



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

22. Februar 2012

---

# **Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz**

Diskussionspapier

---

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>3</b>
<b>0 Einleitung.....</b>	<b>5</b>
<b>1 Ausgangslage .....</b>	<b>5</b>
1.1 Finanzmarktpolitik des Bundesrates .....	5
1.2 Bedeutung des Finanzplatzes .....	6
1.2.1 Ökonomische Bedeutung .....	6
1.2.2 Betroffene Interessenträger .....	7
1.2.3 Historischer Hintergrund .....	8
1.3 Problemstellungen .....	8
<b>2 Ziele.....</b>	<b>10</b>
<b>3 Mittel zur Förderung und Sicherstellung der Steuerkonformität im Verhältnis zum Ausland.....</b>	<b>10</b>
3.1 Vergangenheitsregularisierung .....	10
3.1.1 Bilaterale Quellensteuerabkommen .....	11
3.1.2 Offenlegungsabkommen.....	12
3.1.3 Mögliches Abkommen mit den USA.....	13
3.2 Versteuerung künftiger Kapitalerträge und -gewinne.....	15
3.2.1 Automatischer Informationsaustausch .....	15
3.2.2 Steuerrückbehalt .....	16
3.2.3 Bilaterale Quellensteuerabkommen .....	17
3.3 Weitere Mittel.....	18
3.3.1 Internationale Zusammenarbeit zur Durchsetzung des staatlichen Steueranspruchs .....	18
3.3.1.1 Amtshilfe in Steuersachen .....	19
3.3.1.2 Rechtshilfe in Steuersachen .....	22
3.3.1.3 Steuerdelikte als Vortat zur Geldwäscherei.....	23
3.3.2 Pflichten der Finanzinstitute.....	23
3.3.2.1 Aktueller Stand .....	23
3.3.2.2 Mögliche Ausweitungen der Pflichten der Finanzinstitute.....	24
3.3.2.3 Bewertung.....	26
<b>4 Mittel zur Förderung und Sicherstellung der Steuerkonformität im Inland .....</b>	<b>27</b>
<b>5 Fazit.....</b>	<b>27</b>

## Zusammenfassung

Die Finanz- und Schuldenkrise vieler Industriestaaten mit einem Schwergewicht in Europa hat zu einer weltweiten Verunsicherung geführt. Auch die Schweiz mit ihrer offenen und international stark vernetzten Volkswirtschaft und ihrem bedeutenden Finanzplatz ist von diesen Entwicklungen betroffen. Angesichts der vergleichsweise stabilen Wirtschaftslage und des gesunden Staatshaushalts steigt der politische Druck auf die Schweiz, ihren Teil zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems zu leisten und einige seit längerem geforderte Anpassungen im Finanz- und Steuerbereich voranzutreiben.

Die Schweiz ist interessiert, die missbräuchliche Verwendung des Bankgeheimnisses zu verunmöglichen ohne damit die Wettbewerbsfähigkeit zu beeinträchtigen.

Ziel des Bundesrates sind gute Rahmenbedingungen für einen Finanzplatz, der wettbewerbsfähig und integer ist. Die Integrität des Finanzplatzes ist neben der allgemeinen Geldwäschereibekämpfung auch eine Frage der Steuerkonformität – und diese wiederum ist unerlässlich zum Erreichen internationaler Akzeptanz.

Dieses Ziel kann mit einer Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz erreicht werden.

Mit einem Paket von Massnahmen soll diese Strategie weiter konkretisiert und umgesetzt werden.

Auf einer ersten Ebene sollen die steuerlichen Probleme der Vergangenheit ausgeräumt werden, insbesondere Fälle von im Ausland wohnhaften Kunden, welche Vermögenswerte nicht korrekt versteuert haben. Dies geschieht in Form einer steuerlichen Regularisierung von Vermögenswerten aus bestehenden Kundenbeziehungen. Mit dem von der Schweiz favorisierten Modell der Quellensteuerabkommen erhalten die Kunden die Wahlmöglichkeit, entweder über die Zahlung eines einmaligen pauschalen Steuerbetrags oder über die Offenlegung der Geschäftsbeziehung ihre Situation zu regularisieren. Auch im Verhältnis zu den USA wird in den noch laufenden Verhandlungen eine Regelung der Vergangenheit angestrebt.

Auf einer zweiten Ebene soll die internationale Kooperation und die künftige Besteuerung der Kapitalerträge und -gewinne geregelt werden. Dieser Ansatz umfasst drei Teile:

- Internationale *Quellensteuerabkommen* als effektives Mittel, Steuerpflichtige unter Wahrung des Schutzes ihrer Privatsphäre gemäss den Regeln ihres Wohnsitzstaates zu besteuern. Trotz zum Teil noch nicht vollständig gelöster Fragen findet dieser Ansatz internationales Interesse und wird vom Bundesrat auch über die schon ausgehandelten Abkommen mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich hinaus weiterverfolgt.
- *Verbesserte Amts- und Rechtshilfe* gemäss internationalen Standards. Die entsprechenden Standards werden insbesondere in Doppelbesteuerungsabkommen verankert. Im neuen Steueramtshilfegesetz, das sich zurzeit in parlamentarischer Behandlung befindet, wird die Umsetzung dieser Abkommen weiter konkretisiert. Bei der Bekämpfung der Geldwäscherei sollen künftig schwere Steuerdelikte als Vortat berücksichtigt werden.
- *Ausweitung der Sorgfaltspflichten* der Finanzinstitute als komplementärer Teil. Die bisherigen Sorgfaltspflichten der Finanzinstitute werden ergänzt, um die Annahme unversteuerter Vermögen besser zu unterbinden. Im Vordergrund stehen verstärkte

Sorgfaltspflichten von Finanzinstituten bei der Entgegennahme von Geldern sowie eine Verpflichtung der im Ausland wohnhaften Kunden zur Selbstdeklaration über die Erfüllung ihrer Steuerpflichten.

Ein kombinierter Ansatz von Sorgfaltspflichtmassnahmen, Quellenbesteuerung und internationaler Zusammenarbeit in Steuersachen ist am besten geeignet, das Interesse der Kunden am Schutz ihrer Privatsphäre und den Anspruch der Staaten auf die Besteuerung ihrer Steuerpflichtigen in Einklang zu bringen.

Bis im September 2012 soll das Eidgenössische Finanzdepartement dem Bundesrat auf der Grundlage des vorliegenden Diskussionspapiers konkrete Schritte zur weiteren Umsetzung vorlegen.

## 0 Einleitung

Ende 2009 hat der Bundesrat Grundsätze für eine neue Finanzmarktpolitik präsentiert. Diese haben zum Ziel, Rahmenbedingungen für einen wettbewerbsfähigen, integren und international akzeptierten Finanzplatz Schweiz zu schaffen. Dazu gehören eine Finanzmarktregulierung, die hohe Systemstabilität gewährleistet, verbesserter Marktzutritt im Ausland, ein verstärktes aktives Engagement in internationalen Finanzgremien und die Bereinigung steuerlicher Probleme mit dem Ausland.

Mit diesem Diskussionspapier erläutert der Bundesrat einen wichtigen Teil dieser Finanzmarktpolitik, nämlich seine Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz. Es wird dargelegt, mit welchen Massnahmen diese Strategie glaubwürdig umgesetzt werden kann. Die viele Elemente umfassende Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors wird in diesem Diskussionspapier ausschliesslich unter dem Aspekt der Steuerkonformität beleuchtet. Nicht Gegenstand dieses Diskussionspapiers sind andere Aspekte der Finanzmarktpolitik wie Fragen des Marktzutritts im Ausland, der Finanzmarktregulierung oder der internationalen Vernetzung der Schweizer Finanzdiplomatie.

Der Schwerpunkt dieses Diskussionspapiers konzentriert sich auf die internationale Dimension der Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz. Analoge Fragen mit reinem Inlandbezug (vgl. Ziff. 4) stehen dagegen nicht im Vordergrund dieses Papiers und sollen zu einem späteren Zeitpunkt einer eingehenden Prüfung unterzogen werden.

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Finanzmarktpolitik des Bundesrates

Der Bundesrat stellte am 16. Dezember 2009 seinen Bericht „Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz“ (Bericht 2009)<sup>1</sup> vor. Darin legte er seine Finanzmarktpolitik dar.

Der Bund hat die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft zu wahren und generell günstige Rahmenbedingungen für die privaten Wirtschaftsakteure zu schaffen (Art. 94 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung, BV; SR 101). Ausgehend von dieser übergeordneten Zielsetzung hat der Bundesrat im Bericht die folgenden Ziele der Finanzmarktpolitik abgeleitet:

- Erbringung hochwertiger Dienstleistungen für die Volkswirtschaft
- Sicherstellung guter Rahmenbedingungen für eine wertschöpfungsstarke Finanzbranche
- Sicherstellung einer hohen Systemstabilität und Funktionsfähigkeit
- Erhaltung der Integrität und Reputation des Finanzplatzes.

---

<sup>1</sup> <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01622/index.html?lang=de>. Vgl. ebenfalls die Pressemitteilung vom 25. Februar 2010 „Finanzmarktstrategie: Bundesrat konkretisiert erste Massnahmen gegen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung“.

Der Schweizer Finanzplatz soll seine Position als einer der weltweit führenden Finanzplätze sichern und weiter ausbauen können. Er soll die Anlage-, Kredit- und finanziellen Sicherheitsbedürfnisse der gesamten Volkswirtschaft bestmöglich gewährleisten und durch eine effiziente Infrastruktur einen einwandfreien Zahlungsverkehr und Wertschriftenhandel ermöglichen. Im Weiteren soll er einen gewichtigen Beitrag zum Bruttoinlandprodukt leisten, Arbeitsplätze schaffen sowie zur Reputation und Stabilität der Schweiz und ihrer Volkswirtschaft beitragen. Mit vier strategischen Hauptstossrichtungen sollen die beschriebenen Ziele der Finanzmarktpolitik erreicht werden:

- Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors
- Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts
- Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors und des Umgangs mit systemrelevanten Finanzunternehmen
- Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes.

Die Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes umfasst verschiedene Aspekte: die Bekämpfung der Geldwäscherei und des Marktmissbrauchs sowie die Sicherstellung der Steuerkonformität. Um letzteres – die Steuerkonformität – umzusetzen, hat der Bundesrat seit 2009 schwergewichtig die folgenden Massnahmen getroffen:

- Die konsequente und rasche Umsetzung des OECD-Standards bei der internationalen Amtshilfe in Steuersachen. Diese erfolgt mittels Abschluss oder Revision von Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) sowie Abkommen über steuerliche Amtshilfe (Tax Information Exchange Agreements/TIEA). In engem Zusammenhang dazu steht die Konsolidierung des Rechtsrahmens für die Amts- und Rechtshilfe.
- Die Ausarbeitung eines Konzepts zur Regularisierung bisher unversteuerter Vermögen und zur abgeltenden Quellenbesteuerung von künftigen Kapitalerträgen und -gewinnen. Diese Massnahme wurde im Rahmen bilateraler Verhandlungen mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich erarbeitet und in den unterzeichneten Abkommen mit diesen Staaten über Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt festgeschrieben (sog. Quellensteuerabkommen).

## 1.2 Bedeutung des Finanzplatzes

### 1.2.1 Ökonomische Bedeutung

Der Finanzsektor ist eine tragende Säule der Schweizer Wirtschaft<sup>2</sup>. Durch eine effiziente Kapital- und Risikoallokation sowie eine ausreichende Kreditversorgung schafft der Finanzplatz eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Volkswirtschaft ihr Wachstumspotenzial ausschöpfen kann.

Der Finanzplatz Schweiz trägt zu einem bedeutenden Anteil der Wertschöpfung der Schweiz bei – im Jahr 2010 waren dies 10,6%. Der Anteil der Wertschöpfung der Banken lag bei 6,5%, derjenige der Versicherungen bei 4,0% des Bruttoinlandproduktes (BIP)<sup>3</sup>. Im Jahr 2011 betrug die Anzahl der Beschäftigten im Schweizer Finanzsektor 213'000 (gemessen in

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu die umfassende Darstellung im Bericht des Eidgenössische Finanzdepartements, Situation und Perspektiven des Finanzplatzes Schweiz, September 2009.

<sup>3</sup> Vgl. BFS / SECO. Jahresaggregat des BIP, Produktionsansatz.

Vollzeitäquivalenten), wovon rund 125'000 bei Banken, 48'000 bei Versicherungen und 40'000 bei Unternehmen, welche mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten anbieten, angestellt waren<sup>4</sup>. Der Finanzsektor trägt massgeblich zum Steueraufkommen in der Schweiz bei: im langjährigen Durchschnitt über 10% des gesamten Steueraufkommens.

Die internationale Ausrichtung des schweizerischen Finanzsektors erklärt u.a. den hohen Anteil des Finanzsektors am BIP. Insbesondere die Grossbanken und Versicherungsunternehmen sind international präsent. Die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung ist für den Schweizer Finanzplatz von grosser Bedeutung. Mit einem Anteil von 27% am global grenzüberschreitend verwalteten Vermögen ist die Schweiz weltweit in diesem Bereich führend<sup>5</sup>.

Der Schweizer Finanzplatz trägt mit seinen Dienstleistungen nicht nur direkt zur inländischen Wertschöpfung bei, sondern kommt auch anderen, insbesondere den exportorientierten Wirtschaftszweigen zugute (dies gilt sowohl für exportorientierte KMU als auch für Schweizer Grosskonzerne). Die breite Palette von Finanzdienstleistungen, welche der Schweizer Finanzplatz anbietet, begünstigt auch die Ansiedlung international tätiger Unternehmen. Damit trägt der Finanzplatz auch indirekt zu positiven Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekten bei.

## 1.2.2 Betroffene Interessenträger

Die Finanzplatzpolitik tangiert die Interessen verschiedener Akteure. Dabei handelt es sich vor allem um die Schweiz und ausländische Staaten, die Finanzinstitute und die breite Kundenschaft des Finanzsektors.

Die Staaten haben einen Anspruch auf die Besteuerung ihrer Steuerpflichtigen. Nur so können sie die für die Erfüllung der Staatsaufgaben notwendigen Mittel erheben. Ihren Steuerbehörden müssen sie die notwendigen Kompetenzen in die Hand geben, damit sie die Anwendung der Steuergesetzgebung überprüfen und dieser gegebenenfalls Nachachtung verschaffen können.

Die Schweiz ist interessiert, dass eine missbräuchliche Verwendung des Bankgeheimnisses verunmöglicht wird, damit nicht der Finanzplatz als Ganzes in internationalen Misskredit gerät und damit die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt wird.

Die Finanzinstitute haben ein Interesse an guten Rahmenbedingungen, um sich ihrer Hauptaufgabe, der Erbringung von Finanzdienstleistungen, zu widmen. Sie sind nicht für die Steuererhebung verantwortlich und sind nicht verlängerter Arm des Fiskus. Als Folge ihrer zentralen Stellung im Wirtschafts- und Geldverkehr sind dem Finanzsektor gewisse Pflichten auferlegt: Erhebung von Quellensteuern, Sorgfaltspflichten bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen oder der Annahme von Vermögenswerten, Mitwirkungspflichten in Steuerveranlagungsverfahren bzw. Amtshilfe-, Rechtshilfe- oder Steuerstrafverfahren.

Die Kunden der Finanzinstitute sind an hochwertigen Finanzdienstleistungen und am Schutz ihrer Privatsphäre hinsichtlich ihrer finanziellen Erwerbs- und Vermögensverhältnisse interessiert.

---

<sup>4</sup> Vgl. BFS, Beschäftigungsstatistik (BESTA) (Vollzeitäquivalente), Werte für das 3. Quartal.

<sup>5</sup> BCG. Global Wealth Report 2011. Shaping a New Tomorrow – How to Capitalize on the Momentum of Change.

Die Anliegen der verschiedenen Interessenträger stehen teilweise in einem Spannungsverhältnis. Soll die Umsetzung der Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz nicht bestimmte Gruppen unverhältnismässig belasten, braucht es eine Kombination verschiedener, aufeinander abgestimmter, Massnahmen.

### 1.2.3 Historischer Hintergrund

Der Schutz der Privatsphäre der Finanzkunden und damit verbunden das Bankgeheimnis basieren auf einer alten Tradition, bei Finanz- und Handelsgeschäften von Banken das Diskretionsinteresse der beteiligten Parteien zu wahren. Rechtlich stützt sich das Bankgeheimnis auf das im Zivilgesetzbuch verankerte Persönlichkeitsrecht, welches die Vermögensverhältnisse als Teil der Privatsphäre schützt. 1934 wurde das Bankgeheimnis mit dem Inkrafttreten des Bankengesetzes strafrechtlich geschützt. Die Einkommenssteuergesetze des Bundes und der Kantone sehen zudem vor, dass der Fiskus nur in Fällen von Verdacht auf Steuerbetrug Einsicht in Bankkundendaten erlangen kann.

Für die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung durch schweizerische Finanzinstitute spielte traditionell auch das für den Kunden bestehende Risiko eine Rolle, durch Konfiskation, Inflation, Währungsreform, Korruption, Kriminalität und andere Formen der rechtlichen oder faktischen Enteignung Vermögenswerte zu verlieren. Die Schweiz erwarb sich eine eigentliche Reputation als „Safe Haven“. Das Bankgeheimnis sorgte zudem dafür, dass auch im Ausland wohnhafte Personen und Institutionen bezüglich ihrer in der Schweiz liegenden Vermögen uneingeschränkt von den Vorteilen des Schweizer Finanzplatzes und insbesondere von der Schutzwirkung des Schweizer Rechtssystems profitieren konnten. Dieser Schutz der ausländischen Kunden hat in Verbindung mit den anderen Standortqualitäten dazu beigetragen, dass die Schweiz zum weltweit bedeutendsten Standort für die grenzüberschreitende Verwaltung von Privatvermögen geworden ist. Allerdings wurde das Bankgeheimnis teils auch für unlautere Zwecke missbraucht.

Als Antwort auf internationalen Druck beschloss der Bundesrat am 13. März 2009, im Bereich der internationalen Amtshilfe in Steuersachen den Standard nach Artikel 26 des OECD-Musterabkommens zu übernehmen und den Vorbehalt zu dieser Bestimmung zurückzuziehen. Im Bericht 2009 hat der Bundesrat den Grundstein für seine Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz festgelegt, die in diesem Diskussionspapier konkretisiert wird.

## 1.3 Problemstellungen

In den vergangenen Jahren musste die Schweiz vermehrt feststellen, dass unter dem Schutz des Bankgeheimnisses Missbräuche möglich sind, die dem Ansehen des Finanzplatzes Schaden zufügen. Dadurch werden die an sich exzellenten Rahmenbedingungen des Finanzplatzes in Misskredit gebracht und teils zu Unrecht verunglimpft. Eine in dieser Weise schädliche Entwicklung durch den Missbrauch des Bankgeheimnisses wird sowohl in der Schweiz als auch im Ausland kritisiert.

Die Finanz- und Schuldenkrise vieler Industriestaaten mit einem Schwergewicht in Europa hat zu einer weltweiten Verunsicherung geführt. Auch die Schweiz mit ihrer offenen und international stark vernetzten Volkswirtschaft und ihrem bedeutenden Finanzplatz ist von diesen Entwicklungen betroffen. Angesichts der vergleichsweise stabilen Wirtschaftslage und des gesunden Staatshaushalts steigt der politische Druck auf die Schweiz, ihren Teil zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems zu leisten und einige seit längerem geforderte Anpassungen im Finanz- und Steuerbereich voranzutreiben. Für die Schweiz besonders heikel wird es, wenn im Ausland schwarze Listen geführt werden, welche das Land als

unkooperativ brandmarken. Dies ist darum schädlich, weil mit solchen Listen Sanktionen gegen den Finanzplatz und die gesamte Schweizer Exportwirtschaft begründet werden können.

Die Kritik äussert sich insbesondere in folgenden Punkten:

- Die OECD verlangt von der Schweiz, dass der Mindeststandard bei der Amtshilfe eingehalten wird. Dieser sieht internationale Amtshilfe auf Ersuchen nicht nur bei Steuerbetrug, sondern auch bei Steuerhinterziehung und für die ordentliche Veranlagung vor. In Diskussion ist bei der OECD insbesondere eine Ausweitung des Mindeststandards auf sogenannte Gruppensuchen in Verbindung mit bestimmten Verhaltensmustern, das heisst, auf Amtshilfegesuche ohne persönliche Identifizierung der einzelnen Kunden.
- Die EU will Schlupflöcher in ihrer Zinsbesteuerungsrichtlinie stopfen. Gleichzeitig soll das Zinsbesteuerungsabkommen der EU mit der Schweiz ausgeweitet werden auf bestimmte weitere Kapitalerträge sowie zwischengeschaltete Rechtsträger umfassen. Zudem vertritt die Europäische Kommission aufgrund ihrer Auslegung der EU-internen Kompetenzordnung die Ansicht, die Anwendungsbereiche des Zinsbesteuerungsabkommens mit der EU und der bilateralen Quellensteuerabkommen mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich seien klarer voneinander abzugrenzen.
- Die USA kritisieren die Schweiz, weil US-Steuerpflichtige in der Vergangenheit mit Hilfe des Finanzplatzes Schweiz gezielt ihre Steuerpflicht umgangen hätten. Sie verlangen nun die Herausgabe von Angaben über gewisse Geschäftspraktiken der Banken sowie Namen von Bankmitarbeitenden und Kunden, um diese allenfalls zur Verantwortung ziehen zu können. Als Drohung stehen auch Klagen gegen Schweizer Banken im Raum; eine solche wurde in einem Fall erhoben.
- Für die Zukunft fordern die USA – nicht nur gegenüber der Schweiz, sondern weltweit –, dass US-Steuerpflichtige im Ausland lückenlos gemeldet werden oder eine prohibitiv hohe Strafsteuer auf aus den USA stammenden Erträgen erhoben wird (FATCA-Regelung).
- Deutschland und andere EU-Länder akzeptieren nicht länger, dass sich Steuerpflichtige, die sich in ihrem Wohnsitzstaat der Steuerpflicht entziehen, in der Schweiz unter dem Deckmantel des Bankgeheimnisses verstecken können. Um zu Daten solcher Steuerpflichtiger zu kommen, scheuen diese Staaten auch nicht die Verwendung illegal erworbener Daten, zum Beispiel gestohlene CDs mit Kundendaten von Schweizer Finanzinstituten. Andere Länder, wie Italien, setzen die Schweiz mit Verweis auf unfaire Steuerpraktiken auf schwarze Listen und erschweren damit den grenzüberschreitenden Warenverkehr.
- Im Rahmen der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung verlangen neue Standards (FATF/GAFI), dass schwere Steuerdelikte neu als Vortaten gelten. Entsprechende Verdachtsfälle müssen Finanzinstitute zwingend an die staatlichen Meldestellen weiterleiten. Zudem bestehen neue verbindliche Vorgaben über den internationalen Austausch von Finanzinformationen durch Geldwäscherei-Meldestellen.

Zusätzlich stellt sich die Frage, ob und inwieweit weltweite Standards über den internationalen Informationsaustausch auch im innerstaatlichen Bereich Anwendung finden sollen. Unter anderem durch die Kantone wird eine Ungleichbehandlung von in- und ausländischen Behörden beim Zugriff auf Bankkundendaten kritisiert.

## 2 Ziele

Ziel der Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz des Bundesrates ist es, zu guten Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Schweiz beizutragen. Gute Rahmenbedingungen erhalten und fördern die Wettbewerbsfähigkeit und gewährleisten die Integrität des Finanzplatzes. Letztere ist eine Frage der Steuerkonformität und Abwehr krimineller Gelder. In diesem Diskussionspapier wird, wie einleitend ausgeführt, vor allem die Frage der Steuerkonformität genauer betrachtet. Denn diese ist eine unerlässliche Voraussetzung zum Erreichen internationaler Akzeptanz.

Das Ziel der Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz besteht somit darin, Wettbewerbsfähigkeit und Steuerkonformität zu vereinen.

Dies soll auf zwei Ebenen erreicht werden:

1. Regularisierung der Vergangenheit: Um einen Schlussstrich unter die Vergangenheit ziehen zu können, müssen Kundenbeziehungen regularisiert werden.
2. Inskünftig sollen keine un versteuerten Gelder verwaltet werden.

In diesem Zusammenhang beruht die Steuerkonformität auf drei Pfeilern:

- I. Internationale Quellenbesteuerung
- II. Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen sowie Geldwäschereibekämpfung
- III. Verbesserte Sorgfaltspflichten der Finanzinstitute.

## 3 Mittel zur Förderung und Sicherstellung der Steuerkonformität im Verhältnis zum Ausland

Die Mittel zur Förderung und Sicherstellung der Steuerkonformität im Verhältnis zum Ausland können in zwei Kategorien eingeteilt werden: Generelle Massnahmen, die erga omnes gelten, und bilaterale Massnahmen, die nur gegenüber einzelnen Staaten gelten. Massnahmen erga omnes haben den Vorteil, dass sie eine rasche und gegenüber allen Staaten geltende Umsetzung der Strategie für einen steuerlich konformen Finanzplatz ermöglichen. Bilaterale Massnahmen dagegen berücksichtigen die Besonderheiten im Verhältnis zum Partnerstaat und sind deshalb besser auf die konkrete Situation zugeschnitten. Hinzu kommt, dass sie Aspekten des „Level Playing Field“ und damit der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes besser Rechnung tragen können.

### 3.1 Vergangenheitsregularisierung

Die Vergangenheitsregularisierung ist eine Voraussetzung dafür, dass die Einführung von Transparenzregeln in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in Steuersachen in geregelten Bahnen ablaufen kann und nicht zu massiver Kapitalflucht oder neuen Verschleierungsmassnahmen führt.

Die Vergangenheitsregularisierung kann grundsätzlich in unterschiedlicher Weise erfolgen, namentlich mittels Steueramnestien, geregelter Verfahren für die Selbstanzeige und bilatera-

ler Vereinbarungen über eine Einmalzahlung auf dem Vermögensstand oder eine straffreie Offenlegung als Voraussetzung zur Nachbesteuerung.

Bei der Umsetzung der Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz ist darauf zu achten, dass bei bilateralen Vereinbarungen ein angemessener Übergang von der alten in die neue Rechtsordnung sichergestellt wird. Dabei stehen zwei Aspekte im Vordergrund:

- Kunden, die jahrzehntelang im Vertrauen auf den von der schweizerischen Rechtsordnung gewährten Schutz der Privatsphäre ihr Vermögen in der Schweiz deponiert haben, sollen sich auf die neuen Rechtsverhältnisse einstellen können. Diese Umstellung soll wo möglich mit einer Brücke in die Steuerehrlichkeit begleitet werden.
- Schweizer Finanzinstitute sollen ihre Rechtsrisiken reduzieren können. Es soll vermieden werden, dass eine Ausweitung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit neue Verfahren gegen Schweizer Finanzinstitute für Sachverhalte auslöst, die in der Vergangenheit liegen.

### 3.1.1 Bilaterale Quellensteuerabkommen

#### 3.1.1.1 Staatsverträge mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich

Die durch die Schweiz am 21. September 2011 mit Deutschland und am 6. Oktober 2011 mit dem Vereinigten Königreich unterzeichneten Quellensteuerabkommen verpflichten schweizerische Finanzinstitute dazu, ihre deutschen und britischen Kunden innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Inkrafttreten der Abkommen über deren Inhalt und die daraus resultierenden Rechte und Pflichten zu informieren. Danach haben die Betroffenen Zeit, sich zu entscheiden, welche Option sie wählen wollen, und die entsprechenden Vorkehrungen zu treffen:

- **Option „Zahlen“:** Mittels Zahlung eines einmaligen pauschalen Steuerbetrages können bisher unbesteuerter Vermögen reguliert werden. Die Steuerbelastung auf dem Vermögen kommt dabei je nach Dauer der Geschäftsbeziehung sowie von Anfangs- und Endkapitalbestand auf zwischen 19 und 34 Prozent zu liegen. Der pauschale Steuerbetrag wird vom schweizerischen Finanzinstitut erhoben und über die ESTV an die Steuerbehörden des Partnerstaates weitergeleitet. Durch die Nachbesteuerung gelten die noch offenen Steuerforderungen des Partnerstaates als im Zeitpunkt ihres Entstehens erloschen.
- **Option „Melden“:** Der Kunde kann alternativ der Offenlegung seiner Geschäftsbeziehung gegenüber den Steuerbehörden zustimmen.

Wer weder eine pauschale Nachversteuerung noch eine Offenlegung seiner Geschäftsbeziehungen in der Schweiz möchte, muss seine Konten oder Depots in der Schweiz schließen.

#### 3.1.1.2 Bewertung

Nach der vorgesehenen Vergangenheitsregulierung sind grundsätzlich keine unbesteuerten Vermögen aus den Partnerstaaten bei schweizerischen Finanzinstituten mehr verbucht. Dies ermöglicht es, einen Schlussstrich unter die Vergangenheit zu ziehen und auf neuer Basis die künftige Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten zu gestalten (vgl. Ziff. 3.2.3). Mit dem Schlussstrich unter die Vergangenheit geht die Lösung der Problematik möglicher Strafverfolgung von Finanzinstituten und ihren Mitarbeitern einher. Im Abkommen

mit *Deutschland* ist vorgesehen, dass Deutschland absieht von der strafrechtlichen Verfolgung von Mitarbeitenden von Finanzinstituten wegen der Teilnahme an Steuerdelikten, die vor Unterzeichnung des Abkommens begangen wurden, sofern entsprechende Sachverhalte nicht schon vor Unterzeichnung des Abkommens bekannt waren und die Beteiligten dies wussten oder klar damit rechnen mussten. Das *Vereinigte Königreich* erklärte, dass die Strafverfolgung von Mitarbeitenden von Finanzinstituten wegen der Teilnahme an Steuerdelikten aus der Vergangenheit als höchst unwahrscheinlich erachtet wird. Ebenfalls gelöst wird die Problematik des Kaufs steuerrelevanter Daten, da die Partnerstaaten vor dem Hintergrund der Abkommen keinen Anlass mehr für den Ankauf entwendeter Bankkundendaten sehen.

Die betroffenen Personen erhalten eine einmalige Möglichkeit, ihre steuerliche Situation im Wohnsitzstaat mit Bezug auf ihre Vermögenswerte bei Finanzinstituten in der Schweiz in einem einfachen Verfahren zu regularisieren. Ein wesentlicher Teil der un versteuerten Vermögenswerte ist vor längerer Zeit in der Schweiz angelegt worden, in vielen Fällen von den Vorfahren der heutigen Kunden. Zahlreiche betroffene Personen suchen einen Weg zurück in die Steuerehrlichkeit, auch wegen der verstärkten Bekämpfung der Steuerhinterziehung in ihren Wohnsitzstaaten. Die Abkommen mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich bieten einen solchen Weg.

Für die Partnerstaaten sind solche Abkommen verbunden mit dem Erhalt von Steuergeldern, auf die sie bislang nicht zugreifen konnten.

Das mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich vereinbarte System einer Regularisierung der Vergangenheit soll als Modell für weitere ähnliche Abkommen dienen.

## **3.1.2 Offenlegungsabkommen**

### **3.1.2.1 „Liechtenstein Disclosure Facility“ (LDF)**

Am 11. August 2009 haben das Vereinigte Königreich und das Fürstentum Liechtenstein ein Abkommen in Steuersachen abgeschlossen. Das Abkommen besteht aus zwei Komponenten: Steueramnestie (Liechtenstein Disclosure Facility, LDF) im Vereinigten Königreich und Kooperation.

Liechtensteiner Finanzinstitute sind verpflichtet, alle ihre Kunden, von denen sie wissen oder Grund haben zu vermuten, dass sie im Vereinigten Königreich steuerpflichtig sein könnten, zu identifizieren und zu kontaktieren. Der Kunde muss seinem liechtensteinischen Finanzinstitut eine Bestätigung über die ordnungsgemässe Versteuerung abgeben.

Die Steuerbehörde des Vereinigten Königreichs (Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC) stellt im Gegenzug eine spezielle Offenlegungsfazilität zur Verfügung. Steuerpflichtige können ihre ausstehenden Steuerschulden zu verhältnismässig günstigen Bedingungen begleichen.

### **3.1.2.2 Bewertung und Vergleich mit den Quellensteuerabkommen**

Analog zum Modell der bilateralen Quellensteuerabkommen und der darin vorgesehenen Vergangenheitsregularisierung erlaubt es dieses Abkommen, einen Schlussstrich unter die Vergangenheit zu ziehen.

Die betroffenen Personen erhalten die Möglichkeit, ihre steuerliche Situation im Vereinigten Königreich zu günstigen Bedingungen zu regularisieren. Voraussetzung ist allerdings, dass sie sich gegenüber HMRC offenlegen.

Aus Sicht der Schweiz ist das Modell, wie es in den Quellensteuerabkommen mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich verankert wurde, zu bevorzugen. Beide Modelle erreichen das gleiche Ziel, nämlich einen steuerlich konformen Finanzplatz durch die Regularisierung bisher unsteuerter Vermögenswerte. Das Quellensteuermodell bietet den betroffenen Personen allerdings mehr Optionen, insbesondere die Möglichkeit, ihre Vermögenswerte bei Finanzinstituten in der Schweiz mittels Leistung eines einmaligen pauschalen Steuerbetrages, jedoch ohne Offenlegung gegenüber HMRC, zu regularisieren. Schliesslich sollen die Quellensteuerabkommen nachhaltig einen steuerlich konformen Finanzplatz sicherstellen, indem sie die Besteuerung der laufenden Kapitalerträge und -gewinne vorsehen (vgl. Ziff. 3.2.3).

### **3.1.3 Mögliches Abkommen mit den USA**

Seit Frühjahr 2011 führen die USA gegen rund ein Dutzend Schweizer Banken Untersuchungen wegen Verstössen gegen die US-Steuergesetzgebung und verlangen die Herausgabe von Kundendaten. Nach Schweizer Recht ist eine Herausgabe von Kundendaten nur im Rahmen eines Amts- oder Rechtshilfeverfahrens durch die zuständigen Behörden möglich, nicht jedoch direkt durch ein Finanzinstitut. In den laufenden Verhandlungen mit den US-Behörden wird nach einer Lösung gestützt auf geltendes Recht gesucht, d. h. es soll weder Notrecht noch rückwirkendes neues Recht erlassen werden.

#### **3.1.3.1 Ausgestaltung der Amtshilfe gegenüber den USA**

Das geltende Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA vom 2. Oktober 1996 (altes DBA-USA) sieht vor, dass Amtshilfe bei Betrugsdelikten und dergleichen gewährt wird. Nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts kann es sich dabei auch um Ersuchen ohne Namens- oder Personenangaben handeln (d. h. die Identifikation kann auch aufgrund eines bestimmten, als Betrugsdelikt oder dergleichen zu beurteilenden Verhaltens erfolgen). Am 23. September 2009 wurde ein Änderungsprotokoll zum DBA-USA unterzeichnet (neues DBA-USA), welches ab Unterzeichnungsdatum Amtshilfe für Bank- und Eigentümerinformationen auch bei Steuerhinterziehung und zu Veranlagungszwecken ermöglicht. Die Schweiz hat das Änderungsprotokoll am 18. Juni 2010 genehmigt; die Genehmigung durch die USA steht hingegen noch aus.

Der Bundesrat hat dem Parlament am 8. August 2011 einen Zusatzbericht zur Botschaft vom 6. April 2011 zur Ergänzung der am 18. Juni 2010 von der Schweizerischen Bundesversammlung genehmigten Doppelbesteuerungsabkommens betreffend das DBA mit den USA zur ausdrücklichen Kenntnisnahme vorgelegt. Der Zusatzbericht stellt klar, dass Kundendaten – wie bereits beim alten DBA-USA – auch unter dem neuen DBA-USA ohne Namens- oder Personenangaben ausgetauscht werden können. So kann die Identifikation der steuerpflichtigen Personen auch durch Umschreibung eines Verhaltensmusters geschehen, aufgrund dessen davon auszugehen ist, dass die steuerpflichtigen Personen, die sich nach diesem Muster verhalten haben, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind. Steuerpflichtige Personen dürfen jedoch nur dann auf diese Weise identifiziert werden, wenn der Informationsinhaber oder seine Mitarbeitenden zu solchen Verhaltensmustern in erheblicher Weise beigetragen haben. „Fishing expeditions“ sind dabei nicht zulässig. Im Dezember 2011 stimmte der Ständerat dem Geschäft zu. Der Nationalrat wird in der Frühjahrsession 2012 darüber befinden.

#### **3.1.3.2 Qualified-Intermediary-System**

Nach amerikanischem Steuerrecht wird auf Zinsen und Dividenden amerikanischer Wertpapiere, die einem nicht in den USA ansässigen Empfänger bezahlt werden, eine Quellensteuer von 30 % („NRA Withholding Tax“) erhoben. Ist ein Investor in einem Staat oder Territori-

um domiziliert, das mit den USA ein DBA abgeschlossen hat, kann er eine volle oder teilweise Entlastung von der Quellensteuer geltend machen. Auf den 1. Januar 2001 führte die amerikanische Steuerbehörde (IRS) das „Qualified Intermediary“-System (QI-System) ein. Nach diesem System übernimmt zum Zweck des Kundendatenschutzes ein „Qualified Intermediary“ (QI) Identifikations- und gegebenenfalls Melde- und Steuerrückbehaltspflichten gegenüber dem IRS. Der QI hat ein „Qualified Intermediary Agreement“ (QIA) zu unterzeichnen. Das QIA ist ein vom IRS vorgegebener Formularvertrag, den dieser weltweit einsetzt. Nach dem QI-System dürfen „US persons“ US-Wertschriften nur halten, wenn sie bereit sind, ein sogenanntes Formular W-9 zu unterzeichnen. Mittels der Angaben im Formular kann der QI die auf den Wertschriften erzielten Erträge gegenüber dem IRS melden und damit die Identität der „US person“ offenlegen. Der QI hat vom Kunden die Zustimmung zur Offenlegung seiner Identität oder dessen Einverständnis einzuholen, dass für ihn keine US-Wertschriften gehalten werden.

„Non-US persons“ mit US-Wertschriften im Depot können entweder durch ein amerikanisches Formular W-8BEN oder durch die im jeweiligen länderspezifischen QI Attachment aufgeführten Identifikationsdokumente (in der Regel diejenigen, die in den für Finanzinstitute geltenden „know your customer“-Vorschriften vorgesehen sind) identifiziert werden. Dies führt grundsätzlich zur vollständigen Befreiung von der amerikanischen Quellensteuer im Bereich der Zinseinkünfte bzw. zur Anwendung der reduzierten Quellensteuer auf Dividenden nach Massgabe eines DBA. Eine Offenlegung ihrer Identität ist hierzu nicht erforderlich. Bei ungenügender Dokumentation muss der QI sicherstellen, dass die fraglichen Erträge aus US-Quellen der vollen amerikanischen Quellensteuer von 30 % unterliegen.

### **3.1.3.3 Stand der Verhandlungen mit den USA**

Die USA haben zur Kenntnis genommen, dass die Schweiz eine Lösung des bestehenden Konflikts gestützt auf geltendes Recht sucht. Der zurzeit diskutierte Lösungsansatz für den ganzen Finanzplatz kann wie folgt zusammengefasst werden:

- In Bezug auf alle Banken wird eine Regelung der Vergangenheit durch Abschluss eines Closing Agreements zwischen jeder einzelnen Bank und den US-Steuerbehörden angestrebt. Der Abschluss eines solchen Abkommens setzt die Anpassung des Qualified-Intermediary-Abkommens und die Leistung einer Zahlung voraus. Mit dessen Abschluss wird für jede einzelne Bank ein Schlussstrich unter die Vergangenheit gezogen.
- In Bezug auf die in einem Verfahren gegen das Department of Justice stehenden Banken ist zusätzlich ein rascher Austausch von Kundendaten auf Grund von Amtshilfegesuchen auf der Grundlage des alten und neuen DBA-USA durch Einsetzung einer Task Force erforderlich. Mit dem zur Zeit im Parlament anhängigen Bundesbeschluss über eine Ergänzung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika würde zudem sichergestellt, dass Ersuchen ohne Personen- oder Namensnennung auf Grund von bestimmten Verhaltensmustern auch unter dem neuen DBA-USA möglich wären, was die Zahl amtshilfefähiger Kundendaten erheblich erhöhen würde.

### **3.1.3.4 Bewertung**

Eine abschliessende Bewertung ist zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, da die Verhandlungen mit den USA noch nicht abgeschlossen sind. Erste Priorität im Rahmen dieser Verhandlungen ist eine Reduktion der Rechtsrisiken der Schweizer Finanzinstitute. Eine Regularisierung unversteuerter Vermögenswerte von Kunden steht dagegen weniger im Vordergrund, da zahlreiche Kunden ihre Geschäftsbeziehung mit Schweizer Finanzinstituten bereits aufgelöst haben bzw. Schweizer Finanzinstitute beschlossen haben, sich von ihren US-Kunden zu trennen. Die Begleichung ausstehender US-Steuerschulden kann jedoch durch

die Teilnahme am kürzlich vom IRS bekanntgegebenen dritten freiwilligen Offenlegungsprogramm<sup>6</sup> erfolgen.

## 3.2 Versteuerung künftiger Kapitalerträge und -gewinne

Die Regularisierung der Vergangenheit ist nur ein Teilaspekt der Umsetzung der Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz. Zusätzliche Massnahmen sind erforderlich, um die Steuerkonformität nachhaltig zu fördern bzw. zu sichern. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Sicherstellung der Besteuerung laufender Kapitalerträge und -gewinne.

Hervorzuheben ist, dass in diesem Bereich kein internationaler Standard besteht. Verschiedene Länder verfolgen unterschiedliche Ansätze, welche nachfolgend kurz dargestellt werden.

### 3.2.1 Automatischer Informationsaustausch

#### 3.2.1.1 EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie

Die EU-Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen (EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie) sieht vor, dass die EU-Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Unterstützung bei der Erhebung der (nationalen) Einkommenssteuern auf Zinseinkünften verpflichtet sind. Ziel der Richtlinie ist eine ausnahmslose und gleichmäßige Besteuerung der Zinseinnahmen aller EU-Bürger mit EU-Wohnsitz, unabhängig davon, wo die Einnahmen erwirtschaftet werden.

Mit dieser Richtlinie wird seit 1. Juli 2005 sichergestellt, dass Finanzinstitute Zinszahlungen, welche sie von Steuerpflichtigen erhalten haben, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, entweder melden oder auf die vereinnahmten Zinserträge einen Steuerrückbehalt erheben<sup>7</sup> (sog. Koexistenzmodell). Österreich und Luxemburg wenden das System des Steuerrückhalts an: Sie erheben auf Zinszahlungen einen Rückbehalt von 35% und führen diesen zu 75% an den Wohnsitzstaat ab. Die restlichen EU-Mitgliedstaaten (Belgien erst seit 2010) wenden den automatischen Informationsaustausch an.

Die EU führt Diskussionen zur Revision der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie. Einerseits geht es um die Besteuerung zusätzlicher Finanzinstrumente (wertpapierähnliche Forderungen, gewisse Lebensversicherungen und strukturierte Produkte sowie bislang unberücksichtigte Anlagefonds). Andererseits soll verhindert werden, dass die Anwendung der Richtlinie via zwischengeschaltete juristische Personen umgangen werden kann. Eine Einigung innerhalb der EU mit Bezug auf die Revision der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie wurde bislang nicht erzielt.

#### 3.2.1.2 OECD

Der OECD-Minimalstandard hatte bisher ausschliesslich den Informationsaustausch auf Ersuchen zum Gegenstand. Mit der multilateralen Konvention der OECD und des Europarats soll künftig auch der spontane Informationsaustausch zum Weltstandard werden (vgl.

---

<sup>6</sup> <http://www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=252162,00.html>

<sup>7</sup> Das System des Steuerrückhalts entspricht im Wesentlichen, dem im Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU vereinbartem System. Vgl. Ziff. 3.2.2.1.

Ziff. 3.3.1.1.4). Viele OECD-Mitgliedstaaten bezeichnen inzwischen den automatischen Informationsaustausch als anzustrebendes Ziel, ein Konsens darüber besteht innerhalb der Organisation aber nicht.

### **3.2.1.3 FATCA**

Im März 2010 ist das neue US-Gesetz „Foreign Account Tax Compliance Act“ (FATCA) verabschiedet worden. Mit FATCA wollen die USA ab 2013 alle Finanzinstitute der Welt zur Beschaffung von Informationen über Konten amerikanischer Bürger im Ausland verpflichten. Die Umsetzung soll zwischenstaatlich oder direkt mit den einzelnen Finanzinstituten aufgrund eines staatlichen Rahmenvertrages erfolgen. Macht ein Finanzinstitut nicht mit, soll eine Quellensteuer in der Höhe von 30% auf den Bruttoerträgen aller aus den USA fliessenden Zahlungen von Dividenden, Zinsen, Verkaufserlösen usw. an ein ausländisches Finanzinstitut erhoben werden, und zwar unabhängig davon, ob das Finanzinstitut die Zahlungen für US-Steuerpflichtige, andere Kunden oder für sich selber vereinnahmt. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Finanzdepartement mit der Aufnahme von Gesprächen beauftragt. Modalitäten für eine vereinfachte Umsetzung von FATCA werden im Rahmen der laufenden Gespräche über die aktuellen Finanzfragen sondiert.

### **3.2.1.4 Bewertung**

Der automatische Informationsaustausch setzt einen Anreiz zur korrekten Versteuerung, indem der Steuerpflichtige weiss, dass seine Steuerbehörde bereits über die von ihm erzielten Zinszahlungen informiert worden ist. Er führt aber generell zu einer Aufhebung des Schutzes der Privatsphäre der Steuerpflichtigen. Die Effizienz des automatischen Informationsaustauschs ist angesichts der grossen Datenmengen, die ausgetauscht werden, und der damit verbundenen administrativen Schwierigkeiten in Frage gestellt. Ebenfalls in Frage gestellt wird die Verhältnismässigkeit von Aufwand und Ertrag. Finanzinstitute müssen grosse Aufwendungen auf sich nehmen, um die Meldepflichten zu erfüllen. Dies ist insbesondere bei FATCA ein Grund zur Besorgnis, welcher noch dadurch verstärkt wird, dass FATCA grundsätzlich einem unilateralen automatischen Informationsaustausch gleichkommt. Aus Sicht der Schweiz sind andere, weniger invasive und effizientere Mittel der Sicherstellung der Besteuerung zu bevorzugen. In Kurzform: das Quellensteuermodell generiert Geld, der automatische Informationsaustausch Daten.

## **3.2.2 Steuerrückbehalt**

### **3.2.2.1 Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU**

Um zu verhindern, dass Steuerpflichtige aus EU-Mitgliedstaaten die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie mittels Anlagen auf Finanzplätzen ausserhalb der EU umgehen, hat die EU mit fünf europäischen Drittstaaten, darunter die Schweiz, Zinsbesteuerungsabkommen abgeschlossen. Das Abkommen zwischen der EU und der Schweiz<sup>8</sup> trat am 1. Juli 2005 in Kraft.

In Anwendung dieses Abkommens erheben Finanzinstitute in der Schweiz auf Zinszahlungen, die nicht der Verrechnungssteuer unterliegen und die von einem in der Schweiz gelegenen Finanzinstitut – zum Beispiel einer Bank – an eine natürliche Person mit steuerlichem

---

<sup>8</sup> Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind, Zinsbesteuerungsabkommen; SR 0.641.926.81.

Wohnsitz in einem EU-Mitgliedsstaat geleistet werden, einen Rückbehalt von 35% und führen diesen zu 75% an den Wohnsitzstaat ab. Der Steuerrückbehalt stellt eine Sicherungssteuer dar. Die ausländischen Zinsempfänger können zwischen dem Steuerrückbehalt und einer freiwilligen Meldung an ihre Steuerbehörden wählen.

Die EU hat angekündigt, dass die Revision der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie eine Anpassung der Zinsbesteuerungsabkommen notwendig machen würde. Der Europäischen Kommission wurde bislang jedoch kein Mandat zur Aufnahme solcher Verhandlungen mit den fünf Drittstaaten erteilt.

### 3.2.2.2 Bewertung

Der Steuerrückbehalt wird an der Quelle erhoben. Der Steuerpflichtige kann sich somit der Erfüllung seiner Steuerpflicht nicht entziehen. Dies bedingt allerdings, dass der Anwendungsbereich des Steuerrückhalts möglichst weit ist, ansonsten Steuerpflichtige ihre Finanzanlagen so gestalten können, dass sie keine oder nur wenige Erträge haben, auf denen der Steuerrückbehalt erhoben wird. Der Anwendungsbereich des Zinsbesteuerungsabkommens lehnt sich an denjenigen der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie an und beschränkt sich auf Zinszahlungen an natürliche Personen. Die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie und das Zinsbesteuerungsabkommen weisen in dieser Hinsicht eine Schwäche auf. Die EU diskutiert zurzeit eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie, welche sie auch in den Zinsbesteuerungsabkommen mit Drittstaaten verankern möchte.

## 3.2.3 Bilaterale Quellensteuerabkommen

### 3.2.3.1 Staatsverträge mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich

Die von der Schweiz mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich unterzeichneten Quellensteuerabkommen sehen die Erhebung einer Quellensteuer auf Kapitalerträge und -gewinne vor, nach deren Bezahlung grundsätzlich die Steuerpflicht gegenüber dem Wohnsitzstaat erfüllt ist. Mit *Deutschland* wurde ein einheitlicher Steuersatz von 26,375% vereinbart. Dies entspricht dem Steuersatz, welcher auch im internen deutschen Recht angewendet wird. Beim Abkommen mit dem *Vereinigten Königreich* entsprechen die Steuersätze den britischen Grenzsteuersätzen auf Kapitalerträgen und -gewinnen und betragen 48% auf Zinserträgen, 40% auf Dividendenerträgen, 48% auf sonstigen Einkünften und 27% auf Kapitalgewinnen. Der geringfügige Abschlag gegenüber den britischen Grenzsteuersätzen rechtfertigt sich dadurch, dass unter dem Abkommen der Steuerbetrag zu einem früheren Zeitpunkt erhoben wird als im Vereinigten Königreich.

Deutsche und britische Steuerpflichtige können anstelle der Quellensteuer von der Möglichkeit der Meldung ihrer Erträge und Gewinne an ihre Finanzbehörden durch das schweizerische Finanzinstitut Gebrauch machen.

Zur Sicherstellung des Zwecks der Abkommen (insbesondere um dem mit einer abgeltenden Quellensteuer entstehenden Anreiz, neues unversteuertes Geld in der Schweiz anzulegen, entgegenzuwirken) wurde mit beiden Partnerstaaten eine Auskunftserteilung auf Ersuchen vereinbart. Diese sieht vor, dass die Behörden der Partnerstaaten Ersuchen stellen können, die den Namen des Kunden, jedoch nicht zwingend den Namen des Finanzinstituts enthalten müssen. Die Schweiz teilt dem Partnerstaat daraufhin mit, ob und gegebenenfalls wie viele Konten und Depots der betroffene Steuerpflichtige in der Schweiz unterhält. Sogenannte „Fishing Expeditions“ sind ausgeschlossen. Die Anzahl Ersuchen sind beschränkt und bedürfen eines plausiblen Anlasses. Für *Deutschland* liegt die maximale Anzahl Ersuchen in einer Bandbreite von 750 bis 999 Ersuchen für die erste Zwei-Jahres-Periode. Für das dritte und vierte Jahr wird die maximale Anzahl Ersuchen in Funktion der gemachten Erfahrungen um

maximal 20% des für die ersten beiden Jahre festgelegten Wertes erhöht oder reduziert. Für das *Vereinigte Königreich* liegt die maximale Anzahl Ersuchen in den ersten drei Jahren zwischen 200 und 500 Ersuchen pro Jahr. Die maximale Anzahl der jährlichen Ersuchen wird für die erwähnten Perioden von dem in den Abkommen vorgesehenen gemeinsamen Ausschuss festgelegt. Nach Ablauf des vierten Jahres (Deutschland) bzw. dritten (Vereinigtes Königreich) wird in beiden Fällen die maximale Anzahl Ersuchen mittels eines im Abkommen festgeschriebenen Mechanismus fortlaufend überprüft und gegebenenfalls um 15% nach oben oder unten angepasst.

### **3.2.3.2 Bewertung**

Im oben dargelegten Modell wird die Steuer an der Quelle erhoben. Verbunden mit dem weiten Anwendungsbereich, welches Zinsen, Dividenden, Veräusserungsgewinne und sonstige Einkünfte erfasst, kann sich der Steuerpflichtige der Erfüllung seiner Steuerpflicht mit Bezug auf Kapitalerträge und -gewinne nicht entziehen. Die Steuerpflicht gegenüber dem Wohnsitzstaat gilt als erfüllt, weshalb Steuersatz und Bemessungsgrundlage möglichst am Recht des Wohnsitzstaates angelehnt sind. Durch die Regelungen in den beiden Abkommen wird insgesamt sichergestellt, dass Kapitalerträge und -gewinne in der Schweiz und in Deutschland bzw. im Vereinigten Königreich gleich besteuert werden und somit auf Grund steuerrechtlicher Umstände keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen dem schweizerischen Finanzplatz und denjenigen der Partnerstaaten bestehen.

Die Abkommen enthalten zudem einen Mechanismus zur Sicherung ihres Zwecks. Die damit einhergehende Erhöhung des Entdeckungsrisikos setzt den Steuerpflichtigen einen Anreiz zur korrekten Erfüllung der Steuerpflicht in ihrem Wohnsitzstaat. Die Erhebung einer Quellensteuer auf Kapitalerträgen und -gewinnen kombiniert mit dem Mechanismus zur Sicherung des Abkommenszwecks führt dazu, dass der Schweizer Finanzplatz für Steuerhinterzieher und -betrüger äusserst unattraktiv wird.

Das mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich vereinbarte System der Quellenbesteuerung von Kapitalerträgen und -gewinnen soll als Modell für weitere ähnliche Abkommen dienen.

## **3.3 Weitere Mittel**

### **3.3.1 Internationale Zusammenarbeit zur Durchsetzung des staatlichen Steueranspruchs**

Der strafrechtliche Schutz der Privatsphäre von Bankkunden wird in Artikel 47 des Bankengesetzes vom 8. November 1934 (BankG; SR 952.0) statuiert. Wer als Organ, Angestellter, Beauftragter oder Liquidator einer Bank, als Organ oder Angestellter einer Prüfgesellschaft Informationen erhält, darf diese nicht offenbaren. Gleiches gilt für Börsen- und Effektenhändler nach Artikel 43 des Börsengesetzes vom 24. März 1995 (BEHG; SR 954.1). Es handelt sich dabei um Konkretisierungen des in Artikel 13 BV verankerten Schutzes der Privatsphäre, welcher nebst der Achtung des Privat- und Familienlebens auch die finanziellen Erwerbs- und Vermögensverhältnisse umfasst.

Der Schutz der Privatsphäre gilt seit jeher nicht absolut und schützt Kriminelle nicht. Es wird unter anderem in Verfahren der internationalen Amts- oder Rechtshilfe aufgehoben. Die damit einhergehende Erhöhung des Entdeckungsrisikos setzt den Steuerpflichtigen einen Anreiz zur korrekten Erfüllung der Steuerpflicht in ihrem Wohnsitzstaat.

### **3.3.1.1 Amtshilfe in Steuersachen**

#### **3.3.1.1.1 Abschluss staatsvertraglicher Amtshilfeklauseln gemäss internationalem Standard (DBA und TIEA)**

Die OECD definiert den international anerkannten Standard im Bereich des Informationsaustausches. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen bilden einerseits Artikel 26 des Musterabkommens der OECD zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (in der am 15. Juli 2005 vom OECD-Rat genehmigten Fassung) und dessen Kommentar, und andererseits das im Jahr 2002 von der OECD entwickelte Muster für ein Informationsaustauschabkommen (Tax Information Exchange Agreement / TIEA) und dessen Kommentar. Letzteres wurde geschaffen, um zwischen Staaten und Territorien, die – aus welchen Gründen auch immer – untereinander kein DBA abschliessen wollen, eine Vereinbarung über den Informationsaustausch treffen zu können. Materiell bestehen in Bezug auf den Informationsaustausch keine Unterschiede zwischen diesen beiden Instrumenten.

Der internationale Standard verlangt, dass die Vertragsparteien untereinander auf Anfrage diejenigen Informationen austauschen, die für die Anwendung und Durchsetzung des internen Steuerrechts – bei DBA auch für die Anwendung des Abkommens – voraussichtlich erheblich sind, unter Einschluss von Informationen, die sich im Besitz einer Bank, eines anderen Finanzinstituts oder eines Beauftragten, Bevollmächtigten oder Treuhänders befinden oder die sich auf Eigentumsverhältnisse an Personen beziehen.

Dem Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum) kommt die Aufgabe zu, die Einhaltung des Standards bei den gegenwärtig 106 Mitgliedstaaten und -gebieten sowie bei anderen Finanzplätzen zu überprüfen. Diese Überprüfung erfolgt durch Peer Reviews, und zwar in zwei Phasen. In der Phase 1 wird geprüft, ob das gesetzliche Regelwerk eines Staats einen genügenden Informationsaustausch erlaubt. Gegenstand der Prüfung der Phase 2 bilden die praktische Umsetzung des internationalen Standards und die Effektivität und Effizienz des Informationsaustausches.

Die Schweiz hat nach dem Beschluss des Bundesrates vom 13. März 2009, den OECD-Standard zu übernehmen und den bisherigen schweizerischen Vorbehalt zu Artikel 26 des Musterabkommens der OECD zurückzuziehen, mit zahlreichen Staaten – prioritär mit Mitgliedstaaten der OECD und der G-20 – Verhandlungen aufgenommen, um die Bestimmung über den Informationsaustausch in bestehenden DBA an Artikel 26 dieses Musterabkommens anzupassen und gegebenenfalls auch in anderen Abkommensbereichen Verbesserungen zu vereinbaren. Im Weiteren hat die Schweiz auch Verhandlungen über den Abschluss eines DBA mit Staaten und Gebieten geführt, mit denen bisher kein Abkommen bestand.

Per Mitte Februar 2012 verfügt die Schweiz mit insgesamt 42 Staaten und Territorien über eine Amtshilfebestimmung mit einem Wortlaut nach Artikel 26 des OECD-Musterabkommens. Sie setzt ihre Bemühungen, mit weiteren Staaten einen standardkonformen Informationsaustausch zu vereinbaren, unvermindert fort.

Bislang hat die Schweiz noch keine TIEA abgeschlossen.

Während des Peer Review der Schweiz ergaben sich Ende Januar 2011 erste Anzeichen dafür, dass das Global Forum die Anforderungen, welche die Schweiz in den neu vereinbarten Amtshilfebestimmungen in Bezug auf die Identifikation der betroffenen Person und des Informationsinhabers an ein ausländisches Amtshilfeersuchen stellte, als nicht standardkonform beurteilen könnte. Der Bundesrat hat unverzüglich reagiert und bereits im Februar 2011 entschieden, die entsprechenden Bestimmungen so auszulegen, dass die Identifikation der betroffenen Person auch auf andere Weise als mittels Angabe von Name und Adresse erfol-

gen kann und dass der Name und die Adresse des Informationsinhabers nur dann anzugeben sind, wenn sie dem ersuchenden Staat bekannt sind.

Im am 1. Juni 2011 verabschiedeten Bericht über die Phase 1 des Peer Review der Schweiz bestätigte das Global Forum seine Haltung, dass die ursprüngliche schweizerische Interpretation in Bezug auf die Anforderungen an ein Amtshilfeersuchen nicht dem Standard entsprochen hatte, anerkannte aber auch den Willen der Schweiz, diesen Mangel zu beheben. Das Global Forum kam zum Schluss, dass die Schweiz zur Phase 2 des Peer Review zugelassen werde, wenn sie rasch eine signifikante Anzahl von Amtshilfevereinbarungen in Übereinstimmung mit dem Standard bringe und sicherstelle, dass alle neuen Abkommen standardkonform ausgelegt werden.

Im Weiteren forderte das Global Forum die Schweiz auf, auch mit interessierten Staaten und Territorien, mit denen sie kein DBA abgeschlossen hat und mit denen kein wirtschaftliches Interesse am Abschluss eines DBA besteht, ein Abkommen über die gegenseitige Amtshilfe in der Form eines TIEA abzuschliessen. Diesbezüglich sieht der bundesrätliche Entwurf für ein Steueramtshilfegesetz vor, dass der Vollzug der Amtshilfe nicht nur nach den DBA, sondern auch nach anderen internationalen Abkommen geregelt wird, die einen auf Steuersachen bezogenen Informationsaustausch vorsehen. Dazu gehören auch auf den Informationsaustausch beschränkte TIEA. Mit dieser Regelung trägt der Entwurf dem Peer-Review-Bericht der Schweiz Rechnung, der festhält, dass es in Zukunft in bestimmten Fällen nötig werde, neben DBA auch TIEA abzuschliessen. Ob im Einzelfall der Abschluss eines DBA oder eines TIEA angezeigt ist, hängt davon ab, ob bilateral ein Bedarf besteht, neben dem Informationsaustausch auch andere Steuerfragen zu regeln.

### **3.3.1.1.2 Rechtsrahmen für die Amtshilfe in Steuersachen**

Die Amtshilfeklausel in den einzelnen DBA enthält die materiell-rechtlichen Grundlagen für den Informationsaustausch zwischen der Schweiz und dem anderen Vertragsstaat. Diese Grundlagen sind für die Schweiz bindend und können durch innerstaatliches Recht nicht abgeändert werden. Der verfahrensrechtliche Vollzug der Amtshilfe muss jedoch im Landesrecht erfolgen. Da es im Interesse der Rechtssicherheit und einer einheitlichen Praxisausübung bereits ab Herbst 2010 eines Erlasses bedurfte, der den Vollzug der in den DBA neu verankerten Amtshilfe regelt, wurde auf 1. Oktober 2010 die Verordnung vom 1. September 2010 über die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen (ADV; SR 672.204) in Kraft gesetzt.

Gemäss parlamentarischem Auftrag hatte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement aber bereits im Januar 2010 beauftragt, einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung der in den Abkommen nach OECD-Standard vorgesehenen Amtshilfe auszuarbeiten. Der Bundesrat hat am 6. Juli 2011 die Botschaft zu einem Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAHG [das ursprüngliche Kürzel StAG soll geändert werden auf StAHG]; BBl 2011 6193 ff.) verabschiedet. Die Gesetzesvorlage wird in der Frühjahrssession 2012 im Erstrat behandelt; der Erlass soll auf Herbst 2012 in Kraft treten.

Der Gesetzesentwurf enthält den Grundsatz, dass die Amtshilfe ausschliesslich auf Ersuchen im Einzelfall geleistet wird (Art. 4 Abs. 1). Im Rahmen der Arbeiten der OECD im Fiskalbereich wird über die Erweiterungen des Standards zum Informationsaustausch diskutiert und der Kommentar zu Artikel 26 OECD-Musterabkommen revidiert. Die Neukommentierung soll gemäss gegenwärtiger Planung zwischen Mitte und Ende 2012 in Kraft treten. Sie wird auch Gruppensuchen aufgrund von Verhaltensmustern vorsehen. Der Bundesrat hat sich 2009 dafür ausgesprochen, den internationalen Standard umzusetzen. Angesichts der absehbaren Standarderweiterung auf Gruppensuchen muss der Entwurf des StAHG angepasst werden, damit der Standard erfüllt wird. Dies bedeutet, dass in Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs „im Einzelfall“ zu streichen ist.

Für den Fall, dass das anwendbare Abkommen keine Bestimmungen über den Inhalt eines Ersuchens enthält und sich aus dem Abkommen nichts anderes ableiten lässt, führt das Gesetz auf, welche Angaben ein Ersuchen enthalten muss. Der Wortlaut richtet sich nach dem internationalen Standard.

Neu werden die betroffene Person und der Informationsinhaber verpflichtet, alle relevanten Informationen herauszugeben, die sich in ihrem Besitz oder unter ihrer Kontrolle, das heisst in der eigenen rechtlichen oder faktischen Kontrollsphäre, befinden. Diese Formulierung entspricht dem internationalen Standard. Das Gesetz legt weiter fest, dass auf ein Ersuchen nicht eingetreten wird, wenn es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt, insbesondere wenn es auf Informationen beruht, die durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen erlangt worden sind.

Die ESTV kann auf Ersuchen der ausländischen Behörde einer beschwerdeberechtigten Person nach Massgabe des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) die Akteneinsicht und die Anhörung verweigern, soweit die ausländische Behörde Geheimhaltungsgründe hinsichtlich des Verfahrens oder gewisser Aktenstücke glaubhaft macht. Weiter wird vorgesehen, dass die aufschiebende Wirkung der Beschwerde nach Massgabe des VwVG entzogen werden kann. Damit wird dem Peer-Review-Bericht Rechnung getragen, wonach das rechtliche Gehör zugunsten der steuerpflichtigen Person in der Schweiz zu umfassend sei.

Es wird eine zweite Beschwerdeinstanz vorgesehen. Dies ist in der Vernehmlassung insbesondere von den Kantonen gefordert worden. Der daraus resultierenden Verfahrensverlängerung wird entgegengewirkt, indem das Bundesgericht den Nichteintretensentscheid innert 15 Tagen seit Abschluss eines allfälligen Schriftenwechsels zu fällen hat.

Insgesamt soll das StAHG eine effiziente und rasche Amtshilfe unter Einhaltung grundlegender rechtsstaatlicher Prinzipien sicherstellen.

### **3.3.1.1.3 Mitwirkung bei für Amtshilfefragen massgebenden internationalen Organisationen**

Die Schweiz beteiligt sich an den Arbeiten der massgebenden internationalen Gremien:

- Die Schweiz ist Gründungsmitglied der OECD. Diese Organisation ist die leitende Organisation für die Entwicklung internationaler Standards in Steuerfragen und hat auch ein Muster für ein Doppelbesteuerungsabkommen entworfen, auf dessen Grundlage die Mehrheit aller weltweit abgeschlossenen DBA beruht. Seit Januar 2010 ist der Direktor der ESTV Mitglied des Büros des Fiskalkomitees der OECD. Mitarbeitende des SIF und der ESTV vertreten die Schweiz in den verschiedenen Arbeitsgruppen des Fiskalkomitees.
- Seit September 2009 ist die Schweiz Mitglied des Global Forums. Sie ist in dessen Leitungsausschuss und in der Peer Review Gruppe vertreten. Das Forum ist für die Überprüfung des international geltenden Standards hinsichtlich Transparenz und Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten zuständig.
- Auch im Rahmen der UNO steht die Schweiz mit anderen Staaten im Dialog über internationale Steuerangelegenheiten. Dieser findet statt in der „Expertenkommission für internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen“, einem Ad-hoc-Ausschuss des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC), in dem die Schweiz einen der 25 Experten stellt. Diese Expertenkommission beschäftigt sich mit Fragen des internationalen Steuerrechts und versucht, einen Interessenausgleich zwischen den Industriestaaten sowie den Schwellen- und Entwicklungsländern zu erreichen.

Im Rahmen dieser Organisationen arbeitet die Schweiz an der Weiterentwicklung des international anerkannten Standards im Bereich des Informationsaustausches mit. Sie setzt sich dafür ein, dass die Effizienz der Amtshilfe in Steuersachen erhöht wird, dies jedoch im Einklang mit rechtsstaatlichen Grundsätzen, und ohne dass die Rechte der Steuerpflichtigen, insbesondere der ehrlichen Steuerpflichtigen, ungebührlich eingeschränkt werden. Zudem müssen Aufwand und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis stehen. Die Aufwendungen der Behörden und Finanzinstitute müssen verhältnismässig sein im Vergleich mit den zusätzlich erzielten Steuerreinnahmen. Der Schweiz ist es ein Anliegen, dass die Überwachung der Umsetzung von internationalen Standards nach fairen und transparenten Kriterien erfolgt. Bei der Umsetzung der Standards müssen für alle Staaten und Territorien die gleichen Bedingungen gelten („Level Playing Field“). So soll nicht nur eine formale Übereinstimmung mit den einschlägigen Standards Gegenstand der Überwachung sein, sondern auch die tatsächliche Anwendung des Informationsaustausches.

#### **3.3.1.1.4 Multilaterales Abkommen über gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen**

Diese gemeinsame Konvention der OECD und des Europarats vom 25. Januar 1988 geht in Teilbereichen über den internationalen Standard hinaus. So verpflichtet sie die Staaten, welche sie ratifiziert haben, nicht nur zum Informationsaustausch auf Anfrage, sondern auch zur Leistung von Amtshilfe auf spontaner Basis. Im Weiteren sieht sie in der durch das Protokoll vom 27. Mai 2010 geänderten Fassung in Betrugsfällen eine nicht unter drei Jahre begrenzbare Rückwirkung der Amtshilfe vor. Hinzu kommt die Verpflichtung, Gruppensuchen zu beantworten. Dies sind Elemente, welche den vom Bundesrat bei seiner Entscheidung vom 13. März 2009, den OECD-Standard zu übernehmen, festgelegten Eckwerten widersprechen.

Diese multilaterale Konvention wird, nachdem sie von den meisten G-20-Staaten unterzeichnet worden ist, international an Bedeutung gewinnen. Der Bundesrat wird die möglichen Konsequenzen für die Schweiz prüfen. Dabei ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Die Schweiz hat in der Zwischenzeit mit den meisten Staaten, welche diese Konvention ratifiziert oder unterzeichnet haben, eine Amtshilfevereinbarung nach internationalem Standard abgeschlossen. Teilweise sind diese Abkommen bereits in Kraft, und zwar auch mit Staaten, welche die Europaratskonvention unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert haben (Deutschland, Japan, Kanada, Mexiko). Ein allfälliger Beitritt der Schweiz zu dieser multilateralen Konvention brächte somit keine markante Ausweitung des Kreises der Staaten, mit denen eine standardkonforme Amtshilfevereinbarung besteht.
- Mit einem Beitritt zu dieser Konvention würde die Schweiz gegenüber gewissen Staaten einen in DBA-Verhandlungen bedeutsamen Trumpf aus der Hand geben. Dies wäre beispielsweise der Fall bei Brasilien, mit dem DBA-Verhandlung bisher noch nicht zu einem Ergebnis geführt haben, bei Argentinien, das das bereits 1997 abgeschlossene DBA immer noch nicht ratifiziert hat, sowie bei Ländern wie Belgien, Italien oder der Ukraine, mit denen auch in anderen Abkommensbereichen wünschbare Verbesserungen angestrebt werden.

Würde die Schweiz dieser Konvention beitreten, wäre die zentrale Frage, ob der Konvention in der Fassung von 1988 oder in der durch das Protokoll von 2010 geänderten Fassung beigetreten werden soll. Im ersteren Fall bestünde zumindest keine Verpflichtung zur rückwirkenden Anwendung in Betrugsfällen.

#### **3.3.1.2 Rechtshilfe in Steuersachen**

Im Bereich der internationalen Rechtshilfe schliesst das geltende Recht eine Zusammenarbeit bei Steuerhinterziehung aus. Dies bewog den Bundesrat im Mai 2009 zum Grundsatzentscheid, dass das Rechtshilferecht an die internationale Amtshilfe – bezüglich deren der

Bundesrat im März 2009 die Übernahme des internationalen Standards beschlossen hatte – anzupassen und die internationale Rechtshilfe mittels Staatsverträgen auf Fiskaldelikte auszuweiten sei. Damit sollte nach dem Willen des Bundesrates eine kohärente internationale Zusammenarbeit bei den Fiskaldelikten gewährleistet werden. Da sich der bilaterale Weg aber als zu langwierig erwies, weil international wenig Interesse am Vorhaben bestand, entschied sich der Bundesrat im Juni 2011 für eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen. Er beauftragte das EJPD, eine Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Fiskalvorbehalts im Rechtshilfegesetz vom 20. März 1981 (IRSG; SR 351.1.) und zur Übernahme zweier Zusatzprotokolle des Europarats vom 17. März 1978 zu den Übereinkommen über die Auslieferung und die Rechtshilfe in Strafsachen (SEV 098 und 099) ohne Fiskalvorbehalt vorzubereiten.

Ein Vorentwurf des EJPD zur Ausdehnung der Rechtshilfe bei Fiskaldelikten befindet sich momentan in der Ämterkonsultation; die Vorlage soll danach in die Vernehmlassung geschickt werden. Zentraler Punkt der Vorlage ist die Teilrevision des IRSG. Sie sieht bei Steuerdelikten die Aufhebung des Fiskalvorbehalts (Art. 3) und des Spezialitätsvorbehalts (Art. 67) sowie eine entsprechende Ergänzung der Bestimmungen über die prozessualen Zwangsmassnahmen (Art. 64) vor. Die neue Regelung soll den Staaten zugutekommen, mit denen ein neues oder revidiertes Doppelbesteuerungsabkommen nach dem OECD-Musterabkommen anwendbar ist. Zudem soll die Zusammenarbeit bei Steuerdelikten auch im Verhältnis zu den Vertragsstaaten der einschlägigen Europaratsinstrumente zulässig sein.

Die Gesetzesrevision ist mit dem Rückzug des Fiskalvorbehalts im Zweiten Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen (SR 0.353.12; SEV 098) und mit der Ratifikation des Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (SEV 099) ohne Fiskalvorbehalt gekoppelt. Mit der Übernahme dieser Zusatzprotokolle richtet die Schweiz ihre Rechtshilfepolitik auf den europäischen Standard aus.

### **3.3.1.3 Steuerdelikte als Vortat zur Geldwäscherei**

Die revidierten, am 16. Februar 2012 verabschiedeten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) sehen vor, dass «tax crimes (related to direct taxes and indirect taxes)» [Steuerdelikte in Bezug auf direkte und indirekte Steuern] künftig Vortaten zur Geldwäscherei darstellen. Bei der Umsetzung ist es den einzelnen Ländern überlassen, im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht zu bestimmen, wie diese «tax crimes» und die einzelnen Elemente zu definieren sind, die daraus «serious tax crimes» [schwere Steuerdelikte] machen. Das Eidgenössische Finanzdepartement wird dem Bundesrat in absehbarer Zeit ein Diskussionspapier zu den wichtigsten Ergebnissen der GAFI-Revision und dem weiteren Vorgehen im Hinblick auf die Umsetzung der revidierten Empfehlungen im Schweizer Recht unterbreiten. Diese Vorlage wird mit der Revision des Steuerstrafrechts sowie der Revision der Rechtshilfe in Steuersachen zu koordinieren sein.

## **3.3.2 Pflichten der Finanzinstitute**

### **3.3.2.1 Aktueller Stand**

#### **3.3.2.1.1 Sorgfaltspflichten**

Die Sorgfaltspflicht der Finanzinstitute wird in der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) konkretisiert. Die VSB basiert auf einem Vertrag zwischen der Schweizerischen Bankiervereinigung und den Mitgliedbanken. Es handelt sich bei der VSB um eine Selbstregulierung der Banken, die jedoch mit der Verbindlicherklärung durch die FINMA (FINMA-RS 08/10 Selbstregulierung als Mindeststandard vom 20. November 2008) den Charakter von rechtssatzmässigen Anordnungen erlangt hat. Mit Bezug auf

Steuerfragen statuiert Artikel 8 VSB ein Verbot der aktiven Beihilfe zu Steuerhinterziehung und ähnlichen Handlungen. Die Banken dürfen Täuschungsmanövern ihrer Vertragspartner gegenüber Behörden des In- und Auslandes, insbesondere gegenüber Steuerbehörden, weder durch unvollständige noch auf andere Weise irreführende Bescheinigungen Vorschub leisten. Verstösse gegen Artikel 8 VSB werden sanktioniert, wenn sie mit Vorsatz oder Eventualvorsatz erfolgen (Art. 11 Abs. 3 VSB). Verstösst eine Bank gegen die VSB, wird sie mit einer Konventionalstrafe von bis zu CHF 10 Mio., in Bagatellfällen mit einem Verweis geahndet (Art. 11 VSB), in schwerwiegenden oder wiederholten Fällen kann ihr die FINMA die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb wegen Nichterfüllung des Erfordernisses der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit (Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG) entziehen. Das Verbot der aktiven Beihilfe zu Steuerhinterziehung und ähnlichen Handlungen bezieht sich ausschliesslich auf Finanzinstitute, die in den Anwendungsbereich der VSB kommen, nämlich Banken und Effektenhändler (siehe Ziff. 1 zu Art. 1 VSB).

### **3.3.2.1.2 Strafrechtliche Bestimmungen**

Nebst der VSB ist das Strafrecht zu berücksichtigen. Lässt sich ein Mitarbeiter eines Finanzinstituts auf das Aufstellen von irreführenden oder unvollständigen Bescheinigungen ein, hat er sich unter Umständen wegen Urkundenfälschung nach Artikel 251 Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)<sup>9</sup> zu verantworten. Im Rahmen des Unternehmensstrafrechts kann sich unter Umständen auch das Finanzinstitut selber strafbar machen. Gemäss Artikel 102 Absatz 1 StGB ist dies der Fall, wenn in einem Unternehmen in Ausübung geschäftlicher Verrichtung im Rahmen des Unternehmenszwecks ein Verbrechen oder Vergehen begangen wird und diese Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden kann. Das Verbrechen oder Vergehen wird in solchen Fällen dem Unternehmen zugerechnet, welches mit einer Busse bis zu CHF 5 Mio. bestraft werden kann.

Beteiligt sich ein Finanzinstitut an einer Steuerhinterziehung (Art. 177 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer, DBG; 642.11 und Art. 56 Abs. 3 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, StHG; 642.14) oder an einen Steuerbetrug (Art. 186 ff. DBG, Art. 59 Abs. 3 StHG) eines Kunden zulasten des eidgenössischen oder des kantonalen Fiskus, kann es wegen Anstiftung oder Gehilfenschaft oder Mitwirkung strafrechtlich verantwortlich werden.

### **3.3.2.2 Mögliche Ausweitungen der Pflichten der Finanzinstitute**

#### **3.3.2.2.1 Sorgfaltspflicht hinsichtlich Steuerkonformität bei der Annahme von Neugeldern**

Finanzinstitute sollen bei der Annahme von Neugeldern Aspekten der Steuerkonformität vermehrt Rechnung tragen. Sie sollen, analog zu den bestehenden Pflichten im Rahmen des Geldwäschereigesetzes, die Aufnahme der Geschäftsbeziehung bzw. die Annahme be-

---

<sup>9</sup> Gemäss Art. 251 StGB (Urkundenfälschung) wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer

- in der Absicht jemandem am Vermögen oder an andern Rechten zu schädigen oder sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen,
- (a) eine Urkunde fälscht, verfälscht (Urkundenfälschung im engen Sinne), (b) die echte Unterschrift oder das echte Handzeichen eines anderen zur Herstellung einer unechten Urkunde benützt oder (c) eine rechtlich erhebliche Tatsache unrichtig beurkundet oder beurkunden lässt,
- eine Urkunde dieser Art zur Täuschung gebraucht.

stimmter Vermögenswerte verweigern, wenn sie wissen oder einen begründeten Verdacht haben, dass die Vermögenswerte unversteuert sind.

Finanzinstitute müssen auf Grund der „know your customer“-Regeln heute schon sachdienliche Informationen über ihre Kunden einholen. Es muss geprüft werden, ob die in diesem Rahmen zu erfassenden oder gegebenenfalls weitere Informationen dazu verwendet werden können, den Finanzinstituten die Identifizierung unversteueter Vermögenswerte zu erleichtern. Dabei soll analog zum Geldwäschereigesetz (vgl. zum Beispiel die Regelung für politisch exponierte Personen) ein risikobasierter Ansatz zur Anwendung gelangen. Betrifft die Geschäftsbeziehung Vermögenswerte von geringem Wert (Bagatellfälle), soll das Finanzinstitut die Gelder ohne weitere Abklärungen annehmen können.

Generell zu prüfen ist, ob das Ausmass der Sorgfaltspflichten vom Mandat, das das Finanzinstitut von seinem Kunden erhalten hat, abhängig gemacht werden soll (Finanzinstitut als reine Depotbank oder als aktiver Vermögensverwalter).

Unterschiedliche Vorgehensweisen sind denkbar. Beispielsweise könnten die Finanzinstitute aufgrund der bekannten Informationen angehalten werden, die Kunden in drei Kategorien einzuteilen:

- i. Es gibt keine Anhaltspunkte für unversteuerte Vermögenswerte oder es handelt sich um Bagatellfälle: Die Geschäftsbeziehung kann im Rahmen der üblichen Voraussetzungen aufgenommen bzw. die Vermögenswerte können angenommen werden.
- ii. Es bestehen Unklarheiten oder Anhaltspunkte, die auf möglicherweise unversteuerte Vermögenswerte hindeuten: Das Finanzinstitut verlangt diesfalls vom Kunden weitere Angaben, welche die Indizien plausibel erklären und Zweifel an der Steuerkonformität zu entkräften vermögen. Gelingt dies, können die Vermögenswerte angenommen werden; zur Absicherung kann es in diesem Fall geboten sein, zusätzlich eine Selbstdeklaration zu verlangen (vgl. Ziff. 3.3.2.2.2). Misslingt dies, sollen die Vermögenswerte nicht angenommen werden (vgl. Ziff. 3.3.2.2.3).
- iii. Es ist Wissen, Wissen müssen oder ein begründeter Verdacht hinsichtlich unversteueter Vermögenswerte gegeben: Die Geschäftsbeziehung soll nicht aufgenommen bzw. die Vermögenswerte sollen nicht angenommen werden.

Um die Einteilung in die drei Kategorien vornehmen zu können, müssten Kriterien zur Feststellung relevanter Anhaltspunkte und Verdachtsmomente gebildet und definiert werden.

Es stellen sich im Zusammenhang mit dieser Massnahme zahlreiche praktische Fragen. Zwischen der Erzielung von Einkommen und dessen Besteuerung vergehen meist Monate, oft sogar mehr als ein Jahr. Zu lösen ist somit beispielsweise die Frage, wie Finanzinstitute mit Vermögenswerten umzugehen haben, die noch gar nicht besteuert werden konnten.

### **3.3.2.2 Verpflichtung der Kunden zur Selbstdeklaration über die Erfüllung der Steuerpflicht im Wohnsitzstaat**

Die Sorgfaltspflicht der Finanzinstitute bei der Geldannahme kann allgemein, mit Ausnahmen oder in bestimmten Fällen, mit der Verpflichtung der Kunden verbunden werden, bei Aufnahme der Geschäftsbeziehung schriftlich zu erklären, dass er seinen Steuerpflichten nachgekommen ist bzw. auch in Zukunft nachkommen wird.

Gewisse Finanzinstitute in der Schweiz verlangen schon heute für komplexe Kundenbeziehungen (z.B. für Stiftungen und Trusts) eine detaillierte Deklaration des Kunden über die Herkunft der Gelder bzw. deren Legalität. Hier geht es darum, eine Verpflichtung zur Einholung der Selbstdeklaration über die Steuerkonformität unter zu definierenden Voraussetzun-

gen für sämtliche Finanzinstitute zu erlassen. Verschiedene technische und rechtliche Fragen sind zu lösen, z.B. der Umgang mit juristischen Personen sowie das Einholen der Erklärung beim wirtschaftlich Berechtigten bei Auseinanderfallen der Stellung von Kontoinhaber und wirtschaftlich Berechtigtem. Soweit es sich bei der Erklärung um eine zukunftsorientierte Aussage handelt, könnte eine Erklärung keinen Urkundencharakter erlangen. Der Kunde könnte in der Schweiz somit nicht wegen Urkundenfälschung strafrechtlich belangt werden.

Es ist sicherzustellen, dass steuerehrliche Kunden nicht wegen der durch die Selbstdeklaration entstehende Rechtsunsicherheit abgeschreckt werden. Dem kann entgegengewirkt werden, indem der Kunde erklärt, dass er die einzubringenden Vermögenswerte und die darauf erzielten Kapitaleinkünfte nach bestem Wissen und Gewissen und soweit erforderlich den zuständigen Steuerbehörden deklariert hat oder deklarieren wird.

### **3.3.2.2.3 Verhaltenspflichten der Finanzinstitute bei Wissen oder begründetem Verdacht auf un versteuerte Vermögenswerte**

Hat das Finanzinstitut schon bei Aufnahme der Geschäftsbeziehung einen begründeten Verdacht auf un versteuerte Vermögenswerte, soll die Geschäftsbeziehung nicht aufgenommen werden. Schwieriger ist die Situation, wenn sich bei einer laufenden Geschäftsbeziehung der Verdacht erhärtet, dass un versteuerte Vermögenswerte beim Finanzinstitut deponiert sind. Es muss festgelegt werden, welche Massnahmen das Finanzinstitut in diesem Fall ergreifen muss. Eine mögliche Massnahme ist der Abbruch der Geschäftsbeziehung.

Im Fall des Abbruchs der Geschäftsbeziehung müssen Regeln erarbeitet werden, wie vorzugehen ist, wenn der Kunde nicht kontaktiert werden kann oder keine Angaben macht, wohin die Vermögenswerte transferiert werden sollen. Gibt der Kunde die Transfer-Anweisungen, muss sichergestellt werden, dass diese Vermögenswerte die Schweiz verlassen.

### **3.3.2.2.4 Rechtliche Form der Sorgfaltspflichten**

Eine mögliche Ausweitung der Pflichten der Finanzinstitute kann auf verschiedene Arten erfolgen.

Die Finanzbranche kann im Rahmen der Selbstregulierung entsprechende Vorschriften erlassen. Selbstregulierungsvorschriften haben den Vorteil, dass sie praxisnah sind und rasch an sich ändernde Verhältnisse angepasst werden können. Verstösse gegen Selbstregulierungsvorschriften können mit Sanktionen belegt werden (vgl. dazu Art. 11 VSB). Voraussetzung ist allerdings, dass die Überprüfung der Einhaltung der Selbstregulierungsvorschriften als hinreichend glaubwürdig wahrgenommen wird.

Zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit von Selbstregulierungsvorschriften kann die FINMA diese als verbindlich erklären (vgl. FINMA-RS 08/10, Selbstregulierung als Mindeststandard, vom 20. November 2008). Damit erlangen solche Vorschriften verbindlichen, quasi-gesetzlichen Charakter. Ihre Einhaltung wird durch die FINMA im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit überprüft. Verstösse werden im Lichte des Gewährserfordernisses nach Bankengesetz beurteilt und gegebenenfalls sanktioniert.

### **3.3.2.3 Bewertung**

Finanzinstitute sollen bei der Geldannahme nebst Geldwäschereiaspekten auch auf die Erzielung von Steuerkonformität ausgerichtete Sorgfaltspflichten anwenden. Dies kann in den dafür vorgesehenen Fällen mit der Einführung einer Selbstdeklaration der Kunden über die Erfüllung der Steuerpflicht im Wohnsitzstaat verbunden werden. Dadurch wird bewirkt, dass bei der Entgegennahme von Geldern dem Aspekt der Steuerkonformität Rechnung getragen werden muss.

Um als glaubwürdiges Instrument anerkannt zu werden, müssen sich die Sorgfaltspflichten der Finanzinstitute und die Selbstdeklaration zu einem komplementären, in sich stimmigen Ganzen zusammenfügen. Verbunden mit den Quellensteuerabkommen und der internationalen Amtshilfe in Steuersachen ergibt sich damit ein kohärenter Gesamtansatz, der mögliche Missbräuche stark einschränkt. Mit diesem Ansatz lassen sich Steuerkonformität und Wettbewerbsfähigkeit vereinen.

## **4 Mittel zur Förderung und Sicherstellung der Steuerkonformität im Inland**

Mit der Übernahme des OECD-Standards in die staatsvertraglichen Amtshilfebestimmungen wurden die Möglichkeiten der ausländischen Steuerbehörden bezüglich Zugang zu Steuerinformationen aus der Schweiz ausgeweitet. Während bisher der Zugang bei Vorliegen einer entsprechenden DBA-Bestimmung auf Fälle von Steuerbetrug und dergleichen beschränkt war, wird künftig Amtshilfe für alle Steuerzwecke möglich sein, also auch bei Verdacht auf Steuerhinterziehung und für Veranlagungszwecke. Die Schweizer Behörden dagegen können nur bei Verdacht auf schwere Steuerwiderhandlungen oder Steuerbetrug auf Bankinformationen zugreifen. Vor dieser veränderten Ausgangslage stellt sich die Frage, ob die Zugriffsmöglichkeiten der Schweizer Behörden ebenfalls ausgeweitet werden sollten.

Die Steuermoral in der Schweiz wird im Vergleich zu anderen Staaten als hoch eingeschätzt. Gründe für diese Annahme sind die relativ tiefen Steuern, die hohe Ausgabendisziplin, die geringe Korruption, die ausgebauten Mitbestimmungsrechte der Steuerzahlenden bei den staatlichen Ausgaben und der Föderalismus. Das bestehende Dispositiv zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -betrug ist weit ausgebaut: Die in der Schweiz bestehende Nähe zwischen Steuerverwaltung und Steuerpflichtigen erlaubt es den Behörden, für die Veranlagung relevante Informationen zu erhalten. Die Steuerbehörden haben zudem umfangreiche Informationsrechte sowohl gegenüber den Steuerpflichtigen als auch gegenüber Dritten. Die Mitwirkungspflicht des Steuerpflichtigen kann mittels Bussenandrohung durchgesetzt werden, und bei Ausbleiben der nötigen Informationen können die Steuerfaktoren mit einer Ermessensveranlagung festgesetzt werden. Diese Umstände sowie ein insgesamt gutes Steuerklima bewirken eine generell hohe Erfüllung der Mitwirkungspflichten. Es haben sich aber auch einige Schwachpunkte gezeigt. Insbesondere die geltende Verrechnungssteuer hat viele Lücken und bietet Möglichkeiten zur Umgehung.

Das bisherige Steuerstrafrecht ist stark dominiert von der früheren internationalen Amtshilfepolitik (Unterscheidung Steuerbetrug / Steuerhinterziehung). Diese Abhängigkeit besteht heute nicht mehr. Das Eidgenössische Finanzdepartement prüft zurzeit eine umfassende Revision des Steuerstrafrechts. In diesem Zusammenhang soll das Dispositiv der Schweiz zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug einer Prüfung unterzogen und gegebenenfalls angepasst werden.

## **5 Fazit**

Ziel der Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz ist es, zu guten Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Schweiz beizutragen. Gute Rahmenbedingungen erhalten und fördern die Wettbewerbsfähigkeit und gewährleisten die Integrität des Finanzplatzes. Letztere ist eine Frage der Steuerkonformität und der Abwehr krimineller Gelder. Dieses Ziel kann nicht mit einer einzigen, sondern nur mit einem Bündel geeigneter Massnahmen auf verschiedenen Ebenen erreicht werden.

Jede Strategie für einen steuerkonformen Finanzplatz sollte eine Komponente der steuerlichen Regularisierung der Vergangenheit beinhalten, um (i) eine saubere Ausgangslage für die Zukunft zu schaffen und (ii) die Rechtsrisiken für den Finanzplatz einzugrenzen. Diese Vergangenheitsregularisierung stellt die *erste Ebene* dar.

Auf der *zweiten Ebene* geht es darum sicherzustellen, dass in Zukunft Kapitaleinkünfte der Kunden versteuert werden. Dabei ist zu bedenken, dass kein System eine absolut richtige und lückenlose Besteuerung zu gewährleisten vermag. Die Strategie soll daher so konkretisiert werden, dass das Potenzial für Missbräuche und Schlupflöcher möglichst gering gehalten wird. Gleichzeitig müssen wichtige Rechtsgrundsätze wie der Datenschutz und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz sowie Effizienzüberlegungen berücksichtigt werden. Dabei stehen drei Massnahmen im Vordergrund:

- I. Internationale Quellensteuerabkommen als effektives Mittel, Steuerpflichtige unter Wahrung des Schutzes ihrer Privatsphäre gemäss den Regeln ihres Wohnsitzstaates zu besteuern. Trotz zum Teil noch nicht vollständig gelöster Fragen findet dieser Ansatz internationales Interesse und wird vom Bundesrat auch über die schon ausgehandelten Abkommen mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich hinaus weiterverfolgt.
- II. Verbesserte Amts- und Rechtshilfe gemäss internationalen Standards. Die entsprechenden Standards werden insbesondere in Doppelbesteuerungsabkommen verankert. Im neuen Steueramtshilfegesetz, das sich zurzeit in parlamentarischer Behandlung befindet, wird die Umsetzung dieser Abkommen weiter konkretisiert. Bei der Bekämpfung der Geldwäscherei sollen künftig schwere Steuerdelikte als Vortat berücksichtigt werden.
- III. Verstärkte Sorgfaltspflichten der Finanzinstitute bei der Entgegennahme steuerlich deklarerter Gelder. Geeignet wäre eine Einteilung in drei Kategorien, die unterschiedliche Folgen nach sich ziehen: (i) Bagatellfälle und Fälle ohne Anhaltspunkte für unversteuerte Vermögenswerte, (ii) Fälle mit Unklarheiten oder Anhaltspunkten, die auf möglicherweise unversteuerte Vermögenswerte hindeuten, und (iii) Wissen, Wissen müssen oder begründeter Verdacht hinsichtlich unversteueter Vermögenswerte.

Bei der internationalen Quellensteuer (I) erhebt die Schweiz quasi stellvertretend für den Partnerstaat die Steuer im definierten Bereich der Kapitaleinkünfte. Diese Massnahme hat einen flächendeckenden Anspruch und ist staatsvertraglich abgesichert.

Das zweite Massnahmenbündel (II) wirkt reaktiv auf der Grundlage ausländischer Ersuchen oder im Geldwäschereibereich durch Meldung bei vermuteter Unregelmässigkeit. Dieses Vorgehen dient der Überprüfung und der Bekämpfung von Missbräuchen.

Sorgfalts- und Verhaltenspflichten der Finanzinstitute (III) bei der Entgegennahme und Verwaltung von Geldern stellen eine komplementäre Massnahme dar. Diese setzen direkt bei der Kundenbeziehung an, um die Steuerkonformität zu fördern.

Im Ergebnis lässt sich Folgendes festhalten:

- Die dargelegten Massnahmen entsprechen einer konsequenten und glaubwürdigen Umsetzung der Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz. Ein kombinierter Ansatz von Sorgfaltspflichtmassnahmen, Quellenbesteuerung und internationaler Zusammenarbeit in Steuersachen ist am besten geeignet, das Interesse der Kunden am Schutz ihrer Privatsphäre und den Anspruch der Staaten auf die Besteuerung ihrer Steuerpflichtigen in Einklang zu bringen.

- Damit kann das Ziel erreicht werden, für einen wettbewerbsfähigen und integren Finanzplatz gute Rahmenbedingungen zu schaffen, die international Akzeptanz finden. So hat der Finanzplatz gute Voraussetzungen, mit hoher Dienstleistungsqualität weiterhin in bedeutendem Ausmass zum Wohlstand in der Schweiz beizutragen.
- Bis im September 2012 soll das Eidgenössische Finanzdepartement dem Bundesrat auf der Grundlage des vorliegenden Diskussionspapiers konkrete Schritte zur weiteren Umsetzung vorlegen.