

13.106s Groupe d'action financière. Umsetzung der Empfehlungen 2012

Ausführungen von Regierungsrat Peter Hegglin, Präsident FDK,
Anhörung RK-S, 9. Januar 2014, Parlamentsgebäude, Bern

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, vor Ihrer Kommission die Haltung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) darlegen zu dürfen.

Die Plenarversammlung der FDK nahm am 17. Mai 2013 zur Vernehmlassungsvorlage Stellung. Sie äusserte sich dazu in der Hauptsache zur Qualifizierung der schweren Steuerdelikte bei den direkten Steuern als Vortaten zur Geldwäscherei, d.h. zu den Revisionen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) sowie des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG). Daneben äusserte sie sich zu weiteren ausgewählten Punkten der Vernehmlassungsvorlage, namentlich zur Regelung bezüglich Inhaberaktien, zum Standard zur Festlegung der wirtschaftlich Berechtigten, zum Einbezug inländischer politisch exponierter Personen (PEP), zu den Bargeldvorschriften bei Kaufgeschäften sowie zur Ausdehnung der Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei. Ich gehe kurz auf diese Punkte ein.

Zur Qualifizierung der schweren Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei

Wir beantragten, die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Änderungen des DBG, des StHG und des IRSG aus der vorliegenden GAFI-Vorlage herauszunehmen und gemeinsam mit den Vorschlägen zur allgemeinen Revision des Steuer-

strafrechts zu diskutieren. Im Rahmen dieser Vorlage sind dann auch die Empfehlungen der GAFI betreffend Vortat zur Geldwäscherei umzusetzen.

Die Vernehmlassungsvorlage nahm einen Grossteil der allgemeinen Steuerstrafrechtsreform bereits vorweg. Der steuerstrafrechtliche Teil der GAFI-Vorlage genügte den Anforderungen an eine kohärente und praktikable Regelung nicht. Sie war eine Zwischenlösung, die auf sich allein gestellt nicht lebensfähig gewesen wäre. Der entscheidende Grund liegt darin, dass sie zwar einen ersten Schritt zur (an sich richtigen) Beseitigung der echten Konkurrenz zwischen Steuerhinterziehung (Grundtatbestand) und Steuerbetrug (Qualifikationstatbestand) und der Kombination von Urkunden- und Arglistmodell zwar tat, dann aber auf halbem Weg stehen blieb: sie dachte verfahrensrechtliche Konsequenzen und Fragen der Strafandrohung sowie der den Steuerbehörden zur Verfügung stehenden Mittel nicht zu Ende. Das Abstellen auf nicht deklarierte Steuerfaktoren als Qualifikationsmerkmal wäre untauglich gewesen: Die Anwendung des Schwellenwertes von CHF 600'000 auf Vermögen hätte zur Folge gehabt, dass bereits die Hinterziehung eines Steuerbetrages von wenigen hundert Frank als Verbrechen qualifiziert worden wäre. Nach Auffassung der FDK führt kein Weg daran vorbei, auf die hinterzogenen Steuern zur Abgrenzung des Verbrechens vom Vergehen abzustellen – im Bewusstsein darum, dass dieses Kriterium für die Finanzintermediäre wenig praktikabel ist.

Mit dem Verzicht auf die Revision von DBG und StHG und der Beschränkung auf die Einführung eines anhand hinterzogenen Steuerbetrags qualifizierten Steuervergehens im StGB trägt der Bundesrat dieser Kritik Rechnung. Sie greift somit der Revision des Steuerstrafrechts nicht mehr vor. **Wir können deshalb diese Lösung unterstützen.**

Zu den weiteren Punkten

- Auch wenn die nicht kotierten Gesellschaften mit zusätzlichen Regulierungskosten belastet werden, verschlossen wir uns der Einführung eines direkten oder indirekten **Meldesystems für Inhaberaktien** nicht. Wir beantragten in der Vernehmlassung indessen, eine Wesentlichkeitsgrenze einzuführen. Die Meldepflicht soll nur dann bestehen, wenn die Anteile des Aktionärs den Nominalwert von CHF 50'000 oder – analog zur Regelung in E-Art. 46^{bis} Abs. 2 KAG - eine Beteiligungsschwelle von 5% übersteigen.

Aufgrund der Vernehmlassung schlägt der Bundesrat zusätzlich vor, dass Verwahrungsstellen von Bucheffekten Meldepflichten vorgegeben werden. Eine Wesentlichkeitsgrenze lehnt er jedoch ab, weil sie den Anforderungen des *Global Forums* nicht genüge. Dieses verlangt von Ländern, die Inhaberaktien zulassen, dass **alle** Eigentümerinnen und Eigentümer von Inhaberaktien festgestellt werden können. Dieser Anspruch scheint von einem unverhältnismässigen Null-Toleranz-Ansatz geprägt zu sein, der internationalen Gremien auf Stufe Absichtserklärung nicht fremd zu sein, aber Praktikabilitäts- und Regulierungskostenüberlegungen auszuklammern scheint. **Die Einführung einer Wesentlichkeitsgrenze sollte deshalb weiterverfolgt werden.**

- Der formellen Kodifizierung der anerkannten schweizerischen Praxis und der Lückenschliessung bezüglich **Identifikation wirtschaftlich berechtigten natürlichen Personen** von operativ tätigen, juristischen Personen können wir zustimmen. Wir erwarten, dass der Bundesrat sich international dafür einsetzt, dass die Identifikationspflichten und Transparenzanforderungen, welche die Schweiz übernimmt, ausnahmslos als Standard für alle Staaten gelten.
- Bei der **Ausweitung der Definition der PEP** beantragten wir vor dem Hintergrund des risikobasierten Ansatzes auf den Einbezug inländischer PEP in die neue Regelung zu verzichten.

Wir halten am Verzicht auf den Einbezug inländischer PEP fest. Ein solcher ist unseres Erachtens Ausdruck einer Misstrauenskultur auf Vorrat, die schlecht zur in der Schweiz im Verhältnis Bürger / Staat geübten Vertrauenskultur passt, sei es z.B. bezüglich politischer Mitwirkung, im Steuerbereich oder bei der Abgabe von Armeewaffen. Es stellt sich je länger je mehr die Frage, mit welcher Legitimation von Bürokraten gesteuerte internationale Gremien ihre von anderen Werten getriebenen Vorstellungen unterschiedlichsten Staaten aufzuzwingen versuchen.

- Die **Beschränkung von Barzahlungen** auf Fr. 100'000.- sowie die Modifikationen im SchKG erachten wir als angebracht. Darüber hinaus sind die Zahlungen über einen Finanzintermediär abzuwickeln. Schon rein tatsächlich ist es unüblich und riskant, Bargeld von einigen Zehntausend Franken auf sich zu tragen.

- Ebenso ist es nach Auffassung der FDK sinnvoll, die **Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei** (MROS) zum internationalen Informationsaustausch in Analogie zu anderen Bereichen (Steuerverwaltungen, Bundesanwaltschaft usw.)

Fazit

Abschliessend darf ich feststellen, dass die Botschaft dem Hauptanliegen der FDK bezüglich Qualifizierung von Steuerdelikten als Vortat zur Geldwäscherei Rechnung trägt. Die übrigen Anliegen sind aus föderalismuspolitischer Sicht direkt von eher untergeordneter Bedeutung. Indirekt haben wir jedoch auch ein Interesse an einem Finanzplatz Schweiz, der internationale Anforderungen erfüllt, so dass er sich frei von nicht immer über jeden Zweifel erhabenen Angriffen entwickeln kann. In Einzelfällen – ich denke an die Wesentlichkeitsschwelle bei Inhaberaktien und den Einbezug inländischer PEP - sollten wir aber durchaus Augenmass und Pragmatismus walten lassen sowie schweizerische Wertvorstellungen nicht völlig ausblenden.