



18.3383

Motion RK-SR.

**Einführung des Trusts
in die schweizerische Rechtsordnung**

Motion CAJ-CE.

**Introduction du trust
dans l'ordre juridique suisse**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.06.18

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.03.19

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Mazzone, Aebischer Matthias, Fehlmann Rielle, Marti Min Li, Naef, Töngi, Wasserfallen Flavia)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Mazzone, Aebischer Matthias, Fehlmann Rielle, Marti Min Li, Naef, Töngi, Wasserfallen Flavia)

Rejeter la motion

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Avete ricevuto un rapporto scritto della commissione.

Merlini Giovanni (RL, TI), per la commissione: Nella seduta del 26 ottobre scorso la vostra Commissione degli affari giuridici ha approvato con 13 voti contro 7 la mozione in discussione che chiede l'introduzione dell'istituto del trust nel diritto svizzero. La mozione è stata accolta dal Consiglio degli stati il 12 giugno 2018 con 25 voti contro 16 e 2 astensioni.

Negli ultimi due anni il nostro Parlamento ha chiaramente espresso a più riprese il suo consenso nei confronti di uno strumento la cui adozione eliminerebbe un importante svantaggio competitivo per la piazza finanziaria svizzera.

Il 27 febbraio 2017 infatti il Consiglio nazionale aveva già accolto a larga maggioranza il mio postulato 15.3098, depositato a nome del gruppo liberale-radical, che chiede di esaminare un'eventuale codificazione del trust nell'ambito del Codice civile svizzero o del Codice delle obbligazioni. Il relativo rapporto dovrebbe essere licenziato nei prossimi mesi.

Il 20 ottobre dello stesso anno, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale aveva deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare Regazzi 16.488, formulata in modo generico, che pure mira ad ancorare il trust nel nostro diritto privato.

La Commissione sorella della Camera dei cantoni aveva a sua volta dato seguito a quest'iniziativa parlamentare. Nella stessa occasione aveva rincarato la dose decidendo di depositare anche una mozione commissionale per aumentare la pressione sul Consiglio federale che finora e comunque fino all'adozione dello scambio automatico di informazioni in materia fiscale si è opposto all'ipotesi di introdurre il trust nel diritto svizzero, senza argomenti convincenti.

La minoranza della nostra commissione teme invece che l'introduzione del trust possa in qualche modo risultare incompatibile con la strategia del denaro dichiarato e ritiene inopportuno affidare l'incarico al Consiglio



federale prima di conoscere i vari modelli legislativi possibili che saranno indicati nel rapporto sul postulato 15.3098. Questa è la posizione della minoranza.

La maggioranza da parte sua segnala invece che da quando la Svizzera ha riconosciuto i trust di diritto straniero, ratificando il 26 aprile 2007 la Convenzione dell'Aia sul diritto applicabile ai trust, i rischi di elusione fiscale risultano superati visto che l'imposizione ricalcherebbe la prassi consolidata in materia di trust stranieri chiaramente definita nella circolare numero 30 della Conferenza svizzera dei direttori delle finanze del 22 agosto 2007.

Perché vi è necessità di agire a livello legislativo? Prima di tutto perché occorre accrescere la trasparenza. Oggi è infatti indispensabile fare ricorso a disposizioni legali di altri Stati – pratica con cui ben pochi addetti ai lavori hanno dimestichezza. Sono disposizioni che possono variare anche significativamente a seconda del diritto straniero applicabile nel caso concreto. Maggiore trasparenza comporta anche maggiore sicurezza del diritto e quindi prevedibilità degli effetti giuridici per i clienti e per la piazza finanziaria, il che a sua volta va a tutto vantaggio della credibilità e della reputazione dell'istituto stesso nella misura in cui viene ridotta al minimo, se non esclusa, la possibilità di strumentalizzazione del trust ai fini dell'elusione fiscale – ciò anche da parte di soggetti stranieri in virtù dello scambio automatico di informazioni.

La seconda ragione è che la creazione di valore aggiunto per la nostra piazza economica è rilevante. Grazie a un trust di diritto svizzero si creerebbero posti di lavoro nel nostro paese per poter soddisfare la domanda costantemente in crescita.

A dispetto della grande mobilità del capitale sarebbe così possibile trattenere in Svizzera, sul nostro territorio, consistenti averi patrimoniali di cittadini stranieri, interessati a una gestione patrimoniale secondo i criteri di qualità dei nostri istituti finanziari.

Il terzo motivo è che la vigilanza sui trustees stranieri, ossia su coloro che sono tenuti a gestire il patrimonio destinato dal settlor a precisi scopi nell'interesse dei beneficiari, è molto più complessa in un'ottica di prevenzione del riciclaggio di denaro che non invece sui trustees svizzeri e residenti nel nostro paese. La flessibilità del trust lo rende particolarmente idoneo per la pianificazione successoria in casi particolari – dove per esempio i beneficiari possono essere minorenni bisognosi di protezione o adulti portatori di handicap, oppure dove c'è un trapasso successorio in più fasi e secondo precise modalità decise dal settlor – o per il perseguimento di progetti di pubblica utilità, nonché per la successione aziendale e anche per determinati negozi giuridici di garanzia a fini previdenziali.

Non per niente paesi come l'Italia, la Scozia, il Liechtenstein, Malta e l'Austria lo hanno codificato nella loro legislazione civile e fiscale.

Comme nous le rappelle la doctrine, et en particulier le professeur Thévenoz dans son essai paru dans la "Revue suisse du droit des affaires et du marché financier" du mois de février de l'année passée: "Si les trusts soumis à une loi étrangère sont reconnus par notre ordre juridique en accord avec la Convention de La Haye sur les trusts, les particuliers et les entreprises suisses y recourent dans une mesure limitée car l'application d'une loi étrangère paraît coûteuse et

AB 2019 N 295 / BO 2019 N 295

suscite des hésitations. Les actes de trust, presque toujours rédigés en anglais, sont d'une grande complexité et reposent sur des notions juridiques qui ne sont pas les nôtres. De ce fait, les personnes qui pourraient souhaiter organiser une transmission de certains biens sur plusieurs générations, et notamment pourvoir aux besoins d'un descendant vulnérable ou incapable de discernement, n'ont pas accès à un instrument de structuration patrimoniale utilisé dans de nombreux pays européens." Je continue l'article: "Un trust de droit interne permettrait de régler de nombreuses situations dans les limites fixées par notre ordre public. Il permettrait en outre de donner une solution simple et fiable à des problèmes répandus qui n'ont pas encore trouvé de solution sûre en droit actuel."

Le temps est donc venu que le Conseil fédéral prenne acte de la volonté plusieurs fois exprimée par le Parlement et qu'il présente un projet de loi concernant la codification du trust en droit suisse.

C'est pour cela que je vous invite à suivre la majorité et donc à adopter cette motion.

Regazzi Fabio (C, TI): Caro collega Merlini, wir alle wissen, dass es rund um die Trusts immer wieder viele Diskussionen gibt. Können Sie bestätigen, dass die steuerliche Behandlung des Trusts klar geregelt ist und dass die Möglichkeiten zur Umgehung in der Regel sehr gering sind?

Merlini Giovanni (RL, TI), für die Kommission: Ich danke Ihnen für diese Frage, Herr Kollege Regazzi! Es ist in der Tat so, dass es ein Kreisschreiben Nr. 30 vom 22. August 2007 der Schweizerischen Steuerkonferenz gibt,



in welchem die Kriterien und die Parameter angegeben werden, nach welchen diese Besteuerung stattzufinden hat.

Zusammenfassend kann ich nur sagen, dass unterschieden wird, ob es sich um einen unwiderruflichen Trust oder um einen widerruflichen Trust handelt. Beim widerruflichen Trust wird die Besteuerung meistens beim Settlor ansetzen, weil der Trust bekanntlich keine eigene Rechtspersönlichkeit hat; also wird beim Settlor angesetzt. Beim unwiderruflichen Trust werden der Fixed Interest Trust und der Discretionary Trust unterschieden; in beiden Fällen wird mit der Besteuerung beim Begünstigten angesetzt.

Kiener Nellen Margret (S, BE): Wie möchten Sie denn die Aufsicht über die Trusts regeln? Die Schweiz ist ein hervorragender Stiftungsplatz und wird diesbezüglich sehr viel benutzt. Das ist klar beaufsichtigt, es gibt klare Regeln. Wieso braucht es nach Ihrer Meinung und jener der Mehrheit das Rechtsinstitut des Trusts? Wer beaufsichtigt nach Ihrem Modell die Trusts in der Schweiz?

Merlini Giovanni (RL, TI), für die Kommission: Ich danke Ihnen für die Frage, weil das gerade beim geltenden Recht das Problem ist. Heute gibt es einfach ausländische Trusts, die ihren Sitz nicht unbedingt in der Schweiz haben. Sie werden nach ausländischem Recht gegründet, und natürlich muss dann auch die erste Aufsicht im Rahmen des Trusts selber passieren. Es gibt die Möglichkeit, eine Person zu bestimmen, die diese Aufgabe hat. Aber aus Sicht der Behörde ist es natürlich viel einfacher, einen inländischen Trust zu kontrollieren. Weniger einfach ist es, wenn es viele ausländische Trusts gibt: Unsere Behörde kann im Ausland weniger kontrollieren. Das wäre also ein guter Grund für Sie, die Einführung des Trusts zu unterstützen.

Egloff Hans (V, ZH), für die Kommission: Die Motion der RK-SR lautet kurz und bündig: "Der Bundesrat wird beauftragt, die rechtlichen Grundlagen für einen Schweizer Trust zu schaffen." Der Ständerat hat diese Motion am 12. Juni 2018 mit 25 zu 16 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

Das Parlament hat wiederholt deutlich beschlossen, den Trust in der schweizerischen Rechtsordnung einzuführen. Der Nationalrat hat das Postulat 15.3098, "Prüfung einer allfälligen gesetzlichen Regelung von Trusts", am 27. Februar 2017 ebenfalls deutlich angenommen. Die Kommissionen für Rechtsfragen beider Räte haben der parlamentarischen Initiative Regazzi 16.488 in der Vorprüfungsphase Folge gegeben.

Unsere Kommission ist deshalb der Ansicht, dass es bei der vorliegenden Motion nur darum geht, ob man den Bundesrat damit beauftragen solle, sodass er uns eine Vorlage unterbreiten kann. Aufgrund der sehr komplexen Materie erachtet es die Kommission als sinnvoll, wenn der Bundesrat die Federführung bei der Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen für den Schweizer Trust übernimmt.

Eine Minderheit der Kommission ist der Ansicht, dass der Bundesrat die konkreten Gesetzgebungsarbeiten erst in Angriff nehmen sollte, wenn der Bericht zur Beantwortung des vorhin erwähnten Postulates 15.3098 vorliegt. Ausserdem – das vielleicht zum Inhalt – verfolge die Schweiz eine Weissgeldstrategie und versuche, Instrumente zur Steueroptimierung abzubauen. Aus diesem Grund lehnt die Minderheit die Einführung des Trusts generell ab.

Die RK-NR empfiehlt Ihnen mit 13 zu 7 Stimmen die Annahme der Motion.

Mazzone Lisa (G, GE): Faut-il ou non introduire le trust dans l'ordre juridique suisse? C'est une question au long cours qui fait actuellement l'objet d'une évaluation particulière puisque, en réponse au postulat du groupe libéral-radical 15.3098, "Faut-il légiférer sur les trusts?", un rapport est en train d'être préparé et il est attendu pour le milieu de cette année. C'est une évaluation sérieuse qui est abordée par un groupe de travail réunissant des experts de l'administration et des spécialistes externes. Son but est d'analyser la situation internationale et de proposer des variantes.

Il y a deux raisons pour lesquelles notre minorité, à ce stade, vous propose de rejeter la motion. La première, c'est une question de procédure. Comme cela a été dit, c'est une matière juridique complexe, et il nous semble correct d'attendre le rapport, de prendre connaissance des conséquences d'une telle législation, d'avoir en fait tous les éléments en main, y compris ceux présentant les conséquences juridiques et économiques. C'est sur cette base qu'on devrait se prononcer et décider de la direction dans laquelle on souhaite aller. Dans ce dossier, on a clairement l'impression qu'on met la charrue avant les boeufs.

La seconde raison pour laquelle nous rejetons la motion est une question de fond. Il a été argumenté en faveur de l'introduction du trust en plaidant que cette introduction créerait un avantage concurrentiel pour la place financière suisse. En réalité, le trust est encore un outil à l'anglo-américaine qui risque de favoriser des possibilités d'optimisation fiscale supplémentaires, alors que notre Parlement prétend qu'il cherche justement à sortir de la voie de l'optimisation fiscale.

Je me réfère à la position du Conseil fédéral du 8 mai 2015, en réponse au postulat 15.3098, précédemment



cité: "... les normes internationales du GAFI concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et celles du Forum mondial sur l'échange de renseignements à des fins fiscales exigent des intermédiaires financiers qu'ils identifient les ayants droit économiques (bénéficiaires effectifs) des avoirs de structures juridiques ... L'introduction en Suisse de structures dont le but déclaré est de dissimuler l'identité de leurs ayants droit économiques irait de ce fait à l'encontre des développements internationaux actuels en la matière, développements qui tous concourent à une plus grande transparence. L'introduction de telles structures serait également en contradiction avec la stratégie du Conseil fédéral en matière de marchés financiers, qui vise entre autres à garantir l'intégrité de la place financière suisse."

Je rappelle que les trusts constitués selon le droit étranger sont actuellement soumis à la législation suisse en matière de blanchiment d'argent et de fiscalité. Jusqu'ici on a aussi considéré que le droit sur les fondations suffisait car il garantit également un bon contrôle étatique.

C'est pour ces raisons que la minorité vous propose de rejeter cette motion.

Maurer Ueli, Bundespräsident: Das Thema Trust ist in beiden Räten schon längere Zeit präsent. Die Motion der

AB 2019 N 296 / BO 2019 N 296

RK-SR ist eigentlich eine umgewandelte parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2016. Bei der Behandlung der Initiative hat man gespürt, dass die Rechtslage noch etwas kompliziert ist und dass es wahrscheinlich kein Projekt ist, bei dem das Parlament gleich zur Gesetzgebung schreiten kann. In der Zwischenzeit haben Sie uns mit einem Postulat den Auftrag erteilt, die rechtlichen Grundlagen abzuklären, die Aufsicht usw. und alle offenen Fragen zu klären, um die Voraussetzungen oder die Entscheidungsgrundlagen für den nächsten Schritt einer Gesetzgebung zu schaffen.

Wir haben keine grundsätzlichen Differenzen. Wir sind ebenfalls der Meinung, dass der Trust ein interessantes Instrument für den Finanzplatz sein kann. Allerdings ist die rechtliche Situation relativ detailliert abzuklären. Wir schlagen Ihnen daher vor, die Motion nicht anzunehmen, sondern zuerst den Bericht zum Postulat 15.3098 zu behandeln. Der Bericht würde die Stossrichtung vorgeben und die Eckwerte definieren. Diese Eckwerte – und das ist der Vorteil des Berichtes – sind mit der Finanzbranche abgesprochen. Im Bericht kann sich die Finanzbranche also bereits äussern und ihre Vorstellungen eingeben. Man könnte auch sagen, dieser Bericht sei eine Art vorgezogene Vernehmlassung, indem wir eine Auslegeordnung der Branche haben.

Der Ständerat hat diese Motion bereits angenommen. Ich nehme an, dass Sie das auch tun werden. Ich würde einfach sagen, dass der Prozess dadurch nicht mehr wesentlich beschleunigt wird: Wir erarbeiten die Grundlagen, den Postulatsbericht werden Sie ja dann auch behandeln, und dann kommen wir mit der entsprechenden gesetzlichen Vorlage. Wenn Sie die Motion annehmen, haben wir dann eigentlich zwei Projekte, die parallel laufen: Wir haben den Bericht, der bei Ihnen noch nicht behandelt ist, und gleichzeitig erarbeiten wir eine gesetzliche Grundlage. Das kann allenfalls zu Komplikationen führen. Daher würden wir Ihnen vorschlagen, die Motion nicht anzunehmen und den Postulatsbericht abzuwarten. Sie müssen wissen, dass wir – wenn Sie die Motion annehmen – daran arbeiten, aber dass der Prozess dadurch nicht mehr wesentlich beschleunigt wird, weil wir in den Vorbereitungsarbeiten relativ weit sind.

Zusammengefasst haben wir hier keine grundsätzlichen materiellen Differenzen. Solche gibt es auch zwischen den Mehrheiten der Parlamentskammern nicht und auch im Bundesrat nicht. Wir haben noch die Diskussion über das Vorgehen, und wir versuchen, egal welchen Weg Sie wählen, das Geschäft möglichst effizient aufzubereiten und Ihnen entsprechend zu unterbreiten.

Es wäre uns sympathischer, wenn Sie die Motion nicht annehmen würden. Wenn Sie sie annehmen, leben wir damit und machen das Beste aus den parallelen Verfahren, die gerade laufen.

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): La commissione propone di accogliere la mozione. Una minoranza Mazzone e il Consiglio federale propongono di respingerla.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.3383
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.3383



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.3383/18384)
Für Annahme der Motion ... 123 Stimmen
Dagegen ... 58 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50

AB 2019 N 297 / BO 2019 N 297

