

Dagmar Schöning
Tobias Straumann

Paria inter Pares – Das Ende der Bank Wegelin

Dagmar Schöning
Tobias Straumann

Paria inter Pares

Das Ende der Bank Wegelin

Stämpfli Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: www.dnb.de

© Stämpfli Verlag AG, Bern, www.staempfliverlag.com · 2024

Herausgeberin: Wen AG, St. Gallen

Gestaltung: Stephan Cuber, diaphan gestaltung, Bern, www.diaphan.ch

Korrektorat und Druck: Stämpfli Kommunikation, Bern, www.staempfli.com

ISBN (ePDF) 978-3-7272-6170-1

ISBN (ePUB) 978-3-7272-6169-5

ISBN (Print) 978-3-7272-6168-8

100%
SWISS

Inhalte
Gestaltung
Korrektorat
Druck
Verlag

Inhalt

Vorwort der Herausgeber	7
Vorwort der Verfasser	12
Einleitung	14
Der Anfang einer langen Geschichte kurz erzählt	21
Von Zyli zu Zyli zu Wegelin	21
Unabhängig durch Kriege und Krisen	24
Aufbruch in eine neue Zeit	28
Auf Wachstumskurs	32
Finanzplatz unter Beschuss	36
Klartext aus St. Gallen	39
Amerikanische Buchstabensuppe	44
Wegelin als qualifizierter Intermediär	48
Der Beginn des Steuerstreits	53
Der Fall UBS	53
Wegelin zur Zeit des Falls UBS	61
Der Druck auf die UBS steigt	66
Die Lage der UBS spitzt sich zu	77
Der UBS-Deal – ein Augenöffner	83
Inkubationszeit	83
Anhang E	87
Stimmen nach Abschluss des DPA	90
Das Netz wird ausgeworfen	94
Goodbye, America – und Amerikaner	98
Der erste Dominostein	103
Wer muss zittern?	104

Andere Baustellen	106
Erste Massnahmen	108
Das Bundesverwaltungsgericht auf verlorenem Posten	111
Steuersünder am Pranger	116
Der Anfang vom Ende	119
«The Sting» – die Falle der US-Behörden	119
Burgfrieden?	124
Die Strategie des SIF scheitert	131
Machtpoker	135
Kampf um Daten	138
Schwanengesang	145
Auf zum grossen Halali	149
Die Anklage	149
Plan B	155
Selbst schuld	159
Eine für alle – alle auf eine	162
Es bleibt nur das Guilty Plea	166
«Weil solches Verhalten im Schweizer Bankgewerbe üblich war ...»	170
Ende mit Schrecken für alle?	174
Schnelles Ende einer langen Geschichte	179
Metamorphosen	179
Anhang	189
Bussenzahlungen Schweizer Banken an die USA	189
Literatur	193
Öffentlich zugängliche Quellen und Dokumente	193
Pressemitteilungen und Medienberichte	197
Interne Dokumente Wegelin & Co.	197
Anmerkungen	198

Vorwort der Herausgeber

In den vergangenen zehn Jahren wurden wir oft aufgefordert, unsere Erfahrungen, Sichtweisen und Gefühle zum Ende der ältesten Bank der Schweiz aufzuzeichnen und zu veröffentlichen. Wir hielten uns mit Absicht zurück. Denn aufgrund der Sachlage war es von vornherein klar, dass jegliche Äusserung zumindest von einem Teil des Publikums falsch interpretiert werden würde. «Qui s'excuse, s'accuse» trifft die Problemstellung ziemlich genau: Jede vom gängigen Narrativ abweichende Darstellung, und seien es auch reine Fakten, könnte als Rechtfertigungsversuch ausgelegt werden. Umgekehrt würde man hinter einem allfälligen Canossagang den Versuch wittern, durch übertriebene Busse und Reue die ersehnte Rehabilitation erschleichen zu wollen. Völlige Objektivität, und sei es auch aus einer zeitlichen Distanz, ist uns verwehrt. Wir waren in dieser Sache Täter und Opfer, und unsere Erinnerungen und Gefühle sind nach wie vor davon geprägt.

Hinzu kommt, dass es zum «Statement of Facts», mit dem wir mit den Strafverfolgungsbehörden in New York im Verlauf des Jahres 2012 zu einem Vergleich gekommen sind, nichts beizufügen gibt und schon gar nicht Widersprüche dazu entstehen dürfen. Denn dieses «Statement of Facts» basierte auf taufischem Gedächtnis und unzähligen bankinternen Dokumenten sowie Befragungen von eigenen Mitarbeitern. Wir mussten uns damals, vor ziemlich genau zehn Jahren, verpflichten, auf Äusserungen zu verzichten, mit denen wir das zum Vergleich gehörende Schuldbekenntnis relativieren könnten. Die mit dem Vergleich zusammenhängenden Dokumente wurden unmittelbar nach Abschluss des Verfahrens auf der Homepage der Wen AG (Nachfolgesellschaft von Wegelin & Co.) veröffentlicht. Was die USA betrifft, gab und gibt es unsererseits mithin gar nichts mehr zu sagen.

Hingegen wurde die schweizerische Seite des Geschehens rund um unsere Bank bisher nie so minutiös aufgearbeitet. Dies nicht zuletzt des-

halb, weil wir in unserem Land keine Gesetze verletzt hatten und somit kein Anlass behördlicherseits bestand, die jüngste und letzte Geschichte der Bank Wegelin nachzuzeichnen. Das Bedürfnis nach einer konsistenten Darstellung ist jedoch existent. Unsere Enkel sollen dereinst erfahren können, unter welchen Umständen ihre Grossväter die älteste Bank der Schweiz «sehenden Auges gegen die Wand gefahren» haben – um einen Feuilletonredaktor der NZZ zu zitieren, dem man die schräge Metapher nicht gerne verzeiht. Denn sie suggeriert etwas Falsches. Wir erachten es als unsere Pflicht, früheren Arbeitskollegen, Mitteilhabern, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Kundinnen und Kunden sowie der interessierten Öffentlichkeit ein Bild zu vermitteln, das der damaligen Wirklichkeit möglichst nahekommt.

Das also sind die Hintergründe, weshalb wir nicht selbst schrieben, sondern schreiben liessen, indem wir bei einem ausgewiesenen Wirtschaftshistoriker den Auftrag zum Verfassen der Geschichte unserer Bank platzierten. Zusammen mit der Finanzhistorikerin Dagmar Schöning machte sich Prof. Tobias Straumann (Universität Zürich) vor drei Jahren daran, eine Auslegeordnung vorzunehmen, die reichlich vorhandenen Quellen zu sichten und zu bewerten und schliesslich eine Auswahl dessen zu treffen, was für die Nachwelt erwähnenswert bleiben soll und was nicht. Wir führten verschiedene erläuternde Gespräche. Nach und nach entstand das, was nun vorliegt und was aus unserer Sicht den Anforderungen an eine umfassende und objektive Darstellung entspricht.

In einem Punkt gilt es für uns trotz allem, den Verzicht auf eine eigene Darstellung zu durchbrechen. Denn dazu wären aussenstehende Beobachter schlicht nicht in der Lage – man muss es miterlebt haben, und es muss an dieser Stelle Erwähnung finden. Es geht um ein Geheimnis, um einen Geist, einen Spirit, um ein unglaubliches Momentum, von dem wir und mit uns alle Mitteilhaber und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter während der Wegelin-Zeit beseelt waren. Wegelin war nicht einfach eine Bank wie jede andere. Wegelin war eine Wucht, die einem Tag und Nacht und auch während der Ferien kaum losliess. Wir waren wohl der einzige Panini-Lizenznehmer in der Bankenwelt mit Album und Fotos sämtlicher Mitarbeitenden und regen Tauschaktivitäten. Wir waren während langer Zeit in der Lage, hervorragendes Personal zu deutlich tieferen Löhnen anzuziehen als unsere Konkurrenz. Man wollte bei uns arbeiten.

Man wollte dazugehören. Wir mussten uns förmlich der auf Mitarbeiterideen basierenden Projekte erwehren. Wir waren die erste Bank in der Schweiz mit einem Qualitätszertifikat. Wir waren die erste Bank, die ihren Kunden die den Portfolios innewohnenden Risiken ökonomisch korrekt darzustellen in der Lage war. Wir waren Pioniere auf dem Gebiet der strukturierten Produkte. Mit «Active Indexing» führten wir in der Schweiz als Partnerbank des amerikanischen Indexfondsanbieters State Street die Hinwendung zu indexierten Anlagen durch. Wir gehörten lange zu den wenigen Hedgefonds-Anbietern auf dem Schweizer Markt. Entgegen dem Trend, Arbeit an Dritte auszulagern, suchten wir Drittbanken, um ihr Backoffice durch uns führen zu lassen. Wir waren deshalb die einzige Schweizer Bank mit einem positiven Ergebnisbeitrag von Informatik und Backoffice. Wo andere Niederlassungen abbauten, bauten wir solche auf, weil wir näher an den Kunden sein wollten. Wo in anderen Privatbanken die Partner um Geschäftsanteile fochten, führten wir eine Möglichkeit zur Mitbeteiligung für Kader und Mitarbeiter ein. Wer wollte, konnte gewissermassen Teilhaber der Bank werden. Oder anders gesagt: Wenn irgendwie denkbar und möglich, versuchten wir, alles ein wenig oder auch einmal diametral anders zu machen. Mit dem Verkauf unseres Bankgeschäfts an die Raiffeisengruppe fand ein ökonomisches Gesamtkunstwerk sein Ende.

Hier ist die richtige Stelle, unsere genau wie wir unbeschränkt haftenden Mitteilhaber in Erinnerung zu rufen: Dr. Steffen Tolle, der mit viel Unternehmergeist die Bank Wegelin zu einer namhaften Mitbewerberin im Bereich der strukturierten Produkte machte und dessen Auge als Leiter der Abteilung «Produkte und Handel» auf allen symmetrischen und asymmetrischen Risiken der Bank und ihrer Kunden ruhte. Ing. Michele Moor, den zähen Tessiner Gebirgler, dessen Aufbau einer bedeutenden Geschäftstätigkeit südlich der Alpen mit Niederlassungen in Lugano, Locarno und Chiasso gewiss mit dem Kauf und der Renovation des stolzen Nationalbankgebäudes an der Via Canova in Lugano gekrönt wurde. Dr. Adrian Künzi, der wie Steffen Tolle schon als HSG-Student den Wegelin-Spirit eingeatmet hatte und nach einem beruflichen Ausflug zu Goldman Sachs bei uns mit Erfolg den Aufbau der Niederlassungen in Lausanne und Genf an die Hand nahm – mitten im Jagdgebiet der bedeutenderen und viel nobleren «chers collègues» aus der Rhonestadt. Dr. Magne Orgland, der

von McKinsey herkommend ein den höchsten finanztheoretischen Ansprüchen gerecht werdendes Investment Office schuf und dessen Empfehlungen in Produkte transformierte, die während langer Zeit finanztheoretisch kaum erklärbare Überperformance lieferten. Christian Hafner, den beherzten ehemaligen UBS-Banker, der den Standort Zürich rasch ausbaute. Schliesslich Dr. Christian Raubach, dem die Aufgabe zufiel, das Geschäft mit institutionellen Anlegern in professionelle Strukturen zu giessen und entsprechende Angebote im Markt zu platzieren.

Es wäre nicht falsch, hier auch noch die Namen und Leistungen der beschränkt haftenden Mitarbeiter-Teilhaber aufzuzählen. Denn sie standen vielfach den unbeschränkt Haftenden in nichts nach. Aber eigentlich geht es nicht um individuelle Namen, sondern vielmehr um die kollektive Leistungsfähigkeit Begeisterter. Unternehmerischer Höhepunkt waren dann – es mag tragikomisch im Sinne von Dürrenmatt tönen – sicherlich die drei Wochen, innerhalb derer unser Bankgeschäft verkauft werden musste. Die absolut überlebenswichtige Geheimhaltung gegen aussen und (!) innen hielt bis zur letzten Minute; am Ende waren es über 100 Vertraute, die tagsüber ihrer normalen Tätigkeit nachgingen, aber nachts und übers Wochenende am Verkauf ihres eigenen Unternehmens arbeiteten. Ein solches Ausmass an Loyalität ist schlicht einmalig und gehört zu den echten Memorabilien in der Geschichte um das Ende der ältesten Bank der Schweiz. Sie wurde mit Würde und viel Tapferkeit «gegen die Wand gefahren». Zu Schaden kam ausser uns Eigentümern niemand. Wir zahlten nicht nur die mit den amerikanischen Strafbehörden ausgehandelte Busse, sondern auch die Steuerbetroffnisse sämtlicher amerikanischen Kunden, selbst jener, die mutmasslich keine Schulden beim amerikanischen Fiskus gehabt hätten. Nichts schuldig zu bleiben, das muss das oberste Ziel seriöser Banker sein.

Das tragende Fundament des ökonomischen Gesamtkunstwerks bildete gewiss die tiefe Symbiose zwischen den zwei Unterzeichnern dieses Vorworts. Gestählt und geschliffen wurden wir im Vorzimmer des damaligen SBG-Verwaltungsratspräsidenten Dr. Robert Holzach, eines fordernden und gestrengen Zuchtmeisters. Unsere Zusammenarbeit bei Wegelin glich zwei Puzzleteilen, die zwar voneinander verschieden waren, miteinander aber eine unzertrennliche Einheit bildeten. Für wichtige Entscheide folgten wir der einfachen Regel, dass nichts weiterverfolgt

wird, was nach harter Diskussion von einer Seite immer noch abgelehnt wird. Oft nahmen wir absichtlich Gegenpositionen ein, um unsere Kollegen und Mitarbeiter zu eigener Analyse anzuhalten. In der ganzen Zeit, von 1983 bis zum heutigen Zeitpunkt, trübte kein einziges Unwort und keine schnöde Bemerkung die Beziehung; die gegenseitige Wertschätzung blieb stets erhalten. Unsere Arbeitsteilung erfolgte nach dem Prinzip des komparativen Vorteils. Während der eine schrieb, kontrollierte der andere den Hintergrund von Neukunden. Als es galt, in New York dem Richter Rede und Antwort zu stehen, fiel die Wahl auf jenen Teilhaber, der des Englischen besser mächtig war und sein Temperament eher unter Kontrolle halten konnte. Der andere wich aber nicht von seiner Seite, um notfalls einspringen zu können. Und so geschah es, dass wir uns, anstatt jedes Mitwissen weit von uns zu weisen, als einzige Schweizer Banker so weit als möglich vor unsere Mitteilhaber und Mitarbeiter stellten und die Verantwortung für das Amerikageschäft der Bank übernahmen.

Es gilt, Dank abzustatten. Zuallervorderst an die Verfasserin und den Verfasser dieses Buches, Dagmar Schönig und Prof. Tobias Straumann. Sodann an Eva Feurstein, die langjährige Personalleiterin von Wegelin & Co. und seit dem Verkauf der Bank operativ Verantwortliche für die Wen AG. Dank gebührt auch dem Stämpfli Verlag, einem Schweizer Verlagshaus mit bewegter und beinahe so langer Geschichte wie das St. Galler Bankhaus Wegelin & Co., für die Publikation dieses Buches.

St. Gallen, im August 2023

Dr. Otto Bruderer

Dr. Konrad Hummler

Vorwort der Verfasser

Die Schweizer Finanzgeschichte der jüngsten Zeit ist reich an historischen Wendepunkten. In den letzten 30 Jahren sind vier von fünf Grossbanken verschwunden, zuletzt die Credit Suisse im März 2023. Das Bankgeheimnis für ausländische Kunden ist abgeschafft worden. Und die Schweizerische Nationalbank hat ihre Bilanzsumme in den letzten zehn Jahren ausgeweitet wie nie zuvor in der Geschichte.

Auch der Untergang der Bank Wegelin gehört zu den markantesten Ereignissen des frühen 21. Jahrhunderts. Wir zögerten deshalb keine Sekunde, als Otto Bruderer und Konrad Hummler uns fragten, ob wir bereit wären, eine Darstellung aus der Sicht von Aussenstehenden zu schreiben. Dabei hat uns vor allem die Offenheit der beiden ehemaligen Teilhaber für das Projekt eingenommen. Wir konnten mit ihnen über alles sprechen, was vorgefallen war, und sie machten uns von Beginn an klar, dass sie keine Hofberichterstattung erwarteten. Sie wünschten eine Aussensicht, die ihnen besser verständlich machen würde, warum ihre erfolgreiche unternehmerische Tätigkeit wegen des Steuerstreits mit den US-Behörden so abrupt endete.

Natürlich ist unsere Version nicht die letzte Wahrheit. Geschichtsschreibung ist keine strenge Wissenschaft, vor allem wenn sie aus einer geringen zeitlichen Distanz heraus erfolgt. Die zeitliche Nähe zu den Ereignissen führte auch dazu, dass aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes darauf verzichtet werden musste, einige der damaligen Akteure – die nicht zum Kreis der Personen des öffentlichen Lebens gehören – beim Namen zu nennen. Alle Namen sind jedoch den Verfassern bekannt und in den zitierten Quellen zu finden. Zudem unterliegen viele amtliche Dokumente zum Thema, beispielsweise Dossiers und Protokolle des Bundesrats oder die Akten der Finanzmarktaufsicht, noch der gesetzlichen Schutzfrist und sind nicht einsehbar. Gleiches gilt für wichtige Dokumente in den USA, die als «under seal» klassifiziert sind. Weitere histori-

sche Untersuchungen werden erforderlich sein. Trotzdem sind wir überzeugt, dass die erste zusammenhängende Darstellung der Geschichte der Bank Wegelin einen Erkenntnisgewinn bringt. Bisherige Berichte haben nämlich nur die UBS, den Bankensektor als Ganzes und die Politik behandelt, um das Ende des schweizerischen Bankgeheimnisses für ausländische Kunden nachzuvollziehen. Eine zusammenhängende Analyse der Ereignisse, die zum Untergang einer schweizerischen Privatbank geführt haben, bringt eine neue Perspektive.

Wie der Titel «Paria inter Pares» andeutet, halten wir das Ende der Bank Wegelin für typisch und speziell zugleich. Typisch ist, dass sie wie viele andere Schweizer Banken teilweise Vermögen verwaltete, die von ihren amerikanischen Kunden im Heimatland nicht versteuert wurden. Sie ist deshalb – wie andere auch – ins Visier der US-Behörden geraten. Speziell ist, dass der Konflikt mit den US-Behörden zum Untergang der Bank Wegelin führte. Auf Hilfe konnte sie nicht hoffen, und sie wurde sogar noch mit Häme überschüttet. Unsere Darstellung konzentriert sich deshalb auf die Frage, warum ausgerechnet eine St.Galler Privatbank verschwinden musste, während fast alle anderen geahndeten Schweizer Banken weiter existieren konnten. Wir können nicht alle Fragen, die im Lauf der Recherche auftauchten, beantworten. Aber einige bequeme Antworten, die sich nach dem Ende der Bank Wegelin in Bundesbern verbreiteten, dürften nach der Lektüre dieses Buches kaum mehr plausibel sein.

Dagmar Schönig und Tobias Straumann

Einleitung

Der Aufstieg der Schweiz zum europäischen Zentrum der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung fand vor etwa 100 Jahren statt. Verantwortlich dafür waren die Folgen des Ersten Weltkriegs: Staatsverschuldung, Inflation und politische Unruhen. Um sich gegen eine erwartete Enteignung zu schützen, brachten verunsicherte Bürger der grossen Nachbarländer einen Teil ihres Vermögens in die Schweiz oder nach Amsterdam und Stockholm. Die kleinen neutralen Länder wurden wegen ihrer politischen und monetären Stabilität ausgewählt.

Dank dem Zufluss an Geldern vermochten die Schweizer Banken auf den internationalen Kapitalmärkten eine prominente Rolle zu spielen. Die Vermögen, die sich in ihren Depots befanden, verschafften ihnen eine Platzierungskraft für Anleihen- und Aktienemissionen. So wurde ein grosser Teil des Wiederaufbaus Nordfrankreichs über den schweizerischen Kapitalmarkt finanziert. Dadurch erreichte der schweizerische Kapitalexport einen weit überdurchschnittlichen Wert. Daraus entwickelte sich später das Investmentbanking der Bankgesellschaft, des Bankvereins und der Kreditanstalt.

Keiner hat diesen spektakulären Wandel nach dem Ersten Weltkrieg besser beschrieben als der Wiener Ökonom und Bankier Felix Somary, der nach dem Krieg nach Zürich übersiedelte und als Partner der Privatbank Blankart & Cie. wirkte. 1929 schrieb er in seinem Buch über die «Wandlungen der Weltwirtschaft seit dem Kriege»: «... ist die Bedeutung der kleinen europäischen Überschussstaaten für den Finanzmarkt gegenüber der Vorkriegszeit wesentlich gewachsen. Die Niederlande und die Schweiz spielen heute auf den internationalen Kapitalmärkten eine wesentlich andere Rolle als vor dem Krieg, und zu ihnen ist durch und seit dem Krieg Schweden hinzugetreten. (...) Zürich dürfte wohl als der relativ stärkste Vermögensverwalter des Kontinents anzusprechen sein.»

Somary wies auch auf einen grossen Schwachpunkt dieser drei Länder hin. «Die Entwicklung der finanziellen Stellung dieser drei Länder zu Gläubigerstaaten ist aus dem Grunde besonders merkwürdig, weil sie diese Position nicht aus eigener Aktivität, sondern als Reflex des Schicksals erworben haben, das sich bei ihren Nachbarn vollzogen hat. Keines von den dreien besitzt demgemäss auch die politische Stärke, die sonst als das notwendige Korrelat der Vermögensverleihung an das Ausland angesehen wurde. Niemals hat die europäische Geschichte politisch so schwache Gläubigerstaaten gesehen, Gläubiger, deren einzige Waffe säumigen Schuldnern gegenüber die Unterlassung der Einräumung weiterer Kredite bildet.»¹

Felix Somary hatte recht. Die Gläubigerstellung der Niederlande, Schwedens und der Schweiz war auf die Dauer nicht zu halten. Schweden verlor sie in der grossen Finanzkrise von 1931, als eine schwere Währungs- und Bankenkrise Sozialdemokraten und Bauernvertreter an die Macht brachte, die eine strenge Kontrolle des Finanzplatzes und des internationalen Kapitalverkehrs implementierten. Die Niederlande verloren ihren Sonderstatus durch die deutsche Besetzung im Zweiten Weltkrieg. Nach 1945 erholte sich der Finanzplatz Amsterdam zwar wieder, konnte aber nie mehr an die grosse internationale Rolle der Zwischenkriegszeit anknüpfen.

Die Schweiz vermochte ihre Position als führender Vermögensverwalter Europas bis ins frühe 21. Jahrhundert zu halten. Im Unterschied zu Schweden hielt die Schweizer Politik an einem offenen Finanzplatz fest, und anders als die Niederlande überlebte das Land inmitten von Europa den Zweiten Weltkrieg ohne deutsche Besetzung. Für den weiteren Aufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg spielte zudem das schweizerische Bankgeheimnis eine wesentliche Rolle. Es ruhte auf zwei Säulen. Erstens war das Weitergeben von vertraulichen Kundendaten seit dem eidgenössischen Bankengesetz von 1935 ein Offizialdelikt. Zweitens führte der Bund bei der Einführung der Wehrsteuer im Zweiten Weltkrieg eine Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung ein. Weil Steuerhinterziehung als blosser Übertretung eingestuft wurde, leistete die Schweiz gemäss dem Prinzip der doppelten Strafbarkeit keine internationale Amts- und Rechtshilfe. Nur bei Steuerbetrug, das als Vergehen galt, war sie dazu verpflichtet. Dadurch war die überwiegende Mehrheit der ausländischen Kunden bei Schweizer Banken vor dem Zugriff der ausländischen Steuerbehörden geschützt.

Ein weiterer Anreiz für ein Depot bei einer Schweizer Bank war der Wegfall der Verrechnungssteuer, wenn der Kunde ausländische Obligationen hielt. Und wenn es sich dabei um Euro-Dollar- oder Euro-DM-Bonds handelte, musste er nicht einmal eine Quellensteuer entrichten, weil London und Luxemburg mit dem Verzicht auf Abgaben einen Wettbewerbsvorteil erzielen wollten. Mit Eurobonds liess sich also eine spürbar höhere Rendite erzielen als mit Schweizer Anleihen. Ein weiterer Vorteil des Finanzplatzes Schweiz war, dass ausländische Kunden im Unterschied zum angelsächsischen Raum keine aufwendigen juristischen Strukturen aufsetzen mussten, um ihr Geld von einer Schweizer Bank verwalten zu lassen. Damit war es auch Ausländern mit einem kleineren Vermögen möglich, ein Depot in der Schweiz zu besitzen. Die Eidgenossenschaft bot gleichsam einen kollektiven Fonds für alle, die einen Teil ihres Vermögens in Sicherheit bringen und von den Sonderbedingungen der Schweiz profitieren wollten.

Ein letzter entscheidender Faktor war, dass die grossen Länder das schweizerische Bankgeheimnis guthiessen. Dahinter stand die Praxis von manchen europäischen Politikern, einen Teil ihres Vermögens in der Schweiz zu deponieren, weil sie selbst dem eigenen Fiskus nicht ganz trauten. Vermutlich aber hing die auffällige Toleranz gegenüber dem schweizerischen Bankgeheimnis auch damit zusammen, dass die steuerliche Belastung in der Nachkriegszeit stark zunahm und sich der Staat der Loyalität seiner Leistungsträger nur sicher sein konnte, wenn er gewisse Formen der Steuerhinterziehung nicht allzu rabiat bekämpfte.

Mit dem Ende des Kalten Kriegs änderte sich die internationale Konstellation allmählich. In den USA ergriff die Clinton-Administration Massnahmen, um die Erfassung des Steuersubstrats zu stärken und auszuweiten. Mitte der 1990er-Jahre kam es zum Abschluss eines neuen Doppelbesteuerungsabkommens, in dem die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung aufgeweicht wurde. Von nun an war die Schweiz verpflichtet, nicht nur bei Steuerbetrug, sondern auch bei «tax fraud or the like» internationale Amts- und Rechtshilfe zu leisten. Mit dem «Qualified Intermediary Agreement» (QI Agreement), das ab 2001 galt, verpflichteten sich die Schweizer Banken zusammen mit vielen anderen Instituten ausserhalb der USA zu umfassenden Dokumentationspflichten in Bezug auf ihre US-Kunden.

Die Europäische Union strebte eine Harmonisierung der Regeln für den grenzüberschreitenden Verkehr von Gütern und Dienstleistungen an. Dazu gehörte auch die Aufweichung des Bankgeheimnisses in Belgien, Luxemburg, Österreich und der Schweiz. Bei den Verhandlungen mit der Schweiz zu den Bilateralen II kam dieses Ziel der EU erstmals zum Tragen. Im Zinsbesteuerungsabkommen verpflichtete sich die Schweiz dazu, 35 Prozent der Zinseinkommen, die auf den Vermögen der ausländischen Kunden anfielen, einzuziehen und davon drei Viertel an die Steuerämter der EU-Mitgliedsländer ohne Angaben von Kundendaten zu überweisen – das letzte Viertel erhielten die Schweizer Steuerbehörden. Im Betrugsabkommen erklärte sich die Schweiz bereit, internationale Amts- und Rechtshilfe bei der Hinterziehung von indirekten Steuern (z. B. der Mehrwertsteuer) durch ausländische Kunden zu leisten.

Die Schweiz reagierte demnach mit selektiven Konzessionen auf das veränderte Umfeld. Eine vollständige Ablehnung glaubte sie sich nicht leisten zu können, und eine vollständige Aufgabe des Bankgeheimnisses war ebenso wenig denkbar. Der Schutz der Privatsphäre in Geldangelegenheiten entsprach dem Wunsch der Mehrheit. Die Erwartung war, dass das schweizerische Bankgeheimnis schrittweise etwas angepasst werden müsse, sein Kern aber weiterhin unangetastet bleiben würde.

Die Finanzkrise von 2008 warf alle Erwartungen über den Haufen. Wegen der hohen fiskalischen Belastung, die sich bei der Krisenbewältigung ergab, verloren die grossen Länder das Verständnis für das Bankgeheimnis der europäischen Kleinstaaten und schlossen sich im Rahmen der G20 zusammen, um es zum Verschwinden zu bringen. Auch ausser-europäische Finanzplätze wie Singapur waren auf der Liste. Die grossen Länder akzeptierten nicht mehr das Prinzip der Besteuerung am Ort der gelegenen Sache und wünschten die Domizilbesteuerung mitsamt der Notwendigkeit der Namenspreisgabe. Am Ende hoben alle europäischen Finanzplätze das Bankgeheimnis auf und führten den automatischen Informationsaustausch ein. Auch Singapur, das geopolitisch bessere Karten als die Schweiz hatte, konnte sich dem Druck nicht entziehen.

Es lässt sich deshalb kaum behaupten, dass sich die Schweiz als einziger Kleinstaat erfolgreich gegen das Ende des Bankgeheimnisses hätte wehren können. Sobald die grossen Staaten ein gemeinsames Vorgehen geplant hatten, war der Abwehrkampf aussichtslos. Dieser Befund bedeu-

tet jedoch nicht, dass die Schweiz beim Übergang von der alten zur neuen Welt alles richtig gemacht hätte. Der Prozess war chaotisch und in vielerlei Hinsicht demütigend. Die Schweizer Behörden, die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) und die betroffenen Banken waren immer die Getriebenen. Die amerikanische Steuerbehörde (Internal Revenue Service, IRS), das Justizministerium (Department of Justice, DoJ) und die Börsenaufsicht (Securities and Exchange Commission, SEC) bestimmten den Gang der Dinge vom Anfang bis zum Schluss – sekundiert von der G20, der EU und der OECD.

Vor allem drei Punkte geben Anlass zur Kritik. Erstens ist erklärungsbedürftig, warum viele Zeitgenossen 2009 davon überzeugt waren, dass der Angriff der US-Behörden mit der Auslieferung der UBS-Daten abgeschlossen sei. Wer sich nur ein bisschen in der schweizerischen Vermögensverwaltung auskannte, konnte wissen, dass die Praktiken der UBS ein Extremfall, aber keineswegs ein Ausnahmefall waren. Ein grosser Teil der Depots von ausländischen Kunden war un versteuert, ja es war für manche Kunden der wichtigste Grund, einen Teil ihres Vermögens in die Schweiz zu bringen.

Zweitens ist erstaunlich, wie die Schweizer Behörden gleich zweimal die Entschlossenheit der US-Behörden unterschätzten. 2008 gingen sie davon aus, dass es reiche, die Anfragen nach UBS-Kundendaten auf dem üblichen Rechtsweg zu beantworten. Den Amerikanern dauerte dies zu lange, worauf sie mit einer Klage drohten. 2011 glaubten die Schweizer Behörden, die Auslieferung der Daten sei verhandelbar, was die USA erneut veranlasste, zum Mittel der Klagedrohung gegen eine Bank zu greifen, und zwar gegen die Bank Wegelin. Erstaunlich ist die Schwerfälligkeit der Schweizer Behörden, weil es durchaus einen Vorläufer gab. Bereits im Konflikt um die nachrichtenlosen Vermögen in den 1990er-Jahren war klar geworden, dass die US-Behörden wenig Geduld haben, wenn ein innenpolitischer Konsens über die moralische Verwerflichkeit einer Geschäftspraxis einmal hergestellt war.

Drittens war die Politik der Schweizer Behörden widersprüchlich. Auf der einen Seite weichten sie das Bankgeheimnis auf Drängen der USA sukzessive auf. Auf der anderen Seite glaubten sie noch 2011, den Kern des Bankgeheimnisses bewahren zu könnten. Als Folge davon herrschte grosse Verwirrung darüber, welches Regime nun eigentlich galt. Es ge-

hörte zum schweizerischen Rechtsverständnis, dass eine Bank nicht verpflichtet war, ihre Kunden nach ihrer Steuerehrlichkeit zu fragen. Gleichzeitig wussten die Banken 2011, dass sie geliefert waren, wenn sie keine Kundendaten an die USA lieferten. Diese Auslieferung wiederum verzögerten die Bundesbehörden aus rechtsstaatlichen Überlegungen, wodurch die Banken zwischen Hammer und Amboss gerieten.

Verstärkt wurde die Verwirrung durch den Opportunismus der Politikerinnen und Politiker. Als die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung der Schweizer Banken an den Pranger gestellt wurde, begannen sie, sich öffentlich zu empören, als hätten sie noch nie etwas vom Bankgeheimnis gehört. Besonders hemmungslos kritisierten sie die Bank Wegelin, obwohl alle wissen konnten, dass sie stellvertretend für andere angeklagt wurde. Sie wurde von der US-Justiz zu einem Paria inter Pares gemacht, das heisst einem Aussenseiter unter Gleichen. De facto hatte sie sich gemäss Schweizer Recht nichts zuschulden kommen lassen.

Die Kritik am Verhalten der Schweiz ist nicht erst im Nachhinein angebracht worden. Es gab immer wieder Stimmen, die darauf hinwiesen, dass sich die Amerikaner nach der UBS auch andere Banken vorknöpfen würden und es besser wäre, möglichst schnell zu kapitulieren, um den Schaden gering zu halten. Aber wie unsere Analyse zeigen wird, war diese Meinung politisch nie mehrheitsfähig. Noch im Herbst 2011 herrschte der Konsens, dass es ausreichen würde, die internationale Amts- und Rechts-hilfe auf die Steuerhinterziehung auszuweiten. Die Bundesbehörden waren zudem überzeugt, dass die Aushändigung der Daten an die USA auf der Grundlage von bestehenden Verfahren erfolgen sollte. Ein erneuter Rückgriff auf Notrecht war tabu. Die Politik war empört über die von den USA ins Visier genommenen zehn Banken und verspürte wenig Lust, sich einmal mehr wegen einer Notoperation zugunsten des Bankensektors kritisieren zu lassen.

Dass es am Schluss die Bank Wegelin und nicht eine andere Schweizer Bank traf, hatte weniger mit einem besonders schlimmen Geschäftsgebaren oder mit besonders belastenden Informationen der US-Justiz als mit zwei anderen Faktoren zu tun. Sie war relativ klein und deshalb nicht systemrelevant, und sie war privat und besass keine Staatsgarantie. Dass sich einer ihrer Teilhaber in der Öffentlichkeit kritisch über die USA geäußert hatte, mag ihre Verwundbarkeit erhöht haben, aber entscheidend war die

Entschlossenheit der US-Behörden, das schweizerische Bankgeheimnis nach dem Fall der UBS ganz zu schleifen.