüber den Rechtsinhabern von Depots, die ihren Anspruch begründen können, die Verjährungseinrede nicht aus. Für die Lebensversicherungen beträgt die Verjährungsfrist ein Jahr ab Eintritt der anspruchsbegründenden Ereignisse.

Grossbritannien kennt keine gesetzlichen Bestimmungen über nachrichtenlose Vermögenswerte. Im Rahmen der Selbstregulierung sind gewisse Fragen geregelt, namentlich das den Inhabern nachrichtloser Vermögenswerte offen stehende Verfahren. Die Selbstregulierung gründet auf dem Gesetz über die Finanzdienstleistungen, das für Banken gilt und dessen Geltungsbereich ab Ende 2004 auch auf die Versicherer ausgedehnt werden soll. Die komplexe und ausführliche Selbstregulierung ist für Finanzintermediäre im Allgemeinen nur sehr beschränkt verbindlich. So ist es zwar möglich, beim Ombudsmann Beschwerde einzureichen, doch seine Entscheide sind für das betreffende Finanzinstitut grundsätzlich nicht bindend. Die britische Bankiervereinigung hat eine Zentrale eingerichtet, die den Auftrag hat, den Rechtsinhabern von nachrichtenlosen Vermögenswerten bei der Suche behilflich zu sein.

In den *Vereinigten Staaten* ist die Frage der nachrichtenlosen Vermögenswerte auf der Ebene der Bundesstaaten geregelt, wobei diese mehrheitlich ein gemeinsames Gesetz (Uniform Unclaimed Property Act von 1981 oder 1995, nachstehend UUPA) angenommen haben. Nur einige wenige haben eigene Bestimmungen erlassen, die dem UUPA jedoch sehr ähnlich sind. Der Staat New York spielte eine Pionierrolle, indem er bereits 1943 ein Sondergesetz verabschiedete, dessen Regelungsgrundsätze vergleichbar sind mit jenen des UUPA. Laut UUPA gelten Vermögenswerte nach einer Dauer von zwei bis sieben Jahren als nachrichtlos, je nachdem, um welche Art von Vermögenswerten es sich handelt und je nach Länge der Frist, die in den einzelnen Bundesstaaten vereinbart wurde. Die Inhaber von Vermögenswerten müssen die einen bestimmten Betrag (im Allgemeinen 50 USD) übersteigenden Vermögenswerte einer staatlichen Stelle melden, nachdem sie sich in den 120 Tagen vor der Meldung schriftlich an die Rechtsinhaber gewendet haben. Die staatliche Stelle veröffentlicht anschliessend die Namen der betreffenden Rechtsinhaber, denen sie ebenfalls eine schriftliche Mitteilung zukommen lässt. Die

Vermögenswerte müssen innert sechs Monaten nach der Meldung dem Staat überwiesen werden. Dieser ist, als letzter Depositär, verpflichtet, die Vermögenswerte zeitlich unbegrenzt herauszugeben, falls ein nachweislich Berechtigter darauf Anspruch erhebt. Im UUPA ist zudem die Höhe der Unkosten festgelegt, die von den nachrichtenlosen Vermögenswerten in Abzug gebracht werden dürfen. Das UUPA gilt nicht nur für Leistungen aus Lebensversicherungspolice, sondern auch für zahlreiche andere Arten von Vermögenswerten, beispielsweise für Lotteriegewinne.

6 Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs

Artikel 1 Geltungsbereich

Artikel 1 regelt den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich.

Das Gesetz gilt für Finanzintermediäre, die bereits einer prudentiellen bundesrechtlichen Aufsicht unterstehen, das heisst für die Banken nach dem BankG (Abs. 1 Bst. a), für die Effektenhändler nach dem Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel⁶⁵ (Abs. 1 Bst. b), für die Fondsleitungen nach dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Anlagefonds⁶⁶, soweit sie selbst Vermögen verwalten (Abs. 1 Bst. c), und für die Versicherungen nach dem Bundesgesetz vom 23. Juni 1978 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen⁶⁷ (Abs. 1 Bst. d), welche die direkte Lebensversicherung betreiben. Letztere unterstehen diesem Gesetz jedoch nur in Bezug auf kapitalbildende Lebensversicherungsverträge

Der Geltungsbereich des Gesetzes wird ferner auf die Schweizerische Post (Abs. 1 Bst. e) und teilweise auf die unabhängigen Vermögensverwalter (Abs. 1 Bst. f und Abs. 2) ausgedehnt.

Schliesslich erlaubt das Gesetz den nicht unterstellten Inhabern fremder Vermögenswerte, diese mit befreiender Wirkung einem Finanzintermediär nach Absatz 1 zu überweisen, wenn dieser sein Einverständnis gibt (Abs. 3).

Absatz 1

Buchstabe c

Bei Anlagefonds gilt der Gesetzesentwurf nur für Institutionen, die ihre Kunden kennen und mindestens bei Aufnahme der Geschäftsbeziehung persönlich mit ihnen Kontakt hatten. Diese Voraussetzungen erfüllen nur die Fondsleitungen von Anlagefonds, die selber für Investoren Vermögen verwalten; nur sie sind demnach dem Gesetz unterstellt.

Im März 2003 präsentierte die mit der Revision des AFG beauftragte Expertenkommission (Kommission Forstmoser) den Entwurf für ein Bundesgesetz über die kollektiven

⁶⁵ Börsengesetz, BEHG; SR 954.1

⁶⁶ Anlagefondsgesetz, AFG; SR 951.31

⁶⁷ Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG; SR 961.01

Kapitalanlagen (E-KAG); der Entwurf sieht eine Totalrevision des AFG vor. Der Bundesrat schickte ihn vom 14. Januar bis 14. April 2004 in die Vernehmlassung. Falls dieser Revisionsentwurfs vom Parlament angenommen wird, hätte dies, unter bestimmten Voraussetzungen, eine Ausweitung des gesetzlichen Geltungsbereichs auf neue rechtliche Formen kollektiver Kapitalanlagen zur Folge, wie zum Beispiel auf Investmentgesellschaften mit variablem Kapital (SICAV), Anlagestiftungen, Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen und Investmentgesellschaften mit festem Kapital (SICAF). Das Gesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte wird hingegen nur auf jene Rechtsträger Anwendung finden, die ihre Kunden kennen und zumindest bei Aufnahme der Geschäftsbeziehungen persönlich mit ihnen Kontakt hatten. Das heisst:

- Fondsleitungen, die für Investoren Vermögen verwalten, stehen mit diesen in direktem Kontakt und sind demnach unterstellungspflichtig.
- Die Investmentgesellschaften mit festem oder variablem Kapital hingegen pflegen grundsätzlich überhaupt keinen Kontakt zum Investor, da er ihnen gar nicht bekannt ist. Die Anteilscheine oder Aktien werden vom Investor in Form eines Bankdepots angelegt. Falls diese Anteile oder Aktien physisch ausgehändigt werden, erfolgt dies über eine Bank. Bei Wertpapieren, bei denen ein Teil der Ansprüche der betreffenden juristischen Person verbrieft ist, handelt es sich meistens um Inhaberpapiere, was die Identifikation des Kunden von vornherein ausschliesst. Die SICAV und SICAF sind hingegen unterstellungspflichtig, wenn sie selbst Vermögen oder Aktienanteile verwalten.
- Die Kommanditgesellschaften für kollektive Anlagen führen grundsätzlich eine Namensliste der Kommanditäre, mit denen sie Kontakt pflegen; insofern gehören sie zum Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs.

Buchstabe d

Das EFD hielt in seinem Auftrag vom 1. Juli 2002 an die Expertenkommission fest, dass der Vorschlag des SVV, den Geltungsbereich des Gesetzes auf die kapitalbildenden Lebensversicherungen zu beschränken, zu prüfen sei.

Die Kommission beschloss aus nachstehenden Gründen, diesem Vorschlag zu folgen.

Das Gesetz bezweckt den Schutz der Vermögenswerte, die als Spareinlage oder zur Aufbewahrung hinterlegt sind. Sein Geltungsbereich erstreckt sich demnach beispielsweise nicht auf nicht geltend gemachte Lotteriegewinne oder Garantieleistungen. Ebenso wenig sollen, mit Ausnahme der Lebensversicherungen, die Leistungen aus direkten Versicherungspolice wie einer Schadenversicherung unter das Gesetz fallen. Nur die kapitalbildenden Lebensversicherungen entsprechen dem Spar- oder Hinterlegungsgedanken, der die vom Gesetz geschützten Vermögenswerte charakterisiert. Bei den reinen Lebensversicherungspolice, die sich von den Schadenversicherungen nur im Versicherungsobjekt unterscheiden, ist das nicht der Fall. Mischprodukte aus Risikodeckung und Kapitalbildung fallen dagegen ebenfalls unter den gesetzlichen Geltungsbereich. In einem solchen Fall decken die einbezahlten Prämien nämlich nicht

nur das versicherungsmathematische Todesfallrisiko, sondern sie bilden auch eine der Versicherung anvertraute Ersparnis.

Buchstabe e

Die Schweizerische Post ist eine selbstständige öffentlichrechtliche Anstalt, errichtet auf der Grundlage des POG. Über ihre Finanzdienstleisterin PostFinance ist sie Verwahrerin zahlreicher Konten (gelbe Konten und Anlagefondsanteile), namentlich von natürlichen Personen und Vereinigungen. Die Schweizerische Post bietet auch Anlagefonds an, dies in Zusammenarbeit mit Versicherungen (fondsgebundene Lebensversicherungspolice) oder mit Banken (Anlagen in Fonds). Die vorliegende Aufzählung der Finanzdienstleistungen der Schweizerischen Post ist nicht vollständig; es ist durchaus möglich, dass weitere Produkte, die dem Spar- oder Hinterlegungsgedanken entsprechen, dem Gesetz unterstellt sind.

Indem die Schweizerische Post in grossen Mengen Publikumseinlagen entgegennimmt, übt sie eine bankenähnliche Tätigkeit aus und bewahrt wie eine Bank nachrichtenlose Vermögenswerte auf. Im Vorentwurf 2000 war die Unterstellung der Schweizerischen Post nicht vorgesehen, weil sie keiner prudentiellen Aufsicht in der Art der Bankenaufsicht untersteht. Die im neuen Gesetzesentwurf statuierte Beaufsichtigung der Schweizerischen Post kann dadurch gewährleistet werden, dass die bereits bestehende Struktur der Selbstregulierungsorganisation (SRO) der Schweizerischen Post nutzbar gemacht wird (siehe Kommentar zu Art. 26 Bst. c).

Keine Anwendung findet der Entwurf dagegen auf Barzahlungsaufträge, die ihrem Empfänger nicht zugestellt werden konnten. Das Geld für einen Zahlungsauftrag wird nämlich nicht zur dauerhaften Aufbewahrung anvertraut. Zudem informiert die Schweizerische Post unverzüglich den Auftraggeber und gibt ihm das Geld zurück, falls es dem Empfänger nicht ausgehändigt werden kann.

Buchstabe f

Diese Bestimmung und Artikel 1 Absatz 3 des Entwurfs sehen die teilweise Unterstellung der unabhängigen bzw. externen Vermögensverwalter (unabhängige Vermögensverwalter) vor, die im Rahmen einer Vollmacht die Guthaben ihrer Kunden verwalten, welche diese bei einem anderen Finanzintermediär (Depotbank oder Effektenhändler) nach Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe e GwG hinterlegt haben.

Schätzungsweise acht bis zehn Prozent der in der Schweiz verwalteten Vermögen, das heisst rund 300 Milliarden Franken, werden von unabhängigen Vermögensverwaltern betreut. Deren Zahl schwankt zwischen 2 200 und 2 500. Die unabhängigen Vermögensverwalter pflegen systematischer einen engen und regelmässigen Kontakt zu ihren Kunden als die Banken, bei denen die Kundenvermögen hinterlegt sind. Es kann sogar vorkommen, dass die Depotbank ihren Kunden, dessen Vermögen von einem unabhängigen Vermögensverwalter betreut wird, gar nie kennen lernt. Im Gegensatz zu den Depotbanken kann es bei den unabhängigen Vermögensverwaltern durchaus

vorkommen, dass sie sämtliche Bankenverbindungen ihrer Kunden in der Schweiz kennen.

Das geltende Schweizer Aufsichtsrecht über die unabhängigen Vermögensverwalter beschränkt sich auf den spezifischen Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei. Die Kommission Zimmerli wird für diese Finanzintermediäre jedoch die Möglichkeit der Schaffung einer prudentiellen Aufsicht prüfen⁶⁸.

Die unabhängigen Vermögensverwalter gehören angesichts des Umfangs der von ihnen betreuten Vermögen und vor allem angesichts des sehr engen und manchmal sogar ausschliesslichen Kontakts, den sie zu ihrer Kundschaft pflegen, in den Geltungsbereich eines Gesetzes über nachrichtenlose Vermögenswerte.

Eine umfassende Unterstellung der unabhängigen Vermögensverwalter unter das Gesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte wäre jedoch nur zusammen mit der (ad hoc) Errichtung eines entsprechenden Aufsichtsapparates möglich, was eine unverhältnismässige Massnahme darstellen würde. Die Strukturen aus dem Spezialbereich der Geldwäschereibekämpfung eignen sich nicht für die Problematik der nachrichtenlosen Vermögenswerte, da namentlich die Vielzahl der SRO nicht mit der Forderung nach einer einzigen Nachrichtenstelle und nach einer einheitlichen Selbstregulierung für jede Branche von Finanzintermediären vereinbar ist. Zudem wird die spezifische Aufsicht im Bereich des GwG teils indirekt durch die SRO, teils direkt durch die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kontrollstelle) wahrgenommen. Schliesslich gehört die Schaffung eines Aufsichtssystems zum Auftrag der Kommission Zimmerli. Sollte für die unabhängigen Vermögensverwalter ein solches System errichtet werden, müssten sie dem Gesetz über die nachrichtenlosen Vermögenswerte unterstellt werden, mit der Folge, dass dieses entsprechend abzuändern wäre.

Im Bereich der unabhängigen Vermögensverwalter fehlt eine prudentielle Aufsicht. Dies führt dazu, dass sie jenen Bestimmungen des vorliegenden Entwurfs nicht unterstehen, welche die Selbstregulierung betreffen, weil eine Aufsichtsbehörde die im Rahmen der Selbstregulierung erlassenen Vorschriften genehmigen und auch ihre Umsetzung kontrollieren muss. Die spezifischen Pflichten für Depositäre gemäss Entwurf ermöglichen jedoch eine Lösung des besonderen Problems der nachrichtenlosen Vermögenswerte unter unabhängiger Verwaltung. Mit Ausnahme des dritten, fünften und achten Abschnitts gilt der Entwurf auch für die unabhängigen Vermögensverwalter, soweit der sechste Abschnitt keine besonderen Vorschriften enthält (siehe weiter hinten die detaillierte Liste der anwendbaren Bestimmungen, bei der Kommentierung des sechsten Abschnitts). Der Vermögensverwalter muss zum Beispiel allein oder unter (freiwilliger) Mitwirkung des Depositärs die Nachforschungen nach Artikel 8 und 9 anstellen, wenn der Kontakt zum Kunden abgebrochen ist (Art. 21). Sind die Nachforschungen erfolglos geblieben, spätestens aber zwei Jahre nach dem Kontaktabbruch, verpflichtet Artikel 22 Absatz 1

⁶⁸ Bisher existiert für den Begriff «prudentielle Aufsicht» ("prudential supervision" im Englischen) keine anerkannte Definition. Dieser allgemeine Begriff umfasst ein breites Instrumentarium, mit dem die Solvenz der beaufsichtigten Institutionen, der Anlegerschutz und die Integrität des Finanzsystems gewährleistet werden sollen.

Buchstabe c des Entwurfs den unabhängigen Vermögensverwalter – unter Androhung von Strafe (Art. 36) – den Depositär darüber zu informieren, dass die Vermögenswerte nachrichtenlos sind. Der Depositär kann anschliessend darauf verzichten, selbst Nachforschungen nach Artikel 8 und 9 anzustellen und stattdessen gleich Massnahmen nach Artikel 10 Absatz 1 treffen (Art. 22 Abs. 2). Der Depositär wird seiner Nachrichtenstelle also insbesondere allfällige Vermögenswerte melden müssen, was der unabhängige Vermögensverwalter nicht tun kann, weil er ihr nicht angeschlossen ist. Der Depositär, der im Gegensatz zum unabhängigen Vermögensverwalter die Transaktionen über die Vermögenswerte direkt abwickeln kann, übernimmt auch die Liquidation der nachrichtenlosen Vermögenswerte und die Ablieferung des Nettoerlöses an den Bund, nach Abzug der ungedeckten Kosten gemäss Artikel 19 Absatz 1 und 2 des Entwurfs. Der unabhängige Vermögensverwalter ist nicht von den anderen, im zweiten Abschnitt des Gesetzesentwurfs verankerten Pflichten befreit. Insbesondere muss er die Massnahmen nach Artikel 10 Buchstaben a, b, c und e treffen (Art. 22 Abs. 1 Bst. a, unter Androhung von Strafe gemäss Art. 36) und die nachrichtenlosen Vermögenswerte im mutmasslichen Interesse der Rechtsinhaber verwalten (Art. 12 Abs. 1, erster Satz in Verbindung mit Art. 22 Abs. 1 Bst. b). Der unabhängige Vermögensverwalter muss auch die präventiven Massnahmen nach Artikel 5 des Entwurfs ergreifen. Schliesslich müssen der unabhängige Vermögensverwalter und der Depositär sich gegenseitig informieren, wenn der Kontakt zum Kunden wieder hergestellt ist und wenn ein vermuteter Rechtsinhaber Ansprüche auf die nachrichtenlosen Vermögenswerte geltend macht (Art. 22 Abs. 3).

Absatz 2

Angesichts der Spezialgesetzgebung auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge (siehe Kap. 1.2.5) werden die Lebensversicherungspolizen, die dem BVG unterstehen, sowie die übrigen anerkannten Formen der Erhaltung des Vorsorgeschatzes nach FZG (Freizügigkeitskonto) nicht in den Geltungsbereich des Entwurfs für ein Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte aufgenommen (siehe Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs). Die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) sowie die freie Selbstvorsorge (Säule 3b) hingegen unterstehen dem Gesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte.

Absatz 4

Ausser den berufsmässigen Finanzintermediären nach Absatz 1 bewahren auch andere natürliche oder juristische, in der Schweiz niedergelassene Personen Vermögenswerte auf, die ihnen von Dritten anvertraut wurden und die von einem Abbruch des Kundenkontakts betroffen sind. Um vom Gesetzes erfasst zu werden, müssen diese Inhaber fremder Vermögenswerte in der Schweiz niedergelassen sein. Dies bedeutet in Bezug auf natürliche Personen, dass sie hier ihr Berufsdomizil (insbesondere Rechtsanwälte oder Notare) haben; bei juristischen Personen wird vorausgesetzt, dass sie ihren Sitz, eine Zweigniederlassung oder eine Agentur in der Schweiz haben. Mit dem siebten Gesetzesabschnitt soll es den Inhabern fremder Vermögenswerte unter gewissen Voraussetzungen ermöglicht werden, sich von ihren Pflichten zu befreien, indem sie die

betreffenden Vermögenswerte einem Finanzintermediär nach Absatz 1 Buchstaben a bis e übergeben; dieser muss allerdings mit der Übertragung einverstanden sein.

Artikel 2 *Nachrichtenloser Vermögenswert*

Dieser Artikel definiert, unter welchen Bedingungen Vermögenswerte als «nachrichtenlose Vermögenswerte» im Sinne des Gesetzesentwurfs zu gelten haben⁶⁹. Die Vermögenswerte gelten spätestens nach zwei Jahren seit Kontaktabbruch als nachrichtenlos.

Grundsätzlich sind alle Güter, die unter den Begriff Vermögen fallen und die einem dem Gesetz unterstellten Finanzintermediär zur Aufbewahrung oder Verwaltung anvertraut werden, Vermögenswerte nach Artikel 2. Dies gilt zum Beispiel für Bargeld, Edelmetalle, Wertschriften, treuhänderisch aufbewahrte Forderungen, Schmuckstücke und Kunstgegenstände. Dabei ist irrelevant, ob der Kunde gegenüber dem Finanzintermediär einen persönlichen (obligatorischen) Rückforderungsanspruch (z. B. Bankkonto oder Lebensversicherungsleistung) oder ein dingliches) Recht (Eigentum) besitzt, mit dem er die Herausgabe des Vermögenswerts gegenüber jedermann verlangen kann (z. B. Tresorfachvertrag). Ein Vermögenswert im Sinne des Gesetzesentwurfs muss ferner nicht notwendigerweise einen Verkehrswert besitzen: Das ist zum Beispiel bei Briefen, einer Bestattungsurne oder Fotografien der Fall, die in einem Safe aufbewahrt werden, und deren Wert rein ideell ist.

⁶⁹ In der französischen Version des Entwurfs wird der Begriff «Vermögenswert» mit «valeur patrimoniale» oder, der Einfachheit halber, mit «avoir» bezeichnet, wie in den Weisungen 1995 und 2000 der SBVg. Der Begriff «fond» dagegen wird nicht benützt, weil er den materiellen Geltungsbereich auf Geldsummen zu beschränken scheint. Im Französischen, Deutschen und Englischen gibt es verschiedene Begriffe, um den Status der Vermögenswerte zu bezeichnen, die unter das Gesetz fallen. Zum Beispiel wird der Ausdruck «dormant account» im ICEP-Bericht (Volcker-Komitee) im Deutschen mit «nachrichtenlose Vermögenswerte» und im Französischen mit «comptes dormants» wiedergegeben. Im UEK-Schlussbericht wird weiterhin der Ausdruck «nachrichtenlose Vermögenswerte» verwendet, im Vorentwurf von 2000 und in den Richtlinien 1995 und 2000 der EBK hingegen wird er im Französischen entweder mit «fonds en déshérence» oder mit «avoirs sans nouvelles» übersetzt. Im Deutschen scheint sich der Begriff «nachrichtenlose Vermögenswerte» durchgesetzt zu haben und sollte deshalb beibehalten werden. Im Französischen hat sich keine der Varianten durchsetzen können; von «avoirs sans nouvelles» kann nicht die Rede sein, denn der Finanzintermediär, nicht die Vermögenswerte in seinem Besitz sind «sans nouvelles» des Rechtsinhabers; auch «avoirs en déshérence» ist unpassend, weil dieser Begriff nur Sachen bezeichnet, für die es keine Erben mehr gibt, ebenso wenig «comptes dormants», weil diese Wendung zu abstrakt und ungenau ist. Der Ausdruck «avoirs non réclamés» gibt am besten wieder, dass die einem Finanzintermediär anvertrauten Vermögenswerte von ihrem Rechtsinhaber nicht zurückverlangt wurden und deshalb aufbewahrt werden müssen. Dieser Ausdruck stimmt mit der englischen Bezeichnung «unclaimed properties» überein. Die Tatsache, dass die Rechtsinhaber die dem Gesetz unterstellten Vermögenswerte «geltend machen» können, bedeutet natürlich nicht, dass die Banken sie unverzüglich zurückgeben müssen, ohne dass die Berechtigung der geltend gemachten Ansprüche überprüft würde. Aus diesem Grund entschied sich die Expertenkommission für den Begriff «avoirs non réclamés», der in der Dissertation "Les avoirs bancaires non réclamés", Schweizer Studien zum Bankenrecht, Band 69, Schulthess 2003, von Colette Lassère eingeführt wurde.

Artikel 3 Weitere Begriffe

Buchstabe b

Der Begriff der begünstigten Person betrifft in erster Linie die Versicherungsbranche. Gewisse Banksparkonten können aber mit einem echten Vertrag zugunsten Dritter ebenfalls eine begünstigte Person vorsehen (Art. 112 Abs. 2 OR). Die begünstigte Person darf jedoch nicht mit dem wirtschaftlich Berechtigten im Sinne des GwG oder der Sorgfaltspflichtvereinbarung der SBVg verwechselt werden. Die begünstigte Person kann gegenüber dem Verwahrer einen Anspruch geltend machen, während der wirtschaftlich Berechtigte im Prinzip nichts Vergleichbares in der Hand hat. Die begünstigte Person ist ein zivilrechtlicher Begriff; demgegenüber stammt der Begriff des wirtschaftlich Berechtigten aus dem Verwaltungs- und Strafrecht im Bereich der Geldwäschereibekämpfung.

Die Identität der begünstigten Person kann dem Finanzintermediär bei Vertragsabschluss mitgeteilt worden sein. Möglicherweise erfährt der Finanzintermediäre die Existenz einer begünstigten Person und deren Identität jedoch auch erst im Nachhinein. Im Lebensversicherungsbereich kann die Versicherung erst beim Eintritt des versicherten Ereignisses oder nach Ablauf des Vertrags Gewissheit über die Identität der begünstigten Person oder des Rechtsinhabers haben: Früher gemachte, freiwillige Angaben des Kunden schliessen einen allfälligen späteren Rechtsakt nicht aus, welcher der Versicherung nicht gemeldet und mit dem eine neue begünstigte Person bezeichnet wurde (siehe auch Kommentar zu Art. 7).

Buchstabe d

Der Begriff des Rechtsinhabers (*ayant droit*) umfasst alle Personen, die Ansprüche geltend machen können. Im Sinne dieser Definition kann der Rechtsnachfolger seine Ansprüche ebenso aus dem Erbrecht ableiten wie aus dem Obligationenrecht (Abtretung einer Forderung, Geschäftsübernahme oder Fusion). Der Rechtsinhaber im Sinne dieses Gesetzesentwurfs darf aus den im Zusammenhang mit Buchstabe b erwähnten Gründen nicht mit dem Begriff des wirtschaftlich Berechtigten nach GwG verwechselt werden.

Artikel 4 Räumlicher Geltungsbereich

Grundsätzlich gilt dieses Gesetz für einen in der Schweiz niedergelassenen Finanzintermediär nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a bis e, mit dem ein Kunde einen Vertrag über seine Vermögenswerte abgeschlossen hat, und zwar unabhängig von deren Aufbewahrungsort und vom Recht, das nach den Regeln des internationalen Privatrechts anwendbar ist oder von den Vertragsparteien ausgewählt wurde. Vermögenswerte, die im Rahmen von Verträgen mit der ausländischen Zweigniederlassung oder mit der ausländischen Filiale eines Schweizer Finanzintermediäres in der Schweiz aufbewahrt oder verwaltet werden, sind demnach vom Geltungsbereich ausgenommen.

Handelt es sich um Finanzintermediäre nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe f (unabhängige Vermögensverwalter), gilt das Gesetz nur, wenn die Vermögenswerte Gegenstand eines

Vertrags mit einem Finanzintermediär nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a bis e bilden. Demnach fallen beispielsweise die bei einem ausländischen Finanzintermediär hinterlegten Vermögenswerte, die im Rahmen einer Vollmacht von einem in der Schweiz niedergelassenen unabhängigen Vermögensverwalter verwaltet werden, nicht unter das Gesetz. Eine anders lautende Regelung würde zu einem positiven Kompetenzkonflikt zwischen dem ausländischen Recht der Depositbank und dem Schweizer Recht führen. Die in der Schweiz niedergelassenen unabhängigen Vermögensverwalter unterstehen mithin dem Gesetz nur insoweit, als die Vermögenswerte bei einer Schweizer Bank oder bei einem Schweizer Effektenhändler hinterlegt sind.

Das Kriterium der Anknüpfung an den Standort des Finanzintermediärs, mit dem der Kunde in einer Geschäftsbeziehung steht, stimmt somit nicht vollständig mit demjenigen der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde überein. Nach dem Grundsatz der konsolidierten Aufsicht sind die ausländischen Zweigniederlassungen von Schweizer Banken und Versicherungen nämlich sowohl der Aufsicht der nationalen Verwaltungsbehörden («home regulator»), als auch derjenigen der Niederlassung im Ausland («host country regulator») unterstellt. Diese Kompetenzüberschneidung ist mit dem Ziel dieses Entwurfs unvereinbar, der das Schicksal der nachrichtenlosen Vermögenswerte in einem einzigen nationalen Gesetz regeln soll. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass in ausserordentlichen Situationen ein ausländisches Gesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte Anwendung beansprucht, während die betreffenden Vermögenswerte gleichzeitig dem vorliegenden Gesetz unterstellt sind. Solche Kompetenzkonflikte (extraterritoriale Wirkungen) können im Voraus nie ganz ausgeschlossen werden. Sie müssen nach den in solchen Fällen generell anwendbaren Prinzipien gelöst werden.

Artikel 5 Präventive Massnahmen

Absatz 1

Die präventiven Massnahmen dienen in erster Linie dazu, die Anzahl der Fälle zu verringern, bei denen der Kontakt zwischen dem Finanzintermediär und seinem Kunden abbricht. Die Kundschaft soll darauf hingewiesen werden, dass es notwendig ist, Adress- oder Zivilstandsänderungen mitzuteilen, bei längerer Abwesenheit klare Instruktionen zu erteilen, einen Handlungsbevollmächtigten zu bezeichnen oder eine Vertrauensperson über die Geschäftsbeziehungen zu informieren. Ferner muss der Finanzintermediär in einem zumutbaren Ausmass einen regelmässigen Kontakt zu seinem Kunden unterhalten. Schliesslich wird der Finanzintermediär seine Produktpalette unter dem Blickwinkel des Risikos des Kontaktabbruchs überprüfen müssen. Hohe Saldierungskosten können einen Kunden dazu veranlassen, einen minimalen Betrag auf einem Konto stehen zu lassen, das er eigentlich gar nicht mehr weiterführen wollte. Die Konkretisierung bzw. Umschreibung der präventiven Massnahmen soll im Rahmen der Selbstregulierung erfolgen; beispielsweise stellen die gegenwärtigen Richtlinien 2000 der SBVg eine solche Regelung dar.

Absatz 2

Absatz 2 verdeutlicht Absatz 1 Buchstabe b. Diese Bestimmung geht über die Regeln der kaufmännischen Buchführung hinaus (Art. 962 OR und Verordnung vom 24. April 2002 über die Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher⁷⁰); nach dem OR ist die Aufbewahrung der Geschäftsbücher, der Buchungsbelege und der Korrespondenz vorgeschrieben, und dies während einer begrenzten Dauer von zehn Jahren ab Ende des Geschäftsjahres, in dem die letzten Eintragungen vorgenommen wurden, die Buchungsbelege entstanden sind und die Geschäftskorrespondenz ein- oder ausgegangen ist. Um den Rechtsinhabern die Suche nach ihren Vermögenswerten zu erleichtern, sieht der Entwurf vor, dass zusätzlich die Verträge, die der Identifizierung dienenden Unterlagen und die Vollmachten aufbewahrt werden müssen. Diese Unterlagen sind unerlässlich, um die Legitimation eines Gesuchstellers im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 16 des Entwurfs zu überprüfen. Bis zum Erlöschen aller Ansprüche auf die Vermögenswerte und deren Ablieferung an den Staat 30 Jahre nach dem Kontaktabbruch (Art. 19 Abs. 4 des Entwurfs) dient die Aufbewahrung der Dokumente ferner der Beweissicherung. Die Aufbewahrung der Unterlagen ermöglicht es schliesslich, allfällige Vorwürfe zu entkräften, wie sie während der Krise um die nachrichtenlosen Vermögenswerte erhoben wurden, wonach in der Schweiz niedergelassene Finanzintermediäre systematisch versucht hätten, Dokumente zu zerstören.

Absatz 3

Diese Bestimmung lehnt sich an den Wortlaut von Artikel 957 OR an, der allerdings weder für Verträge oder Vollmachten, noch für Dokumente im Zusammenhang mit der Identifikation von Kunden und begünstigten Personen gilt. Im Hinblick auf die Regelung allfälliger Detailfragen wird die Selbstregulierung die GeBüV zum Vorbild nehmen können.

Artikel 6 Kontaktabbruch

Diese Bestimmung findet auf alle unterstellten Finanzintermediäre Anwendung, mit Ausnahme der Versicherungen, für die eine Sonderbestimmung vorgesehen ist (Art. 7).

Nach dem Kontaktabbruch muss der Finanzintermediär die in den Artikeln 8 und 9 vorgeschriebenen Nachforschungen anstellen, deren Erfolglosigkeit dazu führt, dass die Vermögenswerte in seinem Besitz als nachrichtenlose Vermögenswerte qualifiziert werden (Art. 2). Die zweijährige Frist, innert der die Massnahmen nach Artikel 10 getroffen werden müssen, beginnt mit dem Kontaktabbruch (Art. 10 Abs. 1). Dieser Zeitpunkt ist auch der Ausgangspunkt für die dreissigjährige Frist nach Artikel 19, nach deren Ablauf der Finanzintermediär den Erlös aus der Liquidation der nachrichtenlosen Vermögenswerte an den Bund abliefern muss. Dabei gilt anzumerken, dass bei einem Anwendungsfall nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b die Dauer zwischen tatsächlichem Kontaktabbruch und Ablieferung des Liquidationserlöses nach Artikel 19 effektiv fünfunddreissig Jahre beträgt.

⁷⁰ Geschäftsbücherverordnung, GeBüV; SR 221.431

Im Versicherungsverhältnis (siehe Art. 7 Abs. 3) kann die Dauer des effektiven Kontaktabbruchs sogar noch länger sein.

Absatz 1

Buchstabe a

Diese Mitteilung muss einen direkten Zusammenhang mit den vom Finanzintermediär aufbewahrten Vermögenswerten des Kunden haben, was insbesondere Sendungen mit reinem Werbecharakter ausschliesst. Kehrt eine Mitteilung über die Guthaben auf einem Kundenkonto an den Finanzintermediär zurück, gilt der Kontakt zum Kunden als abgebrochen und zwar auch in Bezug auf allfällige weitere Konten, die dieser beim betreffenden Finanzintermediär eröffnet hat.

Buchstabe b

Der Kontakt gilt auch dann als abgebrochen, wenn der Finanzintermediär seit fünf Jahren keine Nachricht von seinem Kunden mehr erhalten hat. Auf Grund dieser Bestimmung wird das Ausbleiben einer Nachricht des Kunden als Kontaktabbruch angesehen, auch wenn die regelmässig auf dem Postweg versandten Mitteilungen nicht an den Finanzintermediär zurückgekehrt sind; es kann nämlich sein, dass diese Mitteilungen den Kunden tatsächlich nicht mehr erreichen (zum Beispiel, weil sie von einem Dritten abgefangen werden oder aufgrund bestimmter, im Empfangsland geltender Postvorschriften).

Die Vereinbarung «banklagernd», mit welcher der Kunde die Bank beauftragt, die Postsendungen zu seiner Verfügung zu halten, die sie ihm sonst auf dem Postweg zugeschickt hätte, entbindet die Bank nicht von der Pflicht, präventive Massnahmen zur Verhinderung des Kontaktabbruchs zu ergreifen (Art. 5). Sind diese Massnahmen erfolglos und bleibt die Bank während fünf Jahre ohne Kontakt zu ihrem Kunden, so gilt dies als Kontaktabbruch im Sinne Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b.

Diese Bestimmung ist auch anwendbar, wenn der Kunde, zusätzlich zur Vereinbarung «banklagernd», der Bank verboten hat, mit ihm Kontakt aufzunehmen. Die Wirksamkeit eines solchen Verzichts ist auf zehn Jahre begrenzt (siehe Art. 9, Verzicht auf Nachforschungen). Diese Lösung unterscheidet sich von derjenigen in den Richtlinien 2000 der SBVg (siehe Kap. 1.2.2.5).

Absatz 2

Als Nachrichten, die darauf schliessen lassen, dass der Kundenkontakt nicht abgebrochen ist, gelten insbesondere die Empfangsbestätigung einer eingeschriebenen Sendung, eine elektronische Nachricht von einer Absenderadresse, die effektiv zuvor vom Kunden benützt wurde, ein Bezugsbeleg, ein Vergütungsauftrag oder ein Geldbezugsgeschäft per Bankkreditkarte, bei der ein Identifikationscode verwendet wurde, den der Kunde gewählt hatte oder der diesem mitgeteilt worden war.

Artikel 7 Kontaktabbruch im Versicherungsverhältnis

Diese Bestimmung unterscheidet zwischen dem Zeitraum, während dem die Versicherungspolice in Kraft ist und der Zeit nach Ablauf der Police oder bei Eintritt des versicherten Ereignisses. Während der Vertragsdauer muss der Kontakt nur im Rahmen von Absatz 1 und 2 aufrechterhalten werden. Nach Vertragsablauf oder bei Eintritt des versicherten Ereignisses muss die Versicherung die entsprechenden Nachforschungen nach Artikel 8 anstellen, um die begünstigte oder die bezüglich der Versicherungsleistung anspruchsberechtigte Person zu identifizieren.

Absatz 1

Im Bereich der (gemischten) Lebensversicherungen zieht der Abbruch des Kontakts zum Kunden oder Vertragspartner nicht die gleichen Folgen wie in den anderen, dem Gesetz unterstellten Bereichen nach sich. Die natürliche oder juristische Person, die bei Eintritt des Schadenfalles oder nach Ablauf der Police Ansprüche auf eine Lebensversicherungsleistung erheben kann, ist nämlich oftmals weder der Versicherungsnehmer (das heisst die Person, die den Versicherungsvertrag abschliesst und sich im Prinzip zur Prämienzahlung verpflichtet), noch diejenige Person, welche die Prämie bezahlt (falls es sich um jemand anderes als den Versicherungsnehmer handelt), noch die versicherte Person selbst (deren Leben Gegenstand des Lebensversicherungsvertrages ist). Die Identität der begünstigten oder anspruchsberechtigten Person wird in der Regel erst bei Eintritt des versicherten Ereignisses oder nach Ablauf der Police zweifelsfrei bekannt.

Während der Dauer des Lebensversicherungsvertrags, aber vor Eintritt des versicherten Ereignisses oder vor Ablauf der Police, könnte die Aufrechterhaltung des Kontakts zu all jenen, von denen der Versicherer weiss, dass sie in die Lebensversicherung involviert sind (Prämienzahler, Versicherungsnehmer oder Versicherter), in manchen Fällen die spätere Suche nach der begünstigten Person oder dem Rechtsinhaber zweifellos vereinfachen. Es wäre jedoch unverhältnismässig, von den Versicherungen zu verlangen, dass sie diese Kontakte während der ganzen Dauer der Police über das hinaus aufrechterhalten müssen, was für die Vertragserfüllung notwendig ist. Dazu gehören namentlich das Prämieninkasso und der Versand von Bescheinigungen für die Steuererklärung.

Absatz 2

Aus den im Kommentar zu Absatz 1 erläuterten Gründen soll eine dem Kunden während der Dauer der Versicherungspolice unzustellbare Nachricht die Versicherung nicht zu Nachforschungen zwingen, die über das hinausgehen, was für die Vertragserfüllung notwendig ist. Die geeigneten Massnahmen nach Absatz 2 unterscheiden sich von jenen nach Absatz 3 und nach Artikel 8 in der Intensität (d. h. Art und Umfang) und im Zweck. Wenn die geeigneten Massnahmen während der Dauer der Versicherungspolice erfolglos geblieben sind, gilt zudem Artikel 10 nicht, und die betreffenden Guthaben sind nicht als nachrichtenlose Vermögenswerte im gesetzlichen Sinne zu bezeichnen. Die Police wird

von der Prämienzahlung befreit und das angelegte Kapital wächst grundsätzlich nicht mehr weiter an.

Absatz 3

Mit dem Eintritt des versicherten Ereignisses oder dem Ablauf der Lebensversicherungspolice wird das angelegte Lebensversicherungskapital fällig, und die Versicherung muss versuchen, die begünstigte oder anspruchsberechtigte Person, die ihr unter Umständen noch nicht bekannt ist, zu identifizieren. Die Versicherung muss die durch Artikel 8 vorgeschriebenen, verhältnismässigen Nachforschungen anstellen, sofern es ihr nicht gelingt, die begünstigte oder anspruchsberechtigte Person in Erfahrung zu bringen und mit ihr Kontakt aufzunehmen. Der Kunde kann nicht auf solche Nachforschungen verzichten (Art. 9 Abs. 1). Es gilt die gesetzlich unumstössliche Vermutung, dass angesichts der Fälligkeit der Versicherungsleistung das Interesse des Rechtsinhabers, gesucht zu werden, einen allfälligen früheren Verzicht auf Nachforschungen überwiegt. Dies rechtfertigt sich umso mehr, als der Begünstigte nicht notwendigerweise mit dem Versicherungsnehmer identisch ist. Ein Verzicht auf Nachforschungen, z. B. bei Gefährdung des Lebens des Rechtsinhabers oder drohender Vermögenskonfiskation, kann im Rahmen des mutmasslichen Interesses des Rechtsinhabers (Art. 8 Abs. 1) aber nach wie vor in Betracht fallen. Erst wenn diese Nachforschungen erfolglos geblieben sind, müssen die betreffenden Vermögenswerte als nachrichtlos behandelt und als solche markiert werden (Art. 10 und 11); dies bedeutet namentlich, dass die Versicherung sie ab diesem Moment nach Artikel 12 Absatz 2 verzinsen muss.

Artikel 8 Nachforschungen des Finanzintermediärs

Absatz 1

Die nachrichtenlosen Vermögenswerte dürfen nicht durch übermässige Nachforschungen aufgebraucht werden. Dies ist Ausfluss des in Absatz 1 festgeschriebenen Verhältnismässigkeitsgrundsatzes. Im Rahmen der Selbstregulierung kann beispielsweise ein Schwellenwert festgelegt und vorgesehen werden, dass der Finanzintermediär bei darunter liegenden Vermögenswerten ganz auf Nachforschungen verzichten oder sich auf summarische, kostengünstige Nachforschungen beschränken darf.

Bei seinen Nachforschungen berücksichtigt der Finanzintermediär die mutmasslichen Interessen des Kunden oder Rechtsinhabers. Ein Kunde kann dem Risiko der Beschlagnahme durch seinen Wohnsitzstaat ausgesetzt sein, was sich einschneidend auf die Nachforschungsmöglichkeiten der Bank auswirkt. Artikel 9 erlaubt den Kunden sogar, unter bestimmten Voraussetzungen ganz auf Nachforschung zu verzichten. Die Tatsache, dass im mutmasslichen Interesse des Kunden keine Nachforschungen betrieben werden, befreit jedoch den Finanzintermediär nicht davon, die nach Artikel 10 vorgeschriebenen Massnahmen zu treffen, welche die Aufbewahrung der nachrichtenlosen Vermögenswerte gewährleisten und den Rechtsinhabern die Suche erleichtern.

Absatz 2

Der Kunde, zu dem der Finanzintermediär keinen Kontakt mehr hat, muss die Kosten der Nachforschungen für die Wiederherstellung des Kundenkontakts übernehmen, weil diese ja in seinem Interesse angestellt werden. Die Nachforschungen müssen jedoch dem vorangehenden Absatz (Verhältnismässigkeit) entsprechen.

Artikel 9 Verzicht auf Nachforschungen

Artikel 9 ist eine Konkretisierung von Artikel 8 Absatz 1 zweiter Satz, der dem Finanzintermediär vorschreibt, die mutmasslichen Interessen des Rechtsinhabers zu berücksichtigen. Diese Bestimmung gilt nicht für das Versicherungsverhältnis, weil die Versicherung immer verpflichtet ist, Nachforschungen nach Artikel 8 anzustellen, wenn sie erfährt, dass das versicherte Ereignis eingetreten oder wenn die Police abgelaufen ist und sie den Rechtsinhaber weder identifizieren noch den Kontakt mit ihm aufnehmen kann.

Absätze 1 und 2

Die besondere Instruktion ist eine einseitige, empfangbedürftige Willensäusserung des Kunden, deren Gültigkeit nicht von der Zustimmung des Finanzintermediärs, an den sie sich richtet, abhängt. Die Instruktion kann also jederzeit einseitig durch den Kunden widerrufen werden. Sie gilt nur, wenn der Kunde über die Risiken eines solchen Verzichts informiert wurde. Der Kunde denkt nämlich oft nicht daran, dass eine schwere Krankheit oder ein Unfall es ihm plötzlich verunmöglichen könnten, sich an den Finanzintermediär zu wenden, dem er seine Vermögenswerte anvertraut hat, oder seine Angehörigen über ihre Existenz zu informieren. Die Vereinbarung «banklagernd» gilt für sich allein nicht als Verzicht auf Nachforschungen.

Absatz 3

Die Möglichkeit, auf Nachforschungen zu verzichten, wird zeitlich auf zehn Jahre befristet. Diese Frist beginnt mit Abgabe der Verzichtserklärung zu laufen. Das Gesetz enthält hier eine unwiderlegbare Vermutung, dass der Verzicht nach zehn Jahren nicht mehr im Interesse des Kunden liegt. Die Chance, den Rechtsinhaber zu finden, verringert sich im Zeitablauf. Ist der Kontakt abgebrochen, müssen die Nachforschungen nach Ablauf von zehn Jahren seit der Verzichtserklärung aufgenommen werden. Ausnahmsweise kann der Finanzintermediär jedoch trotzdem darauf verzichten, nämlich wenn die Nachforschungen nicht im mutmasslichen Interesse des Kunden liegen würden (Art. 8 Abs. 1), zum Beispiel, wenn dadurch das Leben des Kunden gefährdet würde oder wenn ihm die Konfiskation seines Vermögens droht. Verlaufen die Nachforschungen erfolglos, spätestens aber zwei Jahre, nachdem die Verzichtserklärung von Gesetzes wegen unwirksam wurde, hat der Finanzintermediär die Massnahmen nach Artikel 10 zu treffen.

Artikel 10 Pflichten des Finanzintermediärs bei erfolglosen Nachforschungen

Die in Artikel 10 vorgeschriebenen Massnahmen sollen die Aufbewahrung der nachrichtenlosen Vermögenswerte im Interesse des Rechtsinhabers sichern und den Rechtsinhabern die Suche erleichtern. Diese Massnahmen sind spätestens innert zwei Jahren nach dem Kontaktabbruch bzw. Wegfall einer allfälligen Verzichtserklärung nach Artikel 9 Absatz 3 zu treffen, sei es, dass die Nachforschungen erfolglos geblieben sind, sei es, dass gar keine Nachforschungen angestellt wurden, weil die Vermögenswerte zu gering waren (Art. 8 Abs. 1, erster Satz) oder weil im mutmasslichen Interesse des Kunden darauf zu verzichten war (Art. 8 Abs. 1, zweiter Satz und Art. 9).

Absatz 1

Für die unabhängigen Vermögensverwalter (Art. 22 Abs. 1 Bst. a) gelten nur die Buchstaben a, b, c und e.

Buchstabe a

Mit dieser Massnahme lassen sich insbesondere die Geschäftsabwicklung oder Kostenbelastung eines Kontos mitverfolgen, was dieses besser gegen unrechtmässige Zugriffe schützt (Bst. c weiter unten). Die Markierung als nachrichtenlose Vermögenswerte erleichtert ferner den späteren Umgang mit den Vermögenswerten bis zu ihrer Ablieferung an den Bund (Art. 19). Schliesslich bestimmt das Datum, ab dem der Finanzintermediär nicht meldepflichtige Vermögenswerte in seinen Geschäftsbüchern als nachrichtenlos markiert hat (Bst. d weiter unten) auch den Zeitpunkt, ab dem diese Vermögenswerte nicht mehr den allgemeinen Verjährungsvorschriften unterstehen (Art. 13 Abs. 2).

Buchstabe b

Das Datum, ab dem der Kontakt zum Kunden als abgebrochen gilt, wird nach Artikel 6 ermittelt; davon ausgenommen sind die Versicherungen, für die dieser Zeitpunkt immer mit dem Ablauf der Police oder dem Eintritt des versicherten Ereignisses zusammenfällt (Art. 7 Abs. 3).

Die Informationen über die Art des Kontaktabbruchs (Postrücksendungen an den Absender, keine Nachrichten seit fünf Jahren, Eintritt des versicherten Ereignisses oder Ablauf der Police für Versicherungen) und über die angestellten Nachforschungen sind erforderlich, um nachweisen zu können, dass der Finanzintermediär die gesetzlichen Vorschriften erfüllt hat (Art. 5 Abs. 1 Bst. c). Dies zu überprüfen, ist Aufgabe der Aufsichtsbehörden (Art. 28).

Buchstabe d und Absatz 2

Die Meldung, deren Inhalt in Artikel 11 geregelt ist, hat unverzüglich zu erfolgen.

Vermögenswerte, deren Wert 100 Franken nicht übersteigt, sind nicht meldepflichtig, weil sie wahrscheinlich nicht einmal die Gebühren zu decken vermögen, welche die

Nachrichtenstelle erheben darf. Nach Meinung der Praktiker ist zudem zu befürchten, dass die zahlreichen Meldungen über sehr kleine Vermögenswerte das Risiko fehlerhafter Suchergebnisse erhöhen würden. Hinzu kommt das Risiko einer unverhältnismässigen administrativen Belastung der Nachrichtenstelle. Die Selbstregulierung kann jedoch vorschreiben, dass die Meldung aller Vermögenswerte unabhängig von ihrer Höhe zu erfolgen hat (Abs. 2).

Im Rahmen der Selbstregulierung kann eine Kollektivverwaltung kleiner nachrichtenloser Vermögenswerte vorgesehen werden; diese Lösung dürfte für die betroffene Branche kostengünstiger sein (Art. 27 Abs. 1 Bst. e).

Unabhängig von der Höhe des Vermögenswertes ist der Nettoerlös aller liquidierten nachrichtenlosen Vermögenswerte nach Ablauf einer Frist von dreissig Jahren seit Kontaktabbruch dem Bund abzuliefern (Art. 19).

Buchstabe e

Diese Aufbewahrungspflicht geht sowohl bezüglich des Gegenstandes als auch der Dauer weiter als das Recht der kaufmännischen Buchführung (siehe Art. 5 Abs. 2). Gelingt es dem Finanzintermediär nicht, den Kunden oder den Rechtsinhaber zu kontaktieren, muss er diese Unterlagen nach dem Kontaktabbruch während dreissig Jahren aufbewahren (Art. 13 und 19). Nebst den Unterlagen, deren Aufbewahrung er bereits sicherstellen musste, bevor die Vermögenswerte als nachrichtenlos qualifiziert wurden (Art. 5 Abs. 2), ist der Finanzintermediär in einem solchen Fall gehalten, auch die Vermögensaufstellungen und Vermögensauszüge aufzubewahren. Anhand dieser Unterlagen kann der Kunde oder der Rechtsinhaber die Entwicklung seiner Vermögenswerte nachvollziehen. Sie liefern dem Finanzintermediär den Nachweis über die Höhe der zurückgeforderten Vermögenswerte und ermöglichen es ihm, die abgezogenen Kosten zu belegen. Im Falle einer Kollektivverwaltung der nachrichtenlosen Vermögenswerte (Art. 27 Abs. 1 Bst. e) muss der Finanzintermediär den Beleg für die Überweisung auf das Kollektivkonto aufbewahren.

Artikel 11 Meldungen an die Nachrichtenstelle

Absatz 1 Buchstabe a

Es kann vorkommen, dass dem Finanzintermediär diese Informationen teilweise fehlen (zum Beispiel im Falle von Inhaber-Sparheften oder von Lebensversicherungen, deren Begünstigte vom Versicherer nicht herausgefunden werden konnten).

Absatz 2

Die Meldung, die der Finanzintermediär der Nachrichtenstelle erstatten muss, beschränkt sich auf die Mitteilung, der Kunde, die begünstigte Person oder der Rechtsinhaber der Vermögenswerte sei gefunden worden. In diesem Fall sind die Vermögenswerte den allgemeinen Verjährungsvorschriften nicht mehr entzogen (Art. 13), und der Finanzintermediär darf wiederum die allgemeinen Regeln des Privatrechts anwenden.

Artikel 12 Verwaltung nachrichtenloser Vermögenswerte

Absatz 1

Dieser Grundsatz muss im Einzelnen im Rahmen der Selbstregulierung konkretisiert werden, um in jeder Branche eine einheitliche Praxis zu gewährleisten. Man wird sich hier von den Richtlinien 2000 der SBVg inspirieren lassen können. In den Randziffern 18 ff dieser Richtlinien werden für den Fall, dass die Bank ohne Nachricht des Kunden ist, folgende Grundsätze erwähnt:

- Spargelder werden unverändert weitergeführt und zu den jeweils gültigen Zinssätzen der Bank verzinst;
- Kontokorrent und ähnliche Guthaben werden für den Kunden interessewährend, d. h. sorgfältig und ertragsbringend angelegt, beispielsweise in Form von Spargeldern, in Kassenobligationen oder in einem Anlagefonds mit konservativem Risikoprofil;
- Wertschriftendepots sollen weitergeführt werden; Gelder aus zurückbezahlten Titeln sowie aufgelaufene Erträge daraus sollen in ähnlichen oder anderen geeigneten Werten reinvestiert werden, wobei die Anlagesituation zum Zeitpunkt der Reinvestition zu beachten ist, es sei denn die Bank erachtet andere Anlageformen für geeigneter;
- Vermögensverwaltungsaufträge werden unverändert weitergeführt. Falls das vom Kunden festgelegte Anlageziel oder von ihm erteilte Weisungen offensichtlich seinen Interessen widersprechen, kann die Bank die gebotenen Anpassungen in der Anlagepolitik vornehmen;
- Schliessfächer können, insbesondere wenn die Mietkosten nicht mehr gedeckt sind, unter Beachtung bankinterner Weisungen geöffnet werden. Der Inhalt kann zentral aufbewahrt werden. Soweit der Safeinhalt aus bankenmässigen Vermögenswerten besteht und im Interesse des Kunden administrative Vorkehrungen oder eine Vermögensanlage geboten erscheinen, trifft die Bank die erforderlichen Massnahmen. Bei anderen Vermögenswerten beschränkt sich die Bank auf deren sichere Aufbewahrung.

Absatz 2

Die Versicherung hat nachrichtenlose Vermögenswerte zu dem jeweils für Neugeschäfte garantierten Zinssatz zu verzinsen. Der Zinssatz wird entsprechend den Schwankungen des für Neugeschäfte garantierten Zinssatzes angepasst.

Artikel 13 Verjährung

Diese Bestimmung ist ein notwendiger Bestandteil jeder Gesetzgebung, die zum Ziel hat, jene Vermögenswerte besonders zu schützen, deren Rechtsinhaber sich nicht mehr gemeldet haben, und die bezweckt, solche Vermögenswerte ihren Rechtsinhabern zur Verfügung zu halten: Sobald ein Kontaktabbruch im Sinne von Artikel 6 und 7 vorliegt, soll es den Schuldern nicht mehr möglich sein, ihre Leistungen dank Zeitablauf zu verweigern, da sonst das Gesetz wirkungslos würde.

Es drängt sich vor allem im Bereich der Lebensversicherungen auf, die nachrichtenlosen Vermögenswerte den allgemeinen Verjährungsvorschriften zu entziehen, weil dort die Forderungen aus dem Versicherungsvertrag in der kurzen Frist von zwei Jahren nach der Fälligkeit der Versicherungsleistung verjähren (Art. 46 VVG). Artikel 13 beschränkt sich nicht auf den Stillstand der Verjährung (siehe Art. 134 OR); er entzieht die nachrichtenlosen Vermögenswerte den allgemeinen Verjährungsvorschriften. Namentlich die Nachlässigkeit des Mitarbeiters eines Finanzintermediärs oder eine vorübergehende Arbeitsüberlastung könnten ausnahmsweise dazu führen, dass ein Vermögenswert der Nachrichtenstelle etwas später als zwei Jahre nach dem Kontaktabbruch gemeldet wird (Art. 10 Einleitungssatz). Sollte es sich dabei um eine Leistung aus einer Lebensversicherung handeln, würde diese Verzögerung die Verjährung der Rechte der begünstigten Person nach sich ziehen, bevor überhaupt eine Meldung an die Nachrichtenstelle erfolgt wäre. Um diese unerwünschte Wirkung zu vermeiden, entzieht der Entwurf derartige Situation den Verjährungsvorschriften.

Artikel 13 beschränkt sich nicht auf Versicherungsleistungen. Trotz der zur Unverjährbarkeit von Depots ergangenen Rechtsprechung des Bundesgerichts (siehe Kap. 4)⁷¹, die auf zahlreiche Bankbeziehungen anwendbar ist, können die durch dieses Gesetz anvisierten Vermögenswerte Gegenstand eines anderen Vertrages sein (Terminanlage, Kollektivanlagevertrag usw.) und nach den ordentlichen Regeln verjähren.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass ein Finanzintermediär, der absichtlich einen Vermögenswert nicht nach Artikel 10 melden würde, um die Anwendung von Artikel 13 Absatz 1 zu vermeiden, einen Rechtsmissbrauch nach Artikel 2 Absatz 2 ZGB begehen würde und sich deshalb nicht auf die Verjährung berufen dürfte, um sich seinen Pflichten zu entziehen.

Den allgemeinen Verjährungsvorschriften kann man sich längstens während dreissig Jahren nach dem Kontaktabbruch «entziehen». Wenn nämlich trotz der Meldung an die Nachrichtenstelle nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 11 der Kontakt nach Ablauf der Frist von dreissig Jahren nicht wiederhergestellt werden konnte, muss der Finanzintermediär den Nettoerlös aus der Liquidation der nachrichtenlosen Vermögenswerte dem Bund abliefern (Art. 19). Mit dieser Übertragung erlöschen die Ansprüche des Kunden und aller Rechtsinhaber auf diese Vermögenswerte endgültig.

Absatz 3

Die Absätze 1 und 2 entziehen die nachrichtenlosen Vermögenswerte den allgemeinen Vorschriften über die Verjährung. Die Verjährungsfrist soll nach Wiederherstellung des Kundenkontakts nicht einfach weiter laufen, wie dies bei einem Stillstand nach Artikel 134 OR der Fall wäre. Es kann nämlich vorkommen, dass der Finanzintermediär infolge einer entschuldbaren oder unentschuldbaren Verspätung eine gewisse Zeit verstreichen lässt, manchmal bis zur Verjährung, bevor er die Vermögenswerte der Nachrichtenstelle meldet (Abs. 1) oder sie in seinem EDV-System markiert (Abs. 2). Würde die Verjährungsfrist nur

⁷¹ BGE 91 II 442; JdT 1966 I 338

unterbrochen, bestünde für die Rechtsinhaber die Gefahr, dass ihnen nur noch eine extrem kurze Frist zur Verfügung stehen würde, um ihre Ansprüche geltend zu machen, ja diese könnten bei der Wiederherstellung des Kontakts sogar wegen Fristablaufs ausgeschlossen sein. Deshalb sieht Absatz 3 vor, dass die Frist von neuem zu laufen beginnt, sobald der Kontakt wieder hergestellt ist. Ferner hat die Lösung nach Absatz 3 dieselbe Wirkung wie diejenige, die derzeit für die Banken gilt, wo die Vertragsbeziehungen nicht aufgelöst werden können und die Verjährung nicht zu laufen beginnen kann (faktischer Friststillstand), wenn der Kontakt zwischen der Bank und ihrem Kunden abgebrochen ist (BGE 91 II 442ff; siehe Kap. 4). Ist der Kontakt wieder hergestellt, stellt die Aushändigung eines Kontoauszugs oder eines Inventars der Vermögenswerte eine Schuldanerkennung dar, welche die Verjährung unterbricht, und demnach den Beginn einer neuen ordentlichen Verjährungsfrist auslöst (Art. 135 Bst. 1 und 137 Abs. 1 OR). Das gilt auch im Falle einer Vertragsauflösung.

Artikel 14 Nachrichtenstellen

Absatz 1

Die Aufgabe der Nachrichtenstellen besteht darin, Meldungen von Finanzintermediären und Gesuche von Personen entgegenzunehmen, die Ansprüche geltend machen wollen.

Die Anhörung von Finanzintermediären ergab, dass es nicht erwünscht ist, wenn alle diesem Gesetz unterstellten Finanzintermediäre eine einzige Nachrichtenstelle errichten oder sich einer einzigen Nachrichtenstelle anschliessen müssten. Eine solche Pflicht existiert daher jeweils nur für die einzelnen Kategorien von Finanzintermediären im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a–e. Manche Kategorien werden es jedoch wahrscheinlich als vorteilhaft erachten, die Dienste einer gemeinsamen Nachrichtenstelle in Anspruch zu nehmen. Man kann also erwarten, dass weniger als fünf Nachrichtenstellen entstehen werden. Um die Nachteile, die sich für die Rechtsinhaber aus dem Bestand mehrerer Nachrichtenstellen ergeben, teilweise auszugleichen, schreibt Absatz 4 die Pflicht zur Zusammenarbeit vor.

Im Versicherungsbereich errichten die Versicherungen zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben oft spezielle Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit (in Form von Vereinen) oder ohne (in Form von Pools [einfache Gesellschaften]) und vertrauen einer von ihnen als sogenannt geschäftsführender Versicherer das gemeinsame operationelle Management an (zum Beispiel: Schweizer Pool für die Versicherung von Nuklearrisiken, Schweizer Pool für die Luftfahrtversicherungen, Nationales Versicherungsbüro [Art. 74 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958⁷²] oder Nationaler Garantiefonds [Art. 76 SVG]). Wenn sich die Versicherungen dazu entschliessen, ihre eigene Nachrichtenstelle zu gründen, können sie dies in Form einer solchen Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit und einem geschäftsführenden Versicherer regeln. Die Massnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten wären in diesem Fall vertraglich zwischen der Einrichtung und dem geschäftsführenden Versicherer zu regeln.

⁷² Strassenverkehrsgesetz, SVG; SR 741.01

Die Nachrichtenstellen können auch mit der Kollektivverwaltung nachrichtenloser Vermögenswerte beauftragt werden (Art. 27 Abs. 1 Bst. e). Im Verhältnis zum Rechtsinhaber bleibt dabei aber der Finanzintermediär in der Schuldnerposition.

Absatz 3

Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz⁷³ legt die Voraussetzungen fest, unter denen Privatpersonen Personendaten, welche die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verletzen könnten, bearbeiten dürfen. Namentlich wenn es um die Bearbeitung besonders schützenswerter Daten und Persönlichkeitsprofile geht, wird dafür eine formelle gesetzliche Grundlage verlangt (Art. 17 Abs. 2 DSG). Diese formelle gesetzliche Grundlage ist vor allem erforderlich, um die Unterlagen einer Lebensversicherung zu bearbeiten, die oft Informationen über den Gesundheitszustand der versicherten Person enthalten. Die Formulierung von Absatz 3 lehnt sich an diejenige von Artikel 84 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung⁷⁴ an. Sie entspricht auch der Praxis des Nationalen Versicherungsbüros und des Nationalen Garantiefonds.

Absatz 4

Die Nachrichtenstellen können sich die aktuelle Zusammenarbeit zwischen der zentralen Anlaufstelle Schweizer Banken und der Zentralstelle 2. Säule sowie der zentralen Ausgleichsstelle (AHV) zum Vorbild nehmen. Die zentrale Anlaufstelle Schweizer Banken verweist die Gesuchsteller an diese beiden Anlaufstellen und überreicht ihnen eine Informationsbroschüre zu diesem Thema, es sei denn, das Vorhandensein von Vorsorgeguthaben sei von Anfang an ausgeschlossen.

Die Nachrichtenstellen müssen im Rahmen ihrer Zusammenarbeit das einheitliche Berufsgeheimnis nach Artikel 33 des Entwurfs einhalten.

Artikel 15 Recht auf Auskunft

Basierend auf den Meldungen der Finanzintermediäre erteilen die Nachrichtenstellen den gebührend legitimierten Rechtsinhabern Auskunft über das Vorhandensein allfälliger, ihnen gehörender Vermögenswerte, sowie über die Identität des oder der Finanzintermediäre, bei denen sie ihre Ansprüche geltend machen können. Das Auskunftsrecht mit den Modalitäten nach Artikel 15 und 16 bildet gegenüber Artikel 8 und 9 DSG eine *lex specialis*. Ein Rechtsinhaber kann sich somit nicht auf das DSG berufen, um sich den für nachrichtenlose Vermögenswerte geltenden Voraussetzungen und Verfahren zu entziehen.

⁷³ Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1

⁷⁴ Krankenversicherungsgesetz, KVG; SR 832.10

Artikel 16 Verfahren

Aus Datenschutzgründen und infolge des Berufsgeheimnisses der Finanzintermediäre – namentlich weil das Bankgeheimnis und das Berufsgeheimnis der Effekthändler einen verstärkten Schutz genießt – legt das Gesetz bestimmte Voraussetzungen fest, unter denen die Auskunftserteilung obligatorisch ist, sowie das entsprechende Verfahren. Die Expertenkommission stützte sich bei der Ausarbeitung des Verfahrens auf die Erfahrungen des Ombudsmanns der Schweizer Banken seit 2000 sowie auf diejenigen des Schiedsgerichts für nachrichtenlose Vermögenswerte in der Schweiz zwischen 1997 und 2001.

Artikel 16 erwähnt keine Beschwerdemöglichkeiten gegen den Entscheid der Nachrichtenstelle, mit dem eine Auskunft über die Identität eines Finanzintermediärs erteilt oder verweigert wird. Es gelten daher die allgemeinen Regeln des Zivilprozessrechts. Sie stehen einer Klage des Finanzintermediärs, über den Auskunft erteilt werden soll, bzw. der Person, die glaubt, ein Recht auf Auskunftserteilung zu haben, nicht im Weg. Beklagte ist in beiden Fällen die Nachrichtenstelle. Auch der Erlass vorsorglicher Massnahmen könnte unter Umständen in Betracht kommen.

Absatz 1

Der Gesuchsteller, der nachrichtenlose Vermögenswerte zu lokalisieren versucht, muss seine Eigenschaft als Rechtsinhaber nach Artikel 3 Buchstabe d begründen. Wenn er beispielsweise versucht, sein Sparkonto (Art. 3 Bst. a) oder eine Lebensversicherungspolice, die ihn begünstigt (Art. 3 Bst. b), wieder zu finden, so genügt es, dass er gegenüber der zuständigen Nachrichtenstelle seine Identität nachweisen kann. Die meisten Gesuchsteller sind auf der Suche nach nachrichtenlosen Vermögenswerten, auf die sie in ihrer Eigenschaft als Erben einer identifizierten Person («Universalrechtsnachfolger», Art. 3 Bst. d) Ansprüche anmelden. In einem solchen Fall muss der Gesuchsteller den Beweis erbringen – grundsätzlich in Form einer Erbescheinigung oder einer anderen offiziellen Bescheinigung – dass er der Erbe derjenigen Person ist, von der er seine Ansprüche ableitet. Hingegen muss er nicht nachweisen können, dass er der Alleinerbe ist, denn gemäss ständiger Rechtsprechung⁷⁵ hat jeder Erbe das Recht, sich über das Erbschaftsvermögen informieren zu lassen. Der Umfang der Rechte des Gesuchstellers wird nicht von der Nachrichtenstelle, sondern vom Finanzintermediär als Verwahrer der nachrichtenlosen Vermögenswerte überprüft; gegebenenfalls beurteilt der Zivilrichter die Anspruchsberechtigung (Abs. 4 weiter unten).

Absätze 2 und 3

Nachdem die Nachrichtenstelle die Legitimation des Gesuchstellers überprüft hat, sucht sie nach Übereinstimmungen zwischen dem Gesuchsteller bzw. derjenigen Person, von der er seinen Anspruch ableitet, und den von den Finanzintermediären gemeldeten Kunden, begünstigten Personen oder Vertretern. Bei jeder festgestellten Übereinstimmung

⁷⁵ BGE 89 II 87 Erw. 6

konsultiert die Nachrichtenstelle den betreffenden Finanzintermediär; soweit nötig, lässt sie sich die für die Überprüfung erforderlichen Unterlagen aus dem Dossier zustellen. Der Austausch von Informationen und Schriftstücken zwischen der Nachrichtenstelle und dem betreffenden Finanzintermediär stellt kein Problem dar, weil die Nachrichtenstelle und ihr Personal durch das Berufsgeheimnis gebunden sind, das mindestens so streng ist wie das der angeschlossenen Finanzintermediäre (Art. 33).

Wird die Nachrichtenstelle bei ihrer Überprüfung fündig, informiert sie den Gesuchsteller über die Existenz nachrichtenloser Vermögenswerte und nennt ihm die Identität der betreffenden Finanzintermediäre. Ohne diese Informationen ist ein Gesuchsteller nicht in der Lage, seine Rechte geltend zu machen. Aus diesem Grund liegt der Entscheid über die Weiterleitung dieser Information bei der Nachrichtenstelle. Sie darf gegebenenfalls eine solche Auskunft auch gegen den Willen des betreffenden Finanzintermediärs erteilen.

Absatz 4

Der Entscheid, ohne den der Gesuchsteller seine Ansprüche gegenüber dem betroffenen Finanzintermediär nicht geltend machen kann, bedeutet jedoch nicht, dass diese Ansprüche tatsächlich begründet sind, oder wenn sie es sind, dass der Gesuchsteller als Einziger Anspruch auf die hinterlegten Vermögenswerte hat. Es ist Sache des Finanzintermediärs, das Vorhandensein und den Umfang der Rechte des Gesuchstellers zu überprüfen. Im Falle einer unlösbaren Meinungsverschiedenheit zwischen dem angeblichen Rechtsinhaber und dem Finanzintermediär wird jede Partei den zuständigen Zivilrichter anrufen können. Der Entscheid der Nachrichtenstelle, mit dem sie dem Gesuchsteller über die Existenz nachrichtenloser Vermögenswerte sowie die Identität des Finanzintermediärs Auskunft gibt, greift dem Ausgang des Zivilprozesses zwischen dem Gesuchsteller und dem Finanzintermediär also nicht vor.

Absatz 5

Die Nachrichtenstelle kann für die Prüfung des Gesuchs Kostenersatz verlangen. Die Höhe dieser Gebühr wird im Rahmen der Selbstregulierung festgelegt werden müssen. Die Selbstregulierung kann auch Fälle vorsehen, bei denen die Nachrichtenstelle freiwillig oder obligatorisch auf die Erhebung einer Gebühr verzichtet.

Artikel 17 Beendigung der Geschäftstätigkeit eines Finanzintermediärs

Absatz 1

Artikel 17 Absatz 1 gilt für den Fall der freiwilligen Beendigung der Geschäftstätigkeit eines Finanzintermediärs nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a bis e.

Absatz 2

Der Finanzintermediär, der die nachrichtenlosen Vermögenswerte eines andern Finanzintermediärs übernimmt und damit einen Beschluss der Aufsichtsbehörde vollzieht, hat Anspruch auf eine angemessene Entschädigung. Diese Bestimmung verleiht der

zuständigen Aufsichtsbehörde auch das Recht, die Übertragung der betreffenden Vermögenswerte auf einen anderen Finanzintermediär anzuordnen. Für den Fall, dass die Übernahme der nachrichtenlosen Vermögenswerte auf rein vertraglicher Basis, das heisst ohne Intervention der Aufsichtsbehörde, erfolgt, wird der Anspruch auf eine angemessene Entschädigung nicht geregelt, weil die beiden Finanzintermediäre in einem solchen Fall die finanziellen Auswirkungen der Übertragung im Rahmen der Vertragsfreiheit regeln.

Am 1. Juli 2004 treten die neuen Artikel 33 ff BankG und 36a BEHG in Kraft, welche die Liquidation insolventer Banken oder Effektenhändlernregeln⁷⁶. Die EBK wird zur Behörde, welche die Liquidation anordnet. Sie trifft zudem die nötigen Anordnungen zur Schliessung des Verfahrens trifft. Darunter fallen auch Entscheide über die Übertragung von nachrichtenlosen Vermögenswerten auf eine andere Bank gegen Zusprechung einer angemessenen Entschädigung.

Artikel 18 Beendigung der Geschäftstätigkeit einer Versicherung; Übertragung des Versicherungsbestandes

Absatz 1

Diese Bestimmung stützt sich auf Artikel 39 VAG (bzw. Art. 60 E-VAG⁷⁷), welcher die Zustimmung der Aufsichtsbehörde zur freiwilligen Übertragung des ganzen oder teilweisen schweizerischen Versicherungsbestands auf eine andere aufsichtspflichtige Versicherung vorschreibt. Die Aufsichtsbehörde muss sich insbesondere vergewissern, dass die Interessen der Versicherten einschliesslich der begünstigten Personen, deren Spur sich verloren hat, insgesamt gewahrt bleiben (Art. 39 Abs. 3 VAG bzw. Art. 60 Abs. 1 E-VAG).

Absatz 2

Mit dieser Bestimmung wird die Übertragung nachrichtenloser Vermögenswerte infolge einer unfreiwilligen Beendigung der Geschäftstätigkeit geregelt.

Die Liquidation einer Lebensversicherung richtet sich nach einem Verfahren sui generis. Die Policeninhaber werden aus einem Spezialfonds entschädigt (Sicherungsfonds nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1930 über die Sicherstellung von Ansprüchen aus Schweizer Lebensversicherungen⁷⁸ oder gebundenes Vermögen gemäss Art. 17 E-VAG⁷⁹), noch bevor das Zwangsliquidationsverfahren beginnt. Die Policeninhaber werden also noch vor den privilegierten Gläubigern nach dem Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs⁸⁰ entschädigt, und ihre Forderungen sind nicht Teil der Konkursmasse. Bei der Konkurseröffnung verbleiben nur noch die nachrichtenlosen Forderungen aus Lebensversicherungen im Portefeuille der liquidierten Versicherung.

⁷⁶ BBI 2002 8117; AS 2004 2767

⁷⁷ Entwurf Versicherungsaufsichtsgesetz, E-VAG; BBI 2003 3894

⁷⁸ Sicherstellungsgesetz, SG; SR 961.03

⁷⁹ Entwurf Versicherungsaufsichtsgesetz, E-VAG; BBI 2003 3880

⁸⁰ Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, SchKG; SR 281.1

Absatz 3

Siehe Kommentar zu Artikel 17 Absatz 2 über die angemessene Entschädigung zu Gunsten der übernehmenden Versicherung, welche von der Aufsichtsbehörde zur Übernahme der nachrichtenlosen Vermögenswerte verpflichtet wurde.

Artikel 19 Ablieferung der Vermögenswerte und Befreiung des Finanzintermediärs

Absatz 1

Diese Bestimmung tangiert die Eigentumsgarantie der Rechtsinhaber, die ihre Ansprüche verlieren, ohne eine Entschädigung geltend machen zu können. Der Schutz des Eigentums gilt jedoch nicht absolut, und die Unsicherheit, die sich aus der Nachrichtenlosigkeit der Vermögenswerte ergibt, soll nicht zeitlich unbefristet fort dauern. Es sei daran erinnert, dass gemäss schweizerischem Recht die Forderungen – eine der Hauptkategorien der vom Entwurf erfassten Vermögenswerte – nach Ablauf einer gewissen Zeit verjähren. Zudem führte der Gesetzgeber mit der Revision des BVG vom 3. Oktober 2003 ebenfalls eine Verwirkung der Ansprüche auf nachrichtenlose Vorsorgeguthaben ein; dort tritt die Verwirkung ein, sobald der Versicherte 100 Jahre alt wird oder geworden wäre (siehe Kap. 1.2.5). Zum Vergleich sei noch angemerkt, dass weitere Bestimmungen des schweizerischen Zivilrechts nach einer Frist von 30 Jahren einen definitiven Untergang des Eigentums an beweglichen oder unbeweglichen Sachen vorsehen. Eine Erbschaftsklage gegen einen bösgläubigen Besitzer verjährt zum Beispiel nach 30 Jahren (Art. 600 Abs. 2 ZGB). Ein nicht im Grundbuch aufgenommenes Grundstück kann nach Ablauf von 30 Jahren durch ausserordentliche Ersitzung erworben werden (Art. 662 ZGB). Das neue Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über den internationalen Kulturgütertransfer⁸¹ enthält ebenfalls eine dreissigjährige Frist.

Eine Verwirkungsfrist von dreissig Jahren scheint im vorliegenden Fall also angemessen. Es ist auch daran zu erinnern, dass die Verwirkung erst nach Abschluss eines vollständigen Verfahrens eintritt (präventive Massnahmen zur Verhinderung des Kontaktabbruchs, Nachforschungen im Falle des Kontaktabbruchs, Meldung nachrichtenloser Vermögenswerte an die Nachrichtenstelle). Ausnahmeregelungen für bestimmte Arten von Vermögenswerten sind nicht wünschenswert: Wird die Verwirkungsfrist von der politische Behörde für zu kurz erachtet, ist die Expertenkommission der Ansicht, dass sie für alle nachrichtenlosen Vermögenswerte verlängert werden sollte.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass eine Lösung wie sie beispielsweise in Irland und in den Vereinigten Staaten gilt (siehe Kap. 5) und welche eine Befreiung der Finanzintermediäre und eine Ablieferung der Vermögenswerte an den Staat nach sehr kurzer Zeit ermöglicht, zur Folge hat, dass der Rechtsinhaber seine Ansprüche gegenüber dem Staat zeitlich unbefristet geltend machen kann. Diese Lösung schiebt das Problem nur auf und ist für das Schweizer Recht nicht wünschenswert.

⁸¹ Kulturgütertransfergesetz, KGTG; SR 444.1, das 2004 in Kraft treten wird (BBI 2003 4475, BBI 2002 535).

Den Ausgangspunkt der Frist von dreissig Jahren nach Artikel 19 bildet der Kontaktabbruch nach Artikel 6 des Entwurfs und nicht der letzte tatsächliche Kontakt mit dem Kunden.

Der Finanzintermediär liefert dem Bund nur den Gelderlös aus der Liquidation der nachrichtenlosen Vermögenswerte ab. Die Kosten können vom Liquidationserlös abgezogen werden. Dabei scheint auch denkbar, dass die Ablieferung periodisch erfolgen kann. Die Modalitäten können im Rahmen der Selbstregulierung im Einvernehmen mit dem Bund geregelt werden.

Der Finanzintermediär hat das Recht, die nicht verwertbaren Gegenstände zu vernichten, weil sie keinen Handelswert besitzen (Briefe, Fotografien, usw.). Dabei ist nicht auszuschliessen, dass im öffentlichen Recht der Verwertung und Vernichtung gewisser Gegenstände Grenzen gesetzt sein könnten, z. B. im Bereich des Kulturgüterschutzes. Die Vernichtung der nachrichtenlosen Vermögenswerte nach Ablauf der Frist von dreissig Jahren führt zum endgültigen Erlöschen der Ansprüche aller Rechtsinhaber auf diese Vermögenswerte, und der Finanzintermediär kann gerichtlich nicht mehr für die vernichteten Vermögenswerte haftbar gemacht werden.

Absatz 2

Die Vertreter der betroffenen Kreise haben geltend gemacht, dass die von den Finanzintermediären für die Nachforschungen in Abzug gebrachten Kosten (Art. 8 Abs. 2), die von den Nachrichtenstellen erhobenen Gebühren (Art. 16 Abs. 5) sowie die Vergütung für die Verwaltung nachrichtenloser Vermögenswerte im mutmasslichen Interesse des Rechtsinhabers (Art. 12) nicht ausreichen, um die Kosten zu decken, die insgesamt durch die Bearbeitung, die Aufbewahrung und die Rückgabe der nachrichtenlosen Vermögenswerte verursacht werden. Abzugsfähig sind namentlich die Beiträge der Finanzintermediäre zur Finanzierung ihrer Nachrichtenstelle sowie allfällige Kosten für die Verwertung der nachrichtenlosen Vermögenswerte oder für die Saldierung des Kontos. Fallen solche Kosten an, dann scheint es legitim, sie aus dem Liquidationserlös der nachrichtenlosen Vermögenswerte vor ihrer Ablieferung an den Bund zu decken. Artikel 19 Absatz 2 ermöglicht eine solche Lösung. Die Berechnungsweise und ihre Berechtigung müssen im Rahmen der Selbstregulierung (Art. 27 Abs. 1 Bst. d) und unter der Kontrolle der Aufsichtsbehörde (Art. 27 Abs. 2) erfolgen. Bezüglich der Kosten der Nachrichtenstellen und deren Finanzierung sei auch auf den Kommentar zu Artikel 27 verwiesen.

Absatz 4

Mit der Ablieferung der Vermögenswerte an den Bund erlöschen nach Artikel 19 Absatz 3 die Ansprüche aller Rechtsinhaber endgültig. Demzufolge ist es nicht mehr nötig, die Unterlagen zu diesen Vermögenswerten aufzubewahren, um sie dem Bund abzuliefern. Der Finanzintermediär hat also das Recht, sie zu vernichten. Mit der Vernichtung dieser Unterlagen nach Ablauf der Frist von dreissig Jahren erlöschen die Ansprüche aller

Rechtsinhaber auf diese Unterlagen endgültig und der Finanzintermediär kann wegen ihrer Vernichtung nicht mehr gerichtlich belangt werden.

Artikel 20 Aufteilung

Absatz 1

Die Frage der Aufteilung des Nettoerlöses aus den Vermögenswerten, der dem Bund nach Artikel 19 abgeliefert werden muss, ist politischer Natur. Sie wird vom Ergebnis der Volksabstimmung vom 22. September 2002 beeinflusst, als die Vorschläge der Regierung über die Zuweisung des Verkaufserlöses der überschüssigen Goldreserven der SNB an die Stiftung Solidarität Schweiz (siehe Kap. 1.2.7) abgelehnt wurden. Nach dieser Volksabstimmung scheint die Lösung einer Übertragung an eine humanitäre Stiftung oder an ein Hilfswerk politisch keine Chancen mehr zu haben.

Die Expertenkommission schlägt vor, den Nettoerlös der Vermögenswerte zwischen dem Bund und den Kantonen hälftig aufzuteilen. Die Kantone haben nach dem geltenden Artikel 466 ZGB Anspruch auf denjenigen Anteil an diesen Vermögenswerten, der ihnen in ihrer Eigenschaft als Universalerben eines Nachlasses ohne Erben zusteht, falls der Erblasser in der Schweiz niedergelassen war. Es gibt allerdings keine Statistik darüber, welchem Anteil diese Vermögenswerte entsprechen.

Absatz 2

Bei der Frage nach den Kriterien, nach denen diese Vermögenswerte unter den Kantonen aufgeteilt werden sollen, hat sich die für die Beteiligung der Kantone an den SNB-Gewinnen geltende Lösung bewährt und wird deswegen als gerecht erachtet (Verordnung vom 7. Dezember 1992 über die Verteilung der den Kantonen zufallenden Anteile am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank⁸²).

6. Abschnitt Unabhängige Vermögensverwalter

Weil sie keiner prudentiellen Aufsicht unterstellt sind, unterstehen die unabhängigen Vermögensverwalter dem Gesetz nur teilweise (siehe Art. 1 Bst. f). Für die unabhängigen Vermögensverwalter gelten zum Beispiel direkt Artikel 1 Absatz 2, Artikel 2 bis 6, Artikel 8 und 9, Artikel 10 Absatz 1 Buchstaben a, b, c und e, Artikel 12 Absatz 1 erster Satz, Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 21, Artikel 22 Absatz 1 und 3, Artikel 23, Artikel 32, Artikel 34 sowie Artikel 36 bis 39. Zudem finden Artikel 13 bis 16 sowie Artikel 19 und 20 auf die von unabhängigen Vermögensverwaltern verwalteten Vermögenswerte Anwendung. Dem Depositär obliegen die Pflichten nach Artikel 19. Er ist am besten geeignet, sich um die Liquidation der nachrichtenlosen Vermögenswerte, um die Ablieferung des Nettoerlöses an den Bund und um den Kostenersatz zu kümmern, weil er im Gegensatz zum unabhängigen Vermögensverwalter befugt ist, mit den betreffenden Vermögenswerten direkt Geschäfte vorzunehmen.

⁸² Verordnung über die Verteilung der den Kantonen zufallenden Anteile am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank, SR 951.181

Da sie keine staatlich beaufsichtigte Nachrichtenstelle errichten können, um sich ihr anzuschließen und ihr die nachrichtenlosen Vermögenswerte zu melden, sind die unabhängigen Vermögensverwalter von der Meldepflicht befreit (Art. 22 Abs. 1 Bst. a *e contrario*). Um zu vermeiden, dass die von ihnen verwalteten Vermögenswerte dem Gesetzesmechanismus entgehen, müssen die unabhängigen Vermögensverwalter jedoch die Depositäre über die Existenz der nachrichtenlosen Vermögenswerte informieren, wenn die ihnen nach Artikel 21 vorgeschriebenen Nachforschungen erfolglos geblieben sind, spätestens aber zwei Jahre nach dem Kontaktabbruch (Art. 22 Abs. 1 Bst. c, in Art. 36 gesetzlich unter Strafe gestellt). Der Depositär (bei dem es sich obligatorisch um eine Bank oder einen diesem Gesetz unterstellten Effekthändler handelt) muss nicht, kann aber bei den Nachforschungen mitwirken, welche ausschliesslich dem unabhängigen Vermögensverwalter obliegen (Art. 21 zweiter Satz). Sobald der Depositär vom unabhängigen Vermögensverwalter über die Existenz nachrichtenloser Vermögenswerte informiert wurde, kann er darauf verzichten, selbst Nachforschungen nach Artikel 8 und 9 anzustellen und direkt die Massnahmen nach Artikel 10 Absatz 1 ergreifen (Art. 22 Abs. 2). Der Depositär wird insbesondere seiner Nachrichtenstelle die Vermögenswerte melden müssen. Der unabhängige Vermögensverwalter ist von den übrigen Verpflichtungen nach Abschnitt zwei des Gesetzesentwurfs nicht befreit und muss namentlich die Massnahmen nach Artikel 10 Buchstaben a, b, c und e treffen (Art. 22 Abs. 1 Bst. a, nach Art. 36 gesetzlich unter Strafe gestellt) und die Vermögenswerte im mutmasslichen Interesse des Rechtsinhabers verwalten (Art. 12 Abs. 1 erster Satz laut Verweis in Art. 22 Abs. 1 Bst. b, ebenfalls nach Art. 36 gesetzlich unter Strafe gestellt). Der unabhängige Vermögensverwalter und der Depositär werden sich ferner gegenseitig informieren müssen, wenn der Kontakt zum Kunden wieder hergestellt ist oder wenn ein vermuteter Rechtsinhaber Ansprüche auf die nachrichtenlosen Vermögenswerte geltend macht, beispielsweise in der Form eines Auskunftsbegehrens im Sinne von Artikel 15 und 16 des Entwurfs (Art. 22 Abs. 3).

Artikel 23 Beendigung der Geschäftstätigkeit

Artikel 23 ist Artikel 17 nachgebildet. Bei Beendigung der Geschäftstätigkeit muss der unabhängige Vermögensverwalter bezüglich nachrichtenloser Vermögenswerte dafür sorgen, dass der Despositär oder ein anderer Vermögensverwalter das Vertragsverhältnis übernimmt. Bei Nichteinhaltung dieser Pflicht setzt sich der unabhängige Vermögensverwalter dem Risiko aus, dafür vom Rechtsinhaber haftbar gemacht zu werden. Eine strafrechtliche Sanktionierung ist in Artikel 36 nicht vorgesehen, könnte aber in Erwägung gezogen werden, umso mehr, als die unabhängigen Vermögensverwalter, anders als die übrigen Finanzintermediäre (Art. 17), keiner prudentiellen Aufsicht unterstehen. Es darf davon ausgegangen werden, dass der Kunde an der Weiterführung der Vermögensverwaltung interessiert ist und nicht möchte, dass seine Vermögenswerte ohne eine solche Verwaltung bleiben. Da die unabhängigen Vermögensverwalter keiner prudentiellen Aufsicht unterstellt sind, verlangt Artikel 23, dass der Nachfolger „geeignet“ ist, die Vertragsbeziehung zu übernehmen. Die Auswahl muss sorgfältig erfolgen und Gewähr dafür bieten, dass die Vertragsbeziehung im Kundeninteresse weitergeführt wird.

7. Abschnitt Vorschriften für die Inhaber fremder Vermögenswerte

Die Rechtfertigung des freiwilligen Mechanismus nach Artikel 24 und 25 wird im Kommentar zu Artikel 1 Absatz 3 des Entwurfs erläutert. Dieser freiwillige Mechanismus wird der Initiative des Inhabers von Vermögenswerten überlassen und hängt von der Zusage eines Finanzintermediärs nach Artikel 1 Absatz 1 ab. Dieser Mechanismus könnte namentlich dem Bedürfnis eines Rechtsanwalts, eines Notars oder einer anderen Vertrauensperson entsprechen, weil ihm oder ihr, ohne zur Kategorie der Finanzintermediäre nach Artikel 1 Absatz 1 zu gehören, Vermögenswerte anvertraut wurden, die den rechtmässigen Rechtsinhabern nicht mehr zurückgegeben werden können. In der Praxis wird sich weisen, ob ein entsprechender Bedarf besteht oder nicht, und ob die Finanzintermediäre ein ökonomisches Interesse daran haben, solche Vermögenswerte anzunehmen. Die Voraussetzungen für die Übertragung von Vermögenswerten und dementsprechend für die Befreiung des Inhabers (Art. 25 Abs. 2) bieten Gewähr, dass dieser Mechanismus nicht missbraucht werden kann, um sich den ordentlichen Verpflichtungen eines Schuldners zu entziehen.

Artikel 26 Aufsichtsbehörden

Die Kategorien der Finanzintermediäre nach Buchstaben a und b und ihre Nachrichtenstellen unterstehen der Aufsicht der EBK beziehungsweise des BPV.

Für die Schweizerische Post und ihre Abteilung PostFinance (Bst. c) liegt der Fall etwas anders. Auf dem Gebiet der Bekämpfung der Geldwäscherei wird die Post von der SRO der Schweizerischen Post (SRO Post) überwacht, welche ihrerseits unter der Oberaufsicht der Kontrollstelle steht. Das UVEK übt hier keine Aufsichtsfunktion aus. Ausserhalb des Geldwäschereigesetzes sind die Tätigkeiten der Abteilung PostFinance keiner prudentiellen Aufsicht unterstellt, die derjenigen der EBK oder des BPV vergleichbar wäre. Die vom Bundesrat an das UVEK delegierte Aufsicht beschränkt sich auf eine allgemeine Aufsicht ohne Prüfung von Einzelfällen, was der Schweizerischen Post viel Autonomie belässt. Diese Aufsicht ist im PG und POG verankert. Es ist mittelfristig jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Finanzabteilung PostFinance der Schweizerischen Post der Aufsicht der neuen integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörde (FINMA) unterstellt wird. Aus dieser Optik ist es sinnvoll, die bestehende Struktur der SRO Post zu nutzen, um die direkte Aufsicht über die nachrichtenlosen Vermögenswerte zu gewährleisten, statt eine neue Struktur zu schaffen. Die Besonderheit der Schweizerischen Post führt dazu, dass die Oberaufsicht in Sachen nachrichtenlose Vermögenswerte dem Bundesrat übertragen werden muss, welcher die Einzelheiten regeln wird.

Artikel 27 Selbstregulierung

Das EFD hat die Expertenkommission insbesondere damit beauftragt, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, der die Rahmenbedingungen der staatlich beaufsichtigten Selbstregulierung festlegt. Damit wird den in der Vernehmlassung formulierten Anliegen Rechnung getragen.

Es gibt zahlreiche Gesetze, die ein Selbstregulierungssystem vorsehen, das von einer Aufsichtsbehörde genehmigt werden muss. Das ist, nach unterschiedlichen Modalitäten, für die Sicherung der Bankeinlagen gemäss den neuen Bestimmungen des Bankengesetzes⁸³ der Fall, für die Zulassung von Effekten zum Handel (Kotierung) und die Regelung des Börsenmarktes nach BEHG sowie für die Konkretisierung der Pflichten der Finanzintermediäre nach GwG.

Artikel 27 besagt, dass die repräsentativen Berufsorganisationen jeder Kategorie von Finanzintermediären ihren eigenen Reglementsentwurf ausarbeiten und der für diese Kategorie zuständigen Aufsichtsbehörde zur Genehmigung unterbreiten.

Artikel 27 nennt die Hauptpunkte, zu denen sich der Reglementsentwurf äussern muss. Im Wesentlichen geht es darum, die gesetzlichen Pflichten der Finanzintermediäre zu konkretisieren und die Nachrichtenstelle, ihre Finanzierung und ihre Arbeitsweise zu organisieren. Die Selbstregulierung kann die meisten Vorschriften konkretisieren, muss dabei allerdings die Mindestanforderungen des Gesetzes einhalten. Raum für Selbstregulierung besteht beispielsweise in Bezug auf die Konkretisierung der Aktenaufbewahrung (Art. 5 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 1 Bst. e) oder bei der Regelung zur Verwaltung nachrichtenloser Vermögenswerte (Art. 12).

Im Rahmen der Selbstregulierung wird namentlich die Finanzierung der einzelnen Nachrichtenstellen zu regeln sein. Ein Teil der Kosten lässt sich durch die Gebühren decken, die bei den Gesuchstellern für die Bearbeitung des Gesuchs erhoben werden (siehe Art. 16 Abs. 5). Der Rest muss von den der Nachrichtenstelle angeschlossenen Finanzintermediären übernommen werden; die entsprechenden Modalitäten werden im Rahmen der Selbstregulierung festgelegt. Die Gebühren und Beiträge, welche die Finanzintermediäre den Nachrichtenstellen bezahlen, sind zwei Elemente, die es bei der Festlegung der durch die Nachrichtenlosigkeit verursachten Kosten zu berücksichtigen gilt. Diese Kosten dürfen vom Liquidationserlös abgezogen werden, der dem Bund nach Ablauf der Frist von dreissig Jahren abgeliefert werden muss (siehe Art. 19 Abs. 2), weil sie durch die bisher von den Vermögenswerten abgezogenen Kosten und Gebühren nicht gedeckt sind.

Die Frist, innert welcher der Reglementsentwurf der Aufsichtsbehörde unterbreitet werden muss, ist in den Übergangsbestimmungen verankert (Art. 38 Abs. 1).

Artikel 28 Aufsicht über die Finanzintermediäre

Die Aufsicht über die verschiedenen Kategorien von Finanzintermediären wird von den in den Spezialgesetzen zur Wahrnehmung der prudentiellen Aufsicht jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden ausgeübt. Die Aufsicht richtet sich gemäss Verweisung in Artikel 28 nach diesen spezialgesetzlichen Normen.

Was die Schweizerische Post anbelangt, so wird die den zuständigen Behörden überbundene prudentielle Aufsicht noch zu reglementieren sein (Art. 26 Bst. c).

⁸³ Artikel 37h des revidierten Bankengesetzes vom 3. Oktober 2003, BBl 2003 6791

Artikel 29 Aufsicht über die Nachrichtenstellen

Die Kosten für die Beaufsichtigung der Nachrichtenstellen sind Teil der allgemeinen Aufsichtskosten. Ihre Finanzierung erfolgt nach den spezialgesetzlichen Vorschriften.

Artikel 32 Haftung

Artikel 32 legt fest, dass der Finanzintermediär gegenüber den Rechtsinhabern für die Nicht- oder Schlechterfüllung seiner Pflichten aus diesem Gesetz haftet. Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, dass das Gesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte dem Schutz der Interessen der Kunden und der Rechtsinhaber dient. Artikel 32 ist jedoch keine selbstständige Haftungsnorm, sondern verweist nur auf die allgemeinen Vorschriften des OR.

Artikel 33 Berufsgeheimnis der Nachrichtenstellen

Indem Artikel 33 in Bezug auf das Berufsgeheimnis für alle Nachrichtenstellen ein einheitliches System schafft, soll ihr Zusammenschluss vereinfacht werden. Die Formulierung von Artikel 33 ist den Artikeln 47 BankG und 43 BEHG nachgebildet, ausser dass die Anstiftung im Rahmen von Artikel 33 nicht strafbar ist.

Artikel 34 Erstattung und Bearbeitung von Meldungen

Auf strafrechtlicher Ebene ist das mit dieser Bestimmung gewährte Recht nicht als allgemeine Erlaubnis zur Verbreitung vertraulicher Informationen aufzufassen. Vielmehr wird ein Rechtfertigungsgrund geschaffen, der die Widerrechtlichkeit eines Verhaltens aufhebt, das sonst als Verletzung des Bankgeheimnisses (Art. 47 BankG), des Berufsgeheimnisses der Nachrichtenstellen (Art. 33), des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB) oder des Berufsgeheimnisses von Rechtsanwälten, Verteidigern, Notaren und nach Obligationenrecht zur Verschwiegenheit verpflichteten Revisoren sowie ihren Hilfspersonen (Art. 321 StGB) zu qualifizieren wäre. Erfolgt die Erstattung oder Bearbeitung der gesetzlich vorgeschriebenen Meldung ohne die nach den Umständen geforderte Sorgfalt, können nur jene Verletzungen des Amts- oder Berufsgeheimnisses geahndet werden, die auch bei Fahrlässigkeit strafbar sind. Die allgemeinen Bestimmungen über den Sachverhaltsirrtum (Art. 19 StGB) haben ebenfalls Gültigkeit. Auch die vom unabhängigen Vermögensverwalter gelieferte Information nach Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe c ist eine Meldung im Sinne von Artikel 34.

Artikel 35 Strafbestimmungen für Finanzintermediäre

Die Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts müssen die Erfüllung der wichtigsten Pflichten gewährleisten, auf denen das gesetzlich geschaffene System beruht. So ist zum Beispiel zwingend vorgeschrieben, dass die von den Nachrichtenstellen verwalteten Datenbanken mit den Meldungen der Finanzintermediäre gespeisen werden müssen. Letztere müssen auch das Datum des Kontaktabbruchs registrieren, das den Beginn

zahlreicher gesetzlicher Fristen darstellt (siehe Art. 6), sowie Informationen über die Art des Kontaktabbruchs und die angestellten Nachforschungen, welche eine Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Pflichten der Finanzintermediäre ermöglichen. Ferner wären Nachforschungen durch die Rechtsinhaber ohne die Aufbewahrung der Unterlagen nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe e unmöglich. Schliesslich übernimmt die Markierung der nachrichtenlosen Vermögenswerte die Funktion einer Meldung, wenn diese nicht vorgeschrieben ist.

Die Bussenhöhe von 200 000 Franken wurde von Artikel 36 GwG übernommen.

Artikel 36 Strafbestimmungen für unabhängige Vermögensverwalter

Die Pflichten der unabhängigen Vermögensverwalter in diesem Entwurf unterscheiden sich von denjenigen der übrigen Finanzintermediäre. Deshalb braucht es Sonderbestimmungen, in denen die wichtigste Pflicht verankert wird; nämlich diejenige, die nachrichtenlosen Vermögenswerte dem Depositär zu melden, wenn die Nachforschungen erfolglos geblieben sind oder spätestens zwei Jahre nach Kontaktabbruch (Art. 22 Abs. 1 Bst. c), sowie die Pflicht, Massnahmen nach Artikel 10 Buchstaben a, b, c und e und nach Artikel 12 Absatz 1 erster Satz zu treffen (Art. 22 Abs. 1 Bst. a et b).

Artikel 38 Übergangsbestimmungen: Organisation

Der Entwurf sieht eine lange Übergangsfrist vor, die einerseits den Berufsorganisationen für die Errichtung der erforderlichen Strukturen und Reglemente und andererseits den Finanzintermediären für den Anschluss an die Nachrichtenstelle genügend Zeit lässt. Ferner müssen die Finanzintermediäre nachrichtenlose Vermögenswerte melden, die der obliatorischen Meldepflicht (Art. 10 Abs. 1 Bst. d) nach Artikel 39 unterstehen.

Artikel 39 Übergangsbestimmungen: Nachrichtenlose Vermögenswerte

Grundsätzlich unterstehen alle beim Inkrafttreten des Gesetzes existierenden und noch nicht verjährten nachrichtenlosen Vermögenswerte dem Gesetz. Je nach Dauer des Kontaktabbruchs seit Inkrafttreten des Gesetzes (weniger als zehn Jahre oder zwischen zehn und dreissig Jahren), müssen die Finanzintermediäre Nachforschungen anstellen oder können darauf verzichten. In beiden Fällen gilt Artikel 10 ff, wenn die Vermögenswerte als nachrichtlos qualifiziert werden müssen; d. h. sie sind der zuständigen Nachrichtenstelle zu melden und ihr Nettoerlös ist dreissig Jahre nach Kontaktabbruch dem Bund abzuliefern (Art. 19). Liegt der Kontaktabbruch mehr als dreissig Jahre zurück, wird der Erlös der nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d meldepflichtigen nachrichtenlosen Vermögenswerte dem Bund innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes abgeliefert. Die nicht meldepflichtigen Vermögenswerte werden innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes abgeliefert. Auf Grund der verfügbaren Dossiers wird ermittelt, in welchem Jahr genau der

Kontakt abgebrochen ist; fehlen solche Angaben, so wird das ausschlaggebende Datum des Kontaktabbruchs aufgrund aller anderen, dem Finanzintermediär bekannten Elemente geschätzt. Aus nachstehender Tabelle wird ersichtlich, welches System beim Inkrafttreten des Gesetzes nach Artikel 39 des Vorentwurfs gilt:

| | Vermögenswerte, deren Wert 100 Franken übersteigt oder nicht geschätzt werden kann (Art. 10 Abs. 1 Bst. d) | Vermögenswerte mit einem Wert bis zu 100 Franken (Art. 10 Abs. 1 Bst. d) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bei Inkrafttreten des Gesetzes verjährte Vermögenswerte (Art. 39 Abs. 1) | Das Gesetz gilt nicht. | |
| Kontaktabbruch liegt weniger als zehn Jahre zurück (Art. 39 Abs. 2) | <p>Im Verhältnis zum Vermögenswert angemessene Nachforschungen gemäss Art. 8 und 9, es sei denn, es wurden bereits solche angestellt.</p> <p>Meldung an die Nachrichtenstelle und andere Massnahmen nach Art. 10.</p> | <p>Im Verhältnis zum Vermögenswert angemessene Nachforschungen gemäss Art. 8 und 9, es sei denn, es wurden bereits solche angestellt.</p> <p>Keine Meldung an die Nachrichtenstelle, aber alle anderen Massnahmen nach Art. 10.</p> |
| Kontaktabbruch liegt mehr als zehn, aber weniger als dreissig Jahre zurück (Art. 39 Abs. 3) | <p>Keine Nachforschungen.</p> <p>Meldung an die Nachrichtenstelle und andere Massnahmen nach Art. 10.</p> | <p>Keine Nachforschungen.</p> <p>Keine Meldung an die Nachrichtenstelle, aber alle anderen Massnahmen nach Art. 10.</p> |
| Kontaktabbruch liegt mehr als dreissig Jahre zurück (Art. 39 Abs. 4) | <p>Keine Nachforschungen.</p> <p>Meldung an die Nachrichtenstelle und andere Massnahmen nach Art. 10.</p> <p>Liquidation fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes und Ablieferung an den Bund.</p> | <p>Keine Nachforschungen.</p> <p>Weder Meldung an die Nachrichtenstelle, noch andere Massnahmen nach Art. 10.</p> <p>Liquidation innert eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes und Ablieferung an den Bund.</p> |

Bezüglich der Finanzdienstleistungen der Schweizerischen Post beziehungsweise des ehemaligen PTT-Unternehmens ist zu präzisieren, dass «unbestellbare» Sendungen bzw. «unanbringliche» Beträge (veraltete Bezeichnung für Sendungen und Beträge, deren Rechtsinhaber nicht mehr ausfindig gemacht werden konnten) im Rahmen des Postdienstes nach Artikel 29 und 37 des ehemaligen Postverkehrsgesetzes vom 2. Oktober 1924⁸⁴ wie verjährte Forderungen zu behandeln sind, die dem Entwurf eines Gesetzes über nachrichtenlose Vermögenswerte nicht unterstehen. Zu dieser Kategorie gehören namentlich die postamtlich aufgehobenen Checkrechnungen, deren Inhaber oder Rechtsinhaber nicht mehr ermittelt werden konnten, oder die nach fünf Jahren der PTT bzw. der Schweizerischen Post (als ihre Rechtsnachfolgerin) verfallenen nachrichtenlosen Guthaben. Das PVG wurde Ende 1997 aufgehoben. Heute richtet sich der Rechtsschutz zwischen der Schweizerischen Post und ihren Kunden nach dem Zivilrecht.

Absatz 7

Die Bankkonten und die anderen Vermögenswerte, die Gegenstand des von den Grossbanken 1999 in den USA abgeschlossenen Globalabkommens sind (Settlement Agreement, siehe Kap. 1.2.2.4), wurden in den Settlement Fund einbezahlt und sind somit dem Anwendungsbereich des Gesetzes über nachrichtenlose Vermögenswerte entzogen. Sie gelten nicht als „im Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehende nachrichtenlose Vermögenswerte“ im Sinne von Artikel 39 Absatz 1.

Zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Berichts ist jedoch noch nicht bekannt, was mit den Bankguthaben aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs geschehen soll, die am 5. Februar 2001 publiziert wurden (siehe Kap. 1.2.2.4) und über die das Claims Resolution Tribunal (CRT 2) oder die betroffene Depositbank noch nichts entschieden haben. Die Konten und anderen Vermögenswerte von Opfern nationalsozialistischer Verfolgung im Sinne des amerikanischen Bankenvergleichs vom 26. Januar 1999 gelten nicht als nachrichtenlos, da Ansprüche von Rechtsinhabern auf diese Vermögenswerte künftig zu Lasten des Settlement Fund abgegolten werden. Ebenfalls nicht nachrichtenlos sind die geschlossenen Konten (ob publiziert oder nicht), die keinem Opfer des Nationalsozialismus gehören. Demgegenüber fallen die offenen Positionen, die nicht erkennbar einem Opfer nationalsozialistischer Verfolgung gehören, in den gesetzlichen Geltungsbereich. Falls die Beratung des Gesetzes im Parlament stattfinden sollte, bevor das CRT 2 seine Arbeit abgeschlossen hat, müsste die Wirksamkeit des Gesetzes für alle publizierten oder gemeldeten Vermögenswerte aufgeschoben werden, bis ihr Schicksal im Rahmen einer endgültigen gerichtlichen Entscheidung oder eines definitiven Abkommens geklärt ist oder bis das Verfahren auf andere Weise abgeschlossen ist. Für diesen Fall wäre Artikel 39 durch Absatz 7 zu ergänzen, wonach die Anwendung des Gesetzes bis zum Abschluss der entsprechenden Verfahren aufgeschoben wird. Da derzeit auch von der Publikation einer vierten Namensliste die Rede ist, wird Absatz 7 so abgefasst, dass er sich auf alle gerichtlichen Verfahren im Zusammenhang mit dem Bankenvergleich erstreckt. Diese Bestimmung wird nicht nötig sein, wenn der den Settlement Fund betreffende Verteilprozess vor Verabschiedung des Gesetzes abgeschlossen sein sollte.

⁸⁴ Postverkehrsgesetz, PVG; BS 7 754

Die hier vorgeschlagene Lösung beruht auf der juristischen Konzeption, dass sobald die in New York hängigen Verfahren einmal abgeschlossen sein werden, die Regelung für die Vermögenswerte von Opfern des Nationalsozialismus eine abschliessende ist und dass diese Vermögenswerte mithin nicht unter das Gesetz fallen. Demzufolge werden die Banken nicht gehalten sein, den Liquidationserlös dem Bund abzuliefern, und sie riskieren damit auch keine Doppelzahlung. Bei dieser Konzeption anerkennt der Gesetzgeber die Wirksamkeit des in New York abgeschlossenen Bankenvergleichs in der Schweiz.

Eine andere Betrachtungsweise bestünde darin, vom Geltungsbereich dieses Gesetzes alle Vermögenswerte auszunehmen, bei denen der Kontakt zum Kunden vor mehr als fünfzig Jahren seit Inkrafttreten abgebrochen ist. Diese Vermögenswerte müssten folglich dem Bund nicht abgeliefert werden. Diese Betrachtungsweise unterscheidet sich von der ersten dadurch, dass die vom New Yorker Bankenvergleich erfassten Vermögenswerte auf Grund eines zeitlichen Kriteriums vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden. Der schweizerische Gesetzgeber hätte sich deshalb nicht zur Wirksamkeit der amerikanischen Verfahren in der Schweiz zu äussern. Diese Lösung wäre freilich auch auf jene Vermögenswerte mit Kontaktabbruch vor mehr als fünfzig Jahren anwendbar, bei denen kein Bezug zu nationalsozialistischer Verfolgung besteht. Die Finanzintermediäre könnten solche Vermögenswerte weder liquidieren noch sich befreien, indem sie den Erlös dem Staat abliefern.

Der Entscheid, welche Konzeption gewählt werden soll, ist wesentlich politischer Natur, weshalb sich die Expertenkommission entschieden hat, dem Gesetzgeber beide Möglichkeiten aufzuzeigen.

Änderung weiterer Gesetze

Artikel 46 Absatz 1 dritter Satz VVG

In den kapitalbildenden Lebensversicherungen, die dem Gesetzesentwurf unterstehen, hat das Ableben des Versicherten vor dem Ablauf der Police nach Artikel 46 Absatz 1 des heutigen VVG zur Folge, dass die zweijährige Verjährungsfrist zu laufen beginnt. Es kann also vorkommen, dass der Versicherer nach dem ordentlichen Ablauf der Police Nachforschungen anstellt (Art. 7 Abs. 3 und Art. 8), obwohl die Versicherungsleistung bereits verjährt ist. Würde Artikel 46 Absatz 1 VVG nicht geändert, bliebe das Gesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte in solchen Situationen völlig wirkungslos. Die Expertenkommission schlägt deshalb vor, Artikel 46 Absatz 1 VVG in diesem Punkt zu ändern, ohne die Verjährungsfrist für Versicherungsleistungen zu modifizieren. Die Ergänzung besteht darin, dass bei kapitalbildenden Lebensversicherungen die Verjährungsfrist für den Anspruch auf das noch nicht ausbezahlte Erlebens- oder Todesfallkapital erst am Tag des vereinbarten Vertragsablaufs zu laufen beginnt.

Artikel 60 Absatz 2 zweiter Satz E-VAG

Die Ergänzung bezieht sich bereits auf den Entwurf zum revidierten Versicherungsaufsichtsgesetz (vgl. Artikel 60 Abs. 2 E-VAG in der Fassung gemäss BBl 2003 3894).

ANHANG

| | |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AFG | Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Anlagefonds |
| BankG | Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz) |
| BEHG | Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz) |
| BGNV | Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| BPV | Bundesamt für Privatversicherungen |
| BVG | Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge |
| CRT | Claims Resolution Tribunal for Dormant Accounts in Switzerland |
| CS | Credit Suisse |
| DSG | Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz) |
| EBK | Eidgenössische Bankenkommision |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EFV | Eidgenössische Finanzverwaltung |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| E-KAG | Entwurf der Kommission Forstmoser für ein Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen |
| FZG | Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz) |
| GeBüV | Verordnung vom 24. April 2002 über die Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher (Geschäftsbücherverordnung) |
| GwG | Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz) |

| | |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ICEP | Independent Committee of Eminent Persons oder Volcker-Komitee |
| ICHEIC | International Commission on Holocaust Era Insurance Claims, Die internationale Kommission für Versicherungsansprüche aus der Holocaust-Ära oder Eagleburger-Kommission |
| IPRG | Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das internationale Privatrecht |
| ISDC | Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung |
| KGTG | Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über den internationalen Transfer von Kulturgütern (Kulturgütertransfersgesetz) |
| Kontrollstelle | Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei |
| KVG | Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (Krankenversicherungsgesetz) |
| OR | Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Obligationenrecht) |
| ParlG | Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) |
| PG | Postgesetz vom 30. April 1997 |
| POG | Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (Postorganisationsgesetz) |
| PVG | Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1924 |
| Richtlinien 1995 | Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung vom 8. September 1995 über die Behandlung nachrichtenloser Konten, Depots und Schrankfächer bei Schweizer Banken |
| Richtlinien 2000 | Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung vom Februar 2000 über die Behandlung nachrichtenloser Konten, Depots und Schrankfächer bei Schweizer Banken |
| SBV | Schweizerischer Bankverein |
| SBVg | Schweizerische Bankiervereinigung |
| SchKG | Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs |
| SFA | Schweizerischer Anlagefondsverband |

| | |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SICAF | Investmentgesellschaften mit festem Kapital |
| SICAV | Investmentgesellschaften mit variablem Kapital |
| SG | Bundesgesetz vom 25. Juni 1930 über die Sicherstellung von Ansprüchen aus Lebensversicherungen (Sicherstellungsgesetz) |
| SNB | Schweizerische Nationalbank |
| SRO | Selbstregulierungsorganisation |
| StGB | Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 |
| SVG | Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 |
| SVV | Schweizerischer Versicherungsverband |
| UBS | Schweizerische Bankgesellschaft |
| UEK | Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg oder Bergier-Kommission |
| UVEK | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| VAG | Bundesgesetz vom 23. Juni 1978 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen (Versicherungsaufsichtsgesetz) |
| VB-GwG | Verordnung der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei vom 20. August 2002 über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation im Nichtbankensektor |
| VStrR | Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht |
| VVG | Bundesgesetz vom 2. April 1908 über den Versicherungsvertrag |
| ZGB | Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 |