



## Wegleitung zur schweizerischen Musterverfügung vom 3. Juli 2013

*Herausgegeben vom Eidg. Finanzdepartement am 3. Juli 2013 und einzeln an diejenigen schweizerischen Banken abzugeben, die um eine Bewilligung im Sinne von Artikel 271 StGB ersuchen. Der Zweck dieser Wegleitung ist es, wesentliche Elemente der Musterverfügung hervorzuheben.*

### I. Allgemeine Bemerkungen

Die schweizerische Musterverfügung bezweckt, schweizerische Banken zu ermächtigen, mit dem US-Justizdepartement (DOJ) zusammenzuarbeiten und insbesondere am freiwilligen Programm des DOJ teilzunehmen, das für schweizerische Banken, gegen die gegenwärtig keine von der Steuerabteilung des DOJ bewilligte strafrechtliche Untersuchung im Gang ist, einen Weg zur Verfügung stellt, um Unsicherheiten in Bezug auf deren Status im Zusammenhang mit laufenden Untersuchungen zu beseitigen und das DOJ bei seinen Bestrebungen zum Gesetzesvollzug zu unterstützen.

Die von der schweizerischen Regierung einer schweizerischen Bank erteilte Bewilligung im Sinne von Artikel 271 StGB ermöglicht es dieser Bank, mit dem DOJ im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zusammenzuarbeiten und damit tatsächlich am Programm des DOJ teilzunehmen.

Es besteht Einverständnis darüber, dass allein durch die Teilnahme schweizerischer Banken am Programm des DOJ die Entscheide des DOJ nicht beeinflusst werden.

Diese Wegleitung gilt *mutatis mutandis* auch für Bewilligungen an Banken, gegen die bereits eine vom DOJ bewilligte strafrechtliche Untersuchung läuft.

### II. Spezifische Bemerkungen

1. In Bezug auf Ziffer 1.1 der Musterverfügung:

- a) Es besteht Einverständnis darüber, dass der Ausdruck „generelle Angaben und Dokumentationen“ alle in Absatz II.D.1 des Programms des DOJ verlangten erheblichen Informationen einschliesst.
- b) Es besteht Einverständnis darüber, dass der in diesem Absatz verwendete Ausdruck „US-Person“ auch juristische Personen (Gesellschaften, Personengesellschaften, Trusts) einschliesst.

2. In Bezug auf Ziffer 1.2 der Musterverfügung:

Es besteht Einverständnis darüber, dass der Ausdruck „Bankkundendaten“ nur persönliche Identifikationsmerkmale des Bankkunden (Name, Adresse, Sozialversicherungsnummer, Kontonummer) umfasst.

3. In Bezug auf Ziffer 1.3 der Musterverfügung:

Es besteht Einvernehmen darüber, dass der Ausdruck „Leaver-Listen“ alle in Absatz II.D.2 des Programms des DOJ verlangten erheblichen Informationen einschliesst.

4. In Bezug auf Ziffer 1.5 der Musterverfügung:

Am 29. Mai 2013 wurde eine Vereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bankpersonalverband, dem Arbeitgeberverband der Banken in der Schweiz und der Schweizerischen Bankiervereinigung unterzeichnet. Sie tritt am Tage der Bekanntgabe des Programms in Kraft. Damit ist die in Ziffer 1.5 festgehaltene Bedingung erfüllt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Materiell verlangt diese Bestimmung, dass sich die Bewilligungsträger an die Bestimmungen in der Vereinbarung tatsächlich halten.



---

## Verfügung des Bundesrates

in Sachen

**XY,**

Gesuchstellerin

vertreten durch [...],

betreffend

**Gesuch vom [...] um Bewilligung gemäss Art. 271 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0)**

## I. Sachverhalt

1. *Variante 1: Die Gesuchstellerin steht aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit mit in den Vereinigten Staaten von Amerika steuerpflichtigen Personen wegen möglicher Verletzung amerikanischen Rechts seit [...] in einem Strafverfahren der US-Behörden. Sie hat bis heute noch um keine Bewilligung nach Art. 271 StGB ersucht. / Sie hat bereits am 4. April 2012 eine Bewilligung nach Art. 271 StGB erhalten, die durch die vorliegende Bewilligung ersetzt werden soll.*

*Variante 2: Die Gesuchstellerin beabsichtigt, am Programm des Departement of Justice (DoJ) zur Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten von Amerika teilzunehmen und ersucht in diesem Zusammenhang um eine Bewilligung nach Art. 271 Ziff. 1 StGB.*

2. [Gesuchsinhalt]

## II. Rechtliches

3. Gemäss Art. 31 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1) entscheiden die Departemente und die Bundeskanzlei in ihren Bereichen über Bewilligungen nach Art. 271 Ziffer 1 StGB zur Vornahme von Handlungen für einen fremden Staat. Fälle von politischer oder anderer grundsätzlicher Bedeutung sind gemäss Art. 31 Abs. 2 RVOV dem Bundesrat zu unterbreiten.
4. Nach Art. 271 Ziff. 1 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe, in schweren Fällen mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft, wer auf schweizerischem Gebiet ohne Bewilligung für einen fremden Staat Handlungen vornimmt, die einer Behörde oder einem Beamten zukommen (Abs. 1). Ferner wird bestraft, wer solche Handlungen für eine ausländische Partei oder eine andere Organisation des Auslandes vornimmt (Abs. 2) und wer solchen Handlungen Vorschub leistet (Abs. 3). Damit eine Tätigkeit als „Handlung für einen fremden Staat“ i.S.v. Art. 271 Ziff. 1 StGB qualifiziert, genügt es, dass sie im Interesse des fremden Staates geschieht und für ihn bestimmt ist (MARKUS HUSMANN, in: Basler Kommentar Strafrecht II, 3. Aufl., Basel 2013, Art. 271 N 43). Die Anwendung von Art. 271 Ziff. 1 StGB setzt zudem voraus, dass die Handlung nach schweizerischer Rechtsauffassung ihrem Wesen oder Zweck nach als Amtshandlung zu charakterisieren ist (Urteil des Bundesgerichts 6B 402/2008, E.2.3.2; BGE 114 IV 130)
5. Die vorliegend zu beurteilenden Handlungen auf schweizerischem Gebiet bestehen im Wesentlichen in der Erhebung, Aufbereitung und Übermittlung von Informationen und Unterlagen an das Department of Justice (DoJ). Dadurch soll erreicht werden, dass die amerikanischen Behörden im Hinblick auf eine Bereinigung ohne Anklageerhebung in den Besitz der von ihnen verlangten Informationen und Unterlagen gelangen. Die zu beurteilenden Handlungen der Gesuchstellerin erfolgen für das ausländische Verfahren und damit im Interesse einer ausländischen Behörde. Im Ergebnis liegen Handlungen für einen fremden Staat vor, denen amtlicher Charakter zukommt.
6. Art. 271 Ziff. 1 StGB enthält keine Anhaltspunkte oder Vorgaben für den Entscheid, unter welchen Bedingungen eine Bewilligung zu erteilen ist. Es ist das Interesse an der Wahrung der schweizerischen Gebietshoheit und Souveränität einerseits und das Interesse an der Kooperation mit ausländischen Behörden andererseits zu gewichten und dabei das Interesse der betroffenen Privaten in die Abwägung einzubeziehen.
7. Die Erhebung und Übermittlung von Informationen an die amerikanischen Behörden aufgrund der Geschäftstätigkeit der Gesuchstellerin mit in den Vereinigten Staaten von Amerika steuerpflichtigen Personen wegen möglicher Verletzung amerikanischen

Rechts stellen keine übermässig schweren Eingriffe in die Souveränität der Schweiz dar. Auf der anderen Seite besteht ein erhebliches Interesse der Gesuchstellerin an der Kooperation mit den amerikanischen Behörden. Der Verwendungszweck der zu erhebenden und zu übermittelnden Informationen besteht schlussendlich in der Vermeidung einer Anklage durch das DoJ gegen die Gesuchstellerin. Eine Anklageerhebung hätte für die Gesuchstellerin einschneidende Konsequenzen im wirtschaftlichen Verkehr mit den USA. Die Gesuchstellerin droht von Transaktionen in US-Dollar abgeschnitten zu werden. Die daraus resultierenden operativen und finanziellen Einschränkungen könnten die Gesuchstellerin erheblich schädigen oder gar in ihrer Existenz bedrohen.

8. Mit einer Bewilligung nach Art. 271 Ziff. 1 StGB ist nur eine Strafbarkeit nach dieser Bestimmung ausgeschlossen. Die Bewilligung entbindet aber nicht von der Einhaltung der übrigen Bestimmungen des schweizerischen Rechts, insbesondere nicht von der Beachtung bestehender Geschäfts- und Bankkundengeheimnisse, der Bestimmungen über den Datenschutz und der Verpflichtungen als Arbeitgeberin. Die vorliegende Bewilligung erlaubt deshalb eine Kooperation mit den US-Behörden nur im Rahmen der schweizerischen Gesetzgebung.
9. Im Rahmen der Interessenabwägung ist den Persönlichkeitsrechten potentiell betroffener gegenwärtiger und ehemaliger Mitarbeitenden der Gesuchstellerin sowie betroffener Dritter durch Informationspflichten und Auskunftsrechte Rechnung zu tragen. Für die gegenwärtigen und ehemaligen Mitarbeitenden sind zudem weitergehende Fürsorgepflichten und ein angemessener Diskriminierungsschutz vorzusehen. Von den betroffenen Dritten miterfasst sind auch die in den Leaver-Listen aufgeführten Empfängerbanken. Als Leaver-Listen gelten Listen, die nicht-personalisierte Daten im Zusammenhang mit der Schliessung von Konten und dem damit verbundenen Transfer von Geldern auf eine andere Bank im In- oder Ausland enthalten.
10. Kundendaten sind von der vorliegenden Bewilligung nicht erfasst. Diese dürfen nur im Rahmen der bestehenden Abkommen mit den USA im Bereich der Doppelbesteuerung auf dem Weg der Amtshilfe übermittelt werden. Unter diesen Bedingungen sind keine überwiegenden Interessen Dritter ersichtlich, welche einer Bewilligungserteilung entgegenstehen.
11. Bewilligungen nach Art. 271 Ziff. 1 StGB sind zu befristen. Vorliegend wird die Bewilligung für ein Jahr erteilt. Eine Verlängerung ist auf begründetes Gesuch hin möglich. Zudem kann die Bewilligung widerrufen werden, wenn Auflagen oder Bedingungen verletzt werden.
12. Gemäss Art. 2 Abs. 1 der Allgemeinen Gebührenverordnung (AllgGebV) vom 8. September 2004 (SR 172.041.1) hat eine Gebühr zu bezahlen, wer eine Verfügung veranlasst oder eine Dienstleistung beansprucht. Die Gebühr wird vorliegend auf CHF [.....] festgelegt.

Gestützt darauf wird **verfügt**:

1. Der Gesuchstellerin und den tatsächlich für sie handelnden natürlichen Personen wird im Zusammenhang mit der Bereinigung ihrer rechtlichen Situation mit den USA gestützt auf Artikel 271 Ziffer 1 StGB bewilligt, mit den zuständigen US-Behörden im Rahmen der schweizerischen Gesetzgebung zu kooperieren. Die Bewilligung wird für folgende Bereiche und unter nachfolgenden Bedingungen erteilt:

- 1.1 Relevante Daten

Die Bewilligung erfasst generelle Angaben und Dokumentationen zum Geschäftsgebarren der Gesuchstellerin sowie Informationen zu Geschäftsbeziehungen, die einen Bezug zu einer US-Person gemäss Artikel 2 Absatz 1 Ziffer 26 des Abkommens vom 14. Februar 2013<sup>1</sup> zwischen der Schweiz und den USA über die Zusammenarbeit für eine erleichterte Umsetzung von FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) haben.

- 1.2 Bankkundendaten

Die Bewilligung erstreckt sich nicht auf Bankkundendaten. Diese dürfen nur gestützt auf ein Ersuchen gemäss Artikel 26 des Abkommens vom 2. Oktober 1996<sup>2</sup> zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und dem Protokoll vom 23. September 2009<sup>3</sup> zur Änderung des Abkommens an die US-Behörden übermittelt werden.

- 1.3 Leaver-Listen

- a. Als Leaver-Listen gelten Listen, die nicht-personalisierte Daten im Zusammenhang mit der Schliessung von Konten und dem damit verbundenen Transfer von Geldern auf eine andere Bank im In- oder Ausland enthalten.
- b. Banken mit Sitz in der Schweiz, die auf solchen Listen erscheinen, sind mindestens 20 Tage vor der geplanten Herausgabe an die US-Behörden über die sie betreffenden Daten zu informieren. Eine Kopie des Informationsschreibens ist der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA zuzustellen.
- c. Leaver-Listen, die an die US-Behörden herausgegeben werden, dürfen keine Informationen enthalten, welche die Identität von Bankkunden offenlegen.
- d. Enthalten Leaver-Listen Informationen, welche die Identität von (ehemaligen und gegenwärtigen) Mitarbeitenden oder von Dritten offenlegen, sind Ziffer 1.4 und 1.5 einzuhalten.

- 1.4 Personendaten von Mitarbeitenden und Dritten:

- a. Es dürfen nur Personendaten von (ehemaligen und gegenwärtigen) Mitarbeitenden herausgegeben werden, die innerhalb der Bank Geschäftsbeziehungen nach Ziffer 1.1 organisiert, betreut oder überwacht haben, sowie von Dritten, die für solche Geschäftsbeziehungen in ähnlicher Weise tätig waren.
- b. Personendaten von (ehemaligen und gegenwärtigen) Mitarbeitenden und Dritten dürfen nur herausgegeben werden, wenn die betroffenen Personen mindestens 20 Tage vor der geplanten Herausgabe an die US-Behörden über Umfang und Art der Daten sowie über den Zeitraum, aus dem die Daten stammen, informiert werden.

---

<sup>1</sup> BBI 2013 3243

<sup>2</sup> SR **0.672.933.61**

<sup>3</sup> BBI **2010** 247; von der Schweiz ratifiziert, aber noch nicht in Kraft

- c. Sollen Daten entgegen dem Willen einer betroffenen Person herausgegeben werden, weist die Gesuchstellerin die Person auf ihr Klagerecht nach Artikel 15 Datenschutzgesetz hin. Sie übermittelt Personendaten, welche diese Person betreffen, frühestens zehn Tage nach erfolgter Mitteilung, wenn keine Klage betreffend Verbot der Datenbekanntgabe anhängig gemacht wird, oder nachdem die Klage rechtskräftig abgewiesen wurde.

#### 1.5 Vereinbarung mit Personalverbänden

Vor Übermittlung von Daten über (ehemalige und gegenwärtige) Mitarbeitende muss für deren höchstmöglichen Schutz mit den Personalverbänden eine Vereinbarung abgeschlossen werden. Eine solche Vereinbarung muss:

- a. die arbeitsvertragsrechtlichen Fürsorgepflichten näher darlegen und namentlich die Übernahme der Anwaltskosten zur Wahrung der Interessen der Mitarbeitenden vorsehen;
  - b. eine Härtefallregelung für Mitarbeitende vorsehen, die durch die Übermittlung ihrer Daten in eine persönlich, finanziell oder wirtschaftlich schwierige Situation geraten;
  - c. einen Schutz vor Diskriminierung vorsehen, nach welchem Banken namentlich darauf verzichten, Stellenbewerbern Fragen zur Betroffenheit durch Datenlieferungen an die amerikanischen Behörden zu stellen;
  - d. einen Schutz vor Entlassung vorsehen, wenn eine Mitarbeitende oder ein Mitarbeitender im Zusammenhang mit einer Geschäftsbeziehung zu einer US-Person eine Diskriminierung glaubhaft macht.
2. Die Bewilligung ist auf ein Jahr befristet. Eine Fristverlängerung ist auf begründetes Gesuch hin möglich. Die Bewilligung kann widerrufen werden, wenn Bedingungen nach Ziffer 1 nicht eingehalten werden.
  3. *[Die vorliegende Bewilligung ersetzt die Bewilligung des Bundesrats vom 4. April 2012.]*
  4. Die Strafbarkeit nach Art. 271 StGB entfällt im Rahmen der vorliegenden Bewilligung bei Einhaltung der Bedingungen nach Ziffer 1, entbindet die Gesuchstellerin aber nicht von der Beachtung anderer nach Schweizer Recht auf den Sachverhalt anwendbarer Bestimmungen. Die Missachtung der Bedingungen nach Ziffer 1 kann zudem gestützt auf Art. 292 StGB mit Busse bestraft werden.
  5. Die Gebühr für die vorliegende Verfügung in der Höhe von CHF [.....] wird der Gesuchstellerin auferlegt. Sie ist innert 30 Tagen zu überweisen und wird separat in Rechnung gestellt.

3003 Bern,

Im Auftrag des Schweizerischen Bundesrates

#### **Zu eröffnen an:**

- die Gesuchstellerin, über ihren Rechtsvertreter (Einschreiben)

Kopie an:

- Bundesanwaltschaft, Taubenstrasse 16, 3003 Bern