

Interpellation SP-GRÜ-Fraktion vom 29. Februar 2016

Abschluss US-Steuerstreit: Konsequenzen ziehen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 17. Mai 2016

Die SP-GRÜ-Fraktion stellt verschiedene Fragen zur Rolle der St.Galler Kantonalbank (SGKB) im US-Steuerstreit und dem entsprechenden Abschluss eines Non Prosecution Agreement (NPA) zwischen der HSZH Verwaltungs AG (vormals Hyposwiss Privatbank AG Zürich) und dem U.S. Department of Justice (DOJ) vom 28. Januar 2016.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Antworten zu den einzelnen Fragestellungen sind im Kontext des sogenannten U.S.-Steuerstreits zwischen der Schweiz und den USA zu sehen. In diesem Zusammenhang haben die Eidgenössischen Räte eine Erklärung verabschiedet, wonach die Schweizer Banken im Steuerstreit mit den USA ihre Vergangenheit bereinigen sollen. Der Bundesrat hat anschliessend die Eckwerte für die Kooperation der Schweizer Banken mit den U.S.-Behörden im Rahmen des bekannten Programms des DOJ erarbeitet und am 29. August 2013 in Washington die entsprechende Vereinbarung («Joint Statement») unterzeichnet und publiziert. Inzwischen ist die Kategorie 2 dieses U.S.-Programms abgeschlossen. 80 Schweizer Banken haben in dieser Kategorie teilgenommen und Bussen in der Höhe von US\$ 1.4 Mrd. bezahlt. Zusätzlich bezahlten 5 der 14 sogenannten Kategorie-1 Banken bisher US\$ 4.4 Mrd. an Bussen. Es wird erwartet, dass die Abschlüsse der verbleibenden Kategorie-1 Banken in den kommenden Monaten zu weiteren Bussenzahlungen führen werden.

Bei der Beilegung des U.S.-Steuerstreits handelt es sich somit nicht in erster Linie um das Problem einer einzelnen Bank, sondern vielmehr des gesamten Finanzplatzes, welcher im Einklang mit Schweizer Rechtsnormen Geschäfte mit U.S.-Kunden tätigte, die nach Auffassung des DOJ U.S. Recht verletzen. Die Busse der HSZH von US\$ 49.7 Mio. ist in diesen Gesamtkontext zu stellen. In Relation zu den U.S.-Kundenvermögen liegen sie im Bereich vergleichbarer Banken. Ebenso zu berücksichtigen ist die Bussenlogik des U.S.-Programms: Die Höhe der Busse wird nicht durch das schuldhafte Verhalten der einzelnen Bank bestimmt, sondern ergibt sich aus allen jenen Kundenpositionen, bei denen die Bank den Nachweis der Steuerkonformität nicht in genügender Form erbringen konnte.

Generell und unabhängig vom U.S.-Steuerstreit haben Schweizer Banken heute im Geschäftsverkehr mit Kunden aus dem Ausland die teilweise erheblich verschärften Gesetzgebungen und aufsichtsrechtlichen Vorgaben dieser Länder vollumfänglich zu beachten. Die SGKB hat darauf in verschiedener Hinsicht reagiert. In Deutschland, ihrem grössten Auslandmarkt, wurden mit der Eröffnung der SGKB Deutschland AG im Jahr 2009 und der damit verbundenen Freistellung des Stammhauses im Jahr 2010 die Grundlagen geschaffen, um das traditionell grosse Kundenbuch und den deutschen Markt in Einklang mit den deutschen Vorschriften aktiv bearbeiten zu können. Das Geschäftsmodell der SGKB wurde 2012 neu ausgerichtet. Im Zuge der Refokussierung der Geschäftstätigkeit auf die Schweiz und Deutschland wurden die Hyposwiss Einheiten verkauft und im Rahmen der Crossborder-Strategie diejenigen Länder und Kundengruppen (insbesondere Auslandschweizer) definiert, aus welchen weiterhin Geschäfte akzeptiert werden. Voraussetzung ist jedoch in jedem Fall der Nachweis der Steuerkonformität des Kunden im jeweiligen Land.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die materiell relevanten Verhaltensweisen der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, sind im sogenannten Statement of Facts (SoF) publiziert. Die Aussagen des SoF decken sich mit einer bankinternen Untersuchung des grenzüberschreitenden Geschäfts der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, aus dem Jahr 2012. Aus dem bekannten Sachverhalt ergibt sich nachfolgende Würdigung:
 - Das U.S.-Geschäft stand nicht im geschäftspolitischen Fokus der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich.
 - Die Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, offerierte ihren Kunden die traditionellen Dienstleistungen, welche zu jener Zeit auf dem gesamten Finanzplatz im Rahmen der Schweizer Rechtsordnung angeboten wurden.
 - Das Verhalten der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, im zweiten Halbjahr 2008 ist in der Retrospektive und mit dem heutigen Wissen schwer verständlich und als Fehler zu bezeichnen.
 - Die aus heutiger Sicht irritierende Aufnahme von Neukunden im Rahmen der sogenannten «Pipelines» war nicht in einer wesentlichen Weise busssenrelevant, da sich diese Kunden grösstenteils bereits im Jahr 2009 in den USA steuerlich offenlegten und deshalb von der Busse abgezogen werden konnten.

Im Einzelnen hält das SoF u.a. folgendes fest:

- a) Die UBS AG gab am 17. Juli 2008 anlässlich einer öffentlichen Anhörung eines Subkommittees des U.S. Senats bekannt, dass sie ihr Geschäft mit U.S.-domizilierten Kunden ausserhalb von SEC-registrierten Einheiten aufgeben werde (UBS-Exit). Am 18. Februar 2009 unterzeichnete die UBS ein Deferred Prosecution Agreement (DPA), in welchem sie zugab, dass das Schweizer Bankgeheimnis ausgenutzt wurde, um U.S.-Kunden Beihilfe zur Steuerunehrlichkeit zu leisten.
- b) Die SGKB hat auf diese Entwicklung zeitnah reagiert. Am 19. August 2008 beschloss die Geschäftsleitung, dass ab sofort keine U.S.-domizilierten Kunden mehr angenommen werden, welche gewisse Voraussetzungen betreffend Steuertransparenz nicht erfüllten. Zielsetzung war, kein Auffangbecken für un versteuerte Gelder von U.S.-Personen zu bilden, welche von anderen Banken verabschiedet wurden. Diese Regelung galt für alle Gruppengesellschaften. Ausnahmen konnten von den Bereichsleitern der SGKB sowie den CEO der Tochtergesellschaften bewilligt werden.

Gleichzeitig liess die SGKB die aktuellen Entwicklungen aufarbeiten und setzte Ende 2008 eine Projektgruppe ein. Ende April 2009 hat die Geschäftsleitung der SGKB die Regelung vom 19. August 2008 für U.S.-Personen aufgrund neuer Erkenntnisse weiter verschärft und angeordnet, dass keine durch die Bereichsleiter und die CEO der Tochtergesellschaften bewilligten Ausnahmen mehr zugelassen sind.
- c) Es bestand somit zwischen August 2008 und April 2009 ein Zeitfenster von rund acht Monaten, in welchem die Gruppenvorschriften Ausnahmen bei der Neuakquisition von U.S.-Kunden zulassen. Die Bereichsleiter des Stammhauses haben von dieser Möglichkeit nur sehr selektiv und der CEO der Hyposwiss Genf nahezu gar nicht Gebrauch gemacht. Der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, hingegen flossen insbesondere zwischen Oktober und Dezember 2008 grössere Volumen an Kundengeldern zu. Dabei handelte es sich nahezu ausschliesslich um sogenannte eVV-Beziehungen, d.h. Konstellationen, bei welchen die Bank nur als Depotstelle fungiert, während ein externer Vermögensverwalter (eVV) die

Kundenbeziehung bewirtschaftet und den Kontakt mit dem Kunden pflegt. Die Kontakte, welche zu diesem Zufluss führten, basierten auf persönlichen Beziehungen des Managements oder von Kundenberatern der Hyposwiss Privatbank AG.

Diese Übernahme von U.S.-Kunden nach Bekanntgabe des UBS-Exit zeigt in einer Nachbetrachtung, dass zu jener Zeit die damit verbundenen Rechtsrisiken unterschätzt wurden und die Bank einer erhöhten Risikoexposition ausgesetzt wurde. Belastend mit Bezug auf die mangelnde Risikosensitivität wirkt zudem die Tatsache der aktiven Kontaktaufnahme mit der UBS AG im Juli 2008, kurz nachdem diese ihren Ausstieg aus dem U.S.-Geschäft bekannt gab.

Das Verhalten der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, im zweiten Halbjahr 2008 ist aus heutiger Sicht als falsch zu bewerten. Es versteht sich von selbst, dass in der Retrospektive und mit dem heutigen Wissen die Aufnahme von U.S.-Kunden generell und die im SoF im Detail aufgeführten zwei «Pipelines» im Besonderen als Fehler zu beurteilen sind. Aus heutiger Sicht würde die Geschäftsleitung der SGKB keine Ausnahmen von der am 19. August 2008 stipulierten Regelung mehr zulassen.

Der guten Ordnung halber gilt es jedoch festzuhalten, dass innerhalb des U.S.-Programms für diejenigen Kunden keine Busse bezahlt werden musste, welche sich der U.S. Steuerbehörde im Rahmen eines Selbstanzeige-Verfahrens offenlegten. Die Ende 2008 aufgenommenen Kunden durchliefen grösstenteils bereits im Jahr 2009 die steuerliche Offenlegung und bildeten damit nicht Teil der zu bezahlenden Busse.

- d) Aus dem SoF ergibt sich weiter, dass einige wenige Mitarbeiter der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, vereinzelt zu Kundenbesuchen in die USA reisten und dabei für die Kunden auch geringe Geldbeträge mitnahmen. Die letzte Reise fand im Mai 2008 statt.
- e) Die Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, bot ihren Kunden die in der Schweiz üblichen Dienstleistungen an: u.a. Banklagernd Dienstleistungen, Kennwortkonten, Betreuung von Kunden, deren Gelder über eine Struktur gehalten wurden, Schenkungen und Barauszahlungen bei Kontosaldierungen. Die SoF der übrigen Kategorie-2 Banken zeigen, dass es sich dabei um «traditional Swiss banking services» handelt, welche zu jener Zeit auf dem gesamten Finanzplatz im Rahmen der Schweizer Rechtsordnung angeboten wurden. Das DOJ stellt dies im SoF der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, zudem ebenfalls selbst fest.

Die U.S. Behörden führen weiter aus, dass die Schweizer Banken gewusst haben oder hätten wissen müssen, dass derartige Dienstleistungen in Kombination mit dem Schweizer Bankgeheimnis ausländischen Kunden behilflich sein können, ihrer Steuerpflicht in ihrem Heimatland nicht ordnungsgemäss nachzukommen. Dieser Umstand war zur damaligen Zeit nicht nur den Banken, sondern auch der breiten Öffentlichkeit, den Bankaufsichtsbehörden und den politischen Behörden bekannt.

- f) Aus den Fakten ist weiter ersichtlich, dass in der Zeit vor 2008 die USA nicht im geschäftspolitischen Fokus der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, standen und in der Bank auch organisatorisch kein auf die USA oder Nordamerika fokussiertes Team existierte. Erst mit dem Entscheid, sich vom U.S.-Geschäft zu verabschieden, wurden im Jahr 2010 die U.S.-Kundenpositionen bei einem Kundenberater konzentriert. Es gab zudem keine Entschädigungsmodelle oder Anreizstrukturen, welche eine U.S.-Kundenakquisition besonders förderten.

2. Das Statement of Facts (SoF) bildet einen Bestandteil des Non Prosecution Agreement (NPA) und ist öffentlich zugänglich (www.justice.gov). Eine Übersetzung ins Deutsche drängt sich aus Sicht der Regierung nicht auf, umso mehr nicht, als in Ziff. 1 dieser Antwort detailliert auf den Inhalt des SoF eingegangen wird.

3. a) Die Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, wurde als 100 Prozentige Tochtergesellschaft der SGKB geführt. Die Hyposwiss Genf wurde seit dem Kauf im Jahr 2009 über eine Holding (Hyposwiss Holding AG) gehalten, welche mit der Bank von der damaligen Anglo Irish Bank übernommen worden war. Im Jahr 2010 wurde die Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, ebenfalls in diese Holding eingegliedert. Das Geschäftsmodell der Private Banking Tochtergesellschaften unterschied sich betreffend Positionierung und Märkte stark von demjenigen des Stammhauses. Entsprechend wurden die Tochtergesellschaften im Rahmen der Gruppenstrategie operativ weitgehend selbständig geführt. Verbindungen wurden nur wo zwingend notwendig oder zur Ausnutzung von Synergiepotentialen (beispielsweise IT, Verarbeitungszentren) erstellt.

- b) Die Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, operierte entsprechend als unabhängige rechtliche Einheit:
 - sie verfügte über eine eigene Banklizenz und war separat durch die FINMA beaufsichtigt;
 - sie verfügte über ein eigenständiges Management ohne Verflechtungen in die SGKB;
 - sie verfügte über einen eigenständigen Verwaltungsrat, welcher zur Mehrheit aus von der SGKB unabhängigen Mitgliedern bestand. Das Bankengesetz verbietet es im Übrigen dem Verwaltungsrat einer Bank, operative Funktionen auszuüben. Die Pflichten sind auf die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle beschränkt;
 - sie verfügte über eine eigene Legal&Compliance Abteilung;
 - sie verfügte über eine eigene Geschäftsstrategie.

4. a) Die HSZH Verwaltungs AG hatte eine Busse von US\$ 49.7 Mio. zu bezahlen. Die internen und externen Aufwände für die Teilnahme am Programm beliefen sich auf rund einen Drittel der bezahlten Busse. Für eine ganzheitliche Betrachtung wären diesen Aufwendungen die über die Jahre hinweg erzielten Erträge aus den U.S.-Kundenpositionen entgegen zu rechnen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, seit der Übernahme im Jahr 2002 auch unter Einbezug der Busse und Aufwendungen für das U.S.-Programm kumulativ einen Gewinnbeitrag von über 100 Mio. Franken zur SGKB-Gruppe beigetragen hat.

- b) Die wiederholte Erwähnung der SGKB im Zusammenhang mit dem U.S.-Programm war der Reputation der SGKB nicht förderlich. Umgekehrt ist aber festzuhalten, dass sich der Abschluss des U.S.-Programms positiv auf die Reputation ausgewirkt hat, was sich in der Kursentwicklung der SGKB-Aktie seit diesem Zeitpunkt geäussert hat.

5. Die SGKB hat die branchenüblichen Versicherungen abgeschlossen. Im Zusammenhang mit dem U.S.-Programm relevant sind die Organ- und die Berufshaftpflichtversicherung: Die Organhaftpflichtversicherung ist eine Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung, welche die SGKB für ihre Organe und leitenden Angestellten abgeschlossen hat. Es handelt sich dabei um eine Versicherung zugunsten Dritter, die der Art nach zu den Berufshaftpflichtversicherungen gezählt wird.

Mit der Organhaftpflichtversicherung werden – vereinfacht gesagt und unter gewissen Voraussetzungen – Vermögensschäden gedeckt, die gegen die Organe der Bank erhoben werden. Die genauen Anspruchsvoraussetzungen sind im Einzelfall genau zu prüfen, da Versicherungsverträge komplexe Bedingungen beinhalten. Mit der Berufshaftpflichtversicherung

für Finanzinstitute werden – unter bestimmten Voraussetzungen – Vermögensschäden infolge von Ansprüchen wegen Pflichtverletzungen bei der Erbringung oder unterlassener Erbringung von Finanzdienstleistungen abgedeckt.

Die SGKB hat die Versicherung über den Beginn des U.S.-Programms und den Abschluss informiert (Notifikation); inwieweit die aufgelaufenen Untersuchungskosten und die Einmalzahlungen von der Versicherung gedeckt werden, ist noch nicht abschliessend geklärt.

6. / 7. Das grenzüberschreitende Geschäft der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, mit U.S.-Kunden wurde durch die SGKB mehrfach im Detail aufgearbeitet, erstmals zwischen Juni und Dezember 2012, anschliessend wiederholt im Rahmen der Teilnahme am U.S.-Programm. Beide Untersuchungen wurden durch einen unabhängigen Dritten, die Rechtsanwaltskanzlei Homburger AG, Zürich, vorgenommen. Im Rahmen des U.S.-Programms wurde für die Datenaufbereitung zusätzlich das Wirtschaftsprüfungsunternehmen Deloitte AG mandatiert. Die Untersuchungen waren äusserst weitgehend und detailliert und enthielten neben der Dokumenten- und Dossieranalyse insbesondere auch einen umfassenden E-Mail-Review (d.h. eine elektronische Analyse des gesamten E-Mail-Verkehrs) sowie die Befragung der involvierten Personen. Die Untersuchungen ergaben keine Anhaltspunkte, dass Mitglieder des Verwaltungsrates der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, vor dem Frühjahr 2009 von der Art und dem Ausmass der Ende 2008 aufgenommenen Kundenbeziehungen mit U.S.-Personen wussten. Einzige Ausnahme bildeten sechs Kundenpositionen im Umfang von US\$ 9 Mio., die – wie im SoF dargelegt – toleriert wurden, weil der damalige CEO der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, der Gegenseite des Geschäfts bereits vor dem 19. August 2008 zugesagt hatte. Als das Wissen auf Stufe Verwaltungsrat vorhanden war, waren die relevanten Regelungen auf Stufe Gruppe bereits verschärft und innerhalb der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, vollzogen, sowie die überwiegende Mehrzahl der Ende 2008 eröffneten Kunden bereits in der steuerlichen Offenlegung in den USA.

Die damals zuständigen Personen auf Stufe Geschäftsleitung der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, stehen heute nicht mehr in einem Arbeitsverhältnis mit der HSZH oder der SGKB. Als Aktionärin der HSZH Verwaltungs AG, Zürich, hat die SGKB die Verantwortlichkeiten geprüft und kam zum Schluss, dass die Voraussetzungen für Verantwortlichkeitsansprüche gegen Organe und Mitarbeitende der Hyposwiss Privatbank AG, Zürich, nicht erfüllt sind. Vor diesem Hintergrund sieht die Regierung keinen Bedarf, über ihre Vertretung personelle Konsequenzen zu beantragen.

8. Im Jahr 2012 hat die SGKB generell und unabhängig von der Situation mit U.S.-Kunden beschlossen, sich strategisch aus dem grenzübergreifenden Bankgeschäft zurückzuziehen und sich auf den Heimmarkt, ergänzt durch die Deutschschweiz und Deutschland, zu konzentrieren. Gleichzeitig wurde bei sämtlichen weiterhin gehaltenen Auslandskunden (u.a. auch Auslandschweizer) bis Ende 2015 deren Steuerkonformität überprüft. Mit Blick in die Zukunft wird für die Schweiz ab dem 1. Januar 2018 (für Kundenbeziehungen ab 1. Januar 2017) mit den weltweit wichtigsten Staaten der automatische Informationsaustausch gelten. Innerhalb dieses Standards werden den ausländischen Steuerbehörden die relevanten Kundendaten übermittelt.

Die im Rahmen des U.S.-Programms vorliegende rückwirkende Sanktionierung von Beihilfetatbeständen zur Steuerhinterziehung bzw. zum Steuerbetrug durch die U.S. Behörden tangiert daher die Eigentümerstrategie nicht.

Im Rahmen der Umsetzung der Public Corporate Governance im Kanton St.Gallen ist vorgesehen, für wesentliche Beteiligungen eine Eigentümerstrategie zu erlassen. In diesem Zu-

sammenhang wurde auch eine Eigentümerstrategie des Kantons St.Gallen für die Beteiligung an der SGKB erarbeitet. Die Regierung hat die Eigentümerstrategie SGKB am 17. Mai 2016 verabschiedet und auf 1. Juni 2016 in Kraft gesetzt.

Die Eigentümerstrategie ist öffentlich, wodurch die strategischen Absichten des Kantons als Mehrheitsaktionär offengelegt werden. Demnach hat u.a. das Auslandgeschäft der SGKB auf der Steuerkonformität von im Ausland domizilierten Kunden zu beruhen (Weissgeldstrategie gegenüber dem Ausland). Im Inlandgeschäft der SGKB gilt das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit des Kunden, sich an die steuergesetzlichen Vorgaben zu halten. Die SGKB hat gemäss der Eigentümerstrategie das Ziel zu verfolgen, nur steuerkonforme Vermögen zu halten.