

Informationsaustausch hat sich weltweit etabliert

Nach der Wirtschaftskrise von 2007 wurde dem Bankgeheimnis weltweit der Kampf angesagt. Die entschlossene Zusammenarbeit auf Regierungsebene führte zehn Jahre später zum Automatischen Informationsaustausch. *Pascal Saint-Amans*

Abstract Verbindliche internationale Standards zum obligatorischen Austausch von Steuer- und Finanzdaten sind heute selbstverständlich. Noch vor 20 Jahren galt eine solche Regelung jedoch als utopisch. Skandale um Steuervermeidungen und der immer lautere Ruf nach mehr Transparenz im Steuerbereich führten dazu, dass sich der «Informationsaustausch auf Ersuchen» und der «Automatische Informationsaustausch» (AIA) international durchsetzten. Die Hauptimpulse gingen dabei von der G-20 und der OECD aus. Die Evaluationen zum Informationsaustausch auf Ersuchen zeichnen ein insgesamt positives Bild. Künftig soll nun kontrolliert werden, ob auch der AIA wirksam umgesetzt wird.

Seit 1996 räumt die G-7 dem Kampf gegen Steuervermeidung einen hohen Stellenwert ein. Die sieben Industriestaaten beauftragten damals die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), entsprechende Empfehlungen zu erarbeiten.

Im 1998 veröffentlichten Bericht «Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue» skizzierte die OECD zwei Konzepte: das «Vorzugssteuerregime» und die «Steueroase» – zwei Konzepte, die bis anhin rechtlich nicht klar umrissen waren. Gemäss der OECD-Definition, die zumindest unter den Mitgliedsstaaten konsensfähig war, weist eine Steueroase folgende vier Kriterien auf: keine oder niedrige Steuern; kein Informationsaustausch bezüglich der Empfänger von Einkommen oder Eigentümer von Vermögenswerten; keine oder zu wenig transparente Informationen zum Steuersystem; keine reale Wirtschaftstätigkeit.

Im Jahr 2000 erstellte die OECD eine Liste mit 35 Steueroasen – darauf fanden sich etwa das Fürstentum Liechtenstein und Panama, jedoch nicht die Schweiz. In der Folge erhöhten die Grossmächte den Druck auf diese Staaten und Territorien. Die betroffenen Länder kriti-

sierten, die Liste sei undurchsichtig; man werde gegenüber Finanzplätzen, die nicht auf der Liste erschienen, diskriminiert.

Zusammenarbeit statt Strafe

Danach erfolgte eine Strategieänderung: Statt auf Sanktionen setzte die OECD nun auf die Zusammenarbeit mit allen Akteuren. In einer neu geschaffenen Gruppe konnten sich die betroffenen Länder mit den OECD-Staaten austauschen. Doch nun folgte ein zähes Ringen: Während einige Staaten konkrete Fortschritte forderten, wollten andere zuerst gleiche Spielregeln für alle.

Richtig ins Rollen kam der Stein mit der Finanzkrise 2007, dem wachsenden Interesse der Medien an Steuerfragen und dem Konkurs der US-Bank Lehman Brothers im Herbst 2008. Der Entschluss zu handeln fiel auf politischer Ebene: Die Staats- und Regierungschefs, die sich am 15. November 2008 erstmals im Rahmen der G-20 trafen, setzten den Kampf gegen Steuervermeidung oben auf ihre Agenda. Die G-20-Staaten waren jetzt bereit, gezielte Massnahmen zur Bekämpfung des Bankgeheimnisses in Steuerfragen zu ergreifen.

Im September 2009 gründete die OECD das «Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes» (Global Forum). Dieses erarbeitete nun einen neuen Standard für den Informationsaustausch. Parallel dazu veröffentlicht die OECD seither regelmässig einen Fortschrittsbericht. Darin listet sie beispielsweise die Länder auf, welche den Standard bereits anwenden und welche sich dazu verpflichtet haben (unter anderem die Schweiz). Der Fortschrittsbericht übt Druck

auf die Länder aus, weitere Schritte in Richtung Transparenz zu unternehmen. Darüber hinaus macht der Bericht die Welt – und insbesondere die G-20-Staaten – auf unkooperative Länder aufmerksam, die so Bemühungen der übrigen gefährden.

Wo stehen wir zehn Jahre später?

Dem Global Forum gehören heute 154 gleichberechtigte Mitgliedsländer an – darunter die Schweiz. Das Global Forum stellt die Umsetzung der beiden Standards «Automatischer Informationsaustausches über Finanzkonten» (AIA) und «Informationsaustausch auf Ersuchen» sicher. Beim Informationsaustausch auf Ersuchen hat das Global Forum dazu im Jahr 2010 einen Peer-Review-Mechanismus eingeführt. Das heisst, die Mitgliedsländer begutachten sich gegenseitig.

Als dynamischer Standard beinhaltet der Informationsaustausch auf Ersuchen zehn Grundsätze zur Bereitstellung von Informationen (zum rechtlichen und wirtschaftlichen Eigentum und zu Buchführungs- und Bankinformationen). Seit einer Revision im Jahr 2016 müssen auch Informationen zu den effektiven Empfängern der Einrichtungen und Bankkonten verfügbar sein. Im Rahmen der Peer-Reviews können Länder identifiziert werden, die den Standard nicht ausreichend oder nicht korrekt umgesetzt haben, aber auch solche, die Fortschritte erzielt haben.

Die Bilanz fällt positiv aus: Mehr als 90 Prozent der aktuellen Bewertungen sind zufriedenstellend («konform» oder «im Wesentlichen konform»). Dies zeigt, dass echte Fortschritte erzielt wurden. Die Schweiz erhielt im ersten Zyklus von 2015 die Note «im Wesentlichen konform». Ab 2011 hatte sie einen Prozess mit bedeutenden Änderungen ihres Rechtssystems eingeleitet, um den Zugang zu Bankinformationen zu gewährleisten.

Steuereinnahmen von 95 Milliarden Euro

Wirksam umgesetzt wurde auch der AIA-Standard. Dieser globale Standard, den die OECD im Jahr 2014 der G-20 vorlegte, verlangt einen jähr-

lichen automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten von Nichtgebietsansässigen zwischen den Steuerbehörden der betreffenden Länder. Er kommt für alle Mitgliedsländer des Global Forum zur Anwendung, die sich verpflichtet haben, ihren ersten Informationsaustausch ab 2017 oder 2018 durchzuführen, mit Ausnahme der Entwicklungsländer ohne Finanzzentrum.

Die erzielten Ergebnisse sind bemerkenswert: Allein 2018 wurden weltweit 4500 bilaterale Automatische Informationsaustausche durchgeführt. Ausserdem führten Selbstanzeigen im Vorfeld des Systemwechsels zu über 95 Milliarden Euro an gemeldeten Steuern, die nun in ihre Staatskassen fliessen.

Bis heute haben 92 Länder Informationen über Finanzkonten ausgetauscht. Auch die Schweiz hat 2018 erstmals Informationen über fast 2 Millionen Bankkonten von Nichtgebietsansässigen kommuniziert. Die Angaben stammen von 7000 schweizerischen Finanzinstituten wie Banken oder Fonds.¹

Kriterien für Steuertransparenz verschärft

Die Anwendung von Standards zur Steuertransparenz muss so breit wie möglich erfolgen. Sonst besteht die Gefahr, dass Vermögen in Länder mit einer lockeren Handhabung verlagert wird. Zu diesem Zweck haben die G-20-Finanzminister die OECD beauftragt, eine neue Liste mit Staaten zu erstellen, die sich im Steuerbereich nicht kooperativ zeigen.

Im Jahr 2016 wurden entsprechende objektive Kriterien festgelegt: Erstens muss eine Einstufung als mindestens «im Wesentlichen konform» mit dem Standard zum Informationsaustausch auf Ersuchen vorliegen. Zweitens muss sich der Staat verpflichtet haben, den Automatischen Informationsaustausch einzurichten. Und drittens muss er das Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen unterzeichnet haben, damit unter anderem die Informationen mit allen Unterzeichnerstaaten ausgetauscht werden können.² Im Jahr 2017 wurde aufgrund dieser Kriterien lediglich ein Territorium (Trinidad und Tobago) als nicht kooperativ eingestuft.

¹ ESTV (2018). Erstmaliger Informationsaustausch zu rund 2 Millionen Finanzkonten, Medienmitteilung vom 5. Oktober 2018.

² Am 30. April 2019 hatten 128 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet.

Einstige «Steuroasen» wie Panama machen inzwischen beim Automatischen Informationsaustausch (AIA) mit Finanzdistrikt von Panama-Stadt.



Die G-20 beauftragte die OECD, diese Kriterien zu verschärfen. Dadurch sollen Staaten ermutigt werden, weitere Fortschritte zu erzielen; zudem gelten die gleichen Spielregeln für alle. Seit 2018 reicht es nicht mehr, wenn sich ein Land lediglich zum AIA verpflichtet – sondern es muss diesen nun auch tatsächlich durchführen. Darüber hinaus muss es auch das Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen ratifizieren (und nicht mehr nur unterzeichnen) und ein genügend breites Netz von bilateralen Übereinkommen haben, die den Informationsaustausch ermöglichen. OECD-Generalsekretär Angel Gurría teilte der G-20 Anfang Juni mit, welche 15 Hoheitsgebiete nicht konform mit den Transparenzstandards sind (nach Redaktionsschluss).³

Wichtig ist, dass alle Staaten – auch die Entwicklungsländer – von den internationalen Anstrengungen profitieren. Die OECD unterstützt Entwicklungsländer mit entsprechenden Programmen, die durch großzügige freiwillige Beiträge gewisser Länder finanziert werden, unter anderem der Schweiz.

Noch nicht am Ziel

Es ist heute weitgehend unbestritten: Transparenzstandards und die Bekämpfung von Steuervermeidung sind wichtig und notwendig. Die wirksame weltweite Umsetzung der beiden

OECD-Standards hat für die G-20 deshalb weiterhin einen prioritären Stellenwert.

Was die Schweiz anbelangt, so sind die Fortschritte beachtlich: Sie hält die neuen Regeln ein und beteiligt sich aktiv an den Arbeiten des Global Forum. Dennoch sind die Arbeiten der OECD hin zu mehr Transparenz noch nicht abgeschlossen.

An seiner Plenarsitzung im Jahr 2018 hat das Global Forum die nächsten Schritte festgelegt. Beispielsweise soll kontrolliert werden, ob der Automatische Informationsaustausch tatsächlich umgesetzt wird. Die ersten Peer-Reviews zu diesem Standard sind für 2020 geplant. Gleichzeitig werden die Begutachtungen zur Konformität der Länder mit dem Standard zum Informationsaustausch auf Ersuchen fortgeführt. Ziel ist es, die Kriterien und die Liste regelmäßig zu aktualisieren und so die Staaten kontinuierlich zu mehr Transparenz zu bewegen.

³ Eine Liste dieser Hoheitsgebiete findet sich unter www.oecd.org.



Pascal Saint-Amans

Direktor des Zentrums für Steuerpolitik und -verwaltung, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Paris