

Eidgenössisches Finanzdepartement
Rechtsdienst Generalsekretariat
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per E-Mail: regulierung@gs-efd.admin.ch

17. Juni 2013

Finanzplatzstrategie (Erweiterte Sorgfaltspflichten zur Verhinderung der Annahme unversteuerter Gelder). Änderung des Geldwäschereigesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2013 haben Sie uns in rubrizierter Angelegenheit zur Stellungnahme eingeladen. Für diese Gelegenheit der Meinungsäusserung danken wir Ihnen. economiesuisse hat bei ihren Mitgliedern – bestehend aus 100 Branchenverbänden, 20 kantonalen Handelskammern sowie einigen grösseren Einzelunternehmen – eine interne Umfrage durchgeführt und nimmt gestützt auf deren Antworten aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

economiesuisse setzt sich entschieden für einen sauberen Finanzplatz ein und unterstützt konstruktiv angemessene Massnahmen, notwendige Verbesserungen auch im internationalen Kontext zu erreichen. Seit der Konzeption der Vorlage sind entscheidende Veränderungen eingetreten und wichtige Eckpunkte sind zurzeit im Fluss. Diesen Aspekten trägt der Vernehmlassungsentwurf nicht Rechnung. economiesuisse weist daher die Vorlage zur grundsätzlichen Überarbeitung zurück. Insbesondere ist eine Kumulation von automatischem Informationsaustausch oder von Abgeltungssteuer mit zusätzlichen Sorgfaltspflichten nicht akzeptabel. Falls und soweit das anvisierte Konzept nach Klärung der entscheidenden Rahmenbedingungen weiterverfolgt wird, muss auch in materieller Sicht eine substantielle Überarbeitung erfolgen. Verschiedene der vorgesehenen neuen Pflichten wären in der Praxis nicht umsetzbar.

Die Vorlage enthält erweiterte Sorgfaltspflichten im Steuerbereich und ist gemäss Finanzdepartement eng mit der Umsetzung der FATF-Empfehlungen (Steuerdelikte als Vortat für die Geldwäscherei) verknüpft. Sie ist in der Sache aber Teil der Strategie des Bundesrates, welche er Ende 2012 präsentiert hat. Mit der Integration in das Geldwäschereigesetz will der Bundesrat an die bereits dort verankerten Sorgfaltspflichten bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen anknüpfen. Die Regelungen sehen im Wesentlichen etwa vor:

- Überprüfung der Steuerkonformität anhand eines (in den wichtigsten Kriterien gesetzlich fixierten) Kriterienkataloges
- Risikobasierte Prüfung
- Mindeststandard in Selbstregulierung zu präzisieren
- Bei Verdacht Verweigerung oder Auflösung der Geschäftsbeziehung

Der grundsätzliche Mangel der Vorlage liegt in einer mangelhaften Einbettung in eine vorwärtsorientierte gesamtheitliche Finanzmarktstrategie. Ein Vergleich mit konkreten Aktivitäten konkurrierender Finanzplätze fehlt. Der erläuternde Bericht zur Vernehmlassungsvorlage ist in dieser Beziehung mehr als mangelhaft. Seit der Ankündigung einer Weissgeldstrategie durch den Bundesrat und der Konzeption der aktuellen Vorschläge haben sich die Rahmenbedingungen grundsätzlich geändert. Mit Grossbritannien und mit Österreich sind Abkommen über eine Abgeltungssteuer in Kraft. Nach den jüngsten Entwicklungen muss weiter damit gerechnet werden, dass sich der Druck auf die Schweiz, den automatischen Informationsaustausch ebenfalls einzuführen, nochmals verschärfen wird. Auf internationaler Ebene laufen Bestrebungen für abgestimmte Normen. Diesen Faktoren trägt der Entwurf nicht Rechnung und es ist äusserst fraglich, ob er sich als eigenständiges alternatives Konzept im internationalen Rahm durchsetzen könnte. Kein anderes Land schlägt diesen Weg ein. Mindestens müssen aber der Bericht der Arbeitsgruppe Brunetti und die damit verbundenen innenpolitischen Diskussionen abgewartet werden, bevor weitere Verpflichtungen für die Akteure auf dem Finanzplatz erwogen werden. Es wäre jedenfalls verfehlt, den automatischen Informationsaustausch zu übernehmen, eine Abgeltungssteuer zur Regularisierung von bestehenden Steuerpflichten umzusetzen und gleichzeitig einseitig Sorgfaltspflichten einzuführen, die kein anderes Land der Welt so zu implementieren gedenkt.

economiesuisse weist die Vorlage zur grundsätzlichen Überarbeitung zurück und verlangt eine volle Einbettung in eine kohärente Finanzplatzstrategie und die internationalen Entwicklungen.

Wenn die Arbeiten nach Vorliegen der notwendigen Eckwerte weitergeführt werden sollen, muss die Konzeption auch materiell überarbeitet werden. Positiv an der Vorlage ist immerhin, dass eine formell gesetzliche Grundlage mit Geltung für alle Finanzintermediäre geschaffen werden soll, dass ein risikobasierter Ansatz gewählt und dass auf eine systematische und obligatorische Selbstdeklaration aller Kunden verzichtet werden soll. Das Geldwäscherei-Gesetz wird jedoch als wenig geeigneter Regelungsort erachtet, so praktisch dies angesichts der weiteren laufenden Revision sein mag. Der Kreis der betroffenen Finanzintermediäre ist beim GWG viel breiter als bei der Entgegennahme von Vermögenswerten. Das führt zu Rechtsunsicherheiten, welche Pflichten konkret wahrzunehmen sind.

Weitere kritische Punkte sind:

- Auszugehen ist von der Steuerehrlichkeit, nicht von der Steuerunehrlichkeit von Kunden. Erst wenn Indizien für eine Steuerunehrlichkeit des Kunden vorliegen, soll risikobasiert geprüft werden. Entsprechende Indizien sollten auf Stufe Selbstregulierung ausformuliert werden.
- Neue Sorgfaltspflichten dürfen nicht rückwirkend eingeführt werden. Insbesondere die Rückwirkung der neuen Sorgfaltspflichten auf bestehende Geschäftsbeziehungen ist unzulässig.
- Die Pflicht zur Auflösung von bestehenden Geschäftsbeziehungen kann mit fundamentalen vertraglichen Verpflichtungen kollidieren (so insbesondere etwa bei Lebensversicherungen).
- Die Strategie mit dem Abschluss von Abkommen zur Abgeltungssteuer darf nicht unterlaufen werden.

- Die Tragweite von „Steuerkonformität“ ist unklar und von Finanzintermediären oft nicht einzuschätzen (so werden Erbschaftssteuer oder Steuern auf Wertschriftengewinne in aller Regel erst lange nach Aufnahme von Geschäftsbeziehungen fällig).
- Das GWG soll als Rahmengesetz beibehalten werden, mit Konkretisierung in der Selbstregulierung und Verzicht auf detaillierte jedoch unscharfe Vorschriften im Gesetz.
- Die Situation von Schweizer Kunden muss beachtet und speziell geregelt werden. Hier ist die Verrechnungssteuer ein langjährig bewährtes Sicherungsmittel für die Steuerkonformität. Eine parallele neue Sorgfaltspflicht ist grundsätzlich verfehlt.
- Für die Ausgestaltung der Vorlage ist ein internationaler Vergleich unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit notwendig.
- Eine Kosten/Nutzen-Analyse der vorgeschlagenen Massnahmen ist eine Vorbedingung.
- Tochtergesellschaften im Ausland dürfen nicht strengeren Bedingungen unterstehen als lokale Konkurrenten.
- Fehlende Berücksichtigung der im fraglichen Land bestehenden Bedingungen (insbesondere Korruption, Diktatur, unklare Bürokratie).
- Fehlende Kosten/Nutzen-Analyse.

Die Vorlage ist in zentralen Punkten ungenügend und muss entscheidend überarbeitet werden. Sie ist zurückzuweisen und muss im Kontext von Abgeltungssteuer und automatischer Informationsaustausch beurteilt werden. Kunden, für die eines der beiden Modelle gilt, müssen ebenso von den neuen Sorgfaltspflichten ausgenommen werden, wie Schweizer Kunden. Trotz wichtigen Mängeln ist die Vorlage einer generellen Selbstdeklaration vorzuziehen. Die Korrektur der identifizierten Mängel ist jedoch zwingend für eine Unterstützung der Vorlage durch die Wirtschaft.

Im Weiteren verweisen wir auf die Ihnen direkt zugegangenen Stellungnahmen unserer besonders betroffenen Mitglieder aus dem Finanzbereich, namentlich diejenigen der Schweizerischen Bankiervereinigung, des Schweizerischen Versicherungsverbandes, des Verbandes Schweizerischer Vermögensverwalter, des OARG, der Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers und des Forums SRO. Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens. Bei Fragen oder Unklarheiten stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Pascal Gentinetta
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung