

Stefan Tobler

# **Der Kampf um das Schweizer Bankgeheimnis**

Eine 100-jährige  
Geschichte von Kritik  
und Verteidigung

NZZ Libro

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.

© 2019 NZZ Libro, Schwabe Verlagsgruppe AG

Lektorat: Katharina Wehrli  
Umschlag: icona basel, Basel  
Gestaltung, Satz: Claudia Wild, Konstanz  
Druck, Einband: Kösel GmbH, Altusried-Krugzell

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN 978-3-03810-283-0  
ISBN E-Book 978-3-03810-430-8

[www.nzz-libro.ch](http://www.nzz-libro.ch)  
NZZ Libro ist ein Imprint der Schwabe Verlagsgruppe AG.



# Nachwort

von Paolo Bernasconi

## *Bankgeheimnis: in wessen Interesse?*

Die jahrzehntelangen, systematisch geplanten Missbräuche des Schweizer Bankgeheimnisses sind heute auch für Aussenstehende, die keine Fachleute sind, leicht ersichtlich. Nachdem ich während meiner 50-jährigen beruflichen Tätigkeit als Tessiner Staatsanwalt und Mitglied zahlreicher Expertenkommissionen diese Beobachtung machen konnte und in unzähligen Abhandlungen immer wieder auch angesprochen hatte – so auch in der Bibel des Schweizer Bankgeheimnisses im Stämpfli Verlag<sup>1</sup> – schlug am 13. März 2009 die Stunde der Wahrheit. Es war der Big Bang vor dem G-20-Summit am 2. April 2009 in London, als die Schweiz ihren Vorbehalt gegenüber dem Art. 26 des OECD-Musterabkommens für bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen zurückzog. Als Ergebnis der in verschiedenen Ländern in der Folge eingeführten freiwilligen Selbstanzeigeprogramme sind Milliarden unversteuerter Vermögen von Hunderttausenden von Steueründern bei Schweizer Banken, Versicherungen und anderen Finanzintermediären ans Licht gekommen.

Nachdem das absolute Bankgeheimnis gegenüber schweizerischen und ausländischen Strafbehörden in den 1960er-Jahren allmählich relativiert worden war, begann bereits seit den 1970er-Jahren ein äusserst wirksames Rückzugsgefecht durch flankierende Begleitmassnahmen, um jeden behördlichen Schritt zu umgehen. Schon in den 1960er-Jahren hatten die Banken den schweizerischen und ausländischen Steueründern geraten, Konten in Kantonen ausserhalb der grossen Finanzzentren Zürichs, Genfs oder Luganos zu eröffnen, später empfahlen sie ihren Kunden Konten in exotischen Finanz-

## Nachwort

zentren. Dabei wurden die Vermögenswerte jedoch weiterhin von den Mutterhäusern in der Schweiz verwaltet. Gleichzeitig diente eine spezielle Kontoführung mit Nostro- und Laufkonten jahrzehntelang dazu, die Identifizierung der Kundschaft zu erschweren.

Die epochale Wende fand mit der Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken (VSB) statt, die am 1. Juli 1977 quasi als Beruhigungspille für die Öffentlichkeit und die Politik in Kraft trat, nachdem ich als Staatsanwalt bei der damaligen Schweizerischen Kreditanstalt (SKA) schwere Missstände enthüllt hatte, die zur strafrechtlichen Verurteilung der SKA-Manager in Chiasso und der in die Affäre verwickelten Anwälte und Treuhänder führten. Die VSB blieb jedoch während Jahren das Stiefkind der Bankenregulierung, wie in der periodisch veröffentlichten Judikatur der eigens zur VSB geschaffenen Aufsichtskommission belegt wurde, die immer wieder neue Arten von Verletzungen ahnden musste. Bei den alle fünf Jahren stattfindenden Revisionen tauchten immer neue Lücken auf, die zu weiteren Überarbeitungen der VSB führten. So wurden nach dem ursprünglichen Formular A zur Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten allmählich die Formulare I (Insurance), K (Kontrollinhaber), R (Rechtsanwalt), S (Stiftung) und T (Trust) eingeführt. Auf diese Weise wurden während 40 Jahren Lücken gestopft, die den Verantwortlichen der Bankiervereinigung schon bei Inkrafttreten der VSB bestens bekannt gewesen waren. Bis heute unberührt geblieben, sind aber die zwei bekanntlich harmlosen Normen der VSB bezüglich Kapital- und Steuerflucht. Warum?

Als die Schweiz infolge immer neu aufgedeckter Missstände (Potentatengelder, Insidervergehen, Geldwäschereitricks) zunehmend unter ausländischen Druck geriet, sah sich das Parlament gezwungen, einige der systematisch verletzte Grundsätze der VSB gesetzlich zu regeln. So entstanden die Strafnormen zu Insidervergehen und Geldwäsche, wobei es nochmals ganze acht Jahre dauerte, bis die im Strafgesetzbuch definierten Geldwäschereibegriffe in einem eigenständigen Geldwäschereigesetz eingegliedert wurden. Als Reaktion auf die verschärften Gesetze gründeten Schweizer Banken Filialen und Niederlassungen in bekannten Offshore-Finanzzentren wie Bahamas, Cayman Island, Hongkong und Singapur. Dies veranlasste die EBK und später die FINMA dazu, Normen einzuführen, die die Umgehung des inländischen Rechts durch ausländische Niederlassungen von Schweizer Banken mit Beteiligungen an unabhängigen Finanzintermediären sowie an offenkundigen oder verborgenen Repräsentationsbüros verboten.

Als Reaktion auf die Selbstanzeigeprogramme ausländischer Steuerbehörden mussten die Schweizer Banken riesige Aufwendungen leisten, damit die Kunden ihre steuerliche Situation bereinigen konnten. Diese Kosten waren

auch den externen Revisionsgesellschaften sowie der FINMA und den schweizerischen Steuerbehörden bekannt. Dabei kam die seit je kursierende Vermutung zutage, dass etwa 90 Prozent der Vermögenswerte von Privatkunden nicht nur nicht korrekt, sondern überhaupt nicht steuerlich deklariert waren. Nachfolgend werden einige klärende Informationen zu diesem Sachverhalt aufgeführt. Die Werte zur Anzahl Privatkunden von Schweizer Banken, die an den Selbstanzeigeprogrammen teilnahmen, sowie zu den offengelegten Vermögenswerten stammen aus Quellen verschiedener ausländischer Behörden, konnten aber noch nicht von unabhängigen Instanzen geprüft werden:

- Aus nordamerikanischen Quellen kursiert die Zahl von etwa 52 000 US-Bürgern mit undeklarierten Vermögenswerten. Diese kann aufgrund der Entschädigungs- und Bussenbeträge bemessen werden, die rund 80 Schweizer Banken gemäss dem US Tax Programm vom 29.8.2013 den US-Behörden zahlten.
- Aus Quellen verschiedener EU-Mitgliedstaaten kursieren Zahlen von über 100 000 Kunden mit undeklarierten Vermögenswerten. Diese Ziffer wird indirekt durch die Anzahl der Steuerpflichtigen bestätigt, zu denen – gestützt auf eine angebliche UBS-Liste – zahlreiche Ersuchen um Amtshilfe (hauptsächlich aus Deutschland, Frankreich und Spanien) eingereicht wurden. Die Zahl der gesamthaft betroffenen Steuerpflichtigen beläuft sich für das Jahr 2016 auf 66 553 und für das Jahr 2017 auf 18 164.
- Lehrreich ist auch das Ergebnis des italienischen Selbstanzeigeprogramms von 2016: Es umfasste etwa 130 000 Erklärungen mit einem Volumen von insgesamt rund 67 Milliarden Euro, von denen fast 80 Prozent auf Schweizer Banken und ihren Niederlassungen in Singapur und den Bahamas hinterlegt waren.
- Die Mailänder Staatsanwaltschaft startete am 7. November 2018 ein Strafverfahren gegen 18 Manager einer Bank in Lugano wegen angeblicher Unterstützung von 198 in Italien steuerpflichtigen Kunden, die ihre bei der Bank hinterlegten, aber unversteuerten Vermögenswerte nur im Rahmen des Selbstanzeigeprogramms deklariert hatten. Anlässlich dieser breiten Hausdurchsuchungsaktion ist ausserdem durchgesickert, dass die italienischen Straf- und Steuerbehörden durch Auswertung der Angaben aus dem Selbstanzeigeprogramm die Verwicklung von weiteren 250 ausländischen Banken in ähnliche Geschäfte entdeckt haben.
- Laut der Mailänder Staatsanwaltschaft wurde am 14. Dezember 2016 eine Auflistung von fast 10 000 Kunden der Credit Suisse in Mailand entdeckt, die ihre unversteuerten Vermögen dank einer als «insurance wrap» qualifizierten Lebensversicherungspolice versteckten.

## Nachwort

- Ähnliche Feststellungen machten die deutschen Straf- und Steuerbehörden im Rahmen der Verfahren, die sie gegen einige Schweizer Banken wegen angeblicher Unterstützung von unredlichen, in Deutschland steuerpflichtigen Kunden führten. Bekanntlich wurden diese Strafverfahren eingestellt, weil die angeklagten Schweizer Banken dem deutschen Fiskus beträchtliche Summen zahlten.

Eine echte Industrie? Ja, erwiesenermassen – jedoch nicht nur zugunsten der Banken, sondern auch zugunsten der Lebensversicherungsgesellschaften und unzähliger Berater, Treuhänder und Rechtsanwälte sowie Hunderttausender Sitzgesellschaften, die allesamt ihre Dienste den Steuerhinterziehern aus allen Ländern – inklusive jener aus der Schweiz – jahrzehntelang und planmässig zur Verfügung stellten. Noch heute werden Konten bei Scheinbanken benutzt, jedoch vermehrt im Balkan, in den Baltischen Staaten, den Seychellen, Mauritius, Puerto Rico und anderen Ländern.

Die weitaus beliebtesten Werkzeuge waren und sind die Sitzgesellschaften, auf deren Namen Hunderttausende von Bankkonten in der Schweiz eröffnet wurden. Beim Verschleiern der wirtschaftlich Berechtigten war der Fantasie von Juristen sowie anderen Beratern und Mitstreitern (den sogenannten «easier», gemäss US-Bezeichnung) keine Grenzen gesetzt. Handbücher wurden veröffentlicht, Kurse und Seminare gehalten, sogar an Hochschulen. Die Sitzgesellschaften eigneten sich bestens dazu, die Normen des US-amerikanischen QI-Abkommens (Qualified Intermediary Agreement) von 2000 zu umgehen und die EU-Zinsbesteuerungsabkommen von 2005 massiv zu untergraben. Auch Tausende von Familienstiftungen mit Sitz in Liechtenstein und Panama sowie Tausende von Trusts angelsächsischen Rechts (sogenannte «sham trusts») wurden dazu benutzt, die tatsächliche Verfügungsberechtigung der Kundschaft zu verschleiern; es entstanden schottische Partnergesellschaften, US-amerikanische Limited Liability Companies sowie Offshore-Gesellschaften als Verwaltungsräte von anderen Offshore-Gesellschaften, regé Kompensationsgeschäfte, Geldtransporte, spezielle Betrugsschemen durch das Einschalten von Sitzgesellschaften zwischen verschiedene Unternehmen bei Schweizer Treuhändern mit Konten bei Schweizer Banken (Triangulationen), Verschachtelungen und vieles mehr.

Aber die schweizerischen Straf-, Zivil-, Verwaltungs- und Steuerbehörden wurden neugieriger und die FINMA wurde mit neuen Ermittlungsinstrumenten besser ausgestattet. Als Reaktion darauf wurden – um die Identität der Kundschaft weiterhin zu verschleiern – ausländischen Kunden Tausende von Versicherungspolice verkauft. Dies offenbarten die damals veröffentlichten

Bilanzen von schweizerischen und ausländischen Versicherungsgesellschaften. Gegen das dezidierte Lobbying von Bankvertretern musste die FINMA 2010 zwei Mitteilungen erlassen, mit denen sie strengere Normen einführte, da die Banken der Kundschaft garantierten, dass durch die Einschaltung dieser Police («insurance wrapper») ihre Namen durch den Namen der Versicherungsgesellschaft ersetzt werden konnten. Lebensversicherungspolice als «Steuerversicherungspolice».

Um die mittlerweile in Kraft gesetzten internationalen Normen zum automatischen Informationsaustausch (AIA) zu umgehen, suchten (weltweit) gewiefte Exponenten der Finanzbranche verzweifelt nach Lösungen. Unter anderem seien die folgenden erwähnt: Safes wurden zur Verfügung gestellt, um Edelmetall und -steine zu verstecken, die die Kunden auf Anraten der Bankangestellten mit den unversteuerten, bei den Banken bar abgehobenen Vermögenswerten kauften. Des Weiteren sei die allzu wohlwollende Anerkennung von fadenscheinigen Wohnsitzbewilligungen genannt: Trotz der OECD-Bemühungen, die Umgehung des AIA-Meldestandards («common reporting standard») durch die auch von EU-Mitgliedstaaten angebotenen Modelle von «citizenship by investment» und «residenceship by investment» einzudämmen, wurden die in Malta, Zypern, St. Lucia, den Bahamas oder Monte Carlo erkauften Pässe und Wohnsitzbewilligungen durch die Banken zu grosszügig anerkannt – vom treaty shopping zum passport shopping.

Dank der Offenlegung von zwangsweise reuigen Steueründern in den USA und in EU-Mitgliedstaaten und der vor Kurzem bekannt gewordenen «leaks» kamen Tricks ans Licht, die jahrzehntelang systematisch angewendet wurden und die sowohl dem Markt als auch den Schweizer Behörden bestens bekannt waren. Bis jetzt konnten in einigen Ländern aber lediglich Auskünfte betreffend vereinzelte Fabriken von Sitzgesellschaften wie die beiden Trust-Gesellschaften Portcullis TrustNet und Commonwealth Trust Limited ans Licht gebracht werden. Was aber wäre, wenn die Tausenden von Offshore-Fabriken in London, Malta, den British Virgin Islands, Zürich und anderen Orten auch Opfer eines «leaks» würden? Das heisst, wenn die Öffentlichkeit erfahren würde, was in Bank- und Finanzkreisen jahrzehntelang systematisch praktiziert wurde und wird? Solche Tricks, die im Nachhinein als Indizien für Steuerdelikte klassifiziert wurden bzw. werden, schufen eine weitverbreitete Atmosphäre von Klandestinität und eine Allianz zwischen Steueründern und ihren Finanzintermediären. In diesem trüben Wasser fanden auch Wirtschaftskriminelle, Bestecher und Bestochene sowie Mitglieder der organisierten Kriminalität ihr sicheres Element. Tausende Opfer von Wirtschaftskriminellen pilgern seit Jahrzehnten vor schweizeri-

## Nachwort

sche Staatsanwaltschaften und Zivilgerichte. Das Aufdecken von Geldern, die durch Potentaten veruntreut wurden, und von Bestechungsgeldern unzähliger privater und halbstaatlicher Firmen überfordern Staatsanwälte und die FINMA. Wer erforscht die Dimensionen und Unterschlüpf dieses ständigen Zuflusses? Und die Lücken, die diesen Zufluss erleichtern? Wann werden Konten von Staatsoberhäuptern und Regierungsmitgliedern in der Schweiz verboten?

Die zugunsten von Steueründern geschaffenen, typischen Werkzeuge für Klandestinität – die Sitzgesellschaften – eigneten und eignen sich immer noch bestens auch für Kriminelle, die in der Schweiz Unterschlupf fanden. Im Fall gemeinsamen rechtswidrigen Verhaltens sowohl der Finanzintermediäre wie der Kunden gelang es den Ersteren relativ selten, ihre Kunden zu plündern. Dagegen konnten Finanzintermediäre ihre Kunden wie Zitronen auspressen etwa durch die Verrechnung nicht marktüblicher Preise (Kurs-schnitte), häufiges Umschichten von Depotwerten (Churning), massive Zuteilung eigener Finanzprodukte, Verletzung der Risikoverteilung und dergleichen. Sie konnten dies tun, weil sie wussten, dass die Mehrheit der Steuer-sünder nie gewagt hätte, sich zu verteidigen. Die negative Performance der Anlagen oder die Höhe der grassierenden Retrozessionen (Provisionen, Rück-vergütungen zugunsten der Banken) wurde selten kritisiert, weil der Profit sowieso in den ersparten Steuern lag, die dank der Missbräuche des Bankgeheimnisses hinterzogen wurden. Diese diffusen und immer noch unumstrittenen Anreizsysteme fördern alle Interessen, nur nicht diejenigen der Kunden – trotz der gesetzlichen Pflicht der Banken zur loyalen Ausführung der Mandate gegenüber ihren Kunden.

Alle wussten es: Staatsanwälte, Steuerbehörden, Banküberwacher sowie jene Verwaltungsräte von Sitzgesellschaften, die im Parlament sassen. Trotzdem bewegte sich das Parlament nur unter internationalem Druck in Richtung wirksamere Massnahmen. Keine autonome Initiative. Im Gegenteil, es gelang der Schweizer Diplomatie, die Erarbeitung von bilateralen Abkommen für die Zusammenarbeit in Straf- und Steuersachen während Jahrzehnten in die Länge zu ziehen und dem Parlament sowie der Rechtsprechung systematisch formelle Hindernisse gegen die Einhaltung dieser Abkommen in den Weg zu legen. Die Dauer der Verhandlungen zu Doppelsteuerabkommen und Rechts-hilfe mit den USA ist exemplarisch: Nach jahrelangem Feilschen zur Erarbei-tung der Abkommen stellten die US-Behörden fest, dass deren Umsetzung eine echte Gratwanderung darstellte. Die gleichen Verhältnisse zeigten sich auch im Jahr 2008, als die US-Behörden die Schweiz betreffend UBS-Kunden um Amtshilfe ersuchten. Dies zu erledigen dauerte so lange, bis die US-Be-



hörden den Weg der unilateralen Massnahmen wählten. Das Fass war voll, und die Geduld war erschöpft.

Die normative Schwerfälligkeit des schweizerischen Gesetzgebers und der betreffenden Berufsorganisationen gilt noch heute als erwiesen. Allzu oft machte die hochgepriesene Selbstregulierung immer nur dann Fortschritte, wenn Normen gesetzlich verankert wurden. Die Weissgeldstrategie, also die erweiterte Sorgfaltspflichtprüfung, wurde erst mit Inkrafttreten der Strafbarkeit der sogenannten Steuergeldwäscherei am 1. Januar 2016 zur Realität. Bereits 1969 entdeckte und erklärte ich in meinem ersten Jahresbericht als naiver, 26-jähriger Staatsanwalt, dass zur Prävention und Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität den Sitzgesellschaften ein Riegel geschoben werden müsste. Einseitige Verfahren werden erst seit wenigen Jahren getroffen, und zwar von einzelnen, dynamischen Staatsanwaltschaften in den USA, Italien, Deutschland und Frankreich. Die Financial Action Task Force (FATF) kümmert sich nun seit einigen Jahren darum. Und erst am 1. Juni 2018 wagte es das Schweizer Justizdepartement, eine Revision des Geldwäschereigesetzes in die Vernehmlassung zu geben, die auch für Berater Geldwäschereiverpflichtungen einführen soll, und zwar in Bezug auf ihre Tätigkeiten zugunsten von Sitzgesellschaften. Ein erneuter Test für das Schweizer Parlament.

Fand nach den unzähligen Debatten vor schweizerischen und ausländischen Justizbehörden und den erzwungenen Massnahmen seitens G20, OECD, FATF und anderen eine Katharsis statt? Fehlanzeige. Der Etikettenschwindel ging weiter: Unter dem Deckmantel des Schutzes der persönlichen Privatsphäre wurde noch 2017 an der sogenannten «Matter-Initiative» herumgefeilscht – ohne zu analysieren, wie, in welcher Weise und mit welchen Methoden Schweizer Banken, Finanzintermediäre und Berater – in der Schweiz oder im Ausland – dem Schweizer Fiskus Milliarden unversteuerter Gelder hinterzogen. In der Tat wurde die massive Steuerhinterziehung von Schweizer Steuerpflichtigen nur aus Angst vor den Folgen des automatischen Informationsaustauschs ans Licht gebracht – und nicht aus Angst vor der Ermittlungsfähigkeit der Schweizer Steuerbehörden.

Solche Fragen sollten wissenschaftlich erforscht werden, um künftig weitere Missbräuche des Schweizer Bankgeheimnisses zu vermeiden. Denn diese lassen den Schutz der Privatsphäre als Pfeiler des Persönlichkeitsschutzes weiter erodieren und stellen gleichzeitig die Zuverlässigkeit des Schweizer Bank- und Finanzplatzes infrage. Wie kein anderes Thema prägte die rechtliche Handhabe des Schweizer Bankgeheimnisses während der letzten Jahrzehnte die Entwicklung von zahlreichen Bereichen der schweizerischen Rechtsordnung und Rechtsprechung, namentlich im Verwaltungs-, Steuer-,

## Nachwort

Straf-, Aufsichts-, Amts- und Rechtshilferecht. Dabei standen die meisten wissenschaftlichen Werke bislang vorwiegend im Dienst der Vermeidung einer Aushöhlung des Bankgeheimnisses. Das vorliegende Werk von Stefan Tobler zeigt stattdessen den neuen Weg einer sachlichen und unparteiischen Analyse, um die Einflussnahme einer ganz bestimmten Wirtschaftselite auf die Entwicklung des Bankgeheimnisses aufzuzeigen. Dies sind neue Wege, gerade auch für die Geschichtsschreibung der Schweiz.

Paolo Bernasconi, Prof. em. Dr. h.c., Rechtsanwalt, Lugano