

## **Die Austrocknung des Steuerfluchthafens Schweiz**

### **Für eine nachhaltige Strategie zur Stärkung des Finanzplatzes Schweiz**

Hintergrundpapier der SP Schweiz, 4. März 2008

#### Zusammenfassung

Das Vermögensverwaltungsgeschäft ist ein wichtiger Pfeiler des Schweizer Finanzplatzes. Rund ein Drittel der weltweit verwalteten ausländischen Privatvermögen sind dem Finanzplatz Schweiz anvertraut. Sein Ansehen prägt das Ansehen des gesamten Wirtschaftsstandortes und damit der Schweiz selbst. Nun wissen wir aber: Der grösste Teil dieser Gelder ist nicht ordentlich versteuert und damit Schwarzgeld. Die systematische Annahme von Steuerhinterziehungsgeldern schadet dem Ansehen der Schweiz aber erheblich und weckt Zweifel am rechtsstaatlichen Fundament unserer Finanzindustrie. Zyklisch auftretende Affären wie jüngst jene um die Liechtensteiner LGT Bank, die ihre Geschäftstätigkeit in hohem Masse auf Dienstleistungen der Schweizer Finanzindustrie abstützt, schaden dem Standort Schweiz. Die Erkenntnis, dass der Schutz von Schwarzgeld nicht im Interesse der Nachhaltigkeit unserer Finanzindustrie liegt, hat sich in den letzten Jahren auf verschiedenen Gebieten durchgesetzt: Bekämpfung der Geldwäscherei und der Potentatengelder; stark ausgeweiteten Sonderrechte, welche die Schweiz den USA gewährt; Bilaterale II usw.

Für die SP ist klar: Steuerhinterziehung ist Diebstahl am Volk. Steuermisbrauch und die systematische Annahme von Steuerfluchtgeldern ist nicht akzeptierbar. Sich weiterhin schützend vor Steuerfluchtgeldern zu werfen, liegt auch nicht im Interesse des Finanzplatzes Schweiz. Was manche kurzfristig als Wettbewerbsvorteil betrachten, erscheint vor dem Hintergrund der fortschreitenden Integration Europas und der – je nach Ausgang der US-Wahlen – möglicherweise sprunghaft erstarkenden Handlungsfähigkeit der Staatengemeinschaft auf diesem Gebiet als wenig nachhaltige Strategie. Der Vorwurf, Kriminelle befreundeter Staaten zu schützen, wiegt auch dann schwer, wenn deren Delikt in der Schweiz als blosser Übertretung gewertet wird. Es liegt im Interesse einer vorausschauenden Politik und der nachhaltigen Entwicklung der Schweizer Finanzindustrie, die nächsten Schritte zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung geordnet und mit Blick auf die langfristige Stärkung des Finanzplatzes Schweiz zu tun.

Die SP Fraktion sagt deshalb dem heutigen Schutz der Steuerhinterziehung den Kampf an und hat ein Vorstosspaket geknüpft. Es fordert den Bundesrat auf, endlich die Zahlen auf den Tisch zu legen, eine Strategie für eine nachhaltige Entwicklung des Finanzplatzes Schweiz zu entwerfen und die internationalen Bestrebungen für die Austrocknung schädlicher Steueroasen und für mehr Steuergerechtigkeit zu unterstützen.

## Inhaltsverzeichnis

A. STEUERFLUCHTGELDER UND DIE SCHWEIZ: ACH WIE GUT, DASS NIEMAND WEISS .....	3
<i>Volkswirtschaftliche Bedeutung der Annahme von Steuerfluchtgeldern</i> .....	4
B. ENTWICKLUNGEN IM RAHMEN DER OECD .....	5
1. <i>Schädlicher Steuerwettbewerb</i> .....	5
a) OECD-Bericht zum schädlichen Steuerwettbewerb (harmful tax competition) 1998 .....	5
b) OECD-Bericht Mai 2000 / Zwischenbericht .....	6
2. <i>Bericht über den Zugang zu Bankinformationen 2000</i> .....	7
a) OECD-Folgebericht 2003 zum Bankgeheimnis .....	7
b) OECD-Bericht März 2004 / Zwischenbericht .....	8
c) OECD: schädlicher Steuerwettbewerb, Stand Anfang 2006 .....	8
3. <i>Schlussfolgerung bezüglich der OECD-Entwicklungen</i> .....	8
C. DAS UN-EXPERTENKOMITEE ZUR INTERNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT IN STEUERSACHEN .....	9
<i>Zusammensetzung</i> .....	9
a) <i>Geschichte</i> .....	10
b) <i>Mandat</i> .....	10
c) <i>Arbeitsweise</i> .....	10
d) <i>Widersprüche zum Monterrey-Konsensus</i> .....	10
e) <i>Bescheidene Resultate</i> .....	11
f) <i>Politische Themen im Schatten</i> .....	11
g) <i>Rolle des Tax Justice Network (TJN)</i> .....	12
D. ENTWICKLUNGEN IM RAHMEN DER RECHTSHILFE / AMTSHILFE .....	12
SP-Position .....	13
E. INFORMATIONSAUSTAUSCH AUFGRUND DER BILATERALEN ABKOMMEN II MIT DER EU .....	14
a) <i>Zinsbesteuerungsabkommen (ZBstA)</i> .....	14
b) <i>Schengen / Dublin / Betrugsbekämpfung (SDÜ)</i> .....	14
c) <i>Neue EU-Forderungen an die Schweiz</i> .....	14
F. PROJEKTE, DIE AUF DIE SCHWEIZ ZUKOMMEN KÖNNTEN .....	15
G. EINIGE NÜTZLICHE LINKS .....	16
H. NEUES VORSTOSSPAKET DER SP FRAKTION IN DER FRÜHJAHRSESSION 2008 .....	16
Auskunftsbegehren .....	16
Konkrete Handlungsvorschläge .....	16
I. SAMMLUNG VON ZITATEN .....	17

Dieses Hintergrundpapier wurde am 3. März 2008 in der Fachkommission für Aussenpolitik der SP Schweiz und am 4. März 2008 in der SP-Fraktion in der Bundesversammlung ausführlich diskutiert und im Grundsatz gutgeheissen.

### Autoren

Kapitel A wurde von Andreas Missbach verfasst. Andreas Missbach arbeitet bei der Erklärung von Bern und ist dort Bereichsleiter Banken und Finanzplatz Schweiz. Er wirkt auch im Tax Justice Network mit.

Kapitel C wurde von Bruno Gurtner verfasst. Bruno Gurtner ist Entwicklungsökonom und arbeitete bis 1. Juni 2008 bei Alliance Sud, der gemeinsamen entwicklungspolitischen Lobbyorganisation der sechs grossen Schweizer Hilfswerke. Er ist seit 2007 Vorstandsvorsitzender des internationalen Tax Justice Networks.

Die übrigen Kapitel verfasste Peter Hug von der SP Schweiz, wobei er vielfältige Anregungen und Hinweise erhielt.

## **A. Steuerfluchtgelder und die Schweiz: Ach wie gut, dass niemand weiss...**

Das eigentliche Spezialgebiet der Schweiz ist die Vermögensverwaltung für ausländische KundInnen. Wird das Vermögen ausserhalb des Herkunftslandes des Kunden verwaltet, spricht man von «Offshore Private Banking». In diesem Bereich hat die Schweiz eine weltweit führende Stellung. Ungefähr ein Drittel der grenzüberschreitend angelegten Privatvermögen werden von der Schweiz aus verwaltet.<sup>1</sup> Vermögen, das ausserhalb des Herkunftslandes verwaltet wird, befindet sich meist auch ausserhalb der Reichweite der Steuerbehörden.

Im Slang der Finanzbranche spricht man über die angepeilte Kundschaft des Offshore Private Banking von HNWI's, High Net Worth Individuals («Individuen von hohem Nettowert»). Ein «HNWI» verfügt über ein frei anlegbares Vermögen von über einer Million Dollar, dabei werden Luxusgüter oder Kunstgegenstände nicht gezählt, sondern nur Immobilien- und Finanzanlagen. Über die in der Schweiz angelegten ausländischen Privatvermögen gibt es keine genauen Zahlen. Die Nationalbank weist Wertschriftenbestände in Kundendepots von Privatkunden aus (1036 Mia. Fr.)<sup>2</sup>, hinzu kommen die Verpflichtungen aus Treuhandgeschäften, die ebenfalls ausländische Privatkunden betreffen (328 Mia. Fr.)<sup>3</sup>. Auch von den bilanzierten Verpflichtungen gegenüber ausländischen Kunden (629 Mia. Fr.)<sup>4</sup>, dürfte ein grosser Teil Privatpersonen betreffen, total also 1993 Mia. Fr.

Nimmt man aber Schätzungen über den Umfang des Offshore Private Banking, also die Vermögensverwaltung ausserhalb des Herkunftslandes und den postulierten Marktanteil der Schweiz von einem Drittel als Ausgangspunkt, erhält man höhere Werte, als die 1993 Mia. der Nationalbank. Dies deshalb, weil einen Teil der ausländischen Privatvermögen in der Statistik der Nationalbank nicht als solche erscheinen. So werden beispielsweise Domizilgesellschaften von Ausländern als inländische Kunden erfasst.<sup>5</sup>

Der Weltreichtumsbericht (World Wealth Report) von Merrill Lynch/Cap Gemini von 1998 schätzte den Anteil des Offshore gehaltenen Vermögens von HNWI auf einen Drittel.<sup>6</sup> Dieser Anteil wird auch in neueren Schätzungen verwendet.<sup>7</sup> Nach dem aktuellen World Wealth-Bericht beträgt das Vermögen der HNWI 37200 Mia. US-Dollar<sup>8</sup>, ein Drittel davon wird Offshore verwaltet, also 12400 Mia. US-\$. Davon wiederum ein Drittel als Weltmarktanteil der Schweiz am Offshore Private Banking ergäbe eine Summe 4130 Mia. US-Dollar bzw. 4450 Mia. Franken. Ein anderes Beratungsbüro, die Boston Consulting Group schätzte für 2003 den Offshore Private Banking Markt im engeren Sinn auf 5700 Mia. US-Dollar und den Anteil der Schweiz auf 1780 Mia. US-Dollar (31,2%)<sup>9</sup>, umgerechnet und unter Berücksichtigung des Wachstums der letzten 4 Jahre<sup>10</sup>, ergibt dies einen Betrag von 2900 Mia. Franken. Es ist

---

1 Gemäss Bankiervereinigung sind es zwischen 30 und 40%. Nach: Ulrich Thielemann, Grundsätze fairen Steuerwettbewerbs – Ein wirtschaftsethisches Plädoyer für einen Steuerleistungswettbewerb, Erschienen in: Britzelmaier, B./et al. (Hrsg.), Regulierung oder Deregulierung der Finanzmärkte, Heidelberg, 2002, S. 113–132.

2 November 2007, Statistisches Monatsheft Februar 2008, S. 42.

3 Schweizerische Nationalbank, Die Banken in der Schweiz 2006, S. A132.

4 Schweizerische Nationalbank, Die Banken in der Schweiz 2006, S. A105.

5 Cash, 1.4.2004, S. 7.

6 Nach: Tax Justice Network, Tax us if you can, Wie sich Multis und Reiche der Besteuerung entziehen und was dagegen unternommen werden kann, 2006, S.10.

7 The Price of Offshore, Briefing Paper by the Tax Justice Network, 2005, www.taxjustice.net

8 Caggemini, Merrill Lynch, World Wealth Report, 2007.

9 NZZ, 19.11.04, S. 23.

10 Unter der Annahme dass die Gesamtsumme seit 2003 gleich zunahm wie die Treuhandverpflichtungen.

damit sicher nicht zu hoch gegriffen, die ausländischen Privatvermögen, die von der Schweiz aus verwaltet werden, auf 2500 – 4000 Mia. Franken an zu setzen.

Welcher Teil ist schwarz? Ein Bericht einer französischen Parlamentarierdelegation von 2001 (Montebourg-Bericht) schätzt den Anteil des un versteuerten Vermögens unter Berufung auf Genfer Bankenkreise auf 90%. Die deutsche Bank geht von 70% aus.<sup>11</sup> Schweizer Quellen zu dieser Frage machen sich rar. Die Wirtschaftszeitung Cash schätzt den Anteil auf 30 bis 80%. Konrad Hummler, Teilhaber der St. Galler Privatbank Wegelin, meint: «Die grosse Mehrheit der ausländischen Anleger, die ihr Geld in der Schweiz parkiert haben, umgehen die Steuerpflicht.»<sup>12</sup> Ein politisches, moralisches oder ethisches Problem sieht Hummler dabei nicht. – 50 bis 90% von 2500 bis 4000 Mia. Franken ergibt eine plausible Bandbreite für das Schwarzgeld in der Schweiz von 1250 bis 3600 Milliarden Franken. Cash schätzte 2006 aufgrund ähnlicher Überlegungen wie oben, das Steuerfluchtkapital aus Deutschland auf 400 bis 800 Milliarden Franken.<sup>13</sup>

Und schliesslich noch, was verdienen denn die Banken damit? Aufgrund von tieferen Schwarzgeldschätzungen (1115 bis 1416 Mia. Fr.) schätze Cash den Bruttogewinn aus dem Geschäft mit der Beihilfe zur Steuerhinterziehung für 2004 auf 11 bis 12 Mia. Franken, also ca. 10%.<sup>14</sup> Dies ergäbe nach unseren aktualisierten Berechnungen einen Bruttogewinn von bis zu 36 Milliarden Franken.

### **Volkswirtschaftliche Bedeutung der Annahme von Steuerfluchtgeldern**

Die Eidg. Finanzverwaltung umschrieb 2006 in ihrem Bericht «Finanzplatz und Finanzmarktpolitik Schweiz» die **volkswirtschaftliche Bedeutung der Schweizer Finanzindustrie** wie folgt: «Die Schweiz verfügt über einen starken Finanzplatz, der sich im internationalen Wettbewerb zu bewähren hat. Er ist mit Blick auf Beschäftigung, Wertschöpfung sowie Steueraufkommen ein tragender Pfeiler der Schweizer Wirtschaft. In diesem Sektor werden mit einem Beschäftigungsanteil von über 5% (d.h. ca. 180 000 Personen) rund 14% der Wertschöpfung der Schweizer Volkswirtschaft erwirtschaftet. Darin nicht eingerechnet sind die Umsätze und Einkommen, die indirekt von diesem Sektor geschaffen werden. Die Finanzindustrie generiert geschätzte 10% des Steueraufkommens der Einkommens- und Unternehmenssteuern aller Staatsebenen. Diese Einnahmen verringern die Steuerbelastung anderer Sektoren und tragen zu einem international wettbewerbsfähigen Steuerklima in der Schweiz bei. Neben den Banken und Versicherungen ist der Beitrag der übrigen Finanzdienstleister, wie beispielsweise der unabhängigen Vermögensverwalter und Effektenhändler mit ihren über 20 000 Beschäftigten, nicht zu unterschätzen.»

Die **Bedeutung des Vermögensverwaltungsgeschäfts** wird wie folgt umschrieben: «Über die Hälfte der Bankenwertschöpfung wird durch die traditionelle Stärke des Finanzplatzes, die Vermögensverwaltung, begründet. Die Schweiz ist in dieser hart umkämpften Geschäftssparte weltweit führend.»<sup>15</sup>

**Die grosse Frage lautet:** Verliert der Finanzplatz Schweiz das Vermögensverwaltungsgeschäft mit ausländischen Privatkunden, wenn diesen kein Schutz von Steuerhinterziehungs-

---

11 Financial Times, 24. April 2003

12 Cash, 1.4.2004, S. 7.

13 Cash, 9.11.2006, S.3.

14 Cash, 1.4.2004, S. 6.

15 Siehe [http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/publikationen/Finanzplatz\\_d.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/publikationen/Finanzplatz_d.pdf), S.

geldern mehr angeboten wird? Ist die Dramatisierung berechtigt, die Bundesrat Merz, Banker und andere Freunde des Steuermisbrauchs machen? Vier Argumente sprechen dagegen:

1. In dem Masse, als auch andere Steueroasen ausgetrocknet werden, vermindert sich die Möglichkeit und der Anreiz zur Abwanderung. Dieser Prozess ist weiter fortgeschritten, als die «Steuroptimierer» behaupten.
2. Es wäre ein Armutszeugnis für den Finanzplatz Schweiz, wenn die Exzellenz seiner Dienstleistungen allein auf dem Schutz von Schwarzgeld beruhen würde. Glücklicherweise ist dies nicht der Fall. Deshalb wird sich ein Steuerhinterzieher zwei Mal fragen, ob er seine Vermögen in einem zweitklassigen Offshore-Platz parkieren will.
3. Der Fiskus in anderen Staaten arbeitet immer wirkungsvoller. Off-shore verwaltetes Schwarzgeld ist praktisch illiquid. Es kann kaum rückgeführt und konsumiert werden. Dies erhöht den Anreiz, dieses früher oder später doch zu deklarieren.
4. Der On-shoring-Prozess ist weit fortgeschritten. Die Schweizer Banken verwalten die einschlägigen Vermögen längst nicht mehr allein in der Schweiz selbst, sondern immer mehr über ihre Niederlassungen in grösserer geografischer Nähe bei den Kunden.

## **B. Entwicklungen im Rahmen der OECD**

### **1. Schädlicher Steuerwettbewerb**

#### ***a) OECD-Bericht zum schädlichen Steuerwettbewerb (harmful tax competition) 1998***

Politischer Hintergrund: Entscheidend war der Druck der Clinton-Administration. Sie brachte 1997 die G7-Staaten dazu, dem schädlichen Steuerwettbewerb den Kampf anzusagen. Gegenpole bildeten innerhalb der OECD vier Staaten: die Schweiz, Österreich, Luxemburg und Belgien, die sich der Stimme enthielten. Als das Projekt mit dem Wechsel zur Bush-Administration an Schub verlor, konnten sich diese vier Staaten weiterhin passiv verhalten. Das könnte sich schlagartig ändern, etwa bei einem Wahlsieg von Barack Obama. Obama ist Ko-Sponsor des Gesetzesentwurfs «Stop Tax Heaven Abuse Act» von Senator Carl Levin.<sup>16</sup>

Geltungsbereich: Der Schwerpunkt liegt auf mobilen Wirtschaftsfaktoren wie steuerliche Massnahmen bei Finanzaktivitäten und im Dienstleistungsbereich. Nicht einbezogen sind staatliche Beihilfen oder Fragen von Steuersystemen und Steuertarifen. In den Blickwinkel rücken namentlich auch Staaten, die nicht Mitglied der OECD sind.

Definition: Als schädlicher Steuerwettbewerb gelten Massnahmen, die in der Absicht verfolgt werden

- a) mit steuerlichen Massnahmen Investitionen oder Sparkapitalien aus anderen Staaten anzulocken;
- b) und Steuerumgehungen in anderen Staaten zu erleichtern

Ziel der OECD ist entsprechend

- a) Die Austrocknung von Steueroasen.
- b) Die Verbesserung des Informationsaustauschs in Steuersachen.

Als schädliche Faktoren in Steueroasen gelten

- Keine oder niedrige Besteuerung

---

16 Siehe <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s110-681> und NZZ 23.2.2008.

- Keine (oder nicht wirksame) Amtshilfe
- Intransparente Verwaltungstätigkeit
- Keine substantielle lokale Geschäftstätigkeit

Als schädliche Faktoren in OECD-Staaten und in anderen Staaten gelten:

- Tiefe Steuerbelastung, Steuerbefreiung oder Steuerkürzung durch begrenzte Bemessungsgrundlage
- Steuervergünstigung für ausländische Unternehmen (ring fencing) oder für Auslandstätigkeit inländischer Unternehmen (unterschiedliche Behandlung von In- und Ausländern)
- Mangelnder Informationsaustausch (keine wirksame Amtshilfe)
- Weitere Faktoren wie:
  - Nichtbeachtung der OECD-Verrechnungspreise
  - aushandelbare Besteuerung, fehlende Transparenz in der Rechtsanwendung
  - eng umschriebene Bemessungsgrundlage
  - intransparente Verwaltungstätigkeit etc.

Drei Massnahmen:

a) Anwendung / Erlass von Abwehrmassnahmen

- Erlass von CFC-Regeln (Controlled Foreign Corporations, Aussensteuerrecht)<sup>17</sup>
- Abkehr von der Befreiungsmethode
- Veröffentlichung von Rulings
- Lockerung des Bankgeheimnisses

b) Erlass von Richtlinien über schädliche Steuerpraktiken mit 19 Empfehlungen, heute umgegossen in politisch verbindliche Standards (so genannte «Level Playing Field»)

c) Einrichtung eines Forums zur Überwachung der Richtlinien (Forum über den schädlichen Steuerwettbewerb, heute Global Forum on Taxation)

Haltung der Schweiz: Die Schweiz argumentierte, der Bericht sei unvollständig, erfasse nur Finanztransaktionen und Dienstleistungen und nur den Steuerbereich. Damit ziele er allein auf Staaten mit eingeschränkter Amtshilfe und ausgebautem Bankgeheimnis. Die Schweiz enthielt sich der Stimme. Da in der OECD das Konsensprinzip gilt, waren Bericht und Empfehlungen in der Schweiz nicht anwendbar, wohl aber in den zustimmenden Staaten.

#### ***b) OECD-Bericht Mai 2000 / Zwischenbericht***

Bericht über 47 schädliche Steuerregimes, davon in der Schweiz jene von

- Domizilgesellschaften
- Verwaltungsgesellschaften
- Identifikation von 35 Steueroasen von den Cayman-, Cook- und Marschall-Inseln bis zu Malta, San Marino, Antigua und Barbados, Seychellen und Bahamas. 29 wurden von Anfang an als «kooperativ» eingestuft, weil sie den Zielsetzungen der OECD in politischer Hinsicht zustimmten und entsprechende Erklärungen oder Abkommen über den Informationsaustausch (Tax Information Exchange Agreement, TIEA) abschlossen. Liberia und

---

17 Das Fehlen von CFC-Vorschriften gilt als grösster Vorteil schweizerischer Holdinggesellschaften im internationalen Vergleich. Diese Regeln wollen verhindern, dass durch die Einschaltung von Zwischengesellschaften in Niedrigsteuerrändern die Besteuerung der Gewinne von Tochtergesellschaften im Ansässigkeitsstaat der Muttergesellschaft vermieden werden kann. Die Schweiz verfügt als eines der wenigen Industrieländer innerhalb der OECD über keine gesetzlichen Bestimmungen zur Vermeidung von «Primary» und «Secondary Sheltering». Diese Tatsache trägt laut KPMG massgeblich zur Attraktivität der Schweiz als Holdingstandort bei. Siehe [http://www.kpmg.ch/library/pdf/20050601\\_KPMG\\_Tax\\_Aussensteuerrecht\\_D.pdf](http://www.kpmg.ch/library/pdf/20050601_KPMG_Tax_Aussensteuerrecht_D.pdf)

die Marshallinseln konnten von der schwarzen Liste der nicht kooperativen Steuerparadiese gestrichen werden, Liechtenstein, Andorra und Monaco gelten weiterhin als nicht kooperativ und stehen nach wie vor auf der «List of uncooperative tax havens».<sup>18</sup>

## 2. Bericht über den Zugang zu Bankinformationen 2000

Das Fiskalkomitee der OECD veröffentlichte im Jahre 2000 einen Bericht über den Zugang zu Bankinformationen. Er formuliert

- als Idealziel den vollständigen Zugang der Steuerbehörden zu Bankinformationen
- nicht verpflichtende Empfehlungen:
  - Abschaffung anonymer Bankbeziehungen
  - kein fiskalisches Eigeninteresse
  - Steuerrechtlich relevantes Verhalten

Die Schweiz stimmte dem Bericht unter dem Vorbehalt zu, bei Steuerhinterziehung weiterhin keine Amtshilfe zu leisten, und änderte ihre Amtshilfepolitik. Die neue Bestimmung sieht den Austausch der erforderlichen Auskünfte nicht nur für die ordnungsgemässe Anwendung des Abkommens, sondern – beschränkt auf das Vorliegen eines Steuerbetrugs – auch für die Durchsetzung des internen Rechts bei solchen Steuern vor, die unter das Abkommen fallen. Die Schweiz passte in der Folge mehrere Doppelbesteuerungsabkommen entsprechend an.

2000 lanciert auch der Internationale Währungsfonds ein Programm zur stärkeren Regulierung von Offshore-Finanz-Zentren (OFC, <http://www.imf.org/external/np/ofca/ofca.asp>). Die Schweiz gilt nach IWF-Kriterien nicht als Offshore-Finanz-Zentren. Der IWF OFC wie folgt:

- Die wichtigsten Finanzgeschäfte werden mit nicht heimischen Kunden getätigt. Deren Anteil übersteigt die Finanzgeschäft für inländische Bedürfnisse bei weitem.
- Niedrige oder keine Besteuerung; bescheidene Finanzregulation; Bankgeheimnis; keine Identifikation der Bankkunden (Anonymität).

### a) OECD-Folgebericht 2003 zum Bankgeheimnis

OECD forderte einheitlichen Steuerbetrugsbegriff. Die Schweiz, Luxemburg, Österreich und Belgien wehrten sich.

Konsequenz: Kein Konsens, d.h. Standard ist immer noch der Bericht 2000.

Jedoch:

- EU-Zinsenbesteuerung
- präjudizielle Auswirkungen von Schengen / EU-Betrugsbekämpfung
- Kriminalisierung von Steuervergehen

➔ Steuerstrafrecht in der Schweiz soll neu strukturiert werden (Expertenbericht 2005<sup>19</sup>)

---

18 Siehe [http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en\\_2649\\_201185\\_1903251\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_2649_201185_1903251_1_1_1_1,00.html)

19 Die vom Eidgenössischen Finanzdepartement EFD eingesetzte Expertenkommission legte ihren Bericht Ende Januar 2005 vor. Sie kam zum Schluss, eine grundlegende Harmonisierung des schweizerischen Steuerstrafrechts dränge sich nicht auf. Hingegen legte die Kommission Vorschläge für Gesetzesrevisionen vor, mit denen das Hinterziehungsverfahren bei den Einkommens- und Vermögenssteuern besser geregelt werden könnte. Dies nicht zuletzt aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Schwergewichtig betrafen die Änderungsvorschläge einschlägige Bestimmungen im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und der entsprechenden Bestimmungen im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vor. Dabei orientiert sich die Kommission weitgehend an den geltenden Regelungen. Beibehalten werden namentlich die Schweizer Eigenheiten wie das Sanktionssystem mit der Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung,

## **b) OECD-Bericht März 2004 / Zwischenbericht**

Verhandlungen im Januar 2004 führten zu Zugeständnissen der Schweiz:

- Holdinggesellschaften: Die Schweiz ist bereit, im Rahmen von DBA-Verhandlungen bei Holdinggesellschaften gemäss Art. 28 Abs. 3 StHG einen erweiterten Informationsaustausch über steuerrelevante Daten zuzugestehen
- Dienstleistungsgesellschaften: Die Schweiz wird sich bei der Festsetzung des steuerbaren Gewinns an die OECD-Verrechnungspreisrichtlinien halten und nicht von festen Kostenaufschlägen ausgehen (KS Nr. 4 vom 19. März 2004)
- 50/50 Praxis: Die Schweiz muss die Praxis bezüglich des pauschalen, ermessensweise ermittelten geschäftsmässig begründeten Aufwandes aufgeben (KS Nr. 9 vom 22. Juni 2005)
- Verwaltungsgesellschaften: Ursprünglich auf der Arbeitsliste, wurde jedoch von der OECD nicht weiter verfolgt (wird im Frühjahr 2007 von der EU aufgegriffen)

## **c) OECD: *schädlicher Steuerwettbewerb, Stand Anfang 2006***

- Steuerregimes: Überwachung der geänderten Regimes
- Neu Fokus auf Transparenz und Informationsaustausch
  - die 1998 erlassenen Richtlinien über schädliche Steuerpraktiken mit 19 Empfehlungen, heute umgegossen in politisch verbindliche Standards (so genannte «Level Playing Field») «level playing field»
  - Aufhebung des Grundsatzes der doppelten Strafbarkeit
  - Schweiz als «Beobachter» bei der letzten Sitzung des Global Forum on Taxation im November 2005 in Australien erstmals mit dabei:<sup>20</sup> Ausdruck davon, dass Schweiz die Tätigkeit des Forums als relevant einstuft.

## **3. Schlussfolgerung bezüglich der OECD-Entwicklungen**

- Die Schweiz unterstützt die OECD-Bestrebungen zur Austrocknung der Steueroasen und zur Verbesserung des Informationsaustauschs in Steuersachen nicht.
- Die Schweiz hat ihre eigenen schädlichen Steuerpraktiken verteidigen können (aus Sicht der Steueroptimierer lautet die Bilanz: «Das Schlimmste konnte verhindert werden»)
- Die Schweiz musste aber recht gewichtige Konzessionen machen
- Der Bereich Amtshilfe / Rechtshilfe gewinnt an Bedeutung
- Der Prozess im Rahmen der OECD hat immer noch eine gewisse Dynamik. Diese kann rasch an Fahrt gewinnen, wenn sich in den USA oder auch in der EU die Machtverhältnisse verändern.
- Die Schweiz erneuerte ihren Vorbehalt zu Artikel 26 des OECD-Musterabkommens, dem in über 2'000 bilateralen Abkommen verwendeten OECD-Standard über den Informationsaustausch<sup>21</sup>

---

aber auch die Unterschiede zwischen der Strafverfolgung durch Bundesbehörden (im Bereich der Mehrwertsteuer, der Verrechnungssteuer, der Stempelabgaben) und Kantonsbehörden (im Bereich der direkten Steuern).

20 Siehe <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=580>

21 Siehe [http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en\\_2649\\_33767\\_33614197\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_33767_33614197_1_1_1_1,00.html)

- Entsprechend lehnt der Bundesrat weiterhin die Europarats-Konvention über gegenseitige Verwaltungshilfe in Steuersachen (STE 127) strikte ab, obschon u.a. auch Grossbritannien diese per 1. Mai 2008 in Kraft setzt.<sup>22</sup>
- Die UNO hat zur weltweiten Durchsetzung des OECD-Musterabkommens und namentlich von Art. 26 über den Informationsaustausch ein Expertenkomitee über die internationale Zusammenarbeit in Steuersachen eingesetzt, letztmals bekräftigt in der ECOSOC-Resolution 2004/69 vom 11. November 2004.<sup>23</sup>
- Wie bis anhin gewährt die Schweiz in den meisten Fällen nur Informationen für die Durchführung des Abkommens, aber nicht für die Sicherung des ausländischen Steuersubstrats und damit für die Durchsetzung des internen Rechts im Partnerland
- die Schweiz leistet aber vermehrt Amtshilfe, d.h. gewährt Informationen (inkl. Bankinformationen) bei Steuerbetrug und bei Holdinggesellschaften gemäss Art. 28 Abs. 3 StHG
- Die Schweiz schliesst mit Steueroasen keine Doppelbesteuerungsabkommen ab, verlangt von ihnen Hilfe bei Steuerbetrug und verlangt Identifikation der Berechtigten auf dem Niveau der GAFI-Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung

### **C. Das UN-Expertenkomitee zur internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen**

Die Vereinten Nationen (UN) könnten in der internationalen Steuerkooperation eine Schlüsselrolle spielen. Denn anders als bei der OECD sind in ihnen Industrie- und Entwicklungsländer gleichberechtigt vertreten. Bisher gibt es aber kein zwischenstaatliches Forum auf globaler Ebene, das sich mit Fragen der Besteuerung befasst. Es gelang lediglich im Jahr 2004, in den Vereinten Nationen ein Ad-hoc-Gremium von Steuerexperten zum UN-Expertenkomitee zur internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen (*Committee of Experts on International Co-operation in Tax Matters*) aufzuwerten. Sein Handlungsspielraum ist jedoch bisher eng begrenzt. Die zweite UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die Ende 2008 in Doha, Katar, stattfinden soll, bietet die Chance, dieses Gremium substantiell aufzuwerten. Der folgende Beitrag gibt einen kurzen Überblick über dieses globale Pioniergremium für Steuerfragen.

#### **Zusammensetzung**

Das UN-Expertenkomitee zur internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen hat 25 Mitglieder. Sie werden zwar von den Regierungen vorgeschlagen, jedoch vom UN-Generalsekretär für vier Jahre ad personam ernannt. Derzeit sind 25 Expertinnen und Experten aus folgenden Ländern im Komitee vertreten: Afrika: Marokko, Südafrika, Tansania, Tunesien, Sambia Asien: China, Indonesien, Katar, Republik Korea, Philippinen Lateinamerika/Karibik: Bahamas, Barbados, Mexiko, Peru, Uruguay Industrieländer: Frankreich, Irland, Italien, Spanien, England, Norwegen, Schweiz, Japan, Russland, USA Die Liste weist zwar eine breite geographische Verteilung auf, doch Industrieländer und Offshore-Zentren dominieren das Komitee.

22 Vertrag siehe [http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en\\_33873108\\_33873739\\_2489998\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en_33873108_33873739_2489998_1_1_1_1,00.html), Bundesrat lehnte 2004 Unterzeichnung strikte ab, siehe <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/3809.pdf> (S. 3832).

23 Zum UN-Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters: <http://www.un.org/esa/ffd/tax>. Interessant dort etwa die Unterlagen zum Side-Event vom 23. Juli 2007 in Genf: «Tax Avoidance and Evasion as an Impediment to Development». Sie dazu auch Anfrage 07.1025 von Remo Gysin.

### **a) Geschichte**

Bereits 1968 wurde unter dem Dach der UN eine «Ad Hoc Group of Experts on Tax Treaties between Developed and Developing Countries» eingesetzt. 1980 wurde ihr Mandat leicht erweitert und die Gruppe umbenannt in «Ad Hoc Group of Experts on International Cooperation in Tax Matters». Ihr Status blieb aber damals gleich. Das hätte sich nach der Konferenz von Monterrey über die Finanzierung der Entwicklung von 2002 ändern sollen. Dort wurde festgeschrieben, dass die Entwicklungsländer in ihren Bemühungen, eigene Ressourcen zu mobilisieren, unterstützt werden sollten. Ein Mittel dazu wäre auch, das eigene Steueraufkommen zu verstärken. Dazu sollte eine Aufwertung der Ad Hoc-Expertengruppe einen Beitrag leisten. Doch diese Aufwertung fand nur nach längerem Tauziehen und in schwacher Form statt. Die Ad Hoc Experten-Gruppe wurde zu einem ständigen Expertenkomitee gemacht und ihr Mandat erweitert, sie wurde jedoch kaum mit eigenen Ressourcen und Kompetenzen ausgerüstet.

### **b) Mandat**

Das Experten-Komitee soll u.a. die UNO-Modell-Konvention über die Doppelbesteuerung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern überarbeiten und aktualisieren. Es soll die Steuergerechtigkeit und Unternehmensverantwortung 22 internationale Zusammenarbeit in Steuersachen fördern. Dabei soll es den Steuerangelegenheiten der Entwicklungs- und Transitionsländer besondere Beachtung schenken. Des Weiteren soll es neuere Entwicklungen in internationalen Steuersachen prüfen und entsprechende Empfehlungen ausarbeiten. Schließlich soll es Empfehlungen für die technische Zusammenarbeit und die Ausbildung von Steuerfachleuten in Entwicklungsländern ausarbeiten. Das Komitee hat über sein enges Mandat hinaus keine eigenen Entscheidungsbefugnisse. Es kann lediglich Anträge an den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) stellen.

### **c) Arbeitsweise**

Das Sekretariat des Komitees ist im «Financing for Development Office» der UN angesiedelt. Die Mitglieder treffen sich einmal pro Jahr für fünf Tage. Sie können Subkomitees, Arbeitsgruppen und Task Forces bilden. Mangels finanzieller Mittel sind dabei persönliche Treffen allerdings kaum möglich. Die Untergruppen arbeiten daher überwiegend per Internet. Sie können auch Nichtmitglieder (externe Fachleute) einbeziehen. Bei seiner zweiten Tagung im November 2006 beantragte das Komitee zusätzliche finanzielle Mittel für persönliche Treffen der Subgruppen und plädierte für eine Aufstockung der Budgetmittel der UNO für die technische Unterstützung seiner Arbeit. Beide Anträge wurden bislang vom ECOSOC nicht behandelt. Die Sitzungen des Expertenkomitees sind öffentlich. An ihnen können Regierungsvertreter aller UN-Mitgliedsländer sowie Mitarbeiter internationaler Organisationen (IWF, Weltbank, OECD, Commonwealth, EU etc.) als Beobachter teilnehmen. Auch die Wirtschaft, die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft können die Zusammenkünfte verfolgen und sich zu Wort melden. Entscheidungen fällen die Kommissionsmitglieder jedoch hinter verschlossenen Türen unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

### **d) Widersprüche zum Monterrey-Konsensus**

Der Monterrey-Konsensus von 2002 erkannte klar die Notwendigkeit eines ausgewogenen und effizienten Steuersystems und entsprechender Steuerbehörden an. Der Konsensus forderte eine verstärkte internationale Zusammenarbeit in Steuersachen, einen intensiveren Dialog zwischen nationalen Steuerbehörden und eine größere Koordination der Arbeit multi-

lateral und regionaler Organisationen. Dabei sollte den Bedürfnissen von Entwicklungs- und Transitionsländern besondere Aufmerksamkeit zukommen. Diese Aussagen wurden seither mehrfach bekräftigt, so beim Weltgipfel der UN im September 2005 in New York und beim kurz zuvor veranstalteten Hochrangigen Dialog der Generalversammlung über Entwicklungsfinanzierung im Juni 2005. Dieses Ansinnen fand auch Niederschlag in zahlreichen Studien und Positionspapieren vor und nach der Monterrey-Konferenz, so u.a. im Zedillo-Report<sup>24</sup> und im Landau-Report<sup>25</sup>. Schließlich verabschiedete der ECOSOC einen Beschluss<sup>26</sup>, die damalige Ad Hoc-Expertengruppe für Steuersachen aufzuwerten, Bemühungen zu unterstützen, die Kapitalflucht einzudämmen und Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Kapitaltransfers zu fördern. Doch der eingeschränkte Sitzungs- und Arbeitsmodus, die mangelnden Ressourcen und die technisch-juristische Ausrichtung der Arbeit erlaubten es dem Komitee bisher nicht, die ihm gestellten Aufgaben umfassend zu verwirklichen. Die Vertreter der Entwicklungsländer scheinen sehr unkoordiniert zu agieren, ganz im Gegensatz zu jenen der OECD-Länder und einigen Vertretern der Offshore-Zentren, die zudem stark von «Beobachtern» aus den entsprechenden Ländern unterstützt werden.

#### **e) Bescheidene Resultate**

Die bisherigen Erfolge des Expertenkomitees sind jedenfalls bescheiden. In seinen bisher drei Sitzungswochen führte das Komitee seine Arbeiten an der Reform der UN-Modell-Konvention zur Doppelbesteuerung weiter. Im Vergleich zum entsprechenden Modell-Vertrag der OECD legt das UN-Modell weit mehr Gewicht auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer. Es gibt dem kapitalimportierenden Land mehr Besteuerungsrechte als das OECD-Modell, das den Herkunftsstaat bevorzugt. Grundsätzlich will die UN-Konvention dazu beitragen, ein faires Steuersystem zu entwickeln und eine ausreichende Steuerbasis zur nachhaltigen Finanzierung öffentlicher Ausgaben aufzubauen. Bei der dritten Tagung des Expertenkomitees Ende Oktober/Anfang November 2007 wurden insbesondere die Möglichkeiten für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch in Steuersachen verstärkt. Gemäss der Modell-Konvention soll das Bankgeheimnis kein Hinderungsgrund für den Informationsaustausch sein. Das um Informationen angefragte Land soll sich künftig auch nicht darauf berufen dürfen, dass es in dieser Angelegenheit selber keine Interessen hätte und demnach nicht zur Informationsherausgabe verpflichtet werden könne.

Quellensteuern bei Lizenzen und Förderzinsen sollen grundsätzlich möglich sein. Die Staaten verpflichten sich gemäß dem Modellvertrag zu gegenseitiger Hilfe bei der Steuereintreibung. Weitere, meist sehr technisch-steuerjuristische Debatten führte das Komitee über den Missbrauch von Doppelbesteuerungsabkommen (*treaty shopping*), die Besteuerung von Entwicklungsprojekten und die Behandlung von «*Islamic Financial Instruments*».

#### **f) Politische Themen im Schatten**

Grundsätzlich will die UNO-Modell-Konvention die Entwicklungsländer in ihren Verhandlungen mit Industrieländern über Doppelbesteuerungsabkommen unterstützen. Das könnte als «Mehrwert» gegenüber den entsprechenden Arbeiten der OECD bezeichnet werden.

---

24 Vgl. UN General Assembly, 2001: Report of the High-level Panel on Financing for Development. New York: UN (UN Dok A/55/1000 vom 26.6.2001).

25 Vgl. Jean-Pierre Landau (Hrsg.), 2004: New International Contributions to Finance Development. Paris: Groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales.

26 Vgl. ECOSOC Resolution 2004/69, 11 November 2004, <http://www.un.org/esa/ffd/tax/>.

Dennoch ist festzuhalten, dass das UN-Komitee sein Potential bisher bei weitem nicht ausschöpft. Es könnte sich zum Beispiel weit stärker mit Fragen des *transfer-pricing* befassen, also mit den konzerninternen Verrechnungspreisen. Mehr als die Hälfte des weltweiten Handels findet als konzerninterner Handel statt. Oft existieren keine Marktpreise als Referenzgrößen. Mit Preismanipulationen lassen sich Gewinne oder Verluste buchhalterisch an die gewünschten Orte transferieren. Insbesondere Dienstleistungen (*intangibles*) sind dabei sehr anfällig (vgl. dazu den Beitrag von Jens Martens). Themen wie steuerliche Investitionsanreize (*tax holidays*), Umweltsteuern, CO<sub>2</sub>-Abgaben, Ressourcenbesteuerung, Steuervermeidungsstrategien, Innovative Finanzierungsmechanismen und die Repatriierung von Fluchtgeldern standen ebenfalls bisher kaum zur Diskussion.

Nur mit Mühe gelang es im Jahr 2007, den Bericht einer Expertengruppe der UNO zur Bedeutung von Steueraspekten bei der Mobilisierung einheimischer Ressourcen zur Diskussion zu stellen.<sup>27</sup> Dies hätte ein Beitrag sein können für die Monterrey-Überprüfungskonferenz, die Ende 2008 in Doha stattfindet. Der Vorschlag für die Ausarbeitung eines UN-Verhaltenskodex über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Steuerflucht wurde vom Expertenkomitee zwar grundsätzlich als eine gute Idee angesehen, er wird jedoch nur mit geringem Einsatz weiter verfolgt.<sup>28</sup>

#### **g) Rolle des Tax Justice Network (TJN)**

Das TJN hat an allen drei bisherigen Tagungen des Expertenkomitees als Beobachter teilgenommen, sich an den Diskussionen beteiligt und informelle Kontakte gepflegt. Insbesondere setzt sich das TJN für die Fortsetzung der Arbeiten an einem UN-Verhaltenskodex ein. Das TJN äußerte sich dazu mit schriftlichen Eingaben. Zusammen mit dem South Centre führte das TJN im Jahr 2006 für Mitglieder des Expertenkomitees und für Beobachter aus Entwicklungsländern einen Vorbereitungsworkshop durch. Auch wenn die Einflussmöglichkeiten dieses UN-Gremiums bislang gering sind, wird das TJN weiterhin darauf hinwirken, die Agenda des Komitees zu beeinflussen und es zu einer verstärkten politischen Arbeit zu bewegen.

### **D. Entwicklungen im Rahmen der Rechtshilfe / Amtshilfe**

Rechtshilfe: Betrifft Straftatbestände und spielt sich zwischen richterlichen Behörden ab

- Voraussetzung (bei Steuern) Abgabebetrug (Art. 3 Abs. 3 IRSG)
- Verstärkte Tendenz Rechtshilfe zu gewähren (siehe Beilage 1 BGE vom 31. Januar 2006)

Amtshilfe: Zwischenstaatliche Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Verwaltungssachen.

Neue Schweizer Amtshilfeklausel seit 2004: Amtshilfe zur Durchsetzung des internen Rechts wird gewährt a) bei Betrugsdelikten und b) bei Holdinggesellschaften:

a) Ausweitung der Amtshilfe bei Steuerbetrug:

- Steuervergehen, mit Freiheitsstrafe bedroht

---

27 Vgl. [www.un.org/esa/ffd/tax/2007DRM\\_SEG/index.htm](http://www.un.org/esa/ffd/tax/2007DRM_SEG/index.htm)

28 Vgl. United Nations Code of Conduct on Cooperation in Combating International Tax Evasion and Avoidance (UN Dok. E/C.18/2007/CRP.17)

- Beidseitige Strafbarkeit
- Unterscheidung Ersttat / Zweittat (z.B. Verwertung)
- In diesem Fall kein Schutz des Bankgeheimnisses

b) Holdinggesellschaften:

- Keine blosser Beweisausforschung («fishing expeditions»): Die Schweiz ist aber bereit, die Amtshilfe für Holdinggesellschaften zu gewähren, sofern die entsprechenden Informationen keine besonderen Untersuchungsmassnahmen benötigen.

Konsequenzen der neuen Schweizer Amtshilfeklausel:

Beispiel 1: Schweizer Pharmakonzern mit Tochter in Deutschland, Vertrieb der deutschen Produkte über Schweizer Schwestergesellschaft

Deutsche Behörden vermuten, dass Lieferpreise der deutschen Tochter zu tief sind.

→ Gemäss Praxis der ESTV kein Fall von Amtshilfe, ausser es liegt ein simulationsähnlicher Tatbestand vor (d.h. keine Gegenleistung durch Schweizer Schwestergesellschaft).

Beispiel 2: Wareneinkauf über Schweizer Domizilgesellschaft

Überhöhter Preis und Gewährung eines «Rabattes» an den Käufer.

→ Wenn «Rabatt» schwarz an Käufer zurückfliesst; gemäss Praxis ESTV Amtshilfe möglich.

Im Falle von Deutschland ist die Amtshilfe im Rahmen der Verordnung zum DBA-D geregelt (Protokoll vom 7. Dezember 2001)

- Vorprüfung durch ESTV
- Informationseinholung, Zwischenverfügung (nicht selbständig anfechtbar)
- Zwangsmassnahmen
  - Hausdurchsuchung
  - Beschlagnahmung
- Schlussverfügung
- Rechtsmittel (direkt ans BGer)

**SP-Position**

- Die den USA gewährte Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen muss auch allen anderen Staaten gewährt werden (Zur Amtshilfe im bilateralen Verkehr hat die SP ein Positionspapier erarbeitet und die sehr unterschiedliche Praxis in den verschiedenen Doppelbesteuerungsabkommen untersucht.<sup>29</sup>)
- Die Steuerhinterziehung muss in schweren Fällen auch mit einem Strafmass bedroht werden können, das dem Steuerbetrug entspricht.<sup>30</sup>

---

29 Siehe [http://www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Pospap/d/2006-11-26\\_Doppelbesteuerung-bilateral\\_d.pdf](http://www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Pospap/d/2006-11-26_Doppelbesteuerung-bilateral_d.pdf) und Interpellation 07.3353 von SP-NR Carlo Sommaruga «Steuerbetrug. Stehen Schweizer Verhandlungsdelegationen für bilaterale Rechtshilfeabkommen über dem Gesetz?» Eingereicht: 19.06.2007 BR-Antwort: 29.08.2007.

30 Siehe Motion 98.3352 von SP-NR Christian Grobet "Bestrafung bei Steuerhinterziehung". Eingereicht: 26.06.1998. Antwort des Bundesrates: 05.10.1998. Die Motion wurde vom Nationalrat am 16.12.1999 in Form eines Postulates überwiesen.

## **E. Informationsaustausch aufgrund der bilateralen Abkommen II mit der EU**

Die EU verfolgt seit 1997/98 eine aktive Politik zur Eindämmung des schädlichen Steuerwettbewerbs und für den Informationsaustausch in Steuersachen.<sup>31</sup> Gegenüber Drittstaaten ging die EU zunächst via OECD vor, setzte dann aber bestimmte Forderungen auch auf bilateralem Weg durch.

### **a) Zinsbesteuerungsabkommen (ZBstA)**

- Null-Steuersatz für Zinsen / Dividenden / Lizenzen
- aber dafür Amtshilfe (Art. 10 ZBstA) für Steuerdelikte «und dergleichen»
- sowie DBA-Neuverhandlungen bezüglich Amtshilfe für alle Einkünfte bei Steuerbetrug und dergleichen. Die Doppelbesteuerungsabkommen, die seither überarbeitet wurden, enthalten diesen Zusatz (Norwegen, Finnland, Österreich, Spanien und Grossbritannien). Allerdings gibt es in diesen Fällen keine so weit gehenden detaillierten Regelungen wie in der Vereinbarung mit den USA.
- Gegenwärtig versucht die EU, auch mit asiatischen Finanzplätzen wie Singapur, Hongkong und Macao Zinsbesteuerungsabkommen abzuschliessen.

### **b) Schengen / Dublin / Betrugsbekämpfung (SDÜ)**

#### Schengen / Betrug: Rechtshilfeverpflichtungen im Steuerbereich

- Bis anhin nur indirekte Steuern (Zoll, MWST, besondere Verbrauchssteuern) betroffen
- Beschlossen: Ausdehnung auf direkte Steuern (SDÜ 49)
- Gibt es Änderungen von SDÜ: «opting out» für Schweiz möglich

#### Betrugsbekämpfung

- Ursprünglich
  - Grosse Zigarettenschmuggler
  - Subventionsbetrüger
- Heute
  - Umfassendes Rechts- und Amtshilfeübereinkommen (nur indirekte Steuern)
  - Abgabebetrug als Vortat zur Geldwäscherei

Strategie des Bundesrates war es: Nachgeben bezüglich der EU-Forderungen bei den indirekten Steuern (im Betrugsdossier), dafür Erklärung bez. Art. 51 bei Schengen

- Zentrale Thema: Zusammenhang Mehrwertsteuer und direkte Steuern
- Präjudizielle Auswirkungen für DBA-Verhandlungen
- Auswirkungen der Qualifikation von Abgabebetrug als Vortat zur Geldwäscherei
- Übernahme von SDÜ mit EU-Interpretation? Präjudiz für Auslegung Schengen?

### **c) Neue EU-Forderungen an die Schweiz**

**13. Februar 2007:** Gemäss Europäischer Kommission<sup>32</sup> verstösst die ungleiche Besteuerung von In- und Auslandsgeschäften von Holding-, Gemischten- und Verwaltungsgesellschaften gemäss Art. 28 Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) gegen das Freihandelsabkommen Schweiz-EG von 1972. Die Kommission greift damit ein Anliegen auf, das die OECD im Mai 2000 in ihrem Bericht über 47 schädliche Steuerregimes an die Schweiz gerichtet hat.

31 Siehe [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/harmful\\_tax\\_practices/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_de.htm) und die detaillierte Darstellung in der Europa-Plattform der SP Schweiz, Kapitel 10.3

32 Siehe [http://ec.europa.eu/external\\_relations/switzerland/doc/c\\_2007-411\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/switzerland/doc/c_2007-411_de.pdf)

**20. April 2007:** Auf Veranlassung von Diana Wallis, MEP Lib. UK und Präsidentin der Parlamentariergruppe EU-EFTA, erhält die Kommission Gelegenheit, ihre Forderungen an die Schweiz vor dem Europäischen Parlament auszubringen. Die Kommission wird in ihren Bestrebungen unterstützt, namentlich auch durch Pervenche Berès, SP Frankreich.

**14. Mai 2007:** Der EU-Ministerrat verabschiedet einstimmig das von der Kommission geforderte Verhandlungsmandat.

**12. November 2007:** Vertreter der Schweiz und der EU-Kommission treffen sich erstmals auf technischer Ebene im Rahmen des vereinbarten Dialogs, um die Einschätzung bestimmter kantonalen Besteuerungsmodalitäten für Unternehmen durch die EU zu diskutieren.

**29. Februar 2008:** Bundesrats Merz setzt eine «Arbeitsgruppe internationaler Steuerwettbewerb» ein, die u.a. «die Ziele einer weiteren Reform der Unternehmensbesteuerung konkretisieren soll». Dabei bestehe «teilweise» «eine thematische Berührung zur Steuerkontroverse mit der EU. Auch wenn gewisse Anliegen der EU allenfalls in die Überlegungen einfließen können, stehen die kantonalen Steuerregimes als solche jedoch nicht zur Disposition. Es wird keinen Nachvollzug von EU-internen Regelungen geben.» Mit ersten Ergebnissen sei «nicht vor Herbst 2008 zu rechnen». Das Risiko ist gross, dass Merz den EU-Druck missbrauchen will, um eine weitere Runde zur Senkung der Unternehmenssteuern einzuleiten.

## **F. Projekte, die auf die Schweiz zukommen könnten**

- EU-Botschafter Michael Reiterer erwartet von der Schweiz bis April 2008 Wege zur Lösung des Steuerstreits und dessen Umsetzung in drei bis vier Jahren. Die EU-Präsidentschaft Frankreichs in 2. Hälfte 2008 wird Gangart der EU verschärfen.
- EU-Finanzkommissar Lászlo Kovács legt im Mai oder Juni 2008 einen Erfahrungsbericht zur Zinsbesteuerungsrichtlinie vor. Der EU-Finanzministerrat (Ecofin) vom 4. März 2008 fordert darin zudem Vorschläge zur Ausweitung des schmalbrüstigen inhaltlichen und geografischen Geltungsbereichs. Neben natürlichen seien auch juristische Personen zu erfassen und neben Zinserträgen auch Kapitalerträge und Kapitalgewinne. Zudem sei die Offshore-Praxis in der Schweiz, Monaco, Andorra und Liechtenstein zu beenden.
- Die EU versucht gegenwärtig, auch mit asiatischen Finanzplätzen wie Singapur, Hongkong und Macao Zinsbesteuerungsabkommen abzuschliessen. Je nach Ausgang dieser Verhandlungen verändert sich das Verhalten der EU auch gegenüber der Schweiz.
- Der EU-Ministerrat wird vor Ende 2008 über den Entwurf einer EU-Richtlinie über eine EU-weite einheitliche Konzernbesteuerung entscheiden. SwissHolding-Geschäftsführer Peter Baumgartner bezeichnet dieses Projekt als «eine Herausforderung auch an die Schweiz». Es sei «zu überlegen, ob die Option einer konsolidierten BV-Steuerung nicht auch den Konzernen der Schweiz zu gewähren sei.»
- Weitere EU-Projekte betrifft die Reform der Mehrwertsteuer («Karrussell-Besteuerung»).
- Monterrey-Nachfolge-Konferenz wird Ende 2008 über Financing for Development (FfD) diskutieren und Notwendigkeit betonen, die nationale Fiskalität zu stärken
- «Stop Tax Heaven Abuse Act» von Senator Carl Levin, Mit-Sponsor war Barack Obama (NZZ 23.2.2008, <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s110-681>)
- Der nächste Steuerhinterziehungsskandal ist vorprogrammiert – es fragt sich allein, ob er die Schweiz auf dem linken Fuss erwischt oder nicht.

## **G. Einige nützliche Links**

Eidgenössische Steuerverwaltung, Medienmitteilungen, Reden, Faktenblätter etc. zum Schutz der Steuerhinterzieher: [www.efd.admin.ch/index/index.html?action=id&id=117&lang=de](http://www.efd.admin.ch/index/index.html?action=id&id=117&lang=de)

Expertenbericht über Steuerstrafrecht und internationale Amtshilfe in Steuersachen, 2004, <http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/dok/steuerstrafrecht/bericht.pdf>

Eidgenössische Steuerverwaltung, Broschüre «Finanzplatz und Finanzmarktpolitik Schweiz», 2006, <http://www.efd.admin.ch/shop/00025/00085/index.html?lang=de>

Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, Finanzmarktbericht 2001, [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Finanzplatz.ch\\_2001.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Finanzplatz.ch_2001.pdf)

International Tax Justice Network, ein internationaler Zusammenschluss von NGO für mehr Steuergerechtigkeit, [www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net) (dazu Erklärung von Bern <http://www.evb.ch/p35.html>)

Europäische Kommission, Startseite zum schädlichen Steuerwettbewerb, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/harmful\\_tax\\_practices/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_de.htm)

OECD, Startseite zum schädlichen Steuerwettbewerb, [http://www.oecd.org/topic/0,2686,en\\_2649\\_33745\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37427,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_33745_1_1_1_1_37427,00.html)

UNO, Startseite zum schädlichen Steuerwettbewerb, <http://www.un.org/esa/ffd/tax/>

UNO, Startseite Finanzierung für Entwicklung, <http://www.un.org/esa/ffd/>

Internationaler Währungsfonds, Startseite über Offshore Financial Centers (OFC) <http://www.imf.org/external/np/ofca/ofca.asp>

Financial Stability Forum, Startseite über Offshore Financial Centers (OFC) [http://www.fsforum.org/publications/publication\\_23\\_89.html](http://www.fsforum.org/publications/publication_23_89.html)

## **H. Neues Vorstosspaket der SP Fraktion in der Frühjahrsession 2008**

### ***Auskunftbegehren***

SP Fraktion (Susanne Leutenegger Oberholzer) – dringliche Interpellation 08.3022  
Steuerfluchthafen Schweiz – langfristige Strategie für den Finanzplatz Schweiz

SP Fraktion (Margret Kiener Nellen) – Postulat 08.3056  
Ausmass des Fiskalmissbrauchs in der Schweiz

SP Fraktion (Margret Kiener Nellen) – Interpellation 08.3121  
Bank Julius Bär, die Cayman Inseln und der Whistleblower, Rudolf Elmer

Gisèle Ory – Interpellation 08.3044  
Evasion fiscale

### ***Konkrete Handlungsvorschläge***

SP Fraktion (Hildegard Fässler) – Postulat 08.3116  
Nachhaltige Entwicklung des Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäfts

SP Fraktion (Roger Nordmann) – Motion 08.3118  
La soustraction fiscale n'est pas un délit bénin ! Steuerhinterziehung ist kein Kavaliérdelikt

SP Fraktion (Susanne Leutenegger Oberholzer) – Motion:  
Gleichbehandlung aller Staaten bei der Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen

SP Fraktion (Werner Marti) – Motion 08.3115  
OECD-Europarats-Konvention über gegenseitige Verwaltungshilfe in Steuersachen

SP Fraktion (Margret Kiener Nellen) – Anfrage 08.1010  
Schluss mit der Protektion von Offshore-Steuerparadiesen

SP Fraktion (Hans-Jürg Fehr) – Motion 08.3119  
Aufwertung des Uno-Komitees über die internationale Zusammenarbeit in Steuersachen

SP Fraktion (Susanne Leutenegger Oberholzer) – Motion 08.3120  
OECD Global Forum on Taxation. Beitritt der Schweiz (wird nochmals eingereicht)

SP Fraktion (Margret Kiener Nellen) – Motion 08.3117  
Kampf dem Steuermissbrauch. Mehr Personal bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung

SP Fraktion (Ricardo Lumengo) Motion 08.3114  
Extension de l'accord bilatéral sur la fiscalité d'épargne entre la Suisse et l'UE à d'autres Etats tiers (Zinsbesteuerungsabkommen auch mit Nicht-EU-Staaten abschliessen)

*Diese Vorstösse werden schrittweise ins Französische und ins Deutsche übersetzt und im Internet unter <http://www.parlament.ch/d/Suche/Seiten/Curia-Vista.aspx> aufgeschaltet. Dort wird zwei bis vier Monate nach Einreichung auch die Stellungnahme des Bundesrates veröffentlicht.*

## **I. Sammlung von Zitaten**

### Bankgeheimnis als «süßes Gift» und Innovationshemmnis

«Die Schweizer Banken haben das Bankgeheimnis längst als süßes Gift erkannt. Deshalb stärken sie massiv ihre direkte Präsenz im Ausland, deshalb setzen sie vor allem auf Performance und Betreuung. Im Visier sind längst nicht mehr die illegalen, sondern die legalen Gelder. Damit kommen sie auch der neuen Reichen Generation in Deutschland, Italien oder Frankreich entgegen. Sie vertraut immer weniger dem Schwarzgeld, denn sie kann über dieses Geld nur sehr eingeschränkt verfügen.»  
Dirk Schütz Chefredaktor BILANZ, 7.3.2008

### Schweiz muss sich «gut überlegen», gegen OECD und G-7-Interessen zu handeln

«Ohne das Einverständnis aller Regierungen der Mitgliedstaaten – und dazu gehört auch die Schweiz – kann die OECD keine Empfehlungen abgeben. Allerdings muss sich ein kleines Land wie die Schweiz gut überlegen, ob es sich gegen Positionen der G-7-Staaten stellen und damit allenfalls Massnahmen im bilateralen Verhältnis riskieren will.»  
Robert Waldburger, Professor für Steuerrecht an der Universität St. Gallen, Interview in Schaffhauser Nachrichten, 6.3.2008.

### Internationale Kritik «auf keinen Fall unterschätzen»

«Es ist offensichtlich, dass eine grosse Lawine auf unser Land zu kommt. Und wir haben nur wenig Zeit, uns darauf vorzubereiten oder sie gar zu verhindern. Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung des Finanzplatzes für uns alle sind die Risiken für die Schweiz gross. Was Liechtenstein erlebt, kann sich jederzeit auch in der Schweiz ereignen. [...] Aus den Erfahrungen mit den Holocaust Geldern sollten die Schweiz und insbesondere die Banken gelernt haben, dass man internationale Kritik, wie sie jetzt Deutschland an der Schweiz und Liechtenstein übt, auf keinen Fall unterschätzen darf.»

Thomas Borer, ehemaliger Chef Task Force Zweiter Weltkrieg und Schweizer Botschafter in Deutschland, Interview in Handelszeitung, 5.3.2008.

«Deutliche Anzeichen», dass Österreich, Belgien und Luxemburg «von ihrem Kurs abrücken»

«Wien – Die resistente Linie der Regierung gegen den internationalen Druck zur Aufweichung des Bankgeheimnisses wird nun gelockert. SP-Finanzstaatssekretär Christoph Matznetter plädiert dafür, die Amtshilfe bei Ermittlungen gegen Steuerhinterziehung in anderen Ländern wieder auszudehnen, nachdem diese vom Verwaltungsgerichtshof eingeschränkt worden war. «Das würde den Druck herausnehmen», so Matznetter zum STANDARD.

Überdies plädiert der Staatssekretär für eine Ausweitung der EU-weiten Zinsbesteuerung, konkret auf juristische Personen. Damit müssten beispielsweise auch österreichische Stiftungen oder Investmentfonds automatisch die 15-prozentige Quellensteuer abführen, wenn die Begünstigten im EU-Ausland zu Hause sind. Dieser Satz steigt gemäß EU-Richtlinie bis Juli 2011 auf 35 Prozent.

Letztlich kann sich Matznetter auch einen direkten Eingriff in das im Verfassungsrang stehende Bankgeheimnis vorstellen, wenn Österreich mit der Bestimmung eines Tages in Europa allein dastehen sollte. Dafür sieht er deutliche Anzeichen, da sowohl Belgien als auch Luxemburg – sie erstatten wie Österreich keine automatischen Meldungen an ausländische Finanzämter – von ihrem Kurs abrücken.

Als Kompromiss ventiliert der SP-Mann eine Betragsgrenze, ab der das Bankgeheimnis durchbrochen werde, ohne diese zu beziffern.

Matznetter betrachtet dies als Variante, bei der kleine Sparer auch in Zukunft voll geschützt würden, während Großanleger gegenüber dem Fiskus Transparenz gewähren müssten.»

Quelle: Der Standard, 11.3.2008 (<http://derstandard.at/?url=?id=3233659>).

«Wo geht's zur Steuerwüste?»

«Deutschland sei ein «Hochsteuerland», eine «Steuerwüste», eine «Steuerhölle», wird den Eidgenossen erklärt. Fakt ist: Deutschlands Fiskalquote liegt knapp unter dem OECD-Durchschnitt, nämlich bei relativ mässigen 35 Prozent. Zwar beträgt für die Schweiz die entsprechende OECD-Kennzahl im Jahr 2006 nur rund 30 Prozent. Allerdings werden in der Statistik die Schweizer Zwangsabgaben für Krankenversicherung, Suva und zweite Säule nicht einberechnet, weil diese Sozialwerke von privaten Trägern verwaltet werden. Berücksichtigt man diese Kosten adäquat, dann liegt die Schweizer Fiskalquote über dem OECD-Durchschnitt. Wenn schon, sind wir die «Steuerwüste», Deutschland die «Steuroase».<sup>33</sup>

Noch absurder ist der Vorwurf, die Bundesrepublik mache die «Hausaufgaben» nicht. Von 1995 bis 2005 hat Deutschland trotz der Jahrhundertleistung der Wiedervereinigung seine Fiskalquote um gut 2 Prozent gesenkt. In der Schweiz ist sie im selben Zeitraum um gut 2 Prozent gestiegen. Gleichzeitig war das deutsche Wirtschaftswachstum im Schnitt eineinhalb Mal so hoch wie unseres. Unser manisches Bedürfnis, den Deutschen Lektionen über unternehmerische Freiheit zu erteilen, zeugt von beängstigendem Realitätsverlust.

Das Nirwana frei schwebender Wirklichkeitsentkopplung wird erreicht, wenn Economiesuisse-Präsident Gerold Bührer dazu aufruft, die Schweiz müsse mit den «steuergünstigen» Ländern der EU gegen die Hochsteuerländer zusammenarbeiten. Das namentlich genannte «steuergünstige» Österreich hat eine Fiskalquote von satten 42 Prozent. Auch die anderen Verbündeten im heroischen Kampf für Heimlichkeit und Hinterziehung (Luxemburg, England und Belgien) weisen eine höhere Fiskalquote aus als das «obrigkeitsstaatliche» Deutschland. Wer der Welt weismachen will, es bestehe ein organischer Zusammenhang zwischen freiheitlicher Staatsauffassung und Schwarzgeldschutz, der sollte das Steuergebaren unserer «Verbündeten» vornehm übergehen.

Innenpolitisch funktioniert der antideutsche Brüll- und Johlpatritismus natürlich problemlos. Die Verhandlungsposition des Finanzplatzes wird das aufgeputschte Ressentiment jedoch kaum stärken. Es bereitet einzig der Sabotage des bilateralen Wegs den Boden, insbesondere dem SVP-Referendum gegen die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit. Unser Wirtschaftsestablishment sägt wacker am Ast der wichtigen Wachstumsvorlage. Helvetia, magst ruhig sein!»

Daniel Binswanger: Wo geht's zur Steuerwüste? Mit antideutschen Ressentiments das Bankgeheimnis verteidigen – das wird sich rächen. In: Das Magazin, 14.03.2008, <http://dasmagazin.ch/index.php/binswanger-wo-gehts-zur-steuerwuste/>

---

33 Siehe [http://www.oecd.org/document/39/0,3343,de\\_34968570\\_34968855\\_39496103\\_1](http://www.oecd.org/document/39/0,3343,de_34968570_34968855_39496103_1) und <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/4054.pdf> .