

Positionspapier

April 2010

Erleichterte Amtshilfe, Informationsaustausch, Ende des Bankgeheimnisses – ein Jahr nach dem «Einlenken»

Schweizer Banken verwahren rund 2 000 Milliarden Franken von Personen aus dem Ausland. Rund 40% der insgesamt von Schweizer Banken betreuten Vermögen stammen damit von ausländischen Privatkunden. Die Schätzungen darüber, in welchem Umfang diese Vermögen mit Steuerstraftaten im Ausland in Verbindung stehen, gehen weit auseinander. Teile der Schweizer Politik postulieren nun eine «Weissgeldstrategie». Für den VSV ist die Schwarz-Weiss-Debatte nicht zielführend. Gefordert wird vom Verband vielmehr eine konsequent offensive Strategie der schweizerischen Politik für den Finanzplatz.

Die Tätigkeit der unabhängigen Vermögensverwalter war nie vom Bankkundengeheimnis geschützt. Trotzdem waren sie in den vergangenen 20 Jahren eine der erfolgreichsten Branchen im schweizerischen Vermögensverwaltungssektor. Längerfristig leiden aber auch die Geschäfte der unabhängigen Vermögensverwalter, wenn der gute Ruf des Finanzplatzes in Mitleidenschaft gezogen wird.

Für die kleineren Vermögensverwalter steht gar ungleich mehr auf dem Spiel als für die grossen Banken. Aufgrund ihrer Grösse ist es ihnen nicht möglich, im Ausland eigene Standorte aufzubauen – und eine eigene «Onshore-Strategie» zu verfolgen. Anders als die grossen schweizerischen Banken haben die unabhängigen Vermögensverwalter oft gar keine Möglichkeit ihre Kunden im Ausland zu betreuen. Die meisten Domizilstaaten der Kunden erlauben das grenzüberschreitende Erbringen von Vermögensverwaltungsdienstleistungen aus der Schweiz nicht. Die schweizerische Fiskalgesetzgebung (Umsatzabgabe) macht diese Tätigkeit zusätzlich unattraktiv.

Die meisten ausländischen Kunden legen Teile ihres Vermögens nicht aus steuerlichen Überlegungen in der Schweiz an. Entscheidend sind vielmehr andere Faktoren – unter anderem die hohe Rechtssicherheit, die Qualität der Dienstleistungen und (vor allem für aussereuropäische Kunden) die Freiheit des Kapitalverkehrs (d.h. das Fehlen von Devisenaus- und -einfuhrbeschränkungen). Steuerhinterziehung und Steuerbetrug sind Straftaten – auch in der Schweiz¹. Die Fragestellung, ob es

¹ Schlicht falsch ist die immer wieder gehörte Aussage, Steuerhinterziehung sei in der Schweiz – anders als der Steuerbetrug – keine Straftat. Die Steuerhinterziehung gehört in der Schweiz zu den Übertretungen und wird mit

überhaupt und gegebenenfalls unter welchen Umständen es legitim ist, dass ein Staat sich schützend vor einen ausländischen Steuerhinterzieher stellt, ist komplex. Sie würde es verdienen, vertieft diskutiert zu werden². Die Intensität der Debatte der vergangenen 18 Monate, die rein legalistische Argumentation und die «Sprache der Macht» der G20-Staaten und eines Teils unserer europäischen Nachbarstaaten lassen dies bedauerlicherweise nicht zu.

Festzuhalten bleibt immerhin, dass bei historischer Betrachtung des Phänomens «Steuerhinterziehung durch Vermögen in der Schweiz», es sich sehr oft um die «logische Konsequenz» der unerlaubten Devisenausfuhr bzw. des unerlaubten Devisenbesitzes gehandelt hat³. Nach Ansicht des VSV ist die Kapitalverkehrsfreiheit aber ein Grundrecht jedes Individuums. Diese Auffassung deckt sich mit den Verträgen der Europäischen Union. Staaten, welche ihren Bürgern dieses Grundrecht verweigern, sollten darum auch bei der Steuerhinterziehung nicht in den Genuss schweizerischer Amtshilfe gelangen. Die Verletzung der Steuergesetze ist hier nur die logische Folge der grundrechtswidrigen Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit.⁴

sehr hohen Geldbussen (Strafsteuern) belegt. Der Unterschied zu anderen Staaten besteht vor allem darin, dass mit der Verfolgung und Bestrafung der Steuerhinterziehung nicht die Strafverfolgungs-, sondern die Steuerbehörden betraut sind. Im internationalen Verhältnis sind die schweizerischen Strafen für einfache Steuerhinterziehung sehr hoch.

² Nicht ohne Grund wurden Kapitalflucht und die daraus resultierende Steuerhinterziehung von einem bekannten Schweizer Strafrechtslehrer vor einigen Jahren als «kleines Asyl» bezeichnet. Die Verbringung von Vermögenseinheiten ins Ausland ist immer Ausdruck von Misstrauen gegenüber oder gar der Furcht vor dem eigenen Staat. Die Geschichte der vergangenen Jahrhunderte lehrt, dass solches Misstrauen oder solche Furcht des Bürgers nicht immer unbegründet ist. Udenkbar ist darum für den VSV, aber offenbar nicht für Schweizer Politiker aller Couleur, dass die Schweiz Amtshilfe in Steuerangelegenheiten gegenüber Staaten gewährt, aus denen sie politische Flüchtlinge aufnimmt.

³ Die Kapitalverkehrsfreiheit gilt in der Europäischen Union erst seit 1994. Davor bestanden in zahlreichen EU-Staaten teilweise erhebliche Beschränkungen für Private betreffend die Kapitalausfuhr und den Besitz von Fremdwährungen. Viele aussereuropäische Staaten kennen heute noch solche Beschränkungen.

⁴ In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Europäische Kommission gegen mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren über den EU-Vertrag im Zusammenhang mit fiskalisch motivierten Verstößen gegen die Kapitalverkehrsfreiheit führt. Diesen Staaten wird u.a. vorgeworfen, durch die fiskalische Schlechterstellung von im Ausland erzielten Vermögenserträgen gegenüber inländischen Erträgen wesentliche Eckpfeiler des Gemeinschaftsrechts zu verletzen.

Vor diesem historischen Hintergrund ist auch die Behauptung falsch, der schweizerische Finanzplatz hätte eine Schwarzgeldstrategie betrieben. Die Gegenüberstellung von Schwarz- und Weissgeld entspricht nicht der Tradition des schweizerischen Finanzplatzes. Die Finanzplatzakteure haben lediglich mit Bezug auf die Frage der korrekten Besteuerung der verwahrten Vermögen einen Ansatz der Indifferenz verfolgt. Die Frage der ordnungsgemässen Besteuerung von Einkommen und Vermögen kann aufgrund der Komplexität der sich stellenden steuerlichen Fragen meist gar nicht schlüssig beantwortet werden⁵.

Eine «Weissgeldstrategie» im Sinne einer vorgelagerten Überprüfung der steuerlichen Absichten des Kunden ist reine Illusion. Das zukünftige steuerliche Verhalten eines Kunden kann gar nicht verlässlich festgestellt werden. Kein freiheitlich organisiertes Land verfolgt ein solches Konzept. Ebenso wenig bestehen Pflichten zum Abbruch von Geschäftsbeziehungen bei Anhaltspunkten für steuerlich unkorrektes Verhalten des Kunden⁶.

Die von Teilen der schweizerischen Politik geforderte Weissgeldstrategie muss deshalb bereits aufgrund ihrer Weltfremdheit abgelehnt werden. Entsprechende Prüfungs- und Kontrollpflichten der Finanzintermediäre sind nicht umsetzbar und widersprechen internationalen Standards. Auch eine von jedem Kunden (bei Eröffnung der Geschäftsbeziehung oder in deren Verlauf) einzuholende Erklärung, dass er seine Erträge und (wo überhaupt noch anwendbar) sein Vermögen steuerlich ordnungsgemäss deklariert, entsprechen nicht den Gesetzen oder Gepflogenheiten auf denjenigen Finanzmärkten, welche von Schweiz eine «Abbitte vom Geschäft mit der Steuerhinterziehung» einfordern.

Es kann also angenommen werden, dass eine grosse Zahl von EU-Staaten nicht einmal die gegenüber allen Staaten geltenden grundlegenden Freiheiten des EU-Rechts gewährleisten, gleichzeitig aber Leistungen von der Schweiz, namentlich Amtshilfe in Steuersachen, ultimativ einfordern. Zu den «notorischen Beklagten» hinsichtlich entsprechender Vertragsverletzungsverfahren gehört namentlich Italien.

⁵ So ist beispielsweise die Besteuerung von Stiftungen, Trusts, Gesellschaftsvermögen, namentlich von kollektiven Kapitalanlagen in verschiedenen Staaten völlig unterschiedlich geregelt. Gleiches gilt für unterschiedliche Arten der Kapitalerträge wie Zinsen, Dividenden oder Kapitalgewinne.

⁶ In den europäischen Nachbarstaaten der Schweiz ist kein Ansatz einer «Weissgeldstrategie» zu entdecken. So nehmen und nahmen etwa süddeutsche Sparkassen Gelder von schweizerischen Anlegern ohne jedes Hinterfragen des steuerlichen Verhaltens entgegen. Nicht anders verhalten sich österreichische und italienische Banken.

Die Gewährung der Amtshilfe in Fällen der einfachen, nicht mit betrügerischen Machenschaften⁷ verbundenen Steuerhinterziehung wird wohl in Zukunft der Preis für geordnete und durch Verträge abgesicherte wirtschaftliche Beziehungen mit anderen Staaten sein. Dies kann von der Schweiz akzeptiert werden, sofern und soweit diejenigen Staaten, welche auf diese Amtshilfe pochen, tatsächlich faire wirtschaftliche Beziehungen akzeptieren.

Die Gewährung der Amtshilfe in Fällen der Steuerhinterziehung durch Anpassung der Doppelbesteuerungsabkommen darf aus schweizerischer Sicht allerdings nicht als allein dastehende Position gesehen werden. Viele Wirtschaftspartner der Schweiz hatten in der Vergangenheit den Ausschluss der Amtshilfe in Steuerhinterziehungsfällen in wirtschaftspolitischen Verhandlungen akzeptiert, weil die Schweiz im Gegenzug eine Diskriminierung beim Marktzugang in vielen Bereichen hinnahm. Entfällt die Akzeptanz des Grundsatzes «Keine Amtshilfe bei Steuerhinterziehung», so besteht für die Schweiz auch keine Grundlage mehr wirtschaftliche Diskriminierung beim Marktzugang hinzunehmen.

Dies betrifft namentlich die Freiheit zur Erbringung grenzüberschreitender Vermögensverwaltungsdienstleistungen, von denen (vor allem, aber nicht nur) die unabhängigen Vermögensverwalter in der Schweiz durch die Mitgliedstaaten der EU seit Jahren mit fadenscheinigsten Begründungen gesperrt bleiben. Die Verhandlungen mit den Wirtschaftspartnern können sich damit nicht auf die Aushandlung neuer Doppelbesteuerungsabkommen beschränken, sondern müssen auch die gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen gesamthaft in Betracht ziehen. Wer die auf Export angewiesene Schweizer Wirtschaft diskriminiert⁸, darf keine Amtshilfe in Steuersachen erwarten. Unmissverständlich zu fordern ist von denjenigen Staaten, welche von den Schweizer Behörden ein Einlenken bei Steuerhinterziehung erwarten:

- Die Zulassung der schweizerischen Finanzdienstleister (Banken, kollektive Kapitalanlagen und unabhängige Vermögensverwalter) zur Erbringung grenzüberschreitender Leistungen bei der Verwaltung und Verwahrung von privaten und kommerziellen Vermögen sowie bei Pensionskassen- und anderen institutionellen Vermögen.
- Das Bankkundengeheimnis soll auch in Zukunft nicht verhandelbar sein. Die Gewährung der Amtshilfe in Steuersachen berührt das Bankkundengeheimnis grundsätzlich nicht. Es wird lediglich der Rahmen der die Verschwiegenheit durchbrechenden Auskunftstatbestände erweitert.

⁷ Wie z.B. der Fälschung von Geschäftsbüchern.

⁸ Wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland mit «schwarzen Listen» von Schweizer Unternehmen, welche als steuerlich nicht genügend „willfährig“ eingestuft werden.

- Der gläserne Bürger widerspricht der schweizerischen Tradition und dem hiesigen Verständnis von bürgerlichen Freiheiten. Ohne hinreichenden Tatverdacht bezüglich eines Gesetzesverstosses hat die Privatsphäre des Bürgers den Vorrang vor staatlichen Eingriffen. Abzulehnen sind deshalb das Konzept der europäischen Union zum regelmässigen Informationsaustausch von Steuerdaten⁹. Gibt die Schweiz die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung im Amtshilfebereich auf, so ist die schweizerische Politik dringend gefordert, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes wieder zuoberst auf die politische Agenda zu setzen. Konzessionen als Gegenleistung zur Respektierung des schweizerischen Schutzes der Privatsphäre sind keine mehr angebracht.
- Die Amtshilfe in Steuersachen gegenüber Staaten, welche ihren Bürgern und in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen Restriktionen beim freien Kapitalverkehr auferlegen, muss auch in Zukunft ausgeschlossen bleiben. Dies muss auch für EU-Staaten gelten, welche die EU Kapitalverkehrsfreiheit durch ihre Steuergesetzgebung missachten.
- Zur Förderung des schweizerischen Finanzplatzes sind primär Massnahmen gefragt, welche den Dienstleistungsexport fördern, weil damit Arbeitsplätze in der Schweiz erhalten bleiben und neu geschaffen werden können. Neben dem bereits erwähnten Abbau von ausländischen Marktzutrittschürden auf bilateralem Weg sind in der Schweiz legislatorische Massnahmen in folgenden Bereichen zu treffen:
 - Besteuerung:
 - Abschaffung der Umsatzabgabe, da diese die Verwaltung von im Ausland deponierten Vermögen aus der Schweiz wettbewerbsverzerrend verteuert;
 - Vollständige Entsteuerung kollektiver Kapitalanlagen auf Stufe «Kollektivanlage»;
 - Schaffung eines attraktiven Steuersystems für *trusts* und Familienstiftungen in der Schweiz;
 - Substantielle Steuerentlastung für Unternehmen (insbesondere im Falle der Aufhebung der privilegierten Besteuerung von Nebenerträgen bei Holdinggesellschaften);
 - Abschaffung der Emissionsabgabe, da diese den Emissionsmarkt Schweiz wettbewerbsverzerrend verteuert;
 - Im Zuge der möglichen Einführung einer an ausländische Staaten abzuführenden Abgeltungssteuer

⁹ Dieser Informationsaustausch funktioniert derzeit in der EU nicht einmal im Ansatz. Zu unterschiedlich sind die in den verschiedenen Mitgliedstaaten erhobenen Informationen. Zudem sind derzeit mehrere EU-Staaten daran, mit der Schaffung von befreienden Abgeltungssteuern eine weitgehend anonyme Besteuerung von Vermögenserträgen einzuführen, welche einen funktionierenden automatischen Informationsaustausch für die Zukunft nachhaltig verhindern werden.

- Aufhebung des EU-Zinsbesteuerungsabkommens;
 - Einführung einer entsprechenden Abgeltungssteuer für schweizerische Steuerpflichtige.
- Regulierung:
 - Weitere Flexibilisierung des Kollektivanlagerechts (insbesondere im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen für qualifizierte Anleger, wie *shelf registration* und Zulassung von Einanleger-Fonds;
 - Politische und behördliche Unterstützung und Promotion der schweizerischen Finanzmarktregulierung (einschliesslich der Selbstregulierung) im Ausland.
 - Ausländerrecht:
 - Attraktive Rahmenregulierung für den Zuzug wohlhabender Ausländer in die Schweiz

In den vergangenen zwölf Monaten hat die Schweiz gegen 20 Doppelbesteuerungsabkommen um Bestimmungen zur Amtshilfe in Fällen der Steuerhinterziehung ergänzt. Vor Jahresfrist hatte der Bundesrat unmissverständlich kommuniziert, dass der Marktzutritt für schweizerische Finanzdienstleister der Preis für die Gewährung der Amtshilfe sei. Die ersten geänderten Doppelbesteuerungsabkommen wurden nun dem Parlament vorgelegt. Massnahmen zur Verbesserung der Marktzutrittsmöglichkeiten sind keine in Sicht. Der Bundesrat ist aufgefordert, sein Versprechen einzulösen.