Entwurf vom 28.8.2003

Internes Positionspapier der SVP-Arbeitsgruppe „zur Stärkung des Bankkundengeheimnisses“

Schweizer Bankkundengeheimnis

Inhalt: **Seite**

1. Das Bankkundengeheimnis 2
2. Privatsphäre wird durch die Verfassung garantiert 2
3. Kodifizierung des Bankkundengeheimnisses 2
4. Rechtliche Verankerung des Bankkundengeheimnisses 3
5. In- und ausländische Angriffe auf das Schweizer Bankkundengeheimnis 4
6. Geldwäscherei, Potentatengelder, Steuerbetrug und Steuerhinterziehung 6
7. Aufsicht über den Schweizer Finanzsektor 7
8. Bankkundengeheimnis und Verrechnungssteuer bilden eine Einheit 10
9. Zahlstellensteuer und Meldeverfahren der EU 11
10. Die Dossiers Betrugsbekämpfung und Schengen/Dublin 16
11. Qualified Intermediary Withholding Agreement (QIA) mit den USA 17
12. Die OECD und der unlautere Steuerwettbewerb 19
13. Schlussfolgerungen 23
14. Forderungen der SVP Arbeitsgruppe „zur Stärkung des Bankkundengeheimnisses“ 24

Die SVP ist über die schrittweise Preisgabe des in der Verfassung garantierten Schutzes der Privatsphäre besorgt. Die politischen Erpressungen seitens der EU und der OECD werden von unserer Regierung fast widerstandslos hingenommen. Die bilateralen Verhandlungen II mit der EU stellen das Bankkundengeheimnis in vier Dossiers (Zahlstellensteuer, Betrugsbekämpfung, Schengen/Dublin, Dienstleistungen) zur Diskussion. Die Ausdehnung der EU-Steuerhoheit auf souveräne Staaten wie die Schweiz ist ebenso abzulehnen wie die vollständige Auskunftspflicht Privater und von Unternehmen gegenüber ausländischen Behörden. Die Vertraulichkeit bei solchen Auskünften ist nicht garantiert und anstelle von Schweizer Gerichten werden zusehends ausländische Instanzen zuständig sein.

Es geht vor allem im Falle der Begehren der OECD nicht nur um den Finanzplatz Schweiz, sondern um den Wirtschaftsstandort generell. Ohne Schutz von Geschäftsgeheimnissen und Rechtssicherheit kann sich eine Wirtschaft nicht entwickeln und die Schweiz dürfte massiv an Standortattraktivität verlieren. Die Diskriminierung und Ungleichbehandlung der Schweiz durch die europäischen Grossmächte darf nicht akzeptiert werden. Nicht nur der Bundesrat hat bei den diversen Verhandlungen die Interessen der Schweiz schlecht vertreten. Auch die politische Linke, flankiert durch vereinzelte bürgerliche Politiker, erweisen sich zusehends als fünfte Kolonne der Sozialistischen Internationalen. Viele Regierungen in Europa sind nicht mehr in der Lage, ihre zu stark ausgebauten Sozialsysteme zu finanzieren und sie bekunden Mühe, die selbst gesetzten Maastrichter-Kriterien (u.a. Begrenzung der Budgetdefizite und der Staatsverschuldung) zu erfüllen. Deshalb hat der Druck dieser Länder zur Eindämmung der Steuerflucht zugenommen. Sie hätten es jedoch selber in der Hand, dieses Problem zu lösen, indem die EU beispielsweise eine Quellensteuer einführt oder indem die Steuern so massvoll angesetzt werden, damit sich eine Steuerflucht nicht lohnt. Gerade die Weigerung, eine europaweite Quellensteuer einzuführen, ist jedoch ein klarer Beweis dafür, dass es der EU nicht nur um die Verhinderung von Kapitalabflüssen geht, sondern auch um eine Privilegierung ihrer eigenen Finanzzentren auf Kosten des Finanzplatzes Schweiz.

1. Das Bankkundengeheimnis

Das schweizerische Bankkundengeheimnis bzw. das Schweizer Bankkundengeheimnis verpflichtet die Banken, ihre Vertreter und Mitarbeiter über die geschäftlichen Angelegenheiten ihrer Kunden oder Dritter, von denen sie bei der Ausübung ihres Berufes Kenntnis erhalten haben, zur Schweigepflicht. An das Bankkundengeheimnis sind aber auch die Experten im Auftrage der Überwachungsbehörde sowie weitere Personen, die in Beziehung zur Bank stehen, gebunden. Geschützt werden somit nicht die Banken, sondern deren Kunden. **Anonyme Konten** existieren in der Schweiz nicht. Konti können jedoch mit einem Phantasienamen oder einer Nummer zusätzlich geschützt werden. Dennoch müssen die Personalien und die Herkunft der Gelder aller Kunden der Bank, d.h. einem eingeschränkten Personenkreis, jederzeit bekannt sein.

2. Privatsphäre wird durch die Verfassung garantiert

Das Schweizer Bankkundengeheimnis entspricht einem weitverbreiteten **Bedürfnis nach Privatsphäre,** das von der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 13) garantiert wird. Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs und jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Dazu gehört auch, dass der Staat und Private nicht jederzeit auf die finanziellen Verhältnisse und Verhaltensweisen seiner Bürger Zugriff haben. Die Diskretion ist ein wesentlicher Standortvorteil für den Finanzplatz Schweiz. So wie die Ärzte oder Anwälte, die Notare oder Priester ihren Klienten gegenüber zur Diskretion verpflichtet sind, müssen es auch die Banken, Versicherungen und die Post sein.

Die Gefahr eines **Missbrauchs** öffentlich einsehbarer Konten ist sehr gross, lässt sich doch allein aus dem Zahlungsverkehr oder aus den Kreditkarten-Buchungen einiges über die Persönlichkeit und die Lebensgewohnheiten der Konteninhaber ableiten und ausnützen. Auch Kriminelle sind daran interessiert herauszufinden, wer über Vermögen verfügt, wollen sie Erpressungen oder andere Verbrechen planen. Basis eines geregelten Zusammenlebens in einem Staat kann auch nicht ein generelles Misstrauen gegen all jene sein, die in der Schweiz über ein Bankkonto verfügen. Wer kriminelles Geld verstecken will, könnte dies auch in seiner Wohnung tun. Es verlangt aber deswegen auch niemand freien Zutritt zu allen Wohnungen ohne konkrete Verdachtsmomente und Hausdurchsuchungsbefehle. Mit gleichem Recht müsste man aber auch die Offenlegung aller Beträge, die einzelne Bürger vom Staate beziehen verlangen, da auch hier die Gefahr eines Missbrauchs besteht.

3. Kodifizierung des Bankkundengeheimnisses

Ferner sollte nicht vergessen werden, unter welchen Umständen das Bankkundengeheimnis in der Schweiz entstand. Bis 1935 existierte in der Schweiz keine nationale Bankengesetzgebung und damit auch kein kodifiziertes nationales Bankkundengeheimnis. Die **Gründe für die Kodifizierung** des Bankkundengeheimnisses, das bereits als Gewohnheitsrecht bestand, waren vielfältig. Einerseits befürchtete man, dass ein staatliches Einsichtsrecht in die Konten von ausländischen Kunden zu einem Kapitalabfluss und damit zu steigenden Zinsen in der Schweiz führen würde. Andererseits bereitete die zunehmende Bankenspionage Sorgen, versuchten doch einige Länder, die hohe Kriegssteuern zur Tilgung der Kriegsschulden einzutreiben hatten, Steuerflüchtlinge im Ausland aufzuspüren. Im Juni 1933 wurde von der nationalsozialistischen Regierung ein Gesetz erlassen, welches von den Deutschen unter Strafandrohung von mindestens drei Jahren Zuchthaus die Deklaration aller Auslandvermögen verlangte. Im Juli 1933 folgte das "Gesetz über die Einziehung volks- und staatsfeindlicher Vermögen", das als Grundlage für die Konfiskation der Vermögen politisch oppositioneller und später jüdischer Bürger diente. Das Bankkundengeheimnis diente somit in Kriegszeiten auch vielen politisch und anders Verfolgten zum Schutz vor Übergriffen ausländischer Staaten.

4. Rechtliche Verankerung des Bankkundengeheimnisses

Das Schweizer Bankkundengeheimnis ist heute rechtlich in verschiedenen Rechtsbereichen dreifach abgesichert:

1. **Zivilrecht:** Vertragliche Verpflichtung des Bankiers zur Geheimhaltung der persönlichen Verhältnisse seiner Kunden. Das Vertragsverhältnis zwischen Kunden und Bank begründet eine Schweigepflicht des Bankiers als Gegenpart zum Vertrauen des Kunden. Die Privatsphäre des Kunden wird zudem durch die allgemeinen Bestimmungen des schweizerischen Zivilgesetzbuches über den Persönlichkeitsschutz (SR210; Art. 27ff) sowie durch das Datenschutzgesetz geschützt.

2. **Bankengesetzgebung**: die zivilrechtlich begründete Schweigepflicht des Bankiers ist gemäss Bankengesetz eine berufliche Pflicht, deren Verletzung strafbar ist. Laut Bankengesetz wird ein Bankier, der Geheimnisse seiner Kunden oder Dritter offenbart, mit Gefängnis oder Busse bestraft (Art. 47 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen, SR 952.0). Allerdings werden im Bankengesetz ausdrücklich die Bestimmungen anderer Gesetze vorbehalten, gemäss deren der Bankier verpflichtet ist, einer Behörde Auskunft zu geben oder vor Gericht auszusagen.

3. Schliesslich gilt, analog zum Bankenbereich, auch im Börsensektor eine Schweigepflicht (Art. 43 des **Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel**: SR954.1).

In der Verfassung wird das Bankkundengeheimnis jedoch nicht namentlich erwähnt. Um die komplizierte Kodifizierung des Bankkundengeheimnisses zu vereinfachen und den Kunden von Schweizer Banken in der Schweiz eine erhöhte Rechtssicherheit zu garantieren, soll das Bankkundengeheimnis deshalb mittels einer Parlamentarischen Initiative der Fraktion der SVP (eingereicht 17.6.2002, Sprecher H. Kaufmann) und 6 Standesinitiativen der Kantone Basel-Landschaft, Genf, Tessin, Aargau, Zug und Zürich wie folgt in der Bundesverfassung im Artikel 13 aufgenommen werden:

Art. 13 Schutz der Privatsphäre 1 Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs. 2 Jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. **3 (neu) Das Bankkundengeheimnis ist zu gewährleisten.**

Die Kommission der WAK-N hat der Parlamentarischen Initiative am 18. November 2002 mit 14:8 zugestimmt. Die Vorlage ist im Plenum noch nicht behandelt worden.

Auch die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union** (200/C 364/01) schreibt im Artikel 7 die Achtung des Privat- und Familienlebens vor: Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation. Im Artikel 8 wird zudem der Schutz der personenbezogenen Daten gewährleistet: „ (1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten. (2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Personen oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berechtigung der Daten zu erwirken. (3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.

5. In- und ausländische Angriffe auf das Schweizer Bankkundengeheimnis

Trotz des legitimen Anspruches auf Privatsphäre und Persönlichkeitsschutz steht das Schweizer Bankkundengeheimnis derzeit von Seiten der EU und der OECD unter Druck. Dazu kommen gewisse Kreise im Inland, die das Bankkundengeheimnis aufheben möchten. Wohl in Erinnerung an die Abstimmungsniederlage vom 20. Mai 1984 versucht beispielsweise die Schweizer SP nun das Bankkundengeheimnis schrittweise, vorerst nur für ausländische Kunden, aufzuheben. Damals haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und -bürger die von der SP lancierte Volksinitiative "gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht" mit 73% Nein klar abgelehnt, ebenfalls stimmte kein einziger Kanton zu. Da dieses Ansinnen der SP in der Schweiz nicht mehrheitsfähig erscheint, was auch die Jahresbefragung im August 2000 des **GfS-Forschungsinstitutes** mit 73% Befürworter des Bankkundengeheimnisses (1995: 70%) zeigt, wird nun Unterstützung im Ausland, vorab in der EU gesucht. Ähnliche Umfrageergebnisse ermittelte das **Instituts für Markt- und Meinungsforschung** M.I.S. Trend SA, in Lausanne. Die Telefonumfragen des M.I.S.-Institutes in den Jahren 1999 bis 2003 zeigen eine starke Unterstützung für die Beibehaltung des Bankkundengeheimnisses:

	beibehalten	abschaffen	weiss nicht
Studie 2003	80%	15%	5%
Studie 2002	73%	18%	9%
Studie 2001	80%	14%	6%
Studie 2000	73%	17%	10%
Studie 1999	77%	13%	10%

Die Umfrage 2003 wurde im Januar 2003 bei 521 Deutschschweizern, 308 Westschweizern, und 200 Tessinern durchgeführt. Wie im Jahre 2002 war nur eine Minderheit von 15% für die Aufhebung des Bankkundengeheimnisses (Westschweiz 19%, Deutschschweiz 13%, italienische Schweiz 12%). Unter der politischen Linke sprachen sich 29% für eine Aufhebung des Bankkundengeheimnisses aus, bei den Bürgerlichen der Mitte nur 6%, bei den Rechtsbürgerlichen sogar nur 5%. Die **EFD-Umfrage** vom März/April 2003 bei 1'5000 Wahlberechtigten hat ebenfalls stabile Werte bezüglich des Bankkundengeheimnisses ergeben. 69% (Vorjahr 70%) der Befragten kennen den Geltungsbereich und wissen, dass das Bankkundengeheimnis bei Straftatbeständen wie organisierte Kriminalität, Geldwäscherei oder Steuerbetrug aufgehoben wird. Wie schon 2002 befürworten 58% die Beibehaltung des Bankkundengeheimnisses in seiner heutigen Form, 28% (Vorjahr 27%) wollen es auch bei Steuerhinterziehung aufheben, generell abgelehnt wird es wie schon 2002 von 11% der Befragten.

Offensichtlich herrscht vor allem in linken Politkreisen immer noch die Meinung vor, ausländische Privatkunden würden ihr Geld nur aus Steuergründen in der Schweiz verwalten lassen. Man will nicht wahr haben, dass es ebenso gewichtige andere Gründe wie die hohe Professionalität und die jahrzehntelange Erfahrung der Schweizer Banken auf diesem Gebiet gibt. Im Gegensatz zu anderen Finanzplätzen pflegte die Schweiz immer den freien Kapitalverkehr. Dies ist vor allem für international tätige Geschäftsleute und Firmen ein grosser Vorteil. Der Finanzplatz Schweiz verdankt seinen Aufstieg im wesentlichen folgenden Faktoren:

- der hohen politischen Stabilität, dem Rechtsrahmen und der Rechtssicherheit
- der hohen Qualität der erbrachten Leistungen im Finanzsektor, angefangen bei der Vielsprachigkeit der Bankfachleute bis zur jahrelangen Erfahrung mit internationalen Bankgeschäften. Als kleines Land war die Schweiz schon immer gezwungen, sich entweder im Ausland zu refinanzieren oder im Ausland Kapitalanlagen zu tätigen.
- der Beherrschung der modernen Technologien sowie der guten Infrastruktur
- den gesunden makroökonomischen Rahmenbedingungen und einer mässigen Besteuerung
- dem Prinzip der Vertraulichkeit von Finanztransaktionen und dem Schutz der Privatsphäre (Bankkundengeheimnis) sowie der Stabilität und Konvertibilität des Schweizer Frankens

- der Offenheit der Schweiz als internationaler Finanzplatz mit einer starken Präsenz der Auslandbanken und Versicherungen.

Man übersieht auch, dass heute nur etwas mehr als 50% aller Länder als demokratisch-rechtstaatlich bezeichnet werden können. In vielen Staaten sind hingegen politische und religiöse Verfolgungen, aber auch eine grosse Kriminalität, immer noch an der Tagesordnung, was Einwohner dieser Länder veranlasst, ihr Vermögen im Ausland in Sicherheit zu bringen. Verantwortungslose Regierungen versuchen auch heute noch mit der Notenpresse, mit Hyperinflationen, ihre Probleme zu lösen und Abwertungen von Währungen vernichten die internationale Kaufkraft von Privat- und Geschäftsvermögen. Es gibt aber auch Länder, die derart hohe Steuern und Abgaben einfordern, die einer Konfiskation gleichkommen.

Über die Höhe der in der Schweiz verwalteten Gelder publiziert die Schweizerische Nationalbank SNB heutzutage monatliche und jährliche Statistiken, die einige der vor allem aus linken Kreisen immer wieder publizierten unrealistischen Angaben klar wiederlegen. So behauptete die linke Zeitung „WOZ“ noch im Mai 2003, dass von den Offshore-Vermögen weltweit 27% in der Schweiz liegen sollen und dass sich diese gemäss einer SNB-Schätzung im Jahre 2001 auf gigantische SFr. 3400 Milliarden belaufen haben sollen. In Tat und Wahrheit sind dem Jahresbuch der SNB über das Jahr 2002 (Die Banken in der Schweiz 2002) folgende Zahlen zu entnehmen:

	SFr. Mrd.		in % vom Total		in %
	2001	2002	2001	2002	2002/01
Private	1488	1245	43.8	42.3	-16.3
Kommerzielle	412	332	12.1	11.3	-19.4
Institutionen	1500	1369	44.1	46.5	-8.7
Total	3400	2946	100.0	100.0	-13.4
Ausland	1901	1659	55.9	56.3	-12.7
Private	959	800	28.2	27.2	-16.6
Kommerzielle	179	150	5.3	5.1	-16.2
Institutionen	763	709	22.4	24.1	-7.1
Inland	1498	1286	44.1	43.7	-14.2
Private	529	444	15.6	15.1	-16.1
Kommerzielle	233	182	6.9	6.2	-21.9
Institutionen	736	660	21.6	22.4	-10.3
- Sozialversicherungen	33	29	1.0	1.0	-12.1
- Pensionskassen	254	230	7.5	7.8	-9.4
- übrige Versicherungen	146	135	4.3	4.6	-7.5
- übrige Institutionen	303	266	8.9	9.0	-12.2

Quelle: SNB, Die Banken in der Schweiz 2002, Seite 32ff.

Da die kommerziellen und institutionellen ausländischen Kunden ihre Vermögen und Einkünfte entweder versteuern oder steuerbefreit sind (z.B. Pensionskassen), belaufen sich die zur Diskussion stehenden Vermögen auf maximal SFr. 800 Mrd. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Unterhalt eines Kontos in der Schweiz noch lange nicht bedeutet, dass diese Vermögen nicht versteuert werden. Ferner gilt es die Verrechnungssteuerabzüge zu berücksichtigen, die voll dem Schweizer Fiskus zufallen. Die Zahlen, die von den Gegnern des Bankkundengeheimnisses publiziert werden, sind angesichts der Tatsachen reine Stimmungsmache der übelsten Art.

6. Geldwäscherei, Potentatengelder, Steuerbetrug und Steuerhinterziehung

Das Bankkundengeheimnis schützt weder vor Strafverfolgung bei **kriminellen Vergehen, inklusive Terrorismus** noch vor **Steuerbetrug** und es bietet auch **Potentaten** keine sichere Zuflucht, wenn sie ihr Geld nicht nachweislich legal und ethisch einwandfrei erworben haben. Das schweizerische Bankkundengeheimnis ist nicht absolut. Die Bestimmungen des Zivilrechts, Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, Strafrechts-, Verwaltungsstrafrechts sowie der Rechtshilfe in Strafsachen sehen Ausnahmen vom Bankkundengeheimnis vor.

Wenn man die Attacken der EU und der OECD analysiert, dann stellt man vier Angriffsrichtungen fest: **Geldwäscherei, Potentatengelder, Steuerbetrug und Steuerhinterziehung**, Der aktuelle ausländische Druck auf die Schweiz im Zusammenhang mit der Bankkundengeheimnisfrage ist jedoch nicht nur ethisch oder moralisch begründet, sondern oft rein wirtschaftlicher Art. Das Vermögensverwaltungsgeschäft gilt auch heute noch als hochrentabel und viele ausländische Finanzplätze möchten dieses Geschäft ebenfalls ausbauen. Ganz besonders auf zusätzliche Marktanteile erpicht sind die angelsächsischen Finanzhäuser, denn diese haben erkannt, dass die Kontrolle über grosse Vermögen viele zusätzliche Geschäfte auslöst, angefangen von den damit verbundenen Wertschriften- und Devisentransaktionen bis zur Platzierungskraft von Neuemissionen im eigenen Haus.

Geldwäscherei: Das Schweizer Bankkundengeheimnis schützt nicht vor Strafverfolgung. Aber selbstverständlich sind die Regeln eines Rechtsstaates einzuhalten. Das Strafgesetzbuch ahndet die Geldwäscherei, d.h. Handlungen mit Geldern, die aus einem Verbrechen herrühren. Die Schweiz hat von Anbeginn eine tragende Rolle bei der Kundenidentifizierung, die ihrerseits ein Hauptpfeiler im Kampf gegen die Geldwäscherei darstellt. Bereits 1977 wurden spezifische Sorgfaltsregeln (Due Diligence) bei der Entgegennahmen von Geldern eingeführt. Die Banken wurden zur vollumfänglichen Anwendung des Prinzipes „Know your customer“ (kenne deinen Kunden) verpflichtet. Die Schweiz wirkte auch als Gründungsmitglied der **Financial Action Task Force on Money Laundring (FATF)** mit und ist Mitglied der **Egmont Gruppe**. 1990 wurde das Wiederinverkehrbringen (Waschen) von aus Verbrechen stammenden Geldern unter Strafe gestellt (Strafgesetzbuch Artikel 305bis und ter) und ein Geldwäschereigesetz verabschiedet.

Im August 1990 sind die Art. 305bis und 305ter Abs. 1 Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) betreffend Straftatbestände der Geldwäscherei sowie der mangelnden Sorgfalt bei Finanzgeschäften in Kraft getreten. 1994 wurden weitere Normen erlassen. Mit dieser Grundlage wurde es möglich, alle Vermögenswerte einzuziehen, die der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterstehen (Art. 59 Ziffer 3 StGB). Zudem wurde die Beteiligung an einer kriminellen Organisation und deren Unterstützung unter Strafe gestellt (Art. 260ter StGB) und ein Melderecht des Finanzintermediärs (Art. 305ter Abs. 2 StGB) im Zusammenhang mit verdächtigen Vermögenswerten eingeführt.

Die Normen im Bereich des Strafrechts erforderten zusätzliche Massnahmen, die verhindern, dass Gelder verbrecherischen Ursprungs überhaupt in den ordentlichen Geldkreislauf gelangen können. Kritik entstand auf internationaler Ebene in Bezug auf das Fehlen einheitlicher Standards im Parabanken-Sektor und einer Meldepflicht für geldwäschereiverdächtige Vorgänge. Diese Entwicklungen führten 1997 zum Erlass des Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG; SR 955.0). Es schafft für den gesamten Finanzsektor einen einheitlichen Standard der Sorgfaltspflichten, die zur Bekämpfung der Geldwäscherei eingehalten werden müssen.

Das **Geldwäschereigesetz (GwG)** ist am 1. April 1998 als Rahmengesetz in Kraft getreten und erfasst nicht nur Banken, sondern alle Finanzintermediäre, angefangen von der Wechselstube in einem Hotel bis zur Post. Diese müssen die Identität der wirtschaftlich Berechtigten feststellen und den Behörden Informationen und Wahrnehmungen melden, die darauf schliessen lassen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen stammen. Eine Überprü-

fung durch die FATF bestätigte 1998, dass die Schweiz eine der weltweit modernsten Gesetzgebungen gegen die Geldwäscherei besitzt. Im Oktober 2001 unterzog sie sich im Rahmen des **Financial Sector Assessment Program** (FASP) auch einer Evaluation durch den Internationalen Währungsfonds (IWF). Gestützt auf diese FASP-Überprüfung sprachen die IWF-Verantwortlichen der Schweiz ein besonderes Lob für die ausgeprägten Bemühungen im Kampf gegen die Geldwäscherei und die kriminelle Nutzung des globalen Finanzsystems aus. Sie bestätigen, dass das Schweizer System zur Bekämpfung der Geldwäscherei weitgehend der „best practice" entspricht. Bei der 2003 laufenden Überarbeitung der FATF-Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei hat die Schweiz spezifische Vorschläge eingereicht und solche anderer Mitglieder unterstützt, um die „Know your customer"-Regeln besser und praxisnäher zur Anwendung zu bringen. Die Schweiz vertritt gemäss Botschafter Jacques de Watteville, Chef der Abteilung Wirtschaft und Finanzfragen des EDA, die Meinung, dass die Verpflichtung zur Kundenidentifikation dahingehend erweitert werden soll, dass sämtliche Begünstigte, d.h. je nach Sachlage, die tatsächlichen Besitzer, effektiven Nutzniesser oder Vermittler, in die Abklärungen einbezogen werden. Wie in der Schweiz bereits verwirklicht, muss die ganze Branche, Banken und bankenähnliche Finanzinstitute, diese Regeln beachten.

Das Geldwäschegesetz greife jedes Jahr besser, und das Schweizer Abwehrkonzept funktioniert. An der Pressekonferenz vom 20. Juni 2003 in Bern gab der Direktor des Bundesamts für Polizei (BAP), Jean-Luc Vez, anlässlich der Präsentation des Jahresberichtes 2002 folgende Zahlen bekannt:

- Im Jahre 2002 gingen 652 Verdachtsmeldungen ein, 56% mehr als im Vorjahr.
- Aus dem so genannten Parabankensektor - zu dem u.a. private Vermögensverwalter, Versicherungen, Geldwechsel-Stuben und Anwälte zählen – gingen erstmals mehr Meldungen als von Banken ein. Diese Entwicklung sei ein Zeichen dafür, dass die Sensibilisierung im Nichtbankensektor gestiegen sei.
- Die Höhe der Gelder, die von den Verdachtsmeldungen betroffen waren, gingen 2002 jedoch deutlich zurück: Es waren noch SFr. 666,5 Mio., verglichen mit SFr. 2,728 Mrd. im Jahr 2001. Der durchschnittliche Betrag pro Verdachtsfall ging auf rund eine Million Franken zurück, nach SFr. 2 Mio. bis SFr. 6,5 Mio. in den vier vorangegangenen Jahren. Diese Entwicklung kann laut Vez als Zeichen dafür gewertet werden, dass das Schweizer Abwehrkonzept präventive Wirkung entfaltet.

7. Aufsicht über den Schweizer Finanzsektor

Die Aufsichtstätigkeit im Finanzsektor im Rahmen der präventiven Bekämpfung der Geldwäscherei verteilt sich heute in Bezug auf die im GwG definierten Finanzintermediäre auf vier Eidgenössische Aufsichtsbehörden:

- **die Eidgenössische Bankenkommission (EBK);**
- **das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV);**
- **die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) und**
- **die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei**.

Die **EBK** ist für Banken, Fondsleitungen und Effektenhändler zuständig. Die EBK als unabhängige Bankenaufsichtsbehörde verstärkt diese Kontrolle, indem sie den Banken die Betriebsbewilligung entziehen kann, wenn die beaufsichtigte Bank die Verpflichtungen des Geldwäschereigesetzes nicht einhält. Versicherungen, die direkte Lebensversicherungen betreiben oder Anteile eines Anlagefonds anbieten oder vertreiben, werden durch das **BPV** beaufsichtigt. Die **ESBK** überwacht die Einhaltung der Bestimmungen zur Be-

kämpfung der Geldwäscherei durch die Spielbanken. Diese spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden, welche eine generelle Aufsicht über die ihnen unterstellten Institute ausüben, müssen dafür sorgen, dass die ihnen unterstellten Institute die vom GwG auferlegten Pflichten erfüllen.

Die **Kontrollstelle** überwacht indirekt über die ihr unterstellten privatrechtlich organisierten Selbstregulierungsorganisationen (SRO) und direkt die weiteren, nicht den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden unterstellten und nicht einer SRO angeschlossenen Finanzintermediäre, d.h. den sogenannten Parabanken-Sektor (z.B. Vermögensverwalter, Treuhänder, Geldwechsler, etc.).Die Kontrollstelle ist eine Abteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Die Kontrollstelle hat wie die Finanzintermediäre die Pflicht, bei begründetem Verdacht, dass eine strafbare Handlung nach Art. 260ter Ziffer 1 und Art. 305bis StGB vorliegt oder dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen, der Meldestelle Anzeige zu erstatten. Zudem unterliegt die Kontrollstelle dieser Anzeigepflicht an die Meldestelle, wenn sie einen begründeten Verdacht schöpft, dass Art. 305ter Abs. 1 StGB (mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften) verletzt wurde. Auch die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden können entsprechende Meldungen an die Meldestelle machen.

Die **Meldestelle für Geldwäscherei (Money Laundering Reporting Office Switzerland, MROS)** ist im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) als Dienst des Bundesamtes für Polizei (BAP) angesiedelt. Die Eingliederung in zwei verschiedene Departemente ist durch die Unterschiede in den Aufgaben begründet. Die Aufgabe der Kontrollstelle ist präventiver Art, d.h. die Bekämpfung der Geldwäscherei durch die Sicherstellung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten im Parabanken-Sektor. Die Meldestelle analysiert die eingegangenen Verdachtsmeldungen der Finanzintermediäre gemäss Art. 9 GwG und nimmt eigenständige Abklärungen vor. Erhärtet sich der begründete Verdacht des Finanzintermediärs, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte im Zusammenhang mit Geldwäscherei stehen (Art. 305bis StGB), dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen (Art. 260ter Ziffer 1 StGB), so leitet sie die Meldung unverzüglich der zuständigen Strafverfolgungsbehörde weiter. Die Meldestelle nimmt somit eine Verbindungs- bzw. Filterfunktion zwischen den Finanzintermediären und den Strafverfolgungsbehörden ein.

Und schliesslich hat die **Schweizerische Bankiervereinigung** Selbstregulierungsvorschriften erlassen, die letztmals per 1.7.2003 revidiert wurde. Die Banken verpflichten sich, die wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren, sie verbieten aktive Hilfeleistung zur Kapitalflucht und zur Täuschung von schweizerischen oder ausländischen Behörden.

Die Schweiz hat seit der Einführung des GwG wie kaum ein anderes Land weitere Vorkehrungen getroffen, kriminelle Gelder aufzuspüren. So hat das Parlament im Dezember 1999 eine Reihe von Massnahmen zur wirksameren Bekämpfung des organisierten Verbrechens verabschiedet. Der Bund erhielt dabei besondere Mittel und Kompetenzen für den Kampf gegen das organisierte Verbrechen und die **Korruption**, welche vorher bei den Kantonen lagen.

Die Schweiz unternimmt auch alles, damit sich **Terroristen** für die Abwicklung krimineller Machenschaften nicht unseres Finanzsystems bedienen könne. Die Banken in der Schweiz sind gesetzlich verpflichtet, Informationen mit Bezug zu strafrechtlich relevanten Abklärungen auf Antrag hin der Justiz vorzulegen. Die Schweiz hat denn auch z.B. sofort und vollständig die UNO-Sanktionen gegen das Taliban-Regime in Kraft gesetzt. Im September 2002 wurde ein Zusammenarbeitsvertrag zwischen der Schweiz und den USA abgeschlossen, der zum Zweck hat, die bereits sehr enge Kooperation zwischen den Untersuchungsbehörden beider Länder noch auszubauen. Die US-Behörden haben denn auch die schweizerischen Bemühungen zur Auffindung und Blockierung verdächtiger Konten als exemplari-

sche gelobt und bestätigt, dass das Schweizer Bankkundengeheimnis im Kampf gegen den Terrorismus nie ein Hindernis darstellte.

- **Potentatengelder:** Eng mit dem Aufspüren von kriminellen Geldern ist die Entdeckung von Potentatengelder, also Gelder von Politikern, welche ihre Macht dazu missbrauchen, sich und ihre Gefolgsleute zu bereichern. Selbst wenn die Aneignung gewisser Reichtümer nach Ansicht dieser Potentaten rein juristisch korrekt gewesen war, gibt es hier moralisch-ethische Grenzen. Im Nachhinein ist es immer leicht, solche Politiker zu Verbrechern zu stempeln. In den meisten Fällen, werden solche unerwünschten Gelder aber leider über amerikanische und andere westliche Banken in Zeiten, wenn diese Potentaten noch in ihrem Amt in Ehre und Würde stehen, in die Schweiz transferiert, meistens über jene Länder, welche die Schweiz kritisieren. Hier hätte auch der Bundesrat die Aufgabe, diese Länder verstärkt unter Druck zu setzen, aber offensichtlich ist unsere Regierung dazu nicht gewillt. Dass in der Schweiz öfters solche Gelder entdeckt und gemeldet werden, ist positiv zu werten, denn sie sind ein Beweis dafür, dass die Vorschriften des Geldwäschereigesetzes funktionieren. Die Schweiz ist auch eines der wenigen Länder, die in vielen Fällen effektive Massnahmen zur Blockierung und Rückgabe von Vermögenswerten zweifelhaften Ursprungs von Staatschefs und Politikern ergriffen haben. Im Februar 1997 trat das revidierte **Rechtshilfegesetz** in Kraft, das die Rechtshilfe massgeblich verbessert hat. Mit der Revision hat sich die Dauer der Rechtshilfeverfahren deutlich verkürzt, indem die Rekursmöglichkeiten reduziert und der Kreis der Rekursberechtigten verkleinert wurde.

- **Steuerbetrug:** In der Schweiz unterscheidet man klar zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, eine Differenzierung, die im Ausland oft nicht verstanden wird. Unter Steuerbetrug versteht man die betrügerische, arglistige Hinterziehung von Abgaben unter Verwendung gefälschter Geschäftsbücher oder anderer Urkunden. Bei der Steuerhinterziehung geht es hingegen um jene Handlungen, die darauf ausgerichtet sind, die Steuerbelastung durch Nichtdeklaration von Einkommens- oder Vermögens-bestandteilen zu reduzieren. Rechtshilfe ins Ausland wird nur bei Verbrechen gewährt, die auch in der Schweiz strafbar sind. Da Steuerhinterziehung in der Schweiz eine verwaltungsrechtliche Übertretung mit Busse aber ohne strafrechtliche Folgen ist, wird keine Rechtshilfe ins Ausland gewährt.

- **Steuerhinterziehung:** Die Steuerhinterziehung wird zwar mit harten administrativen Sanktionen, mit Nachsteuern und Bussen, die oft konfiskatorisches Ausmass erreichen, bestraft, berechtigt aber nicht zur Aufhebung des Bankkundengeheimnisses. In der Praxis beinhalten Fälle von schwerer Steuerhinterziehung jedoch meistens Elemente des Steuerbetrugs, womit eine internationale Zusammenarbeit ermöglicht wird. Was die Steuerhinterziehung anbetrifft, so ist diese meistens auf eine zu hohe Steuerbelastung zurückzuführen. Je höher jedoch die Steuerbelastung steigt, um so schneller fliehen Gelder in steuergünstigere Länder. Bei tiefen Steuern lohnt es jedoch nicht, gegen Steuervor-schriften zu verstossen und sein Geld ins Ausland zu transferieren. Wenn man die jüngsten Attacken auf das Schweizer Bankkundengeheimnis analysiert, dann wird man den Eindruck nicht los, dass es sich offensichtlich um einen wohlkoordinierten Angriff der Sozialistischen Internationalen handelt. Die europäische Sozialpolitik und die übergrossen Staatsapparate sind auf mittlere Frist nur durch höhere Staatseinnahmen, spricht Steuern, zu finanzieren.

8. Bankkundengeheimnis und Verrechnungssteuer bilden eine Einheit

Die Schweizer Behörden wollen aber auch die Steuerhinterziehung verhindern, weshalb bereits vor 50 Jahren als wirksames Instrument zu deren Bekämpfung eine Verrechnungssteuer eingeführt wurde, die die Privatsphäre des Bürgers respektiert. Steuerhinterziehung in der Schweiz ist bei SFr.-Anlagen im Inland deshalb nicht möglich. Zinserträge von inländischen Schuldnern oder Dividenden von Schweizer Gesellschaften werden nur netto ausbezahlt, d. h. es werden **35% Verrechnungssteuern** an der Quelle, d.h. beim Schuldner oder bei der dividendenzahlenden Gesellschaft, abgezogen. Dies entbindet den Anleger nicht von der Steuerpflicht, aber

wenn er diese Einkommen nicht deklariert, verliert er 35% davon. Die Verrechnungssteuer besitzt in der Schweiz somit keine Abgeltungswirkung, nicht zuletzt deshalb, weil auch die Vermögenssteuer geschuldet wird, sofern der Anleger in der Schweiz steuerpflichtig ist. Diese welthöchste Verrechnungssteuer, die im Gegensatz zum Ausland **auch auf Konten** erhoben wird, und sowohl Einzelpersonen wie auch Firmen, In- und Ausländer ohne Rücksicht auf den jeweiligen Wohnsitz erfasst, ist das Gegengewicht zum Bankkundengeheimnis und bildet mit diesem eine Einheit.

9. Zahlstellensteuer und Meldeverfahren der EU

Steuerhinterziehung in der Schweiz ist nur deshalb möglich, weil ausländische Anlageinstrumente ohne Verrechnungssteuerabzug zur Verfügung stehen, vorab aus Europa in Form von Treuhandanlagen oder Euro-Anleihen. Würde die EU wie die Schweiz eine Emittentensteuer erheben, wäre die Steuerhinterziehung weitestgehend unterbunden. Stattdessen soll die Schweiz in das EU-System, das auf dem Entwurf der EU-Kommission "zur Gewährleistung eines Minimums an effektiver **Besteuerung von Zinserträgen** innerhalb der Gemeinschaft" vom 20. Mai 1998 basiert, eingebunden werden. Ursprünglich stand für die Mitgliedstaaten die Wahl zwischen der Einführung einer Quellensteuer, welche nach dem **Zahlstellenprinzip** erhoben würde, oder der Einführung eines **Meldeverfahrens** zur Diskussion. Die Steuer soll nur auf Zinszahlungen aus einem EU-Mitgliedstaat an eine natürliche Person, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat steuerpflichtig ist, erhoben werden und keine Abgeltungswirkung haben. Am 20. Juni 2000 haben die EU-Finanzminister am **Gipfeltreffen in Feira** jedoch eine Einigung erzielt, wonach innerhalb der EU nur noch ein Modell, **das Meldeverfahren**, im Vordergrund stehen soll. Im Verhältnis zu Drittstaaten wie die Schweiz sollen weiterhin "gleichwertige" Modelle koexistieren. Die EU wünscht dennoch nach einer siebenjährigen Übergangszeit, bzw. ab dem Jahre 2010 einen Anschluss der Schweiz an das EU-Meldesystem, d.h. die Schweiz und deren Finanzinstitute wären gemäss dem Ecofin-Gipfel von Feira vom 20. Juni 2000 verpflichtet, "Auskünfte auf breitestmöglicher Basis" über die Auszahlung von Zinsen an einen "Steuerausländer" an dessen zuständige Steuerbehörde zu erteilen, damit dessen Besteuerung im Sitzstaat sichergestellt werden kann. Ein solches Meldeverfahren würde das Ende des Schweizer Bankkundengeheimnisses und damit der Privatsphäre, welche auch in der revidierten Bundesverfassung (Art. 13) vom 19. April 1999 garantiert ist, bedeuten.

Der Bundesrat signalisiert schon im Jahre 2000 Bereitschaft, falls sich die EU auf eine gemeinsame Regelung inklusive Einbezug der abhängigen oder assoziierten Gebiete einigt, unter Wahrung des Bankkundengeheimnisses nach Wegen zu suchen, Umgehungs-möglichkeiten über die Schweiz unattraktiv zu machen. Dies bedeutet konkret, dass eine Ergänzung der Verrechnungssteuer durch die Zahlstellensteuer im Vordergrund steht. Ein automatisches Meldeverfahren stelle für die Schweiz hingegen keinen gangbaren Weg dar. In diesem Sinne sind auch die Verlautbarungen des Finanzministers Villiger zu interpretieren, der **das "schweizerische Bankkundengeheimnis" als nicht verhandelbar** sieht. Die Schweiz soll nach Auffassung des Bundesrates somit für die EU von den ausländischen Kunden der Schweizer Banken eine Quellensteuer erheben und **75% davon ans Wohnsitzland** des Anlegers überweisen. Wie die übrigen **25%, die Spesenabgeltung in der Schweiz,** verteilt werden und in welchem Ausmass diese rückforderbar sind, ist noch nicht festgelegt.

Eine Zahlstellensteuer ist nicht sachgerecht. Die richtige Lösung, um die EU-Steuerflucht zu unterbinden, wäre die Einführung einer Quellensteuer in Europa, die von den Emittenten bezahlt wird. Ein solche Quellensteuer wäre administrativ effizient und man könnte sie nicht umgehen wie eine Zahlstellensteuer, die mit einem Bankwechsel in ein Land ohne Zahlstellensteuer oder mit nicht betroffenen Kapitalanlagevehikel wie Aktien vermieden werden kann. Auch die Umgehung via eine juristische Person wäre nicht möglich. Solange die EU ihre Probleme selber lösen kann, indem sie eine Quellensteuer einführt, sollte die Schweizer Regierung unserem Finanzplatz und sich selbst nicht unnötigen, massiven Administrativaufwand aufbürden und Rechtsunsicherheit schaffen. Es ist

auch offensichtlich, dass die EU damit als Nebenziel eine Schwächung des wettbewerbsfähigen Finanzplatzes Schweiz zugunsten ihrer eigenen Finanzmetropolen anstrebt.

Das Dossier „Zahlstellensteuer“ ist eines der 10 Mandate der sog. Bilateralen II. In der Schlussakte der bilateralen Abkommen I haben die Schweiz und die EU bekanntlich vereinbart, für Fragen, welche im Rahmen der bilateralen Abkommen I nicht behandelt werden konnten, raschmöglichst Verhandlungen aufzunehmen. Diese Absichtserklärung in der Schlussakte ist denn nun auch die Begründung des Bundesrates für die neuen bilateralen Verhandlungen II mit der EU. Am 30. Januar 2002 gab der Bundesrat bekannt, dass die Schweiz bereit sei, über 10 Bereiche mit der EU bilaterale Verhandlungen aufzunehmen. Von den 10 zur Diskussion stehenden Dossiers werden deren 7 als sogenannte "Left-overs" (= Überbleibsel) der ersten bilateralen Abkommen bezeichnet. Es handelt sich konkret um Abkommen auf den Gebieten 1. Dienstleistungen, 2. Ruhegehälter, 3. verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, 4. Umwelt, 5. Statistik, 6. Bildung, Berufsbildung, Jugend und 7. Medien. Dazu kommen nun aber von EU-Seite zwei weitere Dossiers, für welche die EU anlässlich des dritten Koordinationstreffens vom 4.2.2002 in Bern sogar eine vorzeitige Verhandlung fordert: 8. Zinsbesteuerung und 9. Betrugsbekämpfung. Und schliesslich möchte auch die Schweiz über ein weiteres Dossier verhandeln: 10. Polizei, Justiz, Asyl und Migration. Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung, Schengen- und Dublin Abkommen und Liberalisierung der Dienstleistungen in der Schweiz sollen gemäss dem Chef des Integrationsbüros Michael Ambühl in referendumsfähige Beschlüsse gekleidet werden. Auch in der EU seien nationale Ratifizierungen nötig.

In seiner Botschaft vom 23. Juni 1999 (98.028) zu den bilateralen Abkommen I stellte der Bundesrat zwar fest, dass Verhandlungen für jene Bereiche nicht in Frage kommen, bei deren Regelung Souveränitätsübertragungen an supranationale Instanzen unerlässlich sind und er zählte sie auch namentlich auf: Zollunion, Währungsunion, Schengen, Aussenhandels- und Sicherheitspolitik. Ferner gab der Bundesrat bekannt, dass die Bereitschaft der EU und ihrer Mitgliedstaaten für die Weiterführung derartiger Verhandlungen gering sei. Diese klaren Aussagen hindern ihn aber nicht daran, heute zu behaupten, die Schweiz sei an einer verstärkten justiziellen Zusammenarbeit mit der EU interessiert. Diese Zusammenarbeit würde gemäss Integrationsbüro des EDA (27.2.2002) auf der Übernahme des Schengener Acquis inkl. einer Aufnahme ins Dubliner Erstasylabkommen beruhen und bedeutet unter anderem auch eine Neuregelung der Personenkontrolle an den Grenzen.

Wenn man die Europapolitik des Bundesrates analysiert und den Nutzen der vorgeschlagenen neuen 10 bilateralen Dossiers für die Schweiz nüchtern betrachtet, dann stellt man fest, dass die ursprünglich geplanten 10 Abkommen der Schweiz wenig bringen, ihr aber viele Konzessionen abfordern. Sie dienen vor allem dazu, den Weg der Schweiz in die EU weiter zu ebnen. Es geht hauptsächlich darum, Hürden gegenüber der EU abzubauen, damit der Bundesrat seine immer noch aktuelle Zielsetzung eines EU-Beitritts der Schweiz durchsetzen kann. Auch wenn der Bundesrat realisiert, dass ein solcher Schritt derzeit keine politische Mehrheit finden würde, hält er stur an seinem strategischen Ziel fest und will die EU-Diskussion in der nächsten Legislatur 2003-2007 wieder aufnehmen. Als Begründung gibt er an, dass die EU in vielen vitalen Bereichen die Schweiz zunehmend bedrängen werde, wenn die Schweiz nicht freiwillig der EU beitrete.
Am 3. Juni 2003 haben die EU-Finanzminister der Einigung mit der Schweiz zur Zinsenbesteuerung zugestimmt. Mit ihrer Bereitschaft zur Einführung eines Steuerrückbehalts, so glaubt der Bundesrat, habe die Schweiz einen entscheidenden Beitrag zur Lösung der Frage der Zinsenbesteuerung geleistet. Der Bundesrat erwartet, dass nun auch die Verhandlungen in den übrigen Dossiers rasch abgeschlossen werden können. Dies ist aus der Sicht der Schweiz eine Voraussetzung, damit ein insgesamt ausgewogenes Gesamtresultat erreicht werden kann. Dieser Punkt sei für die Schweiz zentral: Ein Abschluss der Verhandlungen bei der Zinsenbesteuerung kann für die Schweiz nur Teil einer Gesamtlösung sein. Die Schweiz hat diesen koordinierten Verhandlungsansatz immer wieder betont. Bevor das Abkommen über die Zinsenbesteuerung paraphiert wird, müssen (ausser bei den Dienstleistungen, des-

sen Verabschiedung derzeit mangels politischer Unterstützung im Inland kaum realistisch erscheint) auch in den anderen Dossiers die noch bestehenden Probleme ausgeräumt und die entsprechenden Abkommen finalisiert werden. Ist dies geschehen, kann zum gemeinsamen Verhandlungs-Abschluss der bilateralen Abkommen II geschritten werden. Lösungen für die einzelnen noch offenen Punkte der restlichen Dossiers können nach Meinung der Schweiz rasch gefunden werden. Nach Abschluss der Bilateralen II wird der Bundesrat das interne Genehmigungsverfahren rasch vorantreiben. Das Inkrafttreten für die EU Richtlinie ist für den 1. Januar 2005 vorgesehen.

Am 4. Juni 2003 gab der Bundesrat bekannt, dass er mit Befriedigung davon Kenntnis nehme, dass die EU-Finanzminister die zwischen der Schweiz, der EU-Kommission und der griechischen EU-Präsidenschaft am 6. März 2003 erzielte politische Einigung, die anschliessend in den Staatsvertragsentwurf eingearbeitet wurde, gutgeheissen und damit die Gleichwertigkeit der von der Schweiz angebotenen Lösung anerkannt haben. Bezüglich Amtshilfe bei Steuerbetrug „and the like“ wurde vertraglich fixiert, dass „the like“ bezüglich Unrechtsgehalt dem Steuerbetrug gleichwertig sein muss. Damit werde das Prinzip der doppelten Strafbarkeit nicht verletzt

Inhalt des Staatsvertragsentwurfs Schweiz-EU zur Zinsbesteuerung vom 4. 6. 2003

A. Steuerrückbehalt auf Zinsleistungen

- **EU-Steuerrückbehalt:** Abzug auf Gutschriften und Auszahlungen von Zinsen aus nichtschweizerischer Quelle, deren wirtschaftlich Berechtigter eine natürliche Person ist, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ansässig ist.

- **Satz des Steuerrückbehalts:** 15% in den ersten 3 Jahren, 20% in den darauffolgenden 3 Jahren und 35% in den Jahren danach, berechnet ab Anwendung des Abkommens, welche grundsätzlich am 1. Januar 2005 beginnen soll.

- **Berechnungsgrundlage:** Bruttozinsbetrag. Die Zinsleistung vorbelastende Quellensteuern und Rückbehalte werden voll auf den Betrag des Steuerrückbehalts angerechnet.

- **Aufteilung der Einnahmen:** 75% erhält der EU-Mitgliedstaat, in dem der an der Zinszahlung wirtschaftlich Berechtigte ansässig ist, 25% behält die Schweiz.

- **Anrechnung des Steuerrückbehalts:** Der EU-Mitgliedstaat, in dem der an der Zinszahlung wirtschaftlich Berechtigte ansässig ist, rechnet diesem gegen Vorlage einer Bescheinigung den Betrag des Rückbehalts an seine entsprechende Steuerschuld an und zahlt einen allfälligen Überschuss aus.

- **Freiwillige Meldung:** Bei Vorliegen einer ausdrücklichen Instruktion durch den wirtschaftlich Berechtigten nimmt die Zahlstelle statt des Steuerrückbehalts eine Meldung über die Zinszahlung vor, welche durch Vermittlung der Eidg. Steuerverwaltung dem Fiskus des Ansässigkeitsstaates zugeht.

- **Zinszahlung:**
  - gutgeschriebene oder ausbezahlte Zinsen, die mit Forderungen jeglicher Art zusammenhängen, unter Ausschluss von Verzugszinsen;
  - bei Abtretung, Rückzahlung oder Einlösung von verzinslichen Forderungen aufgelaufene oder kapitalisierte Zinsen;
  - durch ausländische oder inländische, der schweizerischen Verrechnungssteuer nicht unterliegende Anlagefonds, Trusts oder ähnliche Gebilde bezogene Einkünfte, denen Zinszahlungen zugrunde liegen (wenn gewisse prozentuale Mindestwerte des Zinsanteils erreicht werden);
  - Erträge, die bei Abtretung, Rückzahlung oder Einlösung von Anteilen an ausländischen oder inländischen, der schweizerischen Verrechnungssteuer nicht unterliegenden **Anlagefonds**, Trusts oder ähnliche Gebilden realisiert werden, wenn diese mehr als 40% (ab 2011: 25%) ihres Vermögens in verzinsliche Forderungen investiert haben;
  - nicht als Zinszahlung gelten sogenannte Zinsderivate.

- - **Ausgenommene Schuldtitel:** In Anlehnung an die im Entwurf der Zinsbesteuerungsrichtlinie vorgesehene Regelung sind während einer Übergangsfrist in- und ausländische Anleihen sowie andere umlauffähige Schuldtitel, die erstmals vor dem 1. März 2001 begeben wurden oder bei denen die zugehörigen Emissionsprospekte vor diesem Datum durch die zuständigen Behörden des Ausgabestaates genehmigt wurden, vom Zinsbegriff des Abkommens ausgenommen und unterliegen dem Steuerrückbehalt nicht,

sofern ab dem 1. März 2002 keine Folgeemissionen dieser umlauffähigen Schuldtitel mehr getätigt worden sind. Die Übergangsperiode endet am 31. Dezember 2010 oder früher, wenn kein EU-Mitgliedstaat mehr einen Steuerrückbehalt (EU-Terminologie: eine ‚Quellensteuer') anstelle des automatischen Informationsaustausches anwenden sollte. Auch nach der Übergangsfrist sind umlauffähige Schuldtitel weiterhin ausgenommen, wenn sie Bruttozinsklauseln und Bestimmungen über die vorzeitige Einlösung enthalten, die Zahlstelle sich in der Schweiz befindet und diese Zahlstelle die Zinszahlung direkt an eine wirtschaftlich berechtigte natürliche Person leistet, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ansässig ist.

- - **Zahlstellen:** Insbesondere schweizerische Banken und Vermögensverwalter, aber auch in der Schweiz ansässige oder tätige juristische und natürliche Personen, Personengesellschaften und Betriebstätten ausländischer Gesellschaften, welche im Rahmen ihrer geschäftlichen Tätigkeit gewöhnlich oder auch nur gelegentlich Vermögenswerte von Drittpersonen verwalten oder für diese Zinsen einziehen und gutschreiben oder auszahlen.

- - **Revision des Abkommens:** Die Schweiz und die EU werden gemeinsam darüber sprechen, ob Änderungen am Abkommen notwendig sind, wenn genügend Erfahrung mit dem Steuerrückbehalt vorliegt. Dies wird aus schweizerischer Sicht frühestens nach 2011 der Fall sein. Beide Seiten werden auch die internationale Entwicklung im Auge behalten. Es sind ferner regelmässige Kontakte zur Besprechung technischer Fragen vorgesehen.

- - **Inkrafttreten, Aussetzung der Anwendung und Kündbarkeit:** Das Abkommen tritt mit seiner Ratifikation durch alle Vertragsparteien in Kraft und ist grundsätzlich ab 1. Januar 2005 anwendbar. Bis zum 30. Juni 2004 werden die Schweiz und die EU durch gemeinsamen Beschluss festhalten, ob die im Feira-Beschluss des Rates der EU vom 19./20. Juni 2000 genannten abhängigen oder assoziierten Territorien sowie die USA, Andorra, Liechtenstein, Monaco und San Marino Massnahmen einführen, die mit der Richtlinie und dem Abkommen mit der Schweiz in Einklang stehen oder gleichwertig sind. Ist dies nicht der Fall, wird für die Anwendbarkeit des Abkommens gemeinsam ein neuer Zeitpunkt festgesetzt. Die Abkommensanwendung kann ausgesetzt werden, wenn die Zinsbesteuerungsrichtlinie auf der Grundlage des EU-Rechts ihre Anwendbarkeit ganz oder teilweise verlieren sollte oder ein EU-Mitgliedstaat, ein im Feira-Beschluss genanntes Territorium oder ein dort genannter Drittstaat die Anwendung der Zinsbesteuerungsrichtlinie bzw. der damit im Einklang stehenden oder gleichwertigen Massnahmen einstellen sollte. Das Abkommen kann im Übrigen von der Vertragsparteien mit einer Frist von 12 Monaten gekündigt werden.

B. Weitere Abreden

- **Amtshilfe:** Die Schweiz verpflichtet sich dazu, den EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Zinszahlungen im Geltungsbereich des Abkommens Amtshilfe auf Verlangen zu gewähren in Fällen von Steuerbetrug oder dergleichen. Nach der Unterzeichnung des Abkommens werden sich die Schweiz und die Mitgliedstaaten der EU über die Aufnahme von Klauseln betreffend Amtshilfe bei Steuerbetrug oder dergleichen in die bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen verständigen, welche sich nicht auf den Geltungsbereich des Zinsbesteuerungsabkommens beschränken.

- **Quellensteuer-Nullsatz auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen:** Zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU werden mit der Anwendung des Abkommens die Quellensteuern auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren unter verbundenen Unternehmen abgeschafft unter Bedingungen, die grundsätzlich auch EU-intern gelten. Im Verhältnis mit Spanien greift diese Regelung mit Inkrafttreten einer Revision des bilateralen Doppelbesteuerungsabkommens im Punkt der Gewährung von Amtshilfe auf Verlangen bei Steuerbetrug oder dergleichen.

- **Einbezug weiterer Drittstaaten:** In einem ‚Memorandum of Understanding' sichert die EU zu, mit weiteren Drittstaaten über deren Einbezug in das EU-System der Zinsbesteuerung zu sprechen.

In einem Memorandum of Understanding (MOU) **verpflichtet sich die Schweiz somit gegenüber der EU, in den Doppelbesteuerungsabkommen mit den EU-Mitgliedländern und auf der Basis der Gegenseitigkeit allgemein Amtshilfe bei Steuerbetrug zu vereinbaren**. Diese würde natürliche Personen und Gesellschaften erfassen. Amtshilfe würde auf begründete Anfrage hin bei Steuerbetrug nach schweizerischem Recht sowie bei sinngemäss gleich schwer wiegenden Delikten geleistet. Sinngemäß mit Steuerbetrug vergleichbar sind Verstösse gegen genau bestimmbare steuerstrafrechtliche Vorschriften anderer Staaten, die denselben Unrechtsgehalt aufweisen wie in der Schweiz der Steuerbetrug, aber im Schweizer Verfahren und somit auch im Schweizer Recht nicht vorkommen. Hier stellt sich

die Frage, welche Folgen sich in Bezug auf die Weiterentwicklung des EU-Rechts für die Schweiz ergeben. Vor Unterzeichnung der Verträge müssen die Details, d.h. eine abschliessende Aufzählung jener steuerlichen Vergehen, denen ein „vergleichbarer Unrechtsgehalt“ zukommt, bekannt sein, sonst herrscht Rechtsunsicherheit.

Nicht unter diese Bestimmung fällt in jedem Fall die einfache Steuerhinterziehung. Aber auch hier werden neue Grauzonen geschaffen. Welcher Staatsanwalt z.B. in Deutschland ermittelt schon wegen des Verdachts einer "einfachen Steuerhinterziehung"? Im Ermittlungsstadium wird - anders als dann etliche Zeit später vor Gericht - immer vom denkbar schwersten Straftatbestand ausgegangen. Die einzelnen Rechtshilfeersuchen der deutschen Staatsanwaltschaften an die Schweiz werden vorhersehbar drastisch genug ausfallen, um die Ausflucht, es handele sich doch nur um "einfache Steuerhinterziehung", erst gar nicht aufkommen zu lassen.

Unter den **Schweizer Bankiers** bestehen zum Themenkomplex „Zahlstellensteuer“ unterschiedliche Meinungen, wobei diese nicht zuletzt auch vom potentiellen Risiko mitgeprägt wird, ob bei einer allfälligen Ablehnung des Abkommens bei einer Referendumsabstimmung einer Bank im Ausland der Bewilligungsentzug oder ähnliche Benachteiligungen in der Geschäftstätigkeit drohen. Einige Banken möchten das Dossier „Zinsbesteuerung“ unabhängig von den anderen Dossiers abschliessen. Sie stehen damit im Widerspruch zum Bundesrat, der alle 10 Dossiers als Paket abschliessen will und das Zahlstellensteuer-Dossiers als Gegenleistung für die 7 von der Schweiz eingebrachten Dossiers betrachtet. Diese Banken sind ferner der Meinung, dass ein schlechtes Abkommen, das leicht umgangen werden kann, besser einzustufen sei, als gar kein Abkommen. Andererseits müssten die Banken aber die Garantie erhalten, dass die EU, als einer der Hauptakteure der OECD, ihre Ziele, eines automatischen Informationsaustausches ab spätestens 2013, nicht via OECD weiterverfolgt. Diese Haltung eines sukzessiven Nachgebens gegenüber der EU könnte sich als folgenschwerer Irrtum erweisen:

Die EU macht keineswegs Anstalten, die automatische Meldepflicht aufzugeben. Die Schweiz hat zwar versucht, aus allen Verhandlungsergebnissen mit der EU verbindliche Verpflichtungen abzuleiten und schriftlich zu fixieren, dass in gleicher Sache nicht weiter politischer Druck über andere Kanäle wie die OECD ausgeübt werde. Dies ist jedoch nur bruchteilig gelungen. Dennoch glaubt der Bundesrat, dass mit der Annahme des „Zinsbesteuerungsdossiers“ die Schweiz in Sachen Bankkundengeheimnis bis ca. 2013 Ruhe haben sollte. Die Zahlstellensteuer stellt dennoch nur eine befristete Lösung für die EU dar. Nach Ablauf der vereinbarten Fristen steht die Schweiz wieder vor der gleichen Problemstellung. Auch deshalb ist die Zahlstellensteuer abzulehnen. Wird das System nach 2010 geändert, sind alle die für die Abwicklung der Zahlstellensteuer notwendigen Investitionen in EDV und Kontrolle umsonst.

Die EU wird die automatische Meldpflicht im Rahmen der OECD weiter postulieren. Aber auch die OECD soll intensiv bei EU-Staaten interveniert haben, um die Zahlstellensteuer-Vereinbarung zwischen der Schweiz und der EU zu hintertreiben, damit diese nicht internationalen Modellcharakter erhalte. Wie politisch naiv es war zu glauben, dass nach der Einigung mit der EU über die Zinsbesteuerung die Angriffe auf den Finanzplatz Schweiz endeten, ist die Tatsache, dass das „Forum on Harmful Tax Practices“ des OECD Finanzausschusses die Schweiz als einziges Land auf den Entwurf der schwarzen Liste jener Länder gesetzt hat, die angeblich schädlichen Praktiken anwenden (NZZ vom 15. Juni 2003). Bekannte Steuerparadiese wie die britischen Kanalinseln oder die niederländischen Antillen werden nicht aufgeführt (Siehe Kapital 12: Die OECD und der unlautere Steuerwettbewerb).

Es ist mittelfristig zudem mit einer Ausweitung der Zahlstellensteuer auf andere Kapitalerträge zu rechnen. Ist einmal eine solche Steuer für Zinsausschüttungen an natürliche Personen eingeführt, dann ist der erste Schritt getan, um später weitere Steuern auf Dividenden und sogar auf Kapitalgewinnen aus der Schweiz in die EU abzuführen. Die gegenseitige Hilfe zur Erhebung von Steuern auf Einkommen und Kapitalgewinnen wurde

am 15.6.2001 am ECOFIN Meeting in Schweden diskutiert. Und schliesslich trägt sich das Eidgenössische Finanzdepartement und vereinzelte Exponenten der SPS bereits mit dem Gedanken, auch für Schweizer Anleger auf bisher quellensteuerbefreiten Kapitalanlagen eine Zahlstellensteuer einzuführen.

Die Schweiz hat bei den Verhandlungen über die Zinsbesteuerung von Anfang an klar gemacht, dass das Bankkundengeheimnis als solches nicht zur Disposition stehe. Bedingung für eine Zusammenarbeit war auch, dass sämtliche EU-Mitgliedstaaten inklusive der abhängigen und assoziierten Territorien die vorgeschlagene EU-Richtlinie einführen und respektieren. Und schliesslich wurde der EU gegenüber klargemacht, dass das gewünschte Resultat nur erzielt werden kann, wenn sämtliche wichtigen Finanzzentren der Welt, wie **New York, Singapur, Hongkong, etc**. in die gefundene Lösung einbezogen werden. Diese Bedingungen sind nicht erfüllt. Weder sind die USA in das geplante Steuerregime der EU eingebunden noch die fernöstlichen Finanzzentren noch jene der arabischen Länder. Auch bezüglich der abhängigen und assoziierten Territorien verschiedener EU-Staaten besteht weiterhin Unklarheit. Auch aus diesen formellen Gründen ist ein Abbruch der Verhandlungen über die Zahlstellensteuer bzw. eine Ablehnung derselben notwendig.

10. Die Dossiers Betrugsbekämpfung und Schengen/Dublin

Die Schweiz läuft im Rahmen der bilateralen Verhandlungen II mit der EU auch Gefahr, dass durch die Hintertür der **Betrugsbekämpfungs-** und des **Schengen/Dublin-Abkommens** dennoch eintritt, was der Bundesrat mit dem Zahlstellensteuer-Abkommen verhindern wollte.

Betrugsbekämpfung: Der Schmuggel von Zigaretten und andere illegale Aktivitäten im internationalen Handel sollen mit diesem Abkommen in Europa verstärkt bekämpft werden, indem verhindert wird, dass das Schweizer Territorium für die Organisation solcher Aktivitäten missbraucht wird. Seit den Neunzigerjahren hat die Schweiz ihre Kooperation mit der EU in Zollangelegenheiten, bei der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Schmuggeltätigkeit verstärkt. So funktioniert zum Beispiel ein elektronisches Meldesystem über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Zigarettensendungen. Dies ermöglicht es den Nachbarstaaten und der EU-Kommission jederzeit, den Weg von Sendungen zu verfolgen und bei allfälligen Zuwiderhandlungen einzuschreiten. Zudem leistet die Schweiz in Betrugsfällen Amts- und Rechtshilfe zu Gunsten der EU-Länder. Der EU genügt die von der Schweiz angewandte Praxis aber noch nicht, sie strebt eine "engere Zusammenarbeit" an:

Betrugsbekämpfung: Am 14. Dezember 2000 verabschiedete der EU-Ministerrat zugunsten der EU-Kommission ein Mandat, um mit der Schweiz ein "Kooperationsabkommen zur Bekämpfung des Betrugs und anderer Straftaten zum Schaden der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten sowie der Schweiz" auszuhandeln. Der Bundesrat hat den schweizerischen Unterhändlern am 27. Juni 2001 ein Mandat erteilt. Seit Sommer 2001 verhandelt die Schweiz mit der EU-Kommission über ein Abkommen zur Betrugsbekämpfung. Obschon der Zigarettenschmuggel Ausgangspunkt für die Verhandlungen war, will die EU-Delegation nunmehr alle vorstellbaren Fälle von Verstössen gegen finanzielle Interessen der EU in einem Abkommen integrieren. Die Schweiz soll nach Vorstellungen der EU den EU-Standard ("Acquis Communautaire") übernehmen, der auch die künftige Rechtsentwickung der EU einschliesst. Weil die in die Defensive gedrängte Schweiz ebenfalls ein Interesse an der wirksamen Bekämpfung von Betrug und anderen Abgabedelikten bekundet, ist sie bereit, der EU sehr weit entgegen zu kommen. Das Lösungskonzept der Schweiz läuft faktisch darauf hinaus, dass sie bereit wäre, **den für die Rechtshilfe relevanten EU-Rechtsbestand zu übernehmen**, falls darunter ausschliesslich Delikte fallen, die gemäß Schweizer Recht mit einer **Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten** bedroht sind. Damit sei dann sichergestellt, dass die rechtshilfefähigen Delikte einen ausreichenden Unrechtsgehalt aufweisen und den schweizerischen Rechtsprinzipien (namentlich dem Grundsatz der doppelten Strafbarkeit) Rechnung tragen. Der Grundsatz der doppelten Straf-

barkeit besagt, dass Amts- und Rechtshilfe nur in Fällen gewährt wird, die in beiden Rechtsordnungen gleichermaßen strafbar sind. Um alle bedeutenden Abgabedelikte bei indirekten Steuern und Subventionen zu erfassen, ist die Schweiz darüber hinaus bereit, über den Betrug hinaus im nationalen eidgenössischen Recht neue rechtshilfefähige Straftatbestände bei den Verbrauchssteuern (Mehrwertsteuer, Tabaksteuer, Biersteuer) zu schaffen, sofern diese gewerbsmässig begangen werden. In solchen Fällen könnten künftig Zwangsmaßnahmen zugunsten von EU-Staaten sowohl auf dem Weg der Rechts- als auch der Amtshilfe ergriffen werden. Weiter schlägt die Schweiz im Anwendungsbereich des Abkommens weitere Erleichterungen für die EU-Strafverfolger vor:

- **Die Beitreibung von Abgaben,**
- **das Recht von EU-Ermittlern, bei Untersuchungen anwesend zu sein,**
- **unter bestimmten Bedingungen die Auslieferung von ausländischen Tätern auch bei Fiskaldelikten,**
- **Zusammenarbeit für bestimmte Formen der Geldwäscherei, wie sie im EU-Recht definiert ist.**

Bis heute ergreift die Schweiz Zwangsmaßnahmen in der Rechtshilfe nur bei Abgabebetrug. Zusätzlich bekundet sie jetzt Bereitschaft, auch bei gewerbsmäßig begangener Hinterziehung Zwangsmassnahmen anzuwenden, zum Beispiel in Form von

- **Hausdurchsuchungen,**
- **Beschlagnahme von Akten,**
- **Einfrieren von Bankkonten,**
- **Zeugeneinvernahmen.**

Insgesamt ist der Abkommensentwurf weit fortgeschritten. Die Schweiz offeriert der EU eine deutliche Verbesserung der Amts- und Rechtshilfe im Bereich der indirekten Steuern und bei Subventionsdelikten. Anstatt wie heute nur bei Abgabebetrug sollen auch bei qualifizierter Hinterziehung (= Steuerbetrug) Zwangsmassnahmen angewendet werden, und zwar neu auch in der Amtshilfe. Entsprechende qualifizierte Tatbestände in den internen Steuergesetzen würden neu geschaffen. Zudem sollen zum Beispiel neu die Auslieferung sowie der Vollzug ausländischer Abgabenentscheide ermöglicht werden**.**

Offen gelassen wurde nach wie vor die Frage der sogenannten doppelten Strafbarkeit, also das Erfordernis, dass Amts- und Rechtshilfe nur in Fällen gewährt wird, die in beiden Rechtsordnungen gleichermassen strafbar sind. Im Bereich der indirekten Steuern ist die Schweiz bereit, solche Hilfe unter Anwendung von Zwangsmassnahmen zu gewähren, wenn ein Delikt mit Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten bedroht ist. Die EU hingegen verlangt diese Zusammenarbeit schon bei Delikten, die nur mit Busse bedroht sind (= z.B. einfache Steuerhinterziehung).

Schengen/Dublin: Dieses Abkommen bezweckt die zunehmende organisierten Kriminalität und den Kriminaltourismus sowie die wachsende Professionalisierung widerrechtlicher Handlungen, ausgeübt von immer besser organisierten und global operierenden Verbrechern, aber auch die illegale Einwanderung mit einer Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit zu bekämpfen. Von einer Zusammenarbeit zwischen dem schweizerischen Sicherheitsdispositiv und jenem der EU erhofft sich der Bundesrat eine Verbesserung der Sicherheit beider Parteien. Die Schweiz ist heute nicht an den entsprechenden EU-Instrumenten (Schengener Abkommen, Dubliner Konvention über das Erstasylland) angeschlossen, insbesondere nicht am SIS (Schengener Informationssystem), das in der EU zu einer massiven (von 4% auf 16%) Verhaftungsrate von Schwerverbrechern geführt hat. Die bestehenden bilateralen Polizeiabkommen mit unsern Nachbarstaaten sowie die angestrebte Zusammenarbeit mit EUROPOL können hier nur zum Teil Abhilfe schaffen. Die Schweiz strebt deshalb eine verstärkte polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit mit der EU an. Diese Zusammenarbeit würde auf der Übernahme des Schengener Acquis inkl. einer Aufnahme ins Dubliner Erstasylabkommen beruhen und bedeutete unter anderem auch eine Neuregelung der Personenkontrollen an den Grenzen.

Obwohl das Schweizer Volk den EWR-Beitritt vor allem deshalb abgelehnt hat, weil er nicht nur zur Übernahme der bereits bestehenden Acquis (Übereinkommen) sondern auch die automatische Übernahme der künftigen Rechtsentwicklung ohne Mitsprache oder Vetorecht der Schweiz verpflichtet hätte, akzeptierte die Schweiz an der 8. Verhandlungsrunde vom 6.3.2003 über Schengen/Dublin ein solches Verfahren im Gegensatz zu den Dossiers Zahlstellensteuer und Betrugsbekämpfung. Es wird zwar nicht zu einer automatischen Übernahme kommen, sondern erst nach Zustimmung durch den zuständigen schweizerischen Gesetzgeber (je nach Inhalt der Rechtsakte durch den Bundesrat, das Parlament oder im Falle eines Referendums das Volk) innerhalb maximal 2 Jahren. Welche Folgen eine Ablehnung einer Gesetzeserweiterung hätte wird vom Bundesrat nicht bekanntgegeben. Wenn die EU tatsächlich primär an einer Verbrechensbekämpfung interessiert wäre, würde sie der Schweiz die Schengener Verbrecherdatenbank zur Verfügung stellen bevor sie die Aufhebung des Bankkundengeheimnisses fordert und zwar unabhängig von Zugeständnissen in anderen Gebieten.

11. Qualified Intermediary Withholding Agreement (QIA) mit den USA

Um eine Doppelbesteuerung von Einkommen von Schweizer Steuersubjekten zu verhindern, hat die Schweiz seit vielen Jahren zahlreiche Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit heute rund 67 Ländern abgeschlossen. Unter DBA versteht man einen Vertrag zwischen zwei Ländern, der die Anrechnung der in einem Staat erhobenen Steuern auf Dividenden und Zinserträgen in anderen Staaten regelt. Das DBA mit den USA wurde im Jahre 1986 abgeschlossen. Grundsätzlich erhebt der Internal Revenue Service (IRS) auf Dividenden und Zinserträgen von US Wertschriften eine Quellensteuer von 30%. Das DBA Schweiz-USA führt dazu, dass nicht die gesamte Quellensteuer erhoben wird, sondern dass eine teilweise Entlastung zugestanden wird. Das gilt für Nicht-US-Personen, d.h. für Personen, die keine US-Staatsbürgerschaft, keine sog. Green Card und kein US-Domizil besitzen. Die reduzierte Besteuerung belastet die Dividenden mit 15% Quellensteuer, die Zinserträge sind steuerbefreit. Dieses DBA wurde offenbar durch US-Bürger missbraucht: sei kauften US Wertschriften nicht in den USA, sondern via Banken in Ländern, die ein DBA mit den USA abgeschlossen hatten und kamen damit in den Genuss der reduzierten Quellenbesteuerung und entzogen sich erst noch der ehrlichen Deklaration ihrer Vermögen in ihrem Heimatland. Um die Steuerhinterziehung von US-Bürgern via Banken im Ausland zu eliminieren, hat das IRS auf den 1.1.2001 eine Revision der DBA mit 15 Ländern (B, CAN, DK, F, D, IRL, I, J, LUX, NL, SIN, E, S, CH, UK) durchgesetzt und auf eine neue Basis gestellt, dem sog. **Qualified Intermediary (QI) Agreement** (Abkommen über „befähigte Vermittler"). Eine Entlastung erfolgt aufgrund eines Nachweises des Investors über seine Berechtigung zur Inanspruchnahme des DBA. Dies heisst, dass der QI seine Kunden zu kategorisieren hat:

Amerikanische Kunden einer Schweizer Bank: müssen ihre Identität gegenüber dem US-Payor = Unternehmen, das Dividenden oder Zinsen ausbezahlt bzw. dem IRS offenlegen. Die US-Person befreit die Schweizer Bank vom Bankkundengeheimnis. Die Kunden erhalten Dividenden und Zinsen ohne Abzug einer Quellensteuer zu 100%. Auf Depots, deren Identität nicht offengelegt wurde, wird seit dem 1.1.2001 zugunsten des IRS die sog. Back Up Withholding Tax von 31% erhoben und zwar nicht nur auf Dividenden und Zinsen, sondern auf jeder Leistung des US-Payors, inklusive Kapitalrückzahlungen. Dies führte dazu, dass Schweizer Banken solchen Kunden, die sich weigerten, ihre US-Wertschriften zu verkaufen oder ihre Identität gegenüber dem IRS offenzulegen, die Geschäftsbeziehungen kündigten.

Schweizer Kunden einer Schweizer Bank: die Bank muss die Identität des Kunden zweifelsfrei kennen. Der QI kann für seine nicht-US-Kunden die Quellensteuer-Entlastung in Anspruch nehmen, ohne die Identität des Kunden dem US-Payor bzw. dem IRS bekannt geben zu müssen. Die Schweizer Kunden erhalten jedoch nur 70% der Dividenden und 70% der Zinserträge. Die Kunden können diese Abzüge bei ihrer Steuerdeklaration zurückverlangen. Tut er dies nicht, d.h. betreibt er Steuerhinterziehung, verbleiben die Beträge bei der Eidge-

nössischen Steuerverwaltung. Schweizerische Pensionskassen sind von diesem zusätzlichen Steuerrückbehalt befreit.

Ausländische nicht-US-Kunden einer Schweizer Bank: Die Schweizer Bank muss auch die Nationalität dieser Kunden zweifelsfrei identifizieren. Falls für das betreffende Drittland ebenfalls ein DBA mit den USA besteht, kommen auch diese Kunden ohne Offenlegung an das IRS in den Genuss einer Steuererleichterung gemäss dem länderspezifischen DBA.

Andere ausländischen Kunden einer Schweizer Bank, für deren Länder kein DBA mit den USA besteht, erhalten keine Steuerentlastung. Die Quellensteuer beträgt 30% auf Dividenden und Zinserträgen. Die Quellensteuer wird durch den US-Payor an das IRS überwiesen.

Das IRS wird die Einhaltung des Abkommens durch anerkannte Prüfgesellschaften vor Ort überprüfen lassen. Die Schweizer Banken haben trotz des grossen administrativen Aufwandes in diese Vereinbarung eingewilligt, weil sie sonst keine US-Wertschriften für ihre grossen Kunden, Amerikaner oder Schweizer, hätten kaufen dürfen.

Zusammenfassend kann gemäss der Eidg. Steuerverwaltung, Abteilung DBA, festgestellt werden, dass sich die beiden Projekte, QIA und EU-Zahlstellensteuer in ihrer Rechtsnatur, in ihrer Zielrichtung, in ihrem Anwendungsbereich und in ihrer technischen Ausgestaltung so fundamental unterscheiden, dass irgendwelche Verknüpfung unangebracht sind:

1. Die **QI-Agreements** sind **private Vereinbarungen**, welche der IRS mit Banken in aller Welt nach (fast) einheitlichem Schema abschliesst. Einzige Differenzierung: Es gibt eine Version für Banken in Staaten mit Bankkundengeheimnis (z.B. Schweiz) und eine Version für Banken in Staaten ohne Bankkundengeheimnis.

   Die geplante **EU-Lösung** wird ebenfalls den Banken Pflichten auferlegen. Dabei wird es sich jedoch um **staatliche Verpflichtungen** handeln, die den EU-Mitgliedstaaten nach Massgabe der internrechtlichen Umsetzung der Richtlinienvorgaben auferlegt werden.

2. Das **Hauptziel der QI-Agreements** ist es, die **richtige Durchführung** der von den USA mit anderen Staaten abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen sicherzustellen, d.h. es geht um die **US-Quellensteuer**.

   Bei der **EU-Lösung** besteht das Ziel nicht in der Sicherstellung von Quellensteuern (solche werden auf Zinsen in einigen EU-Mitgliedsländern eben gerade nicht erhoben), sondern in der **Absicherung der Einkommensbesteuerung** der Empfänger von Zinszahlungen.

3. Mit den QI-Agreements will die USA die Steuerhinterziehung durch Personen bekämpfen, die in den USA unbeschränkt steuerpflichtig sind, sog. US-persons.

   a. Die US-Lösung umfasst und ist beschränkt auf Einkommensteile aus **Quellen des gleichen Staates (USA)**, in dem die natürlichen **Personen steuerpflichtig** sind. Die EU-Lösung soll **unabhängig von der Einkommensquelle** alle Zinszahlungen erfassen, welche über Zahlstellen aus anderen EU-Mitgliedstaaten und ausgewählten Drittstaaten fliessen.

   b. Kein EU-Mitgliedstaat kennt eine unbeschränkte Steuerpflicht für Personen, die z.B. aufgrund ihrer Staatsbürgerschaft unabhängig von ihrem Wohnsitz der unbeschränkten Steuerpflicht unterliegen. Diese Staaten sind deshalb mit dem spezifischen US-Problem gar nicht konfrontiert und haben somit keinen entsprechenden Regelungsbedarf.

4. Weil die USA auf Zinszahlungen an Ausländer für Obligationen, die nach 1984 emittiert worden sind, keine Quellensteuer erheben, ergibt sich eine weitere Unterscheidung: Die QI-Agreements beziehen sich **praktisch nur auf Dividenden** (allerdings auch solche, die an juristische Personen fliessen). Die EU-Lösung bezieht sich hingegen **einzig auf Zinsen**, die an **natürliche Personen** bezahlt werden.

12. Die OECD und der unlautere Steuerwettbewerb

Der **Fiskalausschuss der OECD** beschäftigt sich schon seit Jahren mit Fragen der Steuerumgehung und des Steuerbetrugs. So wurde bereits im Jahre 1977 die **Arbeitsgruppe Nr. 8** ins Leben gerufen und der OECD Council gab erste Empfehlungen an die Mitgliedstaaten über Steuerhinterziehung und –flucht bekannt. 1985 wurde ein Bericht zu Fragen der Besteuerung und des Missbrauchs im Zusammenhang mit dem Bankkundengeheimnis veröffentlicht. Diesem Bericht haben die Schweiz, Luxemburg, Oesterreich und Portugal nicht zugestimmt. Seit 1996 arbeitet die OECD intensiver daran, den sogenannten schädlichen Steuerwettbewerb zu eliminieren. Die Arbeit wird vom **„Forum on Harmful Tax Competition“**, eine Arbeitsgruppe des Fiskalausschusses der OECD, in der alle Länder vertreten sind, ausgeführt. Derzeit haben Japan und Frankreich in diesem Forum, das etwa viermal pro Jahr tagt, den Vorsitz. Die „Büro-Mitglieder“ werden von Frankreich, USA Japan und Irland gestellt. Grossbritannien, das den Vorsitz im Fiskalausschusses hat, nimmt oft an den Sitzungen teil

Ausgangsbasis der heutigen Diskussionen mit der OECD ist der Bericht über den unlauteren Steuerwettbewerb **(„Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue“**), der am 9. April 1998 vom OECD Council bei Stimmenthaltung von Luxemburg und der Schweiz genehmigt und am 27./28. April 1998 den Ministern präsentiert wurde und weit über die Problematik des Bankkundengeheimnisses hinausgeht. Er trifft nicht nur Privatpersonen sondern vor allem auch juristische Gebilde aller Art.

- **Schädlicher Steuerwettbewerb:** Ob ein Land einen schädlichen Steuerwettbewerb betreibt wird anhand folgender Hauptkriterien festgestellt:

  1. Sind die Steuern tief oder werden praktisch keine erhoben?
  2. Stehen die tiefe Steuern oder die Steuerbefreiung in Kombination mit Steuerabkommen, mangelnder Transparenz oder fehlendem wirksamem Informationsaustausch?

- Die Schweiz und Luxemburg enthielten sich der Stimme. Mit der Enthaltung statt einer Gegenstimme liessen die Schweiz und Luxemburg eine Fortsetzung der Arbeit des Forums zu.

Ein weiterer Bericht erschien im **Juli 2000 „Towards Global Tax Co-operation“**. Dieser enthielt eine Liste von 47 Steuerbereichen, davon drei in der Schweiz, die als unlautere Steuerpraktiken eingestuft wurden und von 35 Steueroasen, inklusive IFSC (International Financial Services Centre) und Shannon (Irland). Vorzugsbehandlungen in Steuerangelegenheiten wurden vor allem bei Holding-Gesellschaften, Verwaltungs-Gesellschaften, Freihandelszonen, Schiffsregistrierungen und gewisse Dienstleistungs-gesellschaften etc. festgestellt. Die Schweiz stand konkret wegen steuerlicher Vorzugs-behandlung von Verwaltungsgesellschaften im Finanz- und Leasingbereich, und von Gesellschaftshauptsitzen (Verwaltungszentren, Dienstleistungszentren) auf dieser Liste.

Nach der Publikation dieser Listen setzte eine heftige politische Diskussion ein, wobei die OECD die Steueroasen vor allem auf die Prinzipien der Transparenz und des Informationsaustausches festnageln wollte. In Verbindung mit ihrer Arbeit zu wettbewerbsverzerrenden Steuerpraktiken haben 31 Hoheitsgebiete Zusagen abgegeben, für mehr Transparenz und einen ef-

fektiven Informationsaustausch zu sorgen und werden nun vom OECD Ausschuss für Steuerfragen als kooperative Hoheitsgebiete betrachtet. Die Liste der unkooperativen Länder konnte bis 20. Mai 2003 auf 6 (Andorra, Fürstentum Liechtenstein, Liberia, Fürstentum Monaco, Republik Marshall-Inseln, Republik Nauru) reduziert werden. Auch die Liste der 47 Steuerbereichen mit unlauterem Steuerwettbewerb soll im Herbst 2003 neu aufgelegt werden. Ursprünglich war eine solche Listenerneuerung, auf der die Schweiz als einziges OECD-Land verblieb, bereits auf das zweitägige Meeting des Fiskalausschusses der OECD anfangs Juli 2003 geplant.

Eine Arbeitsgruppe der OECD hat eine Musterabkommen **„Tax Information Exchange Agreement (TIEA)"** entworfen, das den Informationsaustausch zwischen den OECD-Ländern und den Steueroasen regeln soll. Die Steueroasen haben akzeptiert, mit jedem OECD-Land ein solches Abkommen abzuschliessen falls gewünscht. Diese Abkommen beginnen spätestens am 1. Januar 2004 für kriminelle Steuervergehen und am 1. Januar 2006 für zivile Steuerangelegenheiten.

Die OECD ist eine Konsens-Organisation, die keine Macht besitzt, Abkommen bei ihren Mitgliedern durchzusetzen. Auch der EU Code of Conduct ist ein informelles Abkommen, ein sog. Soft law, das nicht einer Direktive entspricht und deshalb auch nicht beim europäischen Gerichtshof eingeklagt werden kann. Von dieser Seite her droht der Schweiz somit keine Gefahr. In einer der Empfehlungen des 1998er-OECD-Berichtes wird den OECD Länder aber geraten, gegen jene Länder, die einen schädlichen Steuerwettbewerb betreiben, beispielsweise Massnahmen bei den **Doppelbesteuerungsabkommen** zu treffen. Auf diesem Gebiet ist die Schweiz mit ihrem grossen Auslandvermögen verwundbar.

Die Schweiz konnte nach langwierigen und harten Verhandlungen mit der OECD einen Konsens erreichen, der es der Schweiz, Oesterreich und Luxemburg erlaubte, dem Bericht des OECD-Fiskalausschusses über den verbesserten Zugang zu Bankinformationen zu Steuerzwecken zuzustimmen. Dieser Bericht wurde im März 2003 vom Fiskalausschuss der OECD verabschiedet. Er setzt nicht nur internationale Standards in Sachen Informationsaustausch, sondern anerkennt auch ausdrücklich die Berechtigung des Bankkundengeheimnisses.

Bekanntlich räumt die OECD jedem Mitgliedstaat ein Veto-Recht ein. Dieses Veto-Recht ist allerdings von begrenzter Wirkung. Mittels Veto kann die Schweiz zwar einen Bericht verhindern, der sie z.B. zum Steuersünder stempelt. Die per Veto durchgesetzte Verhinderung des Berichtes bedeutet aber nicht, dass einzelne oder mehrere OECD-Länder nicht Massnahmen gegen den Veto-Einleger treffen können. Die Schweiz könnte ihr Veto-Recht nur dann wirklich zur Geltung bringen, wenn einzelne Grossmächte, insbesondere die USA, schweizerische Positionen unterstützen würden.

Im Falle der USA ist die Unterstützung jedoch trügerisch. Auf der Ebene des Staatsdepartements und des Kongresses könnte die Schweiz auf zuverlässige Freunde zählen. Federführend ist aber das Schatzamt der USA. Dieses verfolgt traditionell eine Politik, welche sich am Ziel der Maximierung von Steuereinkünften orientiert, deshalb ist von der USA keine wirksame Hilfe zu erwarten. Bezüglich Steuerwettbewerb steht die USA zwar auf der gleichen Verhandlungslinie wie die Schweiz, andererseits treten aber die USA für die volle Auskunftspflicht ein. Die Haltung der USA ist deshalb weiterhin problematisch bis gefährlich und das Bankkundengeheimnis ist weiterhin in akuter Gefahr. Wenn die als „Steuerparadiese" geächteten Staaten geschlossen zu Konzessionen gegenüber der OECD bereit sind, wird sich der Druck auf die Schweiz verstärken.

Die OECD verfolgt ein Modell für bilaterale Abkommen, welche den Informationsaustausch auf Anfrage zwischen OECD-Staaten regeln sollen. Dies ist ein Unterschied zur automatischen Meldepflicht, wie dies z.B. die EU für die Zinszahlungen an Private anstrebt**. Diese entsprächen gemäss OECD einem „allgemeinen" Standard. <u>Das Prinzip der doppelten Strafbarkeit müsste dabei aufgegeben werden</u>.** Die Zielsetzung der völligen Offenlegung aller Bankbewegungen bis 2005 entspricht nachweisbar einem britischen Konzept, das den Finanzplatz

London schonen soll und eindeutig gegen den Finanzplatz Schweiz gerichtet ist (z.B. Vortrag Botschafter Jacques de Watteville, vom 20. Januar 2003, Seite 12: „Wir waren deshalb etwas verwirrt von dem von britischer Seite vorgebrachten Argument, dass eine solche Quellensteuer die Wettbewerbsfähigkeit der Londoner City schwäche würde.“)

Die OECD (Quelle: Francisco Lozano (France), OECD, International administrative cooperation for combating tax evasion an contraband, 2-5 April 2001) möchte u.a. die Pflicht zur Offenlegung folgender Informationen durchsetzen:

- Identität der nutzniessenden Besitzer von Gesellschaften, Partnerschaften und anderer Rechtsgebilde, inklusive jene, die in Offshore-Zentren tätig sind.
- Geschäftsbücher und Archive von Gesellschaften, Partnerschaften und juristischen Personen.
- Informationen über die Art von Stiftungen und Trusts, über jene welche diese errichtet haben oder davon profitieren.
- Informationen über die Verschiebung von Vermögen.
- Informationen über die Manager und Nutzniesser von kollektiven Anlagen.
- Versicherungen und Rückversicherungen müssen ihre Reserven, die bezahlten Prämien und Gewinne aus Lebensversicherungen offen legen.
- Details zu Transaktionen von Gesellschaften etc. mit nahestehenden Personen.

Über die geplanten Aufbewahrungsfrist der Geschäftsbücher sind noch keine Details bekannt. Die Informationspflicht wird somit sehr breit gefasst und sie gefährden nicht nur die Privatsphäre, sondern auch Geschäftsgeheimnisse. Nach Vorstellungen der OECD müssten die Gesellschaften ausländischen Steuerbehörden auch jene Informationen liefern, die im eigenen Land z.B. für Steuerzwecke gar nicht erhoben werden. Bei einer Verweigerung der Auskünfte an in- und ausländische Steuerbehörden stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit der Gerichte. Die OECD möchte hier eine unabhängige richterliche Instanz für diesen Zweck errichten. Damit würden wohl plötzlich internationale oder ausländische Gericht auch für Schweizer Gesellschaften zuständig. Auch wenn die erhaltenen Auskünfte nur für Steuerzwecke verwendet werden sollen und Vertraulichkeit garantiert werden soll, dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, bis die Informationen auch für andere Zwecke (Terrorismusbekämpfung, Monopolbehörden etc.) verwendet werden. Die OECD macht sich auch schon Gedanken über die Maximalfristen innerhalb welcher die Informationen zu liefern sind. Über die Standards der elektronischen Übermittlung dieser Informationen bestehe bereits Einigkeit, doch werden noch Sicherheitsaspekte bei der elektronischen Übermittlung überprüft.

Die Neuauflage eines Berichtes über schädliche Steuerpraktiken konnte an der Sitzung des Fiskalausschusses der OECD am **1.und 2. Juli 2003** in Paris nicht wie geplant verabschiedet werden. Die offensichtlich einzigen ungeklärten Probleme, drei als schädlich bezeichnete Steuerregelungen der Schweiz, sollen während der nächsten Monate bei bilateralen Treffen zwischen der OECD und der Schweiz weiterbehandelt werden. Über welche Punkte der Unternehmensbesteuerung, Finanz- und Dienstleistungsaktivitäten, noch keine Einigung erzielt wurde, ist nicht bekannt. Unverständlich ist jedoch, dass die Schweiz als einziges Land auf der „Sünderliste“, die ursprünglich 47 „schädliche Regime“ umfasste, verblieb. Die Schweiz setzte sich gegen diese Einschätzung zwar zu Wehr und war nicht zu weiteren Konzessionen bereit, aber der Ausschuss wollte den Schweizer Argumenten keine Folge geben. Sollte die Schweiz bei der geplanten Veröffentlichung im Herbst trotzdem auf der Liste verbleiben, könnte sie die Publikation mit einem Veto verhindern. Zu diesem Mittel möchte man in Bern aber nicht greifen, da dies dem Image des Finanzplatzes Schweiz schaden würde. Einmal mehr will man somit die Image-Pflege über die wirtschaftlich berechtigten Interessen der Schweiz stellen, einmal mehr ist man bereit den politischen Erpressungen aus dem Ausland nachzugeben.

Bei diesen Verhandlungen werden auch mehrere **Kantone** mit niedrigen Steuersätzen vorab Schaffhausen, Zug (3500 Gesellschaften), Appenzell a.O., Graubünden und Schwyz unter Druck geraten. Vom Ertrag der Vorzugsbesteuerung profitieren sie in Form von 30% der direkten Bundessteuern. In den Genuss von Steuerprivilegien kommen gemäss dem Steuerharmonisierungsgesetz Holding-, Verwaltungs- und Domizilgesellschaften, die ihren Hauptsitz zwar in der Schweiz haben, hier aber keine oder eine nur geringe Geschäftstätigkeit ausüben. Sie sind von den kantonalen Gewinnsteuern ganz befreit, oder ihre Gewinne werden «nur nach Massgabe der Bedeutung der Verwaltungstätigkeit in der Schweiz» besteuert. Prof. Dr. Robert Waldburger, der die Verhandlungen mit der OECD leitet, warf an der Konferenz der Finanzdirektoren die Frage auf, ob es nicht klüger wäre, wenn gewisse Kantone Einschränkungen ihrer speziellen Steuerregime in Kauf nähmen, um OECD-Retorsionsmassnahmen, am ehesten wohl die Aufkündigung von Doppelbesteuerungsabkommen, zu vermeiden. Im Klartext heisst das, dass diese Kantone ihre bisher grosszügige Praxis einschränken oder allenfalls die Steuerprivilegien ganz zur Disposition stellen müssten. Das EFD sähe es offenbar nicht ungern, wenn die Kantone ihre Praxis vereinheitlichten, so dass nicht mehr einzelne Kantone wegen ihrer Steuerprivilegien und Ausnahmeregelungen spezielle Angriffsflächen böten. Gemäss dem Sekretär FDK wurden die Finanzdirektoren aufgefordert, bis im September eine Lagebeurteilung vorzunehmen und zuhanden des Bundes «eine gefestigte Stellungnahme» abzugeben, die auch Klarheit darüber schaffen soll, ob die Schweiz inskünftig Informationen über Holdinggesellschaften erteilen soll, wenn konkrete Anfragen aus OECD- Staaten vorliegen.

Bis Herbst 2003 wird sich auch der Bundesrat entscheiden müssen, ob er eine harte Haltung einnehmen und ein Veto riskieren will oder ob er den neusten Angriff auf den Finanzplatz Schweiz mit Konzessionen abzuwehren versucht. Dann wird sich auch weisen, was die vom Eidg. Finanzdepartement am **18. August 2003 publizierten neuen Leitlinien für eine zukunftsgerichtete Politik zum Finanzplatz** wert sind. Sie basieren auf den Beratungen der vom Vorsteher des EFD im März 2000 eingesetzten departementsübergreifenden „Groupe de réflexion Finanzplatz Schweiz“. Die Leitlinien bestätigen die grundlegenden Eckwerte der bisherigen Politik: stabile und wettbewerbsorientierte Rahmenbedingungen, **Wahrung der Privatsphäre der Anleger**, Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes sowie eine aktive internationale Zusammenarbeit, die eigenständige aber konstruktive Lösungen sucht.

13. Schlussfolgerungen

Der in der Verfassung garantierte Schutz der Privatsphäre wird durch die Verhandlungen mit der EU (Bilaterale II) und der OECD in Frage gestellt, was Rechtsunsicherheit schafft und den Finanzplatz Schweiz schwächt.

Der **schleichenden Ausdehnung der EU-Steuerhoheit** auf souveräne fremde Staaten wie die Schweiz und die politischer Druckversuch der sozialistisch regierten Grossmächte Europas gegen kleinere Länder mit effizienteren Regierungen, geringerer Umverteilung und dementsprechend tieferen Steuerbelastungen muss Einhalt geboten werden. Um so bedauerlicher ist die Haltung vieler Staatsvertreter im EDA und der vereinigten Linken, welche davon ausgehen, dass die Aufgabe des Bankkundengeheimnisses nur noch eine Frage der Zeit sei und ein Weg gefunden werden müsse, dieses stufenweise abzuschaffen. Problematisch sind in diesem Zusammenhang die bereits fortgeschrittenen bilateralen Verhandlungen II mit der EU, bei der die Einführung einer Zahlstellensteuer bzw. die Einführung eines Meldeverfahrens gegen andere Verhandlungsgegenstände ausgespielt werden und die geplante Übernahme des Acquis Communautaire beim Schengener Abkommen, auch wenn noch gewisse Vorbehalte einbebaut wurden. Obwohl der Bundesrat derzeit behauptet, dass ein Meldever-

fahren nicht in Frage komme, dürfte der Druck in diese Richtung zunehmen, denn wenn nicht nur Zinsen, und später Dividenden, sondern auch Kapitalgewinne eines Tages besteuert werden sollen wird eine solche Besteuerung nur über ein Meldeverfahren zu bewerkstelligen sein.

Die Grenzverwischung zwischen Steuerbetrug und –hinterziehung bzw. die **Aufweichung des Rechtsprinzips der doppelten Strafbarkeit** wird die dem Geldwäschereigesetz unterstellten natürlichen und juristischen Personen vor unlösbare Probleme stellen. Wenn z.B. Gelder aus Steuerhinterziehung als kriminelle Gelder betrachtet werden, weil im Ausland eine andere Rechtsauffassung herrscht, dann müssten alle GwG-Unterstellten überprüfen, ob ihre Kunden die Kundengelder in der Schweiz ordnungsgemäss versteuert haben. Die Bilateralen II–Dossiers „Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung, Schengen/Dublin und Liberalisierung der Dienstleistungen“ sollen gemäss dem Chef des Integrationsbüros Michael Ambühl in referendumsfähige Beschlüsse gekleidet werden. Auch in der EU seien nationale Ratifizierungen nötig. Referenden werden aus heutiger Sicht nötig werden, denn weder hat die EU die Bedingungen (Erfassen aller Finanzzentren weltweit) erfüllt noch sind die bisherigen Verhandlungsergebnisse als ausgewogen zu beurteilen.

Noch gravierender für die Privatsphäre der Bürger sind die Bestrebungen der OECD, ein umfassendes internationales Meldeverfahren von Finanztransaktionen einzuführen. Die totale staatliche Überwachung der Bürger wird auch auf anderen Gebieten immer spürbarer. So wünschen z.B. die USA von der Schweiz Zugriff auf Passagierdaten im Luftverkehr. An der ersten Konsultationsrunde vom 18. Juli 2003 in Washington machte die USA klar, dass der Zugriff auf solche Daten Voraussetzung für Flüge in den USA sei. Mit dem von der OECD verfolgtem Modell müsste das Prinzip der doppelten Strafbarkeit aufgegeben werden, was einen massiven Eingriff ins Schweizer Rechtssystem bedeuten würde. Eine Arbeitsgruppe soll eingesetzt werden, welche die Standards für eine globale Strafbarkeit ausarbeiten soll. Gegenüber diesen Standards würde die doppelte Strafbarkeit nicht mehr als Prinzip anerkannt. Dies bedeutet praktisch eine Kapitulation vor den politischen Erpressungen aus dem Ausland. In einzelnen Gebieten kann die internationale Zusammenarbeit durchaus verbessert werden. Gegen Steuerdelikte sind die geplanten Massnahmen jedoch mehrheitlich nur eine Zusatzbelastung für die ehrlichen Steuerzahler, die Finanzinstitute und den Staat. Das beste Mittel gegen Steuerdelikte bleiben eine moderate Besteuerung, ein effizienter Gebrauch staatlicher Ressourcen, eine wirksame internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Steuerbetrugs, eine europa- bzw. weltweite Quellensteuer zur Verminderung von Steuerhinterziehung und abschreckende Strafen. **Eine totale Überwachung des Bürgers durch den Staat ist hingegen vehement abzulehnen.**

14. Forderungen der SVP-Arbeitsgruppe „zur Stärkung des Schweizer Bankkundengeheimnisses“

1. **Die SVP steht uneingeschränkt hinter dem Schweizer Bankkundengeheimnis und fordert dessen Verankerung in der Verfassung im Artikel 13, Abs. 3 „ Das Bankkundengeheimnis ist zu gewährleisten“. Damit wird zusätzliche Rechtssicherheit geschaffen und den in- und ausländischen Bankkunden signalisiert, dass in der Schweiz die Privatsphäre auch in finanziellen Belangen weiterhin geschützt bleibt. Dem Bundesrat wird bei den internationalen Verhandlungen der Rücken gestärkt, indem unmissverständlich festgehalten wird, dass über das Bankkundengeheimnis keine Verhandlungsspielraum besteht.**

2. **Die SVP fordert den Bundesrat auf, bei den englischen, französischen und amerikanischen Behörden vorstellig zu werden und Auskunft über getroffenen Massnahmen gegen jene Banken in diesen Ländern einzuholen, über die kriminelle und zweifelhafte Potentatengelder in die Schweiz gelangt sind.**

3. **Der Bundesrat wird aufgefordert, die bilateralen Verhandlungen II abzubrechen, denn sie schaden dem Finanzplatz Schweiz und bringen unserem Land keine bedeutende Vorteile. Insbesondere ist die Übernahme des Acquis Communautaire beim Schengen/Dublin-Abkommen nicht akzeptierbar. Sie würde die Souveränität und den Handlungsspielraum der Schweiz massiv beschneiden und Rechtsunsicherheit schaffen. Ohne volle gleichwertige Abkommen der EU mit den USA, Hongkong, Singapur und ähnlichen Finanzzentren und die Garantie der EU, die automatische Meldepflicht nicht über andere supranationale Organisationen (OECD) weiterzuverfolgen, sind die Voraussetzungen für die Einführung einer Zahlstellensteuer nicht gegeben. Solange die EU die Steuerflucht aus ihrem Hoheitsgebiet aus eigener Kraft, mit einer EU-weiten Quellensteuer stoppen kann, darf die Schweiz keine Hilfe anbieten, die unseren Finanzplatz schwächt und unserer Volkswirtschaft schädliche administrative Lasten auferlegt.**

4. **Der Bundesrat wird aufgefordert, falls die OECD die Schweiz nicht von der Liste der Länder mit unlauteren Steuerpraktiken streicht, das Veto einzulegen. Die geplante Zuständigkeit ausländischer Gerichte bei Nichtbefolgung der von der OECD geforderten umfassenden Informationspflicht und die geforderte Abschaffung des Rechtsprinzips der doppelten Strafbarkeit widersprechen dem Schweizer Rechtsempfinden. Die Bevormundung durch die OECD über die Form und Dauer der Auskunftspflicht ist abzulehnen, ebenso die offensichtliche Ungleichbehandlung der Schweiz im Vergleich zu diversen anderen Finanzzentren.**

Arbeitsgruppe „Finanzplatz Schweiz“
Hans Kaufmann, NR ZH,
Niederweg 18a, 8907 Wettswil

Caspar Baader, NR BL
Ulrich Schlüer, NR ZH
Alfred Böni (NR-Kandidat SZ)
Patrick Fournier (NR-Kandidat VS)
Christoph Portmann (NR-Kandidat LU).