

Der OECD-Standard: Zustandekommen und Bedeutung für die Schweiz

Am 13. März 2009 hat der Bundesrat entschieden, den OECD-Standard zum Informationsaustausch in Steuerfragen vollumfänglich zu übernehmen. Eine Woche später, am 20. März, hat die Schweiz die OECD offiziell darüber in Kenntnis gesetzt, dass sie den bisherigen Vorbehalt zu Artikel 26 des OECD-Musterabkommens preisgibt. Damit änderte sie innerhalb weniger Tage ihre während langer Zeit verfolgte Politik, die nicht wenige für unverrückbar hielten. Der folgende Artikel beleuchtet die Hintergründe dieses Wechsels und was der OECD-Standard für die Schweiz bedeutet.¹

¹ In diesem Artikel bringt der Autor seine persönliche Meinung und Auslegung zum Ausdruck, die nicht unbedingt der Ansicht der OECD oder der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten entsprechen.



Am 2. April 2009 brachten die im Excel-Zentrum in London (Abbildung) versammelten G20-Staaten ihre Entschlossenheit zum Ausdruck, gegen nicht kooperative Rechtsordnungen vorzugehen. Zwei Wochen zuvor hatte der Bundesrat bekannt gegeben, dass die Schweiz den OECD-Standard für den Informationsaustausch in Steuerfragen übernehme.

Bild: Keystone

Der Kurswechsel der Schweizer Regierung erfolgte unter starkem Druck der internationalen Staatengemeinschaft. In der Erklärung der G20, die sie anlässlich ihres Gipfels vom 2. April 2009 in London veröffentlichte, manifestiert sich dieser Druck. Darin brachten die Staats- und Regierungschefs ihre Entschlossenheit zum Ausdruck, gegen nicht kooperative Staaten vorzugehen. Im Anhang zur Erklärung wurden die Sanktionen aufgeführt, die notfalls angewendet werden sollen.

Eingesetzt hat dieser internationale Druck bereits im Februar 2008 im Zusammenhang mit dem Skandal in Liechtenstein. Vor diesem Hintergrund hatten der deutsche Finanzminister Peer Steinbrück und der französische Budgetminister Éric Woerth beschlossen, ein Treffen zu Fragen des Informationsaustauschs in Steuerfragen durchzuführen. Am Treffen, das am 21. Oktober 2008 in Paris stattfand, nahmen 17 Delegationen teil, davon elf auf Ministerebene. Bereits im Juli 2008 hatten die G8-Staaten eine Erklärung veröffentlicht, in der sie verlangten, dass der OECD-Standard unverzüglich angewendet

werde. Ausserdem forderten die G8-Staaten die OECD auf, innerhalb von zwei Jahren einen entsprechenden Bericht zu erarbeiten. Im gleichen Zeitraum setzte die US-amerikanische Steuerbehörde ihre Untersuchung zur UBS fort. Auf politischer Ebene kam es zum Machtwechsel in Washington: Senator Barack Obama, einer der Urheber des Gesetzesentwurfs für den «Stop Tax Haven Abuse Act», wurde zum US-Präsidenten gewählt. All dies deutete auf eine voraussichtliche Verhärtung der US-amerikanischen Position zur Frage der Amtshilfe in Steuersachen hin.

Mit dem Ausbruch der Finanzkrise wurde der politische Druck weltweit nochmals verstärkt. Die Toleranz bei Mängeln im Bereich der Amtshilfe in Steuersachen hat stark abgenommen, wie auch der OECD-Generalsekretär gegenüber den Schweizer Behörden verschiedentlich erklärte.

Der Ausgangspunkt: OECD-Bericht von 1998

Die Arbeiten zur Frage des schädlichen Steuerwettbewerbs wurden 1996 anlässlich



Pascal Saint-Amans
Leiter der Division pour la coopération et la concurrence fiscale, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Paris

des G7-Gipfels in Lyon aufgenommen, an dem die OECD einen entsprechenden Auftrag erhielt. Der *OECD-Bericht aus dem Jahre 1998* thematisierte Steuersysteme, welche innerhalb der OECD eine Umgehung der Unternehmensbesteuerung ermöglichen, aber auch das Problem der Steuerparadiese. Zudem wurden Kriterien zur Erkennung von potenziell schädlichen Verhältnissen sowie die einer Peer Review unterzogene Methode zu deren Beseitigung entwickelt. Ebenso wurde eine Definition für Steueroasen vorgeschlagen, die zum ersten Mal einen technischen Ansatz für ein Thema ermöglichte, das noch oft mit realitätsfernen Vorstellungen verbunden war. Schliesslich wurden darin mögliche Retorsionsmassnahmen skizziert, welche die OECD-Mitgliedstaaten, die sich als Opfer von schädlichem Steuerwettbewerb betrachten, zum Schutz ihrer Steuereinnahmen ergreifen könnten. Die Schweiz beschloss, sich – wie Österreich, Belgien und Luxemburg – weder am Bericht noch am gesamten Projekt zu beteiligen.

Die Umsetzung der Massnahmen im ersten Teil des Projekts erfolgte rasch: Bis 2004 wurden 46 der 47 potenziell schädlichen Regelungen geändert oder beseitigt. Verblieben ist noch die luxemburgische Regelung zu den Holdinggesellschaften aus dem Jahr 1929, die gemäss Entscheid der Europäischen Kommission bis Ende 2009 aufgehoben werden muss, weil sie gegen die Bestimmungen zu den staatlichen Beihilfen verstösse.

Hinsichtlich der Steuerparadiese schlug der Bericht eine Definition vor, die auf vier kumulativen Kriterien beruht:

- keine oder unbedeutende Steuern. Dieses Kriterium ist eine der unabdingbaren Voraussetzungen, damit ein Staat als Steuerparadies eingestuft werden kann;
- kein wirklicher Informationsaustausch;
- keine Transparenz;
- keine substanziellen Aktivitäten.

Auf Grundlage des Berichts und in Anwendung der Kriterien eruierte die OECD 41 Staaten, die der Definition Steuerparadies entsprechen. Im Jahr 2000 wurden 35 dieser Steuerparadiese von der OECD aufgelistet. Ab 2001 wurde mit den betreffenden Staaten eine Amtshilfe in Steuer-sachen angestrebt. Diese wurden aufgefordert, die entwickelten Grundsätze bezüglich Transparenz und Informationsaustausch anzuwenden. Jene Staaten, die es ablehnten, wurden in der Folge auf die Liste der nicht kooperativen Steuerparadiese gesetzt. Von den zu Beginn sieben Staaten auf dieser Liste sind mittlerweile nur noch drei übrig geblieben: Andorra, Liechtenstein und Monaco.

Schaffung des Weltforums zu Steuerfragen

Gleichzeitig schuf die OECD ein Weltforum zu Steuerfragen (Global Forum on Taxation), das zum Weltforum über Transparenz und Informationsaustausch in Steuerfragen weiterentwickelt wurde. Mit der Schaffung des Forums ging es darum, möglichst eingehend über die Themen diskutieren zu können. Die Steuerparadiese, die sich zur Anwendung des OECD-Standards verpflichteten, wurden Mitglieder des Forums. Später wurden weitere Staaten dazu eingeladen, sich an den betreffenden Arbeiten zu beteiligen. Im Jahr 2005 trafen sich die Vertreter von 55 Staaten in Melbourne. Die Schweiz nahm als Gast an diesem Treffen teil, an dem sich China, Macao und Hongkong zur Anwendung des OECD-Standards verpflichteten.

Das Weltforum bildet eine einzigartige Plattform für den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den OECD-Mitgliedstaaten und anderen Staaten, speziell jenen, die im Jahr 2000 als Steuerparadiese definiert wurden. Im Rahmen des Forums sollen gemeinsam Standards für den Informationsaustausch und die Transparenz erarbeitet werden. Seit 2006 überprüft das Forum jährlich die Einhaltung des OECD-Standards. Ursprünglich umfasste es die OECD-Mitgliedstaaten und die Steuerparadiese, die sich zur Anwendung des OECD-Standards verpflichtet hatten. Später wurde es auf alle interessierten Staaten erweitert, so dass ihm im Jahr 2008 insgesamt 84 Länder angehörten. Das Weltforum erteilte einer Arbeitsgruppe den Auftrag, alle Optionen für die Entwicklung von angemessenen Spielregeln zu prüfen und die besten auszuwählen. Diese Arbeitsgruppe trat 2008 mehrmals zusammen und kam überein, den Schwerpunkt neu auf die effektive Einhaltung des OECD-Standards zu legen und nicht auf die deklamatorischen Absichten der Staaten.

Der OECD-Standard in Steuerfragen

Der im Rahmen des Weltforums erarbeitete OECD-Standard bezieht sich auf die Transparenz und den Informationsaustausch. Damit soll gewährleistet werden, dass die Steuerbehörden Zugang zu den Informationen über Vermögenswerte und Einkünfte von Personen im betreffenden Land haben, aber auch über Vermögenswerte, die in ein Unternehmen oder im Treuhandverhältnis eingebracht wurden. Selbstverständlich müssen alle Rechtssubjekte ihre Geschäftsbücher während einer bestimmten Mindestdauer

aufbewahren. Der Informationsaustausch erfolgt mit Hilfe von zwei Instrumenten: dem im Jahr 2002 verabschiedeten *Musterabkommen über den Informationsaustausch* und dem im Jahr 2004 geänderten und im Jahr 2005 veröffentlichten Artikel 26 des *OECD-Musterabkommens*.

In diesen beiden Rechtsgrundlagen ist vorgesehen, dass der Informationsaustausch nur auf Antrag und unter der Voraussetzung erfolgt, dass diese für die Anwendung des OECD-Standards und für die Steuerverwaltung des ersuchenden Staates massgebend ist. Der Standard lässt keine unbestimmten Nachforschungen ohne Belege («Fishing Expeditions») zu und damit keine ungenauen oder zufallsbedingten Gesuche, deren voraussichtliche Stichhaltigkeit nicht erwiesen ist. Für das Einreichen eines Gesuchs ist kein Beweis für einen Betrug oder einen Betrugsverdacht erforderlich. Umgekehrt kann von einem Partner des Abkommens nicht verlangt werden, dass er eine Liste mit den Bankkonten der im ersuchenden Staat wohnhaften Personen aushändigt. Aber allein die Tatsache, dass die Information im Besitz einer Bank, eines Treuhänders oder eines Finanzinstituts ist, darf kein Hindernis für deren Bekanntgabe sein, sofern ein voraussichtlich massgebendes Gesuch eingereicht wird. Fälschlicherweise wird oft behauptet, dieser Standard sei gleichbedeutend mit dem Ende des Bankgeheimnisses: Das Bankgeheimnis ist ein wesentlicher Grundsatz für den Schutz der Privatsphäre und die Wahrung der Vertraulichkeit. Der Standard verlangt lediglich eine eng umrissene Ausnahme des Bankgeheimnisses, die dazu beitragen soll, Straftaten oder Steuerbetrug aufzudecken. Die Verwaltungsbehörde des ersuchten Staates muss auf die betreffenden Informationen – d.h. auch auf Bankdaten – zugreifen, diese erfassen und an die Verwaltungsbehörden des ersuchenden Staates weiterleiten können, sofern das Gesuch den Anforderungen des Standards entspricht. Dasselbe gilt für die wirtschaftlich Berechtigten von Trusts und anderen Treuhandverhältnissen.

Der Informationsaustausch selbst ist klar abgegrenzt, damit die Vertraulichkeit der Informationen gewahrt bleibt: Diese dürfen nur zum ersuchten Zweck verwendet werden. Das Steuergeheimnis, von dem noch weniger Ausnahmen bestehen als vom Bankgeheimnis, bietet Gewähr für den Schutz der Informationen. Dessen Verletzung durch Steuerbeamte zieht hohe Gefängnisstrafen nach sich. Der Austausch der Informationen wird in einem praktisch diplomatischen Rahmen durchgeführt, da er ausschliesslich zwischen den zuständigen Behörden erfolgt. Diese filtern den ein- und ausgehenden Informati-

onsfluss, um die Qualität der ausgetauschten Daten zu gewährleisten.

Abgesehen von der Frage des Bankgeheimnisses sieht der Standard die Aufhebung des Erfordernisses vor, dass die angeforderten Informationen für die inländische Steuer von Belang sein müssen («Domestic Tax Interest Requirement»). Dieses Erfordernis stellt in Bezug auf den Informationsaustausch ein weiteres technisches Hindernis dar. Gemäss diesem Grundsatz erhält eine Steuerverwaltung nur Zugang zu den Informationen, wenn diese für die Veranlagung ihrer eigenen Steuern von Nutzen sind. Wenn beispielsweise Offshore-Aktivitäten von der Besteuerung ausgenommen sind, kann die Steuerverwaltung unter keinen Umständen auf die entsprechenden Informationen zugreifen und demzufolge diese Informationen auch nicht austauschen. Die steuertechnischen Voraussetzungen sind unterschiedlich; doch es besteht in allen Fällen eine beträchtliche Einschränkung des Informationsaustausches. Dies ist gegenwärtig etwa bei Hongkong und Singapur der Fall. Der OECD-Standard verlangt, dass das Erfordernis der Bedeutung für die inländische Steuer aufgehoben wird.

Dieser Standard erlangte rasch universalen Charakter. Die G7 hat dessen Relevanz wiederholt bekräftigt, ebenso die G20 ab 2004 an einem Treffen der Finanzminister mit den Zentralbankpräsidenten. Im Oktober 2008 übernahm die Expertenkommission für internationale Zusammenarbeit in Steuersachen der UNO, der auch ein Schweizer Mitglied angehört, diesen Standard und integrierte ihn in den neuen Artikel 26 des *Musterabkommens* der Vereinten Nationen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung.

Abgesehen von diesen technischen Aspekten gilt ein einfacher Grundsatz: Mit der – zur Wahrung der Vertraulichkeit klar begrenzten – Amtshilfe in Steuersachen soll verhindert werden, dass Steuerpflichtige die Globalisierung missbrauchen, indem sie Vermögenswerte oder Einkünfte gegenüber ihrem Wohnsitzland nicht deklarieren und diese in Staaten leiten, die keine entsprechende Amtshilfe leisten. Praktisch alle Staaten betrachten das Verheimlichen von im Ausland erzielten Einkünften als Betrug. Sie erwarten daher von ihren Partnern Unterstützung bei der Bekämpfung solcher strafbarer Handlungen. Angesichts der strapazierten Staatsfinanzen im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise erhält diese Frage zweifellos besondere Brisanz.

Was ändert sich für die Schweiz?

Mit der Mitteilung an die OECD über die Preisgabe des Vorbehalts zu Artikel 26 des

OECD-Musterabkommens hat die Schweiz signalisiert, dass sie bereit ist, mit ihren Vertragspartnern Abkommen zum Informationsaustausch abzuschliessen, die dem Standard entsprechen. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der anlaufenden Revisionen der bestehenden Abkommen. Auch muss das innerstaatliche Recht entsprechend angepasst werden, wobei die Modalitäten von den Behörden festzulegen sind.

Mit diesem Schritt schloss sich die Schweiz all ihren OECD-Partnern an. Bei Informationen, die nicht mit Bankdaten zusammenhängen, praktizierte sie bereits zuvor den Informationsaustausch auf ein Geschicht hin. In der Praxis bedeutet der angekündigte Wechsel keinen so grossen Einschnitt, wie es manche glauben lassen wollen. Der Entscheidung muss vor allem auch im Kontext der allgemeinen Entwicklung gesehen werden, welche von den Treffen der Finanzminister vom 14. März 2009 und der Staats- und Regierungschefs vom 2. April der G20 ausgelöst wurde. So kündigte Singapur, das bislang die Übernahme des OECD-Standards stets abgelehnt hatte, am 10. Februar an, künftig den Standard anwenden zu wollen. Am 3. März haben die Behörden von Singapur verkündet, dass sie die innerstaatlichen Bestimmungen bis Mitte des Jahres anpassen würden. Am 25. Februar liess Hongkong verlauten, dass die Regierung dem Parlament bis Juni dieses Jahres einen Gesetzesentwurf vorlegen werde. Weitere Zusagen von Steuerparadiesen (Andorra und Liechtenstein) und von bedeutenden Finanzplätzen (Schweiz und Luxemburg) folgten Schlag auf Schlag.

Da alle Finanzplätze weltweit beschlossen haben, sich in die gleiche Richtung zu entwickeln, sind die Kosten für die Schweizer Wirtschaft begrenzt. Trotzdem ist ein solcher Schritt mit gewissen Kosten verbunden. Von fairen Spielregeln profitieren in erster Linie die Finanzzentren mit dem grössten Know-how, d.h. jene Finanzplätze, die seit langem qualitativ hoch stehende Dienstleistungen anbieten und hauptsächlich auf der Qualität der Produkte und der Mitarbeitenden beruhen. Die Schweiz hat somit in Bezug auf die angekündigte Änderung überhaupt nichts zu befürchten.

Welche Bedeutung hat die «Liste»?

Mit der anlässlich des G20-Gipfels veröffentlichten Erklärung vom 2. April 2009 brachten die G20-Staaten ihre Absicht zum Ausdruck, bei Bedarf gegen nicht kooperative Staaten mit entsprechenden Sanktionen vorzugehen, um ihre öffentlichen Finanzen und ihre Finanzsysteme zu schützen. In einem Anhang zu dieser Erklärung werden

einige der vorgesehenen Retorsionsmassnahmen erläutert (u.a. Nichtabzugsfähigkeit von Zahlungen an Gesellschaften mit Sitz in nicht kooperativen Rechtsordnungen, umfangreichere Deklarationspflichten).

Im Bereich der Steuern verweist die Erklärung auf die von der OECD veröffentlichte Liste der Staaten, die vom Weltforum hinsichtlich des Standards für den Informationsaustausch beurteilt worden sind. Mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln war die OECD in der Lage, jede der 84 vom Weltforum evaluierten Rechtsordnungen hinsichtlich der Anwendung des Standards zu positionieren und veröffentlichte – in Zusammenarbeit mit der G20 – einen Bericht über die erzielten Fortschritte dieser Rechtsordnungen. Da die Priorität seit mehreren Jahren auf der Anwendung – und nicht nur auf der Verpflichtung zum Informationsaustausch – des Standards lag, unterschied der Bericht zwischen Staaten, die nur eine entsprechende Verpflichtung eingegangen sind, und solchen, die den Standard bereits substantiell anwenden. Die Schweiz, Singapur, Luxemburg und einige weitere Staaten gehören zur ersten Gruppe. Die OECD unterschied klar zwischen Steuerparadiesen, die ebenfalls eine solche Verpflichtung eingegangen sind, ohne sie jemals in der Praxis zu erfüllen, und der ersten Gruppe: Die Schweiz ist kein Steuerparadies und war nie eines.

Fazit

Am 13. März 2009 traf der Bundesrat eine schwierige Entscheidung, die jedoch unumgänglich geworden war. Innerhalb des Landes löste dieser Entscheidung zwar starke Emotionen aus; doch gleichzeitig wurde er weltweit als wesentlicher Fortschritt begrüsst. Die Schweiz muss nun der eingegangenen Verpflichtung in der Praxis mit der Seriosität und Methodik nachkommen, auf denen ihr weltweites Ansehen beruht. Im Gegensatz zu gewissen Mutmassungen und allzu raschen Analysen kann sie aus dieser Änderung substantielle Vorteile ziehen. Die OECD, das Weltforum und die G20 werden dafür sorgen, dass alle Akteure die Spielregeln einhalten, zu denen sie sich verpflichtet haben. Die Schweiz wird die Kunden ihrer Finanzindustrie zweifellos von der Qualität der angebotenen Dienstleistungen und von der Vertraulichkeit der Kundenbeziehungen überzeugen können. Letztere ist noch besser gewährleistet, wenn die Finanzdienstleister in steuerlicher Hinsicht keinem Verdacht mehr ausgesetzt sind. ■