

Sonderdruck aus

Europa Institut Zürich Band 141

**Vermögensverwaltung VI**

Herausgegeben von:  
Peter R. Isler/Romeo Cerutti

---

# «Weissgeldstrategie» für das Schweizer Private Banking?

---

Urs Zulauf

Schulthess §





# EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

---

Herausgeber:  
Peter R. Isler / Romeo Cerutti

## Vermögensverwaltung VI

Schulthess § 2013

---

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2013  
ISBN 978-3-7255-6906-9

[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

# Inhaltsübersicht

- „Weissgeldstrategie“ für das Schweizer Private Banking?** 7  
*Dr. Urs Zulauf, Mitglied der Geschäftsleitung, General Counsel, Leiter Geschäftsbereich strategische Grundlagen, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA, Bern*
- Mangelhafte Geldwäschereidispositive in der Vermögensverwaltung** 41  
*Prof. Dr. Othmar Strasser, Rechtsanwalt, General Counsel, Zürcher Kantonalbank, Titularprofessor für Privat- und Wirtschaftsrecht an der Universität St.Gallen (HSG), Richter am Handelsgericht Zürich*
- Amtshilfe nach den OECD-konformen Doppelbesteuerungsabkommen – ein Überblick** 77  
*Dr. Tobias F. Rohner, Rechtsanwalt, Eidg. dipl. Steuerexperte, Partner, Bill Isenegger Ackermann AG, Zürich*
- Die Revision des Kollektivanlagengesetzes und andere Sorgen unabhängiger Vermögensverwalter** 111  
*PD Dr. iur. Sandro Abegglen, Fürsprecher, LL.M., Niederer Kraft & Frey AG, Zürich, Privatdozent für Privat- und Handelsrecht sowie Bank- und Finanzmarktrecht an der Universität Bern, und lic. iur. Andrea Huber, LL.M., Rechtsanwältin, Niederer Kraft & Frey AG, Zürich*
- Regulatorische Veränderungen für Unabhängige Vermögensverwalter in der Schweiz – Chance oder Gefahr?** 133  
*Dr. Adriano Lucatelli, Verwaltungsrat der Reuss Private AG, Bremgarten, und Andrea Rieger, Rechtsanwältin, LL.M, Partnerin, LCR Services Rieger Mürger & Partner, Zürich*



# „Weissgeldstrategie“ für das Schweizer Private Banking?

Urs Zulauf\*

## Inhalt

I.	Einleitung.....	8
II.	Gab es eine „Schwarzgeldstrategie“ des Finanzplatzes Schweiz? .....	9
III.	Position der Schweizer Bankenaufsichtsbehörde zu un versteuerten Kundengeldern.....	12
	1. Der Fall UBS als Zäsur.....	12
	2. Periode vor 2009.....	12
	a) Aufsichtsrechtlich tolerierte Annahme unverteuerter Gelder.....	13
	b) Aufsichtsrechtlich verpönte Täuschung von Steuerbehörden.....	14
	c) Aufsichtsrechtlich verpönter Steuerbetrug eines Bankorgans .....	15
	3. Periode nach 2009 .....	15
IV.	Stand der Diskussion zur „Weissgeldstrategie“ .....	17
V.	„Weissgeldstrategien“ ausländischer Finanzplätze? .....	18
	1. Andere Ausgangslage .....	18
	2. Singapur.....	19
VI.	Heutige Haltung der Banken in Bezug auf unverteuerte Kundengelder .....	22
VII.	Schritte zur Regulierung einer „Weissgeldstrategie“ .....	24
	1. Berichte des Bundesrates zur Schweizer „Finanzmarktpolitik“ .....	24
	2. Das FATCA-Abkommen mit den USA .....	26
VIII.	Ziele und Kerninhalte einer „Weissgeldstrategie“ .....	27
IX.	Die Vorschläge des Bundesrates vom Februar 2013 zur Regulierung einer Weissgeldstrategie .....	29
	1. Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei .....	29
	2. Erhöhte Sorgfaltspflichten zur Abwehr unverteuerter Gelder .....	31

---

\* Bis Ende Januar 2013 General Counsel, stellvertretender Direktor und Mitglied der Geschäftsleitung der FINMA. Das Referat gibt ausschliesslich meine persönlichen Ansichten wieder und ist nicht mit der FINMA abgesprochen. Die Referatsform ist weitgehend beibehalten worden. Der Text wurde Ende Mai 2013 aktualisiert.

X.	Automatischer Informationsaustausch? – Bewegung wesentlicher internationaler Rahmenbedingungen .....	34
1.	Ablehnung des Quellensteuerabkommens durch Deutschland .....	34
2.	Internationale Bewegung in Richtung automatischer Informationsaustausch.....	34
XI.	Beurteilung der Vorschläge des Bundesrates.....	35
1.	Geänderte internationale Parameter als Ausgangspunkt.....	35
2.	Konsequenzen für die Regulierung der Weissgeldstrategie.....	36
XII.	Auswirkungen einer „Weissgeldstrategie“ auf das Private Banking.....	37
XIII.	Wie weiter? – Schlussbemerkungen .....	39

## I. Einleitung

Es stellt sich als erstes die Frage, was eine „Weissgeldstrategie“ des Finanzplatzes bedeuten soll? Eine klare Definition existiert bislang nicht. Aus Gründen, auf die ich gleich komme, wird der Ausdruck „Weissgeldstrategie“ zudem von vielen gemieden, während ihn andere als anschaulich und praktisch erachten. Der Bundesrat spricht offiziell von einer „Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz“<sup>1</sup>. Für diesen Artikel verstehe ich die Weissgeldstrategie grob als Bündel regulatorischer Massnahmen, welche unversteuerte Gelder ausländischer Kunden vom Schweizer Finanzplatz fernhalten sollen. Dabei geht es zum einen um die Vergangenheit („Altlasten“, „Legacy“): Bisherigen Kunden soll dabei möglichst eine Brücke zur Legalisierung unversteuerter Gelder gebaut werden. Es geht aber auch um die Zukunft: Neue Kunden sollen keinen Anreiz zur Anlage unversteuerter Gelder auf dem Schweizer Finanzplatz haben, und die Erträge ihrer Anlagen auf dem Schweizer Finanzplatz sollen dem Fiskus des Landes zu Gute kommen, in dem die Kunden steuerpflichtig sind.

Ich werde mich nur zur Weissgeldstrategie mit Blick auf unversteuerte Gelder von Kunden mit Wohnsitz im *Ausland* äussern. Sie stehen auch im Zentrum der Diskussion. Allerdings wäre es wohl verfehlt anzunehmen, es gäbe

---

<sup>1</sup> Bundesrat, Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz Diskussionspapier, 22. Februar 2012.



am Finanzplatz keine un versteuerten Gelder von Personen mit Wohnsitz in der *Schweiz*. Dieser Aspekt wird jedoch hier ausgeblendet<sup>2</sup>.

## II. Gab es eine „Schwarzgeldstrategie“ des Finanzplatzes Schweiz?

Viele meiden den Ausdruck „Weissgeldstrategie“, weil er den Schluss zulassen könnte, es habe eine „Schwarzgeldstrategie“ für den Finanzplatz gegeben oder gebe sie noch. Wie steht es damit? Gab oder gibt es eine Schwarzgeldstrategie? Meine Antwort ist ein klares *Nein* und ein klares *Aber*.

Zuerst zum *Nein*. Mir sind keine offiziellen Stellungnahmen sei es von Behörden oder aus der Finanzbranche bekannt, welche das Anziehen unverteuerter Gelder für den Finanzplatz als Ziel, Doktrin oder Strategie bezeichnet hätten. Daran ändern auch (unklug) Kommentare einzelner Vertreter der Finanzbranche nichts, welche die Steuerhinterziehung angesichts prohibitiv hoher Steuersätze als Notwehrhandlung bezeichneten. Ich kenne auch keine öffentliche Werbung von Finanzinstituten, welche gezielt und offen darauf gerichtet war, unverteuerte Gelder anzuziehen. Eine solche Werbung könnte sogar gegen die etwas antiquierte Bestimmung von Art. 4quater Bankengesetz verstossen, welche den Banken seit 1971 „jede aufdringliche Werbung mit schweizerischen Einrichtungen“ untersagt. In diesem Sinne gab es und gibt es keine Schwarzgeldstrategie des Schweizer Finanzplatzes.

Damit komme ich zum *Aber*. Es dürften in den vergangenen Jahrzehnten unverteuerte Vermögenswerte in beträchtlicher Höhe auf dem Schweizer Finanzplatz angelegt worden sein. In einzelnen Märkten wurde der Anteil der unverteuerten Vermögenswerte auf mehr als die Hälfte der von den Kunden

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu die vom Bundesrat am 30. Mai 2013 in eine öffentliche Vernehmlassung geschickte Vorlage zur Revision des Schweizer Steuerstrafrechts (zugänglich auf <[www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch)> unter Medienmitteilungen). Die darin vorgeschlagenen neuen Steuerstrafbestände abgestimmt auf die hinten, in Kapitel IX.1. behandelten Vorschläge zur Umsetzung der FATF-Empfehlungen.

aus diesem Land angelegten Gelder geschätzt<sup>3</sup>. Dieser Umstand hat sich in den letzten Jahren für den Schweizer Finanzplatz zum Problem entwickelt.

Wie kam es dazu? Unversteuerte Vermögen ausländischer Kunden wurden zum einen durch die gleichen Standortfaktoren wie versteuertes Vermögen angezogen. Zu nennen sind gute Dienstleistungen, kompetente Beratung, stabile und vorhersehbare wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen und anderes mehr. Daneben wurde unversteuertes Geld ausländischer Kunden während Jahrzehnten aber auch durch gesetzliche Informationsbeschränkungen angezogen. Danach bot und bietet die Schweiz ausländischen Steuerbehörden nur restriktiv Zugang zu Bankdaten. Die direkte Übermittlung von Informationen über Bankkunden an ausländische Behörden ist grundsätzlich als Verletzung des Bankgeheimnisses strafbar. Die Amtshilfe war und ist weitgehend bis heute auf den Einzelfall und bis zum Inkrafttreten von revidierten Doppelbesteuerungsabkommen auf Steuerbetrug beschränkt. Zudem bot der Finanzplatz seinen Kunden zur Erhöhung der Diskretion Domizilgesellschaften und andere als „Strukturen“ bezeichnete Konstrukte an, welche auch zur Verschleierung von Steuerdelikten dienen können. In eingeschränktem Mass wird dieses Geschäft von einzelnen Akteuren auch heute noch betrieben.

Diese gesetzlichen Rahmenbedingungen wurden im Zusammenspiel zwischen Finanzbranche und Politik geschaffen. Zur Politik zähle ich auch das Volk, das sich etwa 1984 bei der Abstimmung über die „Bankeninitiative“<sup>4</sup> u.a. gegen einen erleichterten Zugang von Steuerbehörden zu Bankunterlagen entschieden hat. Diese gesetzlichen Rahmenbedingungen waren und sind jedermann bekannt. Sie wurden jahrzehntelang von Parlament, Bundesrat und Behörden hartnäckig verteidigt. Die Akteure am Finanzplatz präsen-

---

<sup>3</sup> Booz & Co. „The Future of Swiss Offshore Private Banking (2011), Folie 6, *schätzte* für 2010 den Anteil unversteuerter Vermögenswerte aus Deutschland und Grossbritannien auf über 60% der Gesamtbestände von zusammen 270 Mia. CHF. Ob die Schätzung zutrifft und worauf sie gründet, ist jedoch offen. <<http://www.booz.com/media/uploads/BoozCo-Swiss-Offshore-Private-Banking-Abgeltungssteuer-Abkommen.pdf>>.

<sup>4</sup> Dazu die Botschaft des Bundesrates vom August 1982, BBl 1982 II 1201 und <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis133.html>>.

tierten sie ihren Kunden aus verständlichen Gründen als feste Grösse unveränderliche Konstante.

Das auf dieser Regulierung basierende Geschäftsmodell der Bankenwelt wurde geduldet und zwar nicht nur hier in der Schweiz, sondern auch lange Zeit vom Ausland. Wir brauchen uns heute für diese Tatsache nicht zu schämen. Andere Finanzplätze hatten und haben ähnliche Geschäftsmodelle.

Fakt ist aber heute, dass sich die Rahmenbedingungen fundamental geändert haben und wir dies zur Kenntnis nehmen müssen. Das „*steuerliche Bankgeheimnis*“ der Schweiz wird mindestens von einem Grossteil der EU-Staaten und den USA klar nicht mehr toleriert. Die Bereitschaft einzelner Staaten zur aggressiveren Verfolgung und Sanktionierung von Verstössen gegen ihre Steuerrechtsordnung, auch gegenüber grenzüberschreitend tätigen Finanzinstituten ohne Präsenz im entsprechenden Land, ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkte diese Tendenz und verschaffte den rechtsdurchsetzenden Behörden im Ausland erhöhte politische Rückendeckung.

Für den Finanzplatz Schweiz resultierten daraus insgesamt neue, gewichtige Herausforderungen und deutlich *höhere Risiken*. Von besonderer Bedeutung ist dabei die zunehmende *Kriminalisierung* von Schweizer Banken, ihren Angestellten oder anderen Dienstleistern durch den Vorwurf der strafbaren Beihilfe zu Steuerdelikten. Diese Rechts- und Reputationsrisiken für den Finanzplatz einfach zu ignorieren wäre grobfahrlässig, zumal sie aufgrund ihres heutigen Ausmasses auch eine systemische Komponente haben. Man denke an die Auseinandersetzung diverser Schweizer Banken mit US-Behörden, welche – wie die Beispiele der UBS und der Bank Wegelin zeigen – einschneidende Konsequenzen haben können. Die Bemühungen der Schweizer Behörden zur Beilegung der in den Medien als „Steuerstreit“ bezeichneten Rechtskonflikt zwischen den Ansprüchen der US-Justizbehörden auf Herausgabe von Informationen durch Schweizer Banken, welche drohende Strafverfahren durch Kooperation und Vergleiche regeln wollen, und den

Informationsbeschränkungen des Schweizer Rechts können hier nur angemerkt werden<sup>5</sup>.

### **III. Position der Schweizer Bankenaufsichtsbehörde zu unversteuerten Kundengeldern**

#### **1. Der Fall UBS als Zäsur**

Der soeben beschriebene und lange Zeit geltende Konsens im Zusammenhang mit dem steuerlichen Bankgeheimnis widerspiegelte sich auch in der Haltung der Aufsicht. Ein Wendepunkt bildet dabei die Drohung des US Department of Justice in den Jahren 2008 und 2009, die UBS wegen Beihilfe zu Steuerbetrug von US-Steuerpflichtigen strafrechtlich anzuklagen<sup>6</sup>. Diese Auseinandersetzung brachte das geänderte internationale Risikoumfeld drastisch zum Ausdruck.

#### **2. Periode vor 2009**

Erlauben Sie mir einen kurzen Rückblick in die eben nicht nur guten alten Zeiten. Die Haltung der Bankenaufsicht (das war bis Ende 2008 die Eidg. Bankenkommission EBK und seither die die FINMA) lässt sich für die Phase *vor dem geschilderten Wendepunkt* verkürzt in drei Punkten zusammenfassen:

- 1) Die Annahme und Verwahrung unversteuerter Gelder ist entsprechend der geltenden Rechtslage legal, akzeptiert und grundsätzlich nicht Gegenstand des Aufsichtsinteresses.

---

<sup>5</sup> Dazu zuletzt nun die Botschaft des Bundesrates vom 29. Mai 2013 für ein dringliches „Bundesgesetz über Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten“ auf <[www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch)>.

<sup>6</sup> Eine Übersicht über das Handeln der Schweizer Behörden bis im Februar 2009 gibt der Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments „Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA“ vom 30. Mai 2010 (<[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)>).

- 2) Aufsichtsrechtlich unzulässig sind jedoch aktive Handlungen der Banken zur Täuschung Dritter einschliesslich in- und ausländischer Steuerbehörden.
- 3) Steuervergehen von Geschäftsleitungsmitgliedern einer Bank können deren Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit in Frage stellen.

Lassen Sie mich diese Punkte kurz erläutern.

a) *Aufsichtsrechtlich tolerierte Annahme unversteuerter Gelder*

Zum *ersten* Punkt. Auch noch nach heute geltendem Schweizer Recht ist die Teilnahme von natürlichen und juristischen Personen an einem gegenüber einem ausländischen Fiskus begangenen Abgabe- und Steuerbetrug oder Steuerhinterziehung *nicht strafbar*. Wer in der Schweiz dabei behilflich ist, unversteuerte Vermögenswerte zu verwalten oder wer Vermögenswerte verwaltet, bei denen die anfallenden Erträge nicht deklariert werden, bleibt in der Schweiz grundsätzlich straffrei, ausser es liegt auch ein Urkundendelikt vor. Bekanntlich sind Steuerdelikte in der Schweiz bisher auch nicht Vortaten zu Geldwäscherei. Vor diesem rechtlichen Hintergrund war damals die EBK und bis zur beschriebenen Wende auch die FINMA sehr zurückhaltend. Unversteuerte Gelder waren akzeptiert. Es wurde klar unterschieden zwischen der *unzulässigen* Annahme von aus *Verbrechen* erlangten Vermögenswerte (Geldwäscherei) und der *zulässigen* Annahme *unverteuerter* Gelder. Daran änderte auch die Verwendung von Strukturen nichts. Dazu zwei Illustrationen:

- Die Geldwäschereiregulierung der EBK ermahnte die Banken „steuerliche und devisenrechtliche Beweggründe“ für ungewöhnliche Wünsche nicht „unbesehen zu akzeptieren“<sup>7</sup>. Fazit daraus: Wenn die steuerlichen Gründe plausibel sind, können sie akzeptiert werden. Der Hinweis verschwand erst mit der neuen Geldwäschereiverordnung der FINMA, welche seit Anfang 2011 in Kraft ist.

---

<sup>7</sup> A2 des Anhangs zur EBK-Geldwäschereiverordnung vom 18. Dezember 2002, AS 2003, 554 materiell in Kraft bis Ende 2010, wo sie durch die GWV-FINMA vom 8. Dezember 2010, SR 955.033.0 abgelöst wurde.

- Bis heute verbietet die aufsichtsrechtlich genehmigte und durchgesetzte Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken (VSB) in Artikel 8 zwar „Täuschungsmanövern ihrer Vertragspartner gegenüber Behörden“, aber nur wenn sie durch „unvollständige oder auf andere Weise irreführende Bescheinigungen“ erfolgen. Diese enge Umschreibung erfasst klar und absichtlich das Halten unversteuerter Vermögenswerte ebenso wenig wie die Verwendung von „Strukturen“ oder anderer Mittel wie banklagernde Post oder Nummernkonten zu diesem Zweck.

b) *Aufsichtsrechtlich verpönte Täuschung von Steuerbehörden*

Zum zweiten Punkt: Eigentliche *Täuschungshandlungen* tolerierte die Aufsicht nicht, auch wenn ein in- oder ausländischer Fiskus getäuscht werden sollte. Auch dazu zwei alte Beispiele.

- Im sogenannten „*Schiffshypothekenfall*“<sup>8</sup> stand eine Schweizer Rohwarenhandelsfirma und ihr Hauptaktionär mit einer ausländischen Steuerbehörde in einem Rechtsstreit. Es war nicht auszuschliessen, dass diese Behörde versuchen würde, ein der Firma gehörendes Schiff zu beschlagnahmen. Dafür hatte die Firma einen Notfallplan: Sie wollte eine von einer Schweizer Privatbank in der Höhe von fast 40% ihrer Eigenmittel gewährte Schiffshypothek geltend machen, um die Beschlagnahme zu verhindern. Als Deckung dienten der Bank eine Einlage der Firma. Diese stimmte in Höhe, Währung und Fälligkeit vollständig mit dem Kredit überein („back-to-back Geschäft“). Die damalige EBK und das Bundesgericht hielten das Geschäft mit der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit *nicht vereinbar*. Die EBK hielt fest: „*Eine Bank darf nicht nur keine unvollständigen oder in anderer Weise irreführenden Bescheinigungen zur Täuschung von Behörden erstellen, sondern soll auch Situationen vermeiden, in denen dies von ihr erwartet werden könnte*“.
- 1991 hielt die EBK im Fall einer kleinen Regionalbank fest, die Finanzierung von Schwarzgeldgeschäften im Immobilienverkehr durch eine

---

<sup>8</sup> EBK Bulletin, Heft 15, 1985, 7 (Verfügung der EBK) sowie BGE 111 Ib 126.

Bank sei unzulässig, da sich der Verkäufer wegen Steuerbetrug oder -hinterziehung strafbar mache<sup>9</sup>.

c) *Aufsichtsrechtlich verpönter Steuerbetrug eines Bankorgans*

Damit zum *dritten* Punkt. In den letzten Jahren wuchs vor dem Hintergrund allgemein erhöhter Anforderung an die Moral im wirtschaftlichen Handeln die Aufmerksamkeit der Aufsichtsbehörde für Steuerdelikte. So erachtete die EBK in einem Fall aus dem Jahre 2006 Steuerdelikte eines Bankorgans als mit dem Gewährserfordernis grundsätzlich nicht vereinbar. Das gelte insbesondere dann, wenn der Verstoß mit gezielten Vorkehrungen zur Vertuschung verbunden werde<sup>10</sup>.

### 3. Periode nach 2009

Ich komme damit zur erwähnten Zäsur für die Aufsicht mit dem UBS-Fall im Jahre 2009. Zwar änderte sich damals an den rechtlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz nichts. Sie sind bis heute im Wesentlichen unverändert, sieht man davon ab, dass die Schweiz nach der Übernahme des OECD 26 Standards in internationalen Doppelbesteuerung auch bei blosser Steuerhinterziehung und auch im Rahmen von Gruppenersuchen Amtshilfe leistet. Aus Sicht der Aufsicht drängten sich aber aus dem Fall UBS und dem mit der Finanzkrise geänderten politischen Umfeld folgende *drei* Konklusionen auf:

- Einzelne ausländische Staaten setzen ihre Aufsichts- und Steuerstrafgesetze viel intensiver und mit extensiver Auslegung gegenüber Finanzinstituten durch, welche grenzüberschreitend Dienstleistungen und Finanzprodukte an Kunden oder Steuerpflichtigen dieser Länder anbieten.
- Daraus ergeben sich für alle diese Finanzinstitute erheblich höhere Rechts- und Reputationsrisiken.

---

<sup>9</sup> EBK Bulletin 22, 27.

<sup>10</sup> EBK Jahresbericht 2006, 43.

- Diese Schlussfolgerungen sind nicht auf die UBS als Einzelinstitut beschränkt, sondern betreffen alle grenzüberschreitend tätigen Schweizer Finanzinstitute.

In der Folge tat die FINMA im Wesentlichen vier Dinge:

- Als erstes *warnte* sie die Finanzbranche in Aufsichtsgesprächen auf oberster Stufe und in öffentlichen Auftritten vor den erhöhten Risiken. So bezeichneten Mitglieder der Geschäftsleitung der FINMA in Interviews die wissentliche oder sogar willentliche Entgegennahme unversteuerter Gelder als „grob-fahrlässig“. Diese Äusserungen wurden zum Teil heftig kritisiert.
- Die FINMA analysierte *zweitens* die Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft intensiv und veröffentlichte dazu im 22. Oktober 2010 ein *Positionspapier*<sup>11</sup>. Sie hielt es darin für unerlässlich, dass die Beaufsichtigten ihr gegenwärtiges grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft und die rechtlichen Rahmenbedingungen dazu vertieft analysieren. Dies umfasse nicht nur das ausländische Aufsichtsrecht, sondern auch Steuerrecht und Strafrecht. In einem zweiten Schritt verlangte sie geeignete Massnahmen zur Risikoeliminierung oder -minimierung und ein wirksames internes Kontrollsystem. Im Juni 2012 präziserte die FINMA in FAQs Fragen, welche sich als Reaktion auf das Positionspapier ergeben hatten.<sup>12</sup>
- Die FINMA führte und führt *drittens* auch eingreifende Verwaltungsverfahren, wenn sie zum Schluss kommt, ein Finanzinstitut sei im Quervergleich nicht mehr zu verantwortende Risiken im grenzüberschreitenden Geschäft eingegangen. Eine erste Verfügung erliess noch die EBK im Dezember 2008 im Fall UBS<sup>13</sup> eine zweite erliess die FINMA im Januar 2010<sup>14</sup>. Wie lässt sich dieses Eingreifen der FINMA

---

<sup>11</sup> FINMA Positionspapier zu den Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft (22. Oktober 2010).

<sup>12</sup> FINMA Mitteilung Nr. 37 vom 19. Juni 2012.

<sup>13</sup> FINMA Bulletin 1/2010, 76.

<sup>14</sup> FINMA Bulletin 1/2010, 102.



begründen? Die Verletzung ausländischen Rechts durch Schweizer Institute ist nach geltendem Schweizer Recht nicht automatisch rechtswidrig. Es gibt keine Rechtsvorschrift, welche besagt, die Verletzung ausländischen Rechts bedeute auch die Verletzung von Schweizer Aufsichtsrecht. Die FINMA hat ebenso wenig wie ausländische Aufsichtsbehörden ein ausdrückliches Mandat, die Einhaltung ausländischen Rechts durchzusetzen. Sie kann (und muss) aber einschreiten, wenn derartiges Handeln die Bewilligungsvoraussetzungen nach den Finanzmarktgesetzen tangiert. Dies ist dann der Fall, wenn das Risikomanagement oder die Organisation eines Instituts angesichts dessen Verhaltens als nicht mehr angemessen eingestuft werden muss, und die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung in Frage steht.

- Schliesslich und *viertens* begleitet und betreut die FINMA intensiv Banken, welche konkret in eine Auseinandersetzung mit ausländischen Strafbehörden verwickelt sind.<sup>15</sup>

#### **IV. Stand der Diskussion zur „Weissgeldstrategie“**

Nun zurück zur „Weissgeldstrategie“. Wie war der Stand der Diskussion in der Schweiz bis vor einigen Monaten? In den letzten zwei Jahren äusserten sich zahlreiche Personen aus Politik, Finanzbranche und Behörden dazu oder einzelnen Elementen. Die Äusserungen deckten ziemlich das ganze mögliche Handlungsspektrum ab: von „nichts tun und ausharren“ bis zur sofortigen Einführung des automatischen Informationsaustausches als Mittel zur Durchsetzung.

Immerhin scheint eine gewisse Einigkeit zu bestehen, dass die Entgegennahme und Verwaltung von unbesteuerter Geld unter den heutigen Umständen weder ein nachhaltiges Geschäftsmodell ist, noch ein Qualitätsmerkmal für den Finanzplatz Schweiz sein soll. In den Worten der Bankiervereinigung tönte dies in ihrer 2010 beschlossenen Strategie so: „Die Schweizer

---

<sup>15</sup> RAAFLAUB PATRICK, Direktor FINMA, Interview Tagesanzeiger, Anfang März 2010; ZULAUF URS, Interview Finanz und Wirtschaft, 25. Januar 2012: „wissentliche Annahme unbesteuert Gelder grobfahrlässig“.

Banken werden sich in Zukunft auf die Akquisition und die Verwaltung von versteuerten Vermögen konzentrieren<sup>16</sup>. Deutlicher äussern sich vereinzelt Bankenvertreter, so der Präsident einer Schweizer Grossbank, welcher die „wissentliche Annahme unverteuerter Gelder als „ökonomisch unsinniges und moralisch inakzeptables Geschäftsmodell“ bezeichnete.<sup>17</sup>

Die einzelnen Handlungsoptionen sind jedoch hoch umstritten. Ein gewisser Grundkonsens scheint sich dahingehend zu bestehen, dass künftig das „steuerliche Bankgeheimnis“ als Synonym des Zugangs von Steuerbehörden auf Bankkundendaten vom eigentlichen Schutz der Privatsphäre des Kunden zu trennen ist. Das steuerliche Bankgeheimnis wäre mindestens so weit anzupassen, dass die Schweiz den geltenden internationalen Standards entspricht. Seit Beginn des Jahres 2013 haben sich die Meinungen stark weiterentwickelt, worauf zurückzukommen ist.<sup>18</sup>

## V. „Weissgeldstrategien“ ausländischer Finanzplätze?

Wie steht es eigentlich mit „Weissgeldstrategien“ in anderen Ländern? Ausgangspunkt der Frage ist die m.E. berechtigte Annahme, dass auch anderswo unbesteuerter Vermögenswerte verwaltet werden dürften, allenfalls sogar in beträchtlichem Umfang. Trotzdem findet nach der Wahrnehmung vieler eine breite Diskussion über eine umfassende „Weissgeldstrategie“ momentan nur in der Schweiz statt. Dies wird beklagt, ist aber erklärbar.

### 1. Andere Ausgangslage

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind in vielen Staaten anders. So gibt es in vielen Ländern kein „steuerliches Bankgeheimnis“. Oft haben lokale Steuerbehörden Zugang zu Bankdaten. Zwischen der Mehrzahl der EU-Staaten besteht ein zwischenstaatlicher Informationsaustausch. Mit der US-

---

<sup>16</sup> SBVg, Finanzplatzstrategie 2015, 1.

<sup>17</sup> ROHNER URS, Verwaltungsratspräsident der CS, zuletzt in einem Interview in der NZZ vom 28. Mai 2013.

<sup>18</sup> Vgl. hinten, Kapitel X.

FATCA wird 2014 ein weiterer grenzüberschreitender Informationsaustausch und ein erzwungener Verzicht auf ein steuerliches Bankgeheimnis implementiert werden. Der Informationsfluss wird aus vielen Staaten einseitig Richtung USA gehen. Einzelne Länder streben mit den USA einen beidseitigen Informationsaustausch an, der allerdings in Richtung USA mehr Information umfassen dürfte als in der Gegenrichtung. In vielen Staaten gelten schliesslich bereits heute Steuerdelikte als Vortaten zu Geldwäscherei. Letzteres löst wiederum Sorgfalts- und Meldepflichten der Finanzinstitute aus.

## 2. Singapur

Aus Schweizer Sicht besonders interessant ist die Entwicklung in *Singapur*. Nach den Erklärungen seiner Exponenten will es klar nicht zum Hort von un versteuerten Geldern werden, die in anderen Ländern wie der Schweiz nicht mehr erwünscht sind. Deshalb will auch Singapur rasch schwere Steuerdelikte als Vortaten zu Geldwäscherei erklären<sup>19</sup>. Die Monetary Authority of Singapore (MAS) publizierte dazu im Oktober 2012 ein Konsultationspapier. Angesichts der personellen Verbindungen zwischen der MAS und der Regierung von Singapur gibt es mit Sicherheit auch die Auffassung der Regierung wieder.

Wenn ich die Vorschläge richtig verstehe, sollen in Singapur auch Taten zu Vortaten für Geldwäscherei werden, welche nach Schweizer Verständnis eine bloss e Steuerhinterziehung darstellen, nämlich das bloss e Verschweigen von Einkünften in der Steuererklärung<sup>20</sup>. Die MAS als Aufsichtsbehörde verlangt von den Finanzinstituten, dass sie rückwirkend alle bestehenden Geschäftsbeziehungen überprüfen und melden, wenn Hinweise auf „serious tax offences“ bestehen.

---

<sup>19</sup> Monetary Authority of Singapore, Konsultationspapier „on Designation of Tax Crimes as Money Laundering Predicate Offences in Singapore“.

<sup>20</sup> So sollen nach dem Vorschlag der MAS für direkte Steuern u.a. Verstösse gegen Section 96 des Tax Income Act Vortat werden. Diese Bestimmung betrachtet als strafbar: „(1) Any person who wilfully with intent to evade or to assist any other person to evade tax: (a) omits from a return made under this Act any income which should be included ...“.

In ihrer Reaktion auf die eingegangenen Stellungnahmen stellte die MAS im März 2013 einige Fragen klar.<sup>21</sup> Am gleichen Tag präsentierte eine gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen der MAS und der Association of Banks in Singapore einen Anhang zu einem „Private Banking Code of Conduct“<sup>22</sup> zu den Pflichten der Banken in Bezug auf die Steuersituation ihrer Privatkunden.

Die MAS antwortete in ihrer Stellungnahme auf die Sorge der Finanzinstitute, sie müssten nun die Steuerverhältnisse ihrer Kunden untersuchen:

„2.3 FIs are not expected to determine if their clients are fully compliant with all their relevant tax obligations globally. Rather, FIs should assess if there are reasons to suspect that a client’s assets are the proceeds of serious offences such as fraudulent or wilful tax evasion, file suspicious transactions reports and apply appropriate risk mitigation and control measures.

2.4 FIs should not accept a prospective client if there are reasonable grounds to suspect that the client’s assets are the proceeds of an ML predicate offence. Where there are grounds for suspicion in an existing client relationship, FIs should conduct enhanced monitoring and where appropriate, discontinue the relationship; if the FI is inclined to retain the client, approval must be obtained from senior management with the substantiating reasons properly documented, and the account subjected to close monitoring and commensurate risk mitigation measures. A number of FIs have been applying such risk-mitigation practices and we expect FIs that have not already done so, to start adopting these measures against the designated tax offences.“<sup>23</sup>

Die Institute dürften bei den nötigen Abklärungen *risikoorientiert* vorgehen. Besondere Sorge bereiten den Finanzinstituten auch in Singapur die geforderten Abklärungen bei ausländischen Kunden. Dazu präzisierte die MAS, die *Sorgfaltspflichten* der Finanzinstitute („*risk assessment and mitigation controls to detect and deter the proceeds from serious foreign tax offences*“)

---

<sup>21</sup> Response to feedback received – consultation paper to designate tax crimes as money laundering predicate offences in Singapore, 28 März 2013, <[www.mas.gov.sg](http://www.mas.gov.sg)>.

<sup>22</sup> <[http://www.abs.org.sg/pdfs/Newsroom/PressReleases/2013/Transport\\_ABS\\_Press\\_Release\\_20130413.pdf](http://www.abs.org.sg/pdfs/Newsroom/PressReleases/2013/Transport_ABS_Press_Release_20130413.pdf)>.

<sup>23</sup> A. a. O., Ziffer II.3. und II.4.

gälten auch mit Blick auf ausländische Steuern, welche keine Pendant im Steuerrecht von Singapur hätten. Hingegen muss nur dann eine *Meldung* erstattet werden, wenn als mögliche Vortat ein Delikt in Bezug auf eine Steuer in Frage kommt, welche es auch in Singapur gibt. Im Zweifel darüber ist zu melden. Besteht dazu jedoch kein Zweifel, kann sich die Bank bei einer Meldung verantwortlich machen. Die MAS ermutigt die Institute dennoch, freiwillig Meldung zu erstatten: „*FIs may wish to consider filing an STR on a voluntary basis, after weighing the legal and reputational risks, and their contractual obligations*“. Nicht völlig klar ist für den Leser der Notiz der MAS, ob diese in jedem Fall den Abbruch der Geschäftsbeziehung erwartet.

Interessant sind die kurzen *Übergangsfristen*: die MAS erwartet von den Finanzinstituten bis Ende Juni 2013 die Analyse aller bestehenden Geschäftsbeziehungen, bei denen sie nach ihrer eigenen Einschätzung von einem „high tax risk“ ausgehen. Für alle anderen Geschäftsbeziehungen haben die Institute ein Jahr länger Zeit, wobei sie begründen können müssen, weshalb sie diese Geschäftsbeziehungen nicht als besonders riskant eingestuft haben.<sup>24</sup>

Wenn ich das richtig verstehe, lässt daraus sich folgendes *Fazit* ziehen: Auch in Singapur werden hohe Anforderungen an die Finanzinstitute gestellt. Inert einer sehr kurzen Übergangsfrist müssen sie *auch bestehende Geschäftsbeziehungen* auf ihre Steuerrisiken analysieren und bei Verdacht auf ein schweres Steuerdelikt eine Meldung erstatten. Als schweres Steuerdelikt gilt auch die *blosse Steuerhinterziehung* nach schweizerischem Rechtsverständnis. Etwas Spielraum scheint bei der Anforderung zu bestehen, Geschäftsbeziehungen bei Verdacht auf ein Steuerdelikt abzurechnen. Ein solcher Abbruch wird nicht ausdrücklich verlangt. Dem Vernehmen nach ist dieser Punkt für die Behörden in Singapur nicht so zentral. Sie wollen einfach keine Skandale. Diese Sorgfaltspflichten in Singapur unterscheiden nicht in Bezug auf die Herkunft der Kunden. Entsprechend nehmen sie auch nicht ausdrücklich Bezug darauf, welche Art Informationsaustausch in Steuersachen zwischen Singapur und den einzelnen ausländischen Staaten vereinbart ist. Die Behörden erlauben jedoch ein risikoorientiertes Vorgehen, das jeden-

---

<sup>24</sup> A.a.O., Ziffer. VII.

falls für künftige Kunden ermöglichen würde, solche Differenzierungen vorzusehen.

## **VI. Heutige Haltung der Banken in Bezug auf unversteuerte Kundengelder**

Die Banken sind den im Positionspapier geäusserten Erwartungen der FINMA gefolgt und haben in den letzten Jahren ihre im grenzüberschreitenden Privatkundengeschäft liegenden Rechts- und Reputationsrisiken analysiert. Dabei konzentrierten sie sich vor allem auf die aufsichtsrechtlichen Risiken. Mit der Analyse der steuer- und strafrechtlichen Risiken taten sie sich schwerer. Dies hängt auch mit der in vielen Ländern komplexen, unsicheren oder schwer eruierbaren Rechtslage zusammen. Von den Risiken her wäre aber vor allem hier der Schwerpunkt zu legen.

Der Eindruck wäre aber falsch, dass sich im Steuerbereich in den letzten drei Jahren nichts bewegt hat. Das gilt insbesondere für *Neugelder*. Dazu ein paar Eindrücke, welche allerdings nicht auf einer fundierten Marktübersicht beruhen:

- Zahlreiche Banken verbieten ihren Mitarbeitern klar die wissentliche Annahme unversteuerter Neugelder. So wiesen Kundenberater der sieben grössten Zürcher Vermögensverwaltungsbanken zwei Mystery shopper einer deutschen Zeitung ab, als diese mit einer plausiblen Geschichte vorgaben, Schwarzgeld anlegen zu wollen.
- Eine grosse Bank hat 2012 umfassende Massnahmen inklusive Erklärungen der Kunden („Selbstdeklaration“) ergriffen, um unversteuerte Gelder *neuer* Kunden *und* unversteuerte Zuflüsse auf *bestehende* Konten von Kunden aus bestimmten Regionen zu verhindern.
- Diverse Banken machen die Neueröffnung von Geschäftsbeziehungen mit Strukturen vom Nachweis der Steuerkonformität abhängig. Als Element dazu wird neben Erklärungen der Kunden auch die Entbindung vom Bankgeheimnis bei Anfragen von Steuerbehörden verlangt („waiver“).

- Eine Bank verlangt nach Medienberichten von allen Neukunden mit Wohnsitz im Ausland eine Erklärung über die Steuerkonformität („Selbstdeklaration“) und eine Entbindung vom Bankgeheimnis für den Fall von Anfragen ausländischer Behörden („Waiver“).<sup>25</sup> Die Bank zog mit dieser Aktion den Groll der Bankiervereinigung auf sich, welcher sie viel zu weit geht. Dazu nur eine Randbemerkung zum waiver: solche Klauseln in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen werden in Singapur seit Jahren verwendet.

Zurückhaltender sind die Banken im Umgang mit bestehenden unversteuerten Vermögenswerten. Viele Banken warten derzeit die regulatorischen Entwicklungen ab, bevor sie entscheidende Weichenstellungen unternehmen. Es gibt aber auch da Bewegung:

- Alle Banken sind sehr zurückhaltend und vorsichtig geworden bei der Betreuung von US-Kunden, wenn sie nicht von der Steuerkonformität der Kunden überzeugt sind. Viele Banken haben Geschäftsbeziehungen mit Kunden mit unversteuerten Vermögenswerten abgebrochen. Auch dieser Schritt erfordert grosse Vorsicht. Wenn er unbedacht durchgeführt wird, erreicht die Bank das Gegenteil ihrer Absicht und erhöht ihr Rechtsrisiko, statt es zu vermindern. Einzelne Banken haben überhaupt alle Geschäftsbeziehungen zu US-Personen mit Wohnsitz in den USA abgebrochen. Dies hat vor allem bei Auslandschweizern in den USA grosse Frustrationen ausgelöst. Die Frustrationen sind verständlich. Aus Sicht der Aufsicht ist aber zu unterstützen, dass die Banken ihre Rechtsrisiken minimieren.
- Eine Bank<sup>26</sup> hat bereits 2010 öffentlich bekannt gegeben, dass sie darauf hinarbeitet, nach Ablauf einer Übergangsfrist, keine unversteuerten

---

<sup>25</sup> NZZ am Sonntag vom 12. August 2012, „Fragwürdige Selbstdeklaration“.

<sup>26</sup> Aus der Website der Bank Sarasin (Stand Oktober 2012):

**„Vorreiterrolle bei Weissgeldstrategie**

Bereits früh hat sich die Bank Sarasin entschieden, eine Weissgeldstrategie umzusetzen. Dies aus der Überzeugung heraus, dass nur ein solches Geschäftsmodell zukunftsfähig ist. Sie fokussiert in der Vermögensverwaltung auf Gelder, welche der Kunde in seinem Wohnsitzland ordnungsgemäss steuerrechtlich behandeln lässt. Die Zielsetzung, bis 2012 keine unversteuerten Vermögenswerte mehr verwalten zu

Vermögenswerte ausländischer Kunden mehr zu besitzen. Sie ist offenbar daran, diese Erklärung umzusetzen. In Medienberichten werden allerdings Zweifel daran geäussert.

- Nach der Ablehnung des Steuerabkommens durch Deutschland im Dezember 2012 haben jedenfalls die grössten Schweizer Vermögensverwaltungsbanken ihre deutschen Kunden mit Fristansetzung aufgefordert, ihre Steuersituation wenn nötig zu legalisieren.<sup>27</sup>

## VII. Schritte zur Regulierung einer „Weissgeldstrategie“

### 1. Berichte des Bundesrates zur Schweizer „Finanzmarktpolitik“

Erstens präsentierte der Bundesrat Ende 2009 „Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz“. Der Bericht dazu wird nach dem ihn auslösenden Postulanten im Parlament oft „Bericht Graber“ genannt.<sup>28</sup> Darin äusserte sich der Bundesrat wie folgt: „Der Bundesrat hat immer die Haltung vertreten, dass es nicht im Interesse der Schweiz ist, un versteuertes Geld aus dem Ausland anzuziehen“. Er kündigte als Massnahme das Aushandeln von Quellensteuerabkommen mit Abgeltungswirkung an. Weiter stellte er das Einfordern einer „Selbstdeklaration“ der ausländischen Bankkunden zur Diskussion mit dem Ziel, „die Steuerhinterziehung zu erschweren, ohne gleichzeitig für die Banken ex ante zusätzliche Sorgfaltspflichten entstehen zu lassen“.

Im Februar 2012 legte der Bundesrat zweitens ein „Diskussionspapier“ zur einer „Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen

---

wollen, verfolgt die Bank konsequent. Der wegweisende Entscheid minimiert die Risiken für alle Beteiligten. Die Umsetzung der Weissgeldstrategie, für welche die Bank systematische Prozesse eingeführt hat, ist ein zentrales Projekt der gesamten Sarasin Gruppe“.

<sup>27</sup> NZZ vom 9. April 2013, „UBS, CS und Julius Bär, Druck auf deutsche Kunden steigt“.

<sup>28</sup> Bundesrat, Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz, Bericht in Beantwortung des Postulats Graber (09.3209), 16. Dezember 2009.



*Finanzplatz*“ vor<sup>29</sup>. Vier Aspekte dieses Papiers möchte ich hier besonders erwähnen:

- Um die angestrebte „*Steuerkonformität*“ zu erreichen, bevorzugt der Bundesrat in diesem Bericht zur „*Vergangenheitsregularisierung*“ Quellensteuerabkommen. Wichtig sei dabei das Übergangsrecht: „*Kunden, die jahrzehntelang im Vertrauen auf den von der schweizerischen Rechtsordnung gewährten Schutz der Privatsphäre ihr Vermögen in der Schweiz deponiert haben, sollen sich auf die neuen Rechtsverhältnisse einstellen können. Diese Umstellung soll wo möglich mit einer Brücke in die Steuerehrlichkeit begleitet werden*“<sup>30</sup>.
- Erwähnt aber nicht als Teil der Vergangenheitsregularisierung dargestellt wird die allfällige Umsetzung der FATF- Empfehlung vom Februar 2012<sup>31</sup>, wonach schwere Steuerdelikte in allen Staaten Vortat zu Geldwäscherei sein sollten.
- Der Bundesrat spricht die Wege des Informationszugangs ausländischer Steuerbehörden zu Kundendaten bei Schweizer Banken an und erachtet es angesichts der Weiterentwicklung internationaler Standards als unumgänglich, in der Amtshilfe in Steuersachen auch sogenannte „*Gruppenanfragen*“ zuzulassen. Das Parlament ist diesem Vorschlag im September 2012 bei der Beratung des Steueramtshilfegesetzes gefolgt.
- Schliesslich befürwortet der Bundesrat für *Neugelder* zusätzliche Sorgfaltspflichten für Finanzinstitute: „*Finanzinstitute sollen bei der Annahme von Neugeldern Aspekten der Steuerkonformität vermehrt Rechnung tragen*“.<sup>32</sup> Der Bundesrat stellt verschiedene Varianten zur Diskussion einschliesslich die Verwendung von „*Selbstdeklarationen*“ der Kunden.

---

<sup>29</sup> Bundesrat (FN 1) Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz, Diskussionspapier, 22. Februar 2012.

<sup>30</sup> A.a.O., 11.

<sup>31</sup> FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – the FATF Recommendations, Februar 2016,

<sup>32</sup> A.a.O., 24.

Im *Dezember 2012* präsentierte der Bundesrat einen weiteren „Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes“<sup>33</sup>. Dieser äussert sich nicht nur zur Weissgeldstrategie, sondern auch zu den generellen Rahmenbedingungen des Finanzplatzes und präsentiert einige Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Unter dem Titel „Missbrauchsbekämpfung und Sorgfaltspflichten“ beschreibt der Bericht zum einen die vom Bundesrat geplante Umsetzung der im Februar 2012 revidierte Empfehlungen der „Financial Action Task Force“ (FATF)<sup>34</sup>. Zum anderen skizziert er unter dem Titel „Weissgeldstrategie“ seine Vorstellungen zu neuen „Sorgfaltspflichten im Steuerbereich“. Ich komme sogleich dazu.

Gleichzeitig nahm der Bundesrat Kenntnis, dass das EFD eine unabhängige Expertengruppe unter Vorsitz von Professor Aymo Brunetti (Universität Bern) eingesetzt hatte. „Die Expertengruppe hat den Auftrag, Grundlagen zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie des Bundes zu erarbeiten und Vorschläge sowie Handlungsoptionen zu unterbreiten. Sie wird ihre Aufgabe unabhängig und losgelöst vom Tagesgeschäft wahrnehmen und sich mit strategischen Grundsatzfragen befassen“<sup>35</sup>.

## **2. Das FATCA-Abkommen mit den USA**

Im Juni 2012 genehmigte der Bundesrat ein Mandat, mit den USA über eine allfällige Umsetzung des US „*Foreign Accounts Compliance Act*“ (FATCA) zu verhandeln<sup>36</sup>. Als Begründung fügte er an: „*Eine Weigerung der Schweiz, FATCA umzusetzen, würde den Finanzplatz schweren Nachteilen aussetzen*“. Nach sehr intensiven Verhandlungen wurde ein Abkommen im Dezember 2012 paraphiert und im Februar 2013 unterzeichnet. Nach Durchführung einer im Februar 2013 eröffneten Vernehmlassung unterbreitete der Bundesrat dem Parlament im April 2013 eine Botschaft zur Genehmigung des Ab-

---

<sup>33</sup> <<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=47291>>.

<sup>34</sup> <<http://www.fatfgafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/fatfstepsupthefigh>tagainst%20moneylaunderingandterroristfinancing.html>>.

<sup>35</sup> Medienmitteilung des Bundesrates, a.a.O. (FN 33).

<sup>36</sup> <<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=45046>>.

kommens und eines Umsetzungsgesetzes. Beide Räte des Parlaments werden darüber im Juni 2013 beraten.

FATCA bezweckt, alle im Ausland gehaltenen Konten von US-Steuerpflichtigen der Besteuerung in den USA zuzuführen. FATCA verlangt von ausländischen Finanzinstituten (Foreign Financial Institutions/FFIs), sich beim US Internal Revenue Service zu registrieren und gegebenenfalls einen FFI-Vertrag abzuschliessen. Darin verpflichtet sich das Finanzinstitut, die von US-Personen gehaltenen Konten zu identifizieren und dem IRS periodisch darüber Informationen zu liefern.

Nach dem vom Bundesrat bevorzugten Umsetzungsmodell 2 melden die FFI die Kontodaten aufgrund einer Zustimmungserklärung („waiver“) direkt an den IRS. Separat zu melden wären die Anzahl und Gesamtvermögen der Konten von US-Personen, welche sich weigern, der Informationsübermittlung zuzustimmen. Gestützt auf diese Anfragen kann der IRS mittels Gruppenanfragen im Rahmen der Amtshilfe nach dem Doppelbesteuerungsabkommen Detailinformationen einschliesslich der Namen der „renitenten“ US-Kunden verlangen. Anders als das von den 5 grossen EU-Staaten (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Spanien) mit den USA entwickelte und nun auch von diversen anderen Staaten wie nun auch Singapur<sup>37</sup> bevorzugte Umsetzungsmodell 1 sieht das Modell 2 *keinen gegenseitigen Informationsaustausch*, sondern nur eine *einseitige Informationsübermittlung aus der Schweiz in die USA* vor.

## VIII. Ziele und Kerninhalte einer „Weissgeldstrategie“

Bevor ich die Vorschläge des Bundesrates näher vorstelle, möchte ich einige Ziele und Kernelemente einer Regulierung darstellen. M.E. müsste eine Regulierung fünf *Ziele* anstreben. Wie oft stehen einzelne zueinander in Konflikt:

---

<sup>37</sup> Medienmitteilung „Singapore to Significantly Strengthen Framework for International Tax Cooperation“ des Ministry of Finance, der Monetary Authority of Singapore und der Singapore Inland Revenue Authority vom 14. Mai 2013.

- Eine Weissgeldstrategie sollte erstens *glaubwürdig* sein. Das Ergebnis darf nicht eine „Graugeldstrategie“ sein. Andernfalls wird sie nie eine *internationale Akzeptanz* erlangen und damit auch das politische Ziel verpassen, nämlich nachhaltige und *international anerkannte Rahmenbedingungen* für den Finanzplatz und seine Akteure zu schaffen.
- Zweitens sollte sie für die Finanzinstitute *praktikabel und mit tragbaren Kosten umsetzbar* sein.
- Sie sollte drittens, allenfalls in abgestufter Weise, sowohl *bestehende* wie auch *neue* Geschäftsbeziehungen erfassen. Dabei ist das Zeitelement wichtig. Wenn es nicht gelingt, die Frage der un versteuerten Vermögenswerte in *bestehenden* Geschäftsbeziehungen flächendeckend, für alle Länder aber sachlich und zeitlich differenziert und innerhalb eines vernünftigen und nicht allzu langen Zeitraums zu lösen, wird der Finanzplatz durch diese Altlast während Jahren erheblich behindert sein. Dabei sind nach Ländern sachlich differenzierte Lösungen und unterschiedliche Fristen unumgänglich.
- Viertens sollte sie so weit als möglich auf *der bestehenden und bereits bekannten Regulierung* etwa der Geldwäschereigesetzgebung aufbauen oder zumindest auf sie abgestimmt sein.
- Schliesslich sollte sie fünftens *möglichst wenig unerwünschte Nebenwirkungen* haben, z.B. steuererliche Kunden nicht abschrecken.

Die Regulierung einer Weissgeldstrategie muss m.E. zwei Fragen behandeln:

- Als erstes muss sie beantworten, in welcher Weise und unter welchen Voraussetzungen *ausländische Steuerbehörden Zugang zu Bankinformationen* in der Schweiz haben. Dazu gehört die Frage des Umfangs und den Modalitäten der Amtshilfe oder des Informationsaustauschs (wie ihn etwa FATCA vorsieht). Dies ist vor allem gegenüber den vielen Staaten wichtig, mit denen die Schweiz keine Abkommen über Quellensteuern abschliessen kann.
- Als zweites sind die *Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre* mit Blick auf bestehende und künftige un versteuerte Vermögenswerte zu regeln. Sie wären vor allem auch auf die Regeln zum Zugang zu Bankinformationen abzustimmen. So erscheinen Sorgfaltspflichten bei

einem Informationsaustausch, wie ihn etwa FATCA vorsieht, ganz entbehrlich.

## **IX. Die Vorschläge des Bundesrates vom Februar 2013 zur Regulierung einer Weissgeldstrategie**

Am 27. Februar 2013 eröffnete der Bundesrat gleichzeitig zwei Vernehmlassungen für Gesetzesvorschläge zur „Bekämpfung der Geldwäscherei und für erweiterte Sorgfaltspflichten im Steuerbereich“<sup>38</sup>. Die Antwortfrist ist auf Mitte Juni 2013 festgelegt. Die in unserem Zusammenhang wichtigsten Elemente der Vorschläge lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### **1. Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei**

Als *erstes* sollen bestimmte *schwere Steuerdelikte* (qualifizierter Steuerbetrug) zu *Vortaten zur Geldwäscherei* werden. Damit würde eine Vorgabe der 2012 revidierten FATF-Empfehlungen umgesetzt. Der Bundesrat schlägt die Änderung verschiedener Schweizer Steuergesetze vor. Im Bereich der direkten Steuern bräuchte es nach den Vorschlägen drei Elemente, damit ein Steuerdelikt zur Vortat wird:

- Erstens muss eine *Steuerhinterziehung* vorliegen d.h. ein Einwirken des Steuerpflichtigen, dass eine Steuerveranlagung unterbleibt oder unvollständig ist.
- Diese Steuerhinterziehung muss zweitens mit falschen Urkunden wie Geschäftsbüchern erfolgen. Damit würde die Steuerhinterziehung zum *Steuerbetrug*.
- Drittens müsste dieser Steuerbetrug „nicht deklarierte Steuerfaktoren“<sup>39</sup> umfassen, welche einen Schwellenwert von 600'000 Franken über-

---

<sup>38</sup> <<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=47934>>.

<sup>39</sup> Nach meinem Verständnis ist dies nicht die eingesparte Steuer, sondern die „pro Steuerperiode“ nicht deklarierten Vermögenswerte (Erläuterungsbericht, 63). Würde das bedeuten, dass eine Bank jedes Jahr pro Kunde 600'000 Franken Vermö-

schreiten<sup>40</sup>. Nur dieser *qualifizierte Steuerbetrug* würde als Verbrechen mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren bedroht und damit zum Verbrechen und zur Vortat zur Geldwäscherei. Die Festlegung dieses Schwellenwertes soll nach Meinung des Bundesrates „vor allem dazu dienen, den Finanzintermediären einen klaren Hinweis zu geben, ab welchem Moment sie ihre erhöhten Sorgfaltspflichten wahrnehmen und bei Verdacht auf Geldwäsche eine Meldung erstatten ... müssen“.<sup>41</sup> Nach dem Bericht des Bundesrates müssten die nicht deklarierten Steuerfaktoren *pro Steuerperiode* den Schwellenwert überschreiten. „Nicht deklarierte Steuerfaktoren“ sind für den Bundesrat nicht die durch die Nicht-Deklaration eingesparten Steuern. Bei ausländischen Kunden sollen nur Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen und Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen sowie Grundstückgewinnsteuern massgebend sein. Nicht in Betracht kämen Steuerfaktoren für Erbschafts- und Schenkungssteuern.<sup>42</sup>

Aus dieser Neuregelung würde nach meinem Verständnis folgen: Banken, Vermögensverwalter und andere Finanzintermediäre müssten im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten nach Artikel 6 des Geldwäschereigesetzes auch abklären, ob bei Geschäftsbeziehungen und Transaktionen Hinweise auf einen qualifizierten Steuerbetrug bestehen. Liegt ein „begründeter Verdacht“<sup>43</sup> vor, so müssen sie nach Artikel 9 des Geldwäschereigesetzes eine Meldung an die Meldestelle erstatten. Diese Pflichten würden grundsätzlich in gleicher

---

genswerte annehmen könnte, ohne sich Sorgen um eine allfällige Meldepflicht wegen Verdacht auf einen qualifizierten Steuerbetrug machen zu müssen, jedenfalls bei Kunden aus Staaten ohne Vermögenssteuern?

<sup>40</sup> So die Vorschläge für eine Revision der Artikel 59 des Steuerharmonisierungsgesetzes, SR 642.14, und 186 des Bundessteuergesetzes, SR 642.11.

<sup>41</sup> Vernehmlassungsbericht GAFI-Empfehlungen, 63.

<sup>42</sup> A.a.O.

<sup>43</sup> Der Vorschlag senkt die Meldeschwelle nicht auf jeden einfachen Verdacht. Nach Ansicht des Bundesrates ist die Meldeschwelle aber bereits nach geltendem Recht nicht sehr hoch. Es müsse eine Meldung erstattet werden, wenn sich aufgrund der Indizien eine „verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte vermuten oder zumindest nicht ausschliessen lässt“ (Vernehmlassungsbericht GAFI-Empfehlungen, 81).

Weise für neue und bestehende Geschäftsbeziehungen gelten. Was das im Einzelnen bedeutet, kann hier nicht analysiert werden.

## 2. Erhöhte Sorgfaltspflichten zur Abwehr unversteuerter Gelder

Zusätzlich zu den sich aus der Ausdehnung der Vortaten auf Steuerdelikte ergebenden Ausdehnung der Sorgfaltspflichten schlägt der Bundesrat zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit seiner Weissgeldstrategie für den Finanzplatz in einer separaten Vorlage<sup>44</sup> eine zusätzliche Ergänzung des Geldwäschereigesetzes (GwG) vor. Darin würden neue *Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre* „zur Verhinderung der Annahme unversteuerter Vermögenswerte“ vorgesehen:

- Die Finanzintermediäre müssten bei der „Annahme von Vermögenswerte abklären, ob diese versteuert sind oder versteuert werden“<sup>45</sup>. Ausgenommen wären Vermögenswerte „von geringem Wert“, d.h. unterhalb einer allenfalls durch die FINMA und (für Spielbanken) die Eidg. Spielbankenkommission in einer Verordnung zu bestimmenden Grenze.<sup>46</sup> Sie dürften dabei *risikoorientiert* vorgehen. Der Gesetzesvorschlag nennt dazu Faktoren, welche vor allem durch die FINMA präzisiert werden sollen.<sup>47</sup>
- Als risikoe erhöhend nennt der Entwurf namentlich folgende Anhaltspunkte:
  - „wenn die Anlage ohne nachvollziehbare Gründe über komplexe Strukturen, insbesondere über Sitzgesellschaften, erfolgt, bei denen die wirtschaftlich berechnigte Person nicht mit dem Kunden oder der Kundin identisch ist;

---

<sup>44</sup> Die beiden Gesetzgebungen wurden innerhalb des EFD in unterschiedlichen Projekten von unterschiedlichen Personen bearbeitet und konnten schliesslich zumindest zeitlich aufeinander abgestimmt werden. Es wird sich zeigen, ob sie in Zukunft gemeinsam weiterverfolgt werden.

<sup>45</sup> Art. 6a Abs. 1 E-GwG mit dem Titel „Prüfung der Steuerkonformität“.

<sup>46</sup> Art. 7a E-GwG.

<sup>47</sup> Art. 17 E-GwG.

- der Kunde oder die Kundin ohne nachvollziehbare Gründe erhöhte Diskretion verlangt oder auffällig häufig Bartransaktionen vornimmt;
- Hinweise auf ein laufendes Steuerstrafverfahren oder eine Verurteilung wegen Nichterfüllung der Steuerpflicht bestehen;
- Anlagen hauptsächlich in steuerbefreite Anlageprodukte erfolgen oder keine Steuerauszüge verlangt werden.<sup>48</sup>
- Als *risikomindernd* betrachtet der Entwurf dagegen namentlich folgende Faktoren:
  - „wenn der Kunde oder die Kundin erklärt, dass die eingebrachten Vermögenswerte und die darauf anfallenden Erträge versteuert sind oder versteuert werden (Selbstdeklaration);
  - der Kunde oder die Kundin den Finanzintermediär zur Offenlegung seiner Daten an die Steuerbehörden ermächtigt;
  - die Versteuerung der eingebrachten Vermögenswerte glaubhaft gemacht ist;
  - zwischen dem Sitz- oder Wohnsitzland des Kunden oder Kundin und der Schweiz ein Abkommen über die internationale Quellenbesteuerung oder über den steuerlichen Informationsaustausch besteht;
  - die Vermögenstransaktion innerhalb der Schweiz erfolgt und der Kunde oder die Kundin in der Schweiz Wohnsitz hat.“<sup>49</sup>
- Käme der Finanzintermediär nach dieser Risikoabwägung zu einem „begründeten Verdacht“ auf fehlende Steuerkonformität, müsste er die Annahme von Vermögenswerten verweigern und die Geschäftsbeziehung ablehnen.<sup>50</sup> Er müsste jedoch keine Meldung an die Meldestelle erstatten, ausser er hätte nicht bloss Hinweise auf Steuerhinterziehung sondern auf den vorne geschilderten qualifizierten Steuerbetrug. Auf die

---

<sup>48</sup> Art. 6a Abs. 2 E-GwG.

<sup>49</sup> Art. 6a Abs. 3 E-GwG.

<sup>50</sup> Art. 11a E-GwG.



Schwierigkeiten einer solchen subtilen Unterscheidung ist noch zurückzukommen.

- Diese Sorgfaltspflicht zur Abklärung der Steuerkonformität gälte zwar grundsätzlich nur für Vermögenswerte von *Neukunden*. Erfasst wären jedoch auch *Neuzuflüsse von Vermögenswerten bestehender Geschäftsbeziehungen*.<sup>51</sup> Die Finanzintermediäre müssten prüfen, ob diese Neugelder auf bestehende Konten steuerkonform sind. Haben sie den begründeten Verdacht, dass dies nicht der Fall sein könnte, so dürften sie erstens die neuen Vermögenswerte nicht annehmen. Zweitens würde dadurch auch eine Prüfpflicht in Bezug auf die „Altgelder“ d.h. bereits bei ihnen angelegten Vermögenswerte ausgelöst. Ergäbe diese Prüfung den begründeten Verdacht, dass auch die Altgelder nicht steuerkonform sind, hätte der Kunde noch die Möglichkeit (aber auch die Pflicht), diesen Verdacht innert einer ihm durch den Finanzintermediär zu setzenden Frist durch den Nachweis der Steuerkonformität zu entkräften. Gelingt ihm dies nicht, wäre die Geschäftsbeziehung abubrechen. Dieses Prozedere käme auch zur Anwendung, wenn der Finanzintermediär unabhängig von Neugeldzuflüssen durch zufällige Informationen zu einem begründeten Verdacht kommt, Vermögenswerte einer bestehenden Geschäftsbeziehung könnten nicht steuerkonform sein. Nicht vorgesehen ist, anders als in Singapur<sup>52</sup>, dass die Finanzintermediäre sofort oder innert bestimmter Fristen alle bestehenden Geschäftsbeziehungen auf das Vorliegen von Indizien zu Steuerdelikten überprüfen müssen. Vielmehr wird eine solche Pflicht nur ausgelöst, wenn Verdachtselemente für ein Steuerdelikt bestehen oder entstehen.
- Der Vorschlag des Bundesrates sieht keine besonderen Sanktionen bei Verletzung der geschilderten Sorgfaltspflichten vor. Eine Verletzung kann jedoch aufsichtsrechtlich relevant sein und zu verwaltungsrechtlichen Enforcementverfahren der FINMA gegen Institute oder die für die Verletzung verantwortlichen leitenden Mitarbeiter führen.

---

<sup>51</sup> Art. 11b E-GwG.

<sup>52</sup> Vgl. vorne, Kapitel V.2.

## **X. Automatischer Informationsaustausch? – Bewegung wesentlicher internationaler Rahmenbedingungen**

### **1. Ablehnung des Quellensteuerabkommens durch Deutschland**

Im Dezember 2012 in erster Lesung und im Februar 2013 endgültig lehnte der deutsche Bundesrat das IQA-Abkommen zwischen Deutschland und der Schweiz ab. Damit ist diese Lösung mit dem für die Schweiz in diesem Kontext sehr wichtigen Staat jedenfalls zur Zeit nicht möglich. Es gelang damit der Schweiz bisher nicht, das Abgeltungssteuermodell als Alternative zum automatischen Informationsaustausch (AIA) international zu etablieren.

### **2. Internationale Bewegung in Richtung automatischer Informationsaustausch**

Im April 2013 kündigte Luxemburg an, sich nicht länger gegen die Einführung des AIA zu wehren und ihn Anfang 2015 bedingungslos gegenüber den EU-Ländern einzuführen. Kurz darauf gab Österreich bekannt, sich bald mit der EU über die Anwendung des AIA einigen zu wollen. Damit änderten innerhalb kurzer Zeit die beiden EU-Länder, welche die Schweiz bisher in Sachen Quellensteuer unterstützt hatten, in fundamentaler Weise ihre Strategie.

Mitte April 2013 gaben die Finanzminister der G20 bekannt, die rasche Entwicklung eines globalen AIA-Standards anzustreben und beauftragten die OECD, bis zu ihrem nächsten Treffen einen Vorschlag für einen solchen Standard vorzulegen. Sie beabsichtigen, diesen am G20-Gipfel von St. Petersburg im September 2012 zu verabschieden und damit Arbeiten zu seiner baldigen Umsetzung auszulösen. Die OECD beabsichtigt, diesen Standard dann ins Global Forum zu übertragen, womit insgesamt 120 Länder betroffen wären.

Im Mai 2013 verabschiedete die EU ein Mandat zu Verhandlungen mit Drittstaaten und insbesondere mit der Schweiz über die Ausdehnung des Zinsbesteuerungsabkommens und Einführung des AIA oder gleichwertigen Massnahmen.

Zusammen mit FATCA ergibt sich damit ein sehr starker internationaler Trend in Richtung AIA. Der Erfolg der bisherigen schweizerischen Strategie, Quellensteuerabkommen als überlegene Alternative zum AIA zu etablieren, ist aus diesen Gründen zumindest gefährdet.

Wenig überraschend mehrten sich auch in der Wirtschaft in der Schweiz die Stimmen<sup>53</sup>, welche eine Änderung der bisherigen Strategie und ein Akzeptieren des AIA befürworten. Sie verbinden diese Strategieänderung mit der Erwartung von Gegenleistungen im Bereich der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung („Marktzugang“) und der Regularisierung bestehender unverteuerter Vermögenswerte ausländischer Kunden. Insbesondere zu diesem Themenbereich wird eine Stellungnahme der vom Bundesrat eingesetzten „*Expertenkommission Brunetti*“ im Juni 2013 erwartet.

## **XI. Beurteilung der Vorschläge des Bundesrates**

### **1. Geänderte internationale Parameter als Ausgangspunkt**

Für die folgenden Überlegungen gehe ich davon aus, dass der automatische Informationsaustausch in der einen oder anderen Form in den nächsten Jahren eingeführt und zu einem europäischen und globalen Standard wird. Alle politischen Zeichen sprechen dafür. Damit wird der grenzüberschreitende Zugang von Steuerbehörden auf Daten ihrer Steuerpflichtigen bei ausländischen Banken massiv erleichtert und erhöht. Man mag diese Entwicklung bedauern, aber die Schweiz wird sich ihr nicht entziehen können. Es wäre m.E. auch nicht in ihrem Interesse, dies länger zu versuchen. Es gelang ihr leider trotz guten Argumenten und grösstem Einsatz ihrer Vertreter nicht, die abgeltende Quellensteuer (IQA) trotz all ihrer Vorzüge international als Alternative zum AIA zu etablieren. Damit verbinde ich immerhin vier Anliegen, die als Erwartungen oder Bedingungen zu verstehen sind:

---

<sup>53</sup> So die Bundesrätin EVELYN WIDMER-SCHLUMPF (Interviews vom 20. Dezember 2012 und 20. April 2013), die Bankiers PIERIN VINZENZ (Raiffeisen, z.B. in Interviews vom 28. Februar 2012 und vom 27. November 2012), ADRIAN KÜNZI (Notensteinbank, Bilanz 3. Mai 2012), PATRICK ODIER (Interview vom 21. April 2013), NICOLAS PICTET (Interview vom 3. Mai 2013) oder der Präsident der *economiesuisse* RUDOLF WEHRLI (Interview vom 19. Mai 2013).

- Erstens wäre wichtig, dass sich alle wichtigen Finanzplätze an diese Regeln halten und auch dieselben Informationen z.B. über wirtschaftliche Berechtigte erheben und zur Verfügung stellen.
- Zweitens sollten IQA nach den neuen Standards möglich bleiben, wenn zwei Staaten sie als Alternative zum AIA vorziehen.
- Drittens sollten die einzelnen Staaten (soweit noch notwendig) zeitlich abgestimmt mit dem AIA ihren Steuerpflichtigen ermöglichen, ihre un- versteuerten grenzüberschreitend angelegten Vermögenswerte zu humanen Bedingungen zu legalisieren. Auch hier bietet das IQA-Modell eine effiziente Lösung.
- Schliesslich sollte viertens das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft regulatorisch möglich bleiben.

## **2. Konsequenzen für die Regulierung der Weissgeldstrategie**

Geht man von einem durch den AIA erhöhten Zugang grenzüberschreitenden Zugang von Steuerbehörden zu Bankdaten ihrer Steuerpflichtigen aus, fragt sich, ob die Schweiz darüber hinaus noch eine unilaterale Regulierung einer Weissgeldstrategie in Form der dargestellten zusätzlichen Sorgfaltspflichten braucht. Die Frage ist berechtigt. Ich neige zur Zeit und aufgrund der heutigen Umständen dazu, sie eher zu bejahen und zwar aus folgenden Gründen:

Es liegt im wohlverstandenen Interesse des Schweizer Finanzplatzes und erst Recht der Schweiz als Gesamtes, angesichts des am Anfang dieses Artikels geschilderten Geschäfts ähnlich wie Singapur die Vergangenheit zu bereinigen. Sonst besteht während Jahren eine „Graugeldsituation“, wo sich versteuertes „weisses“ Neugeld mit bestehendem unversteuerten „Schwarzgeld“ vermischt. Aus diesem Grund sollte man sich auch ernsthaft überlegen, die Sorgfaltspflichten wie Singapur voraussetzungslos auf bestehende Vermögenswerte anzuwenden. Umgekehrt wären aber vernünftige und allenfalls sogar nach Ländern unterschiedliche Übergangsfristen vorzusehen. Bei der Festlegung der Fristen könnte auch die Bereitschaft der Länder berücksichtigt werden, Hand zu einer Regularisierung der Vergangenheit zu bieten.

Sogar wenn der AIA ein globaler Standard wird, ist anzunehmen, dass nicht alle Staaten daran Interesse haben, etwa weil sie angesichts fehlender oder

geringer oder nicht durchgesetzter Steuern nicht an ausländischen Steuerdaten ihrer Bürger interessiert sind. Diese Situation kann sich aber sehr rasch ändern, weshalb mit Blick auf Kunden aus diesen Ländern Sorgfalt nötig ist. Der Umfang der Sorgfalt ist aber flexibel zu definieren, was der Entwurf des Bundesrates auch erlaubt. Keinen Sinn würde es z.B. machen, flächendeckend schriftliche Erklärung von zweifelhaftem Wert („Selbstdeklarationen“) von Kunden einzuholen.

Umgekehrt braucht es m.E. für Länder mit AIA nicht bloss geringere Sorgfaltspflichten, sondern überhaupt keine. Das müsste klar aus dem Gesetz hervorgehen. Wenn sie regelmässig die relevanten Informationen über ihre Kunden automatisch an eine Steuerbehörde übermittelt, darf eine Bank davon ausgehen, dass diese Vermögenswerte und die Erträge daraus versteuert sind. Da braucht es keine zusätzliche Sorgfalt.

## **XII. Auswirkungen einer „Weissgeldstrategie“ auf das Private Banking**

Ich komme nun zu den *wirtschaftlichen* Auswirkungen einer „Weissgeldstrategie“ auf das private banking in der Schweiz. Ein Ausgangspunkt ist die nicht originelle Überlegung, dass auch im private banking keine Pelze gewaschen werden können, ohne sie nass zu machen. Ein zweiter Ausgangspunkt ist die Stellung des Schweizer Finanzplatzes im weltweiten grenzüberschreitenden private banking. Sein Marktanteil wird auf 27% oder knapp 2.1 Billionen Franken (2010) geschätzt<sup>54</sup>, allerdings mit abnehmender Tendenz. Ein dritter Ausgangspunkt ist schliesslich die Schwierigkeit abzuschätzen, welches die wirtschaftlichen Auswirkungen wären, würde sich die Schweizer Politik jetzt *gegen* eine Weissgeldstrategie entscheiden.

---

<sup>54</sup> Booz & Co., The Future of Swiss Offshore Private Banking (2011), Folie 6 <<http://www.booz.com/media/uploads/BoozCo-Swiss-Offshore-Private-Banking-Abgeltungssteuer-Abkommen.pdf>>.

Folgende drei wirtschaftliche Auswirkungen scheinen plausibel:

- Als erstes werden sich die *bestehenden un versteuerten Gelder in den Depots der Banken verringern*. Dafür gibt es drei Gründe: Zum einen vermindern sich die Vermögen um die bei der Legalisierung anfallenden Steuern. Zum zweiten dürfte ein Teil der legalisierten Vermögenswerte in den Wohnsitzstaat oder ein Drittstaat fliessen. Schliesslich könnten insbesondere kleinere Kunden („affluent clients“) versucht sein, die Steuerpflicht durch Barabzüge oder Transfers auf andere Finanzplätze zu vermeiden, sofern die Gesetzgebung dies erlaubt. Der Umfang dieser Abflüsse ist schwer abzuschätzen<sup>55</sup>.
- Zweitens dürfte der *Druck auf Kosten und Margen steigen*. Kunden mit versteuerten Vermögenswerten sind aufwendiger in der Betreuung, da sie ihre Performance nicht in erster Linie durch die Steuerersparnis erreichen. Ein Kostentreiber sind auch zunehmende Anforderungen an die compliance.
- Diese und andere Faktoren werden drittens zu einer *Restrukturierung innerhalb Vermögensverwaltungsbanken* und zu *Marktaustritten* führen. Beide Tendenzen sind bereits im Gange. Die Restrukturierung wird jedoch durch die bestehenden un versteuerten Vermögenswerte in den Banken behindert oder verzögert.

Eine glaubwürdige Weissgeldstrategie bringt aber nicht nur wirtschaftliche Nachteile, sondern langfristig auch *Chancen und Opportunitäten*, von denen ich *vier* nennen möchte:

---

<sup>55</sup> Booz & Co, a.a.O., schätzte die allein aus den Abgeltungssteuerabkommen mit Deutschland und Grossbritannien folgenden Abflüssen auf 47 Mrd. oder rund 2.3% aller offshore Gelder in der Schweiz bis im Jahre 2013 (Vermögensabflüsse sowie Steuernachzahlungen). Ein CEO einer Grossbank schätzte im April 2012 den wegen den Abgeltungssteuern zu erwartenden Abfluss von Vermögenswerten auf 20 bis 25 Prozent der Vermögen d.h. rund 500 Milliarden Franken. Gegenüber all diesen Schätzungen ist Skepsis angebracht. Zum einen ist die Regulierung noch nicht klar. Ebenso ist ungewiss, wie die Kunden genau darauf reagieren werden. Schliesslich ist unsicher, ob sie anders handeln, wenn die geplante Regulierung unterbleibt.

- Ist die Weissgeldstrategie erfolgreich, führt sie zu einer *Ablösung letztlich „korrumpierter“ Kundenbeziehungen*, wo die Performance über Steuerersparnis erzielt wird, der Kunde entsprechend wenig Anreiz zu Beanstandungen hat und die Bank auch bei schlechtem Service aus Angst vor Publizität auch nicht einklagen kann.
- Diese erhöhte Disziplin dürfte den Druck für eine noch klarere *Qualitätsstrategie im private banking* fördern, was zu begrüssen ist<sup>56</sup>.
- Schliesslich könnten dem Finanzplatz auch *versteuerte Vermögenswerte von Kunden* zufließen, welche bisher wegen der im Ausland bestehenden Wahrnehmung als Hort für Steuerhinterziehung nicht mit ihm in Verbindung gebracht werden wollten.
- Eine glaubwürdige Weissgeldstrategie könnte die Schweiz in die Lage versetzen, glaubwürdig das *Gleiche auch von anderen Ländern* zu fordern. Ohne eine Bereinigung ihrer Vergangenheit ist dies nicht möglich. Die Schweiz muss hier eine Vor- oder zumindest eine Parallelleistung erbringen.

### **XIII. Wie weiter? – Schlussbemerkungen**

Ich komme zum Schluss. Wir werden auch in den nächsten Monaten und wahrscheinlich Jahren intensive Diskussionen um die Regulierung einer „Weissgeldstrategie“ erleben. Die Ausrichtung des Finanzplatzes auf versteuerte Gelder ist klar zu unterstützen. Sie trägt dazu bei, die Rechtsrisiken für die Finanzinstitute und auch ihre Mitarbeiter im Ausland zu begrenzen. Ein Geschäftsmodell, bei dessen Umsetzung die Organe und Mitarbeiter riskieren, in ausländischen Gefängnissen zu landen, ist nicht nachhaltig. Ob man diese Gesetze als richtig erachtet, ist irrelevant. Sie sind als Faktum zur Kenntnis zu nehmen, in die Risikoüberlegungen einzubeziehen, und die Geschäftspolitik darauf auszurichten. Es geht darum, einen regulatorischen Rahmen zu schaffen, der die Interessen der Banken, ihrer Kunden und der

---

<sup>56</sup> Dazu PATRICK RAAFLAUB an der Medienkonferenz der FINMA vom März 2012, Eine Qualitätsstrategie für die Vermögensverwaltung in der Schweiz, <[www.finma.ch/d/aktuell/Documents/ref\\_raaflaub\\_jahresmedienkonferenz\\_20120327\\_d.pdf](http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/ref_raaflaub_jahresmedienkonferenz_20120327_d.pdf)>.

ausländischen Steuerbehörden langfristig möglichst in Einklang bringt. In welcher Form dies letztlich erfolgt ist sekundär. Hauptsache es geschieht und bildet dadurch ein wichtiges Element für eine nachhaltiges private banking aus der Schweiz. Das Schweizer private banking und mit ihm die Schweizer Wirtschaft und die Schweiz als Ganzes haben während Jahrzehnten von un-  
versteuerten Geldern profitiert. Der Finanzplatz hat dafür aber auch einen hohen Reputationspreis bezahlt, der letztlich nun auch die übrige Schweizer Volkswirtschaft und die Schweiz als Land belastet. Jetzt ist es für das Schweizer private banking Zeit, den eingeschlagenen Weg in eine Welt möglichst ohne unbesteuerter Vermögenswerte fortzusetzen, auch wenn dieser Weg schwer ist und seine Opfer fordern wird. Blicken wir dabei nach vorne auf die Chancen und nicht nach hinten auf schöne alte Zeiten, die nicht nur schön waren. Damit ersparen wir uns auch, unsere Kräfte in nutzlosen Grabenkämpfen und längst verlorenen Schlachten zu vergeuden.