



STEUERN UND ENTWICKLUNG

**Wie die Steuerflucht die Entwicklung behindert –
und was die Schweiz daran ändern kann**

Mark Herkenrath, Olivier Longchamp und Andreas Missbach

Eine Informationsbroschüre von Alliance Sud und der Erklärung von Bern

alliance*sud*

Arbeitsgemeinschaft
Swissaid · Fastenopfer · Brot für alle
Helvetas · Caritas · Heks

EvB
Erklärung von Bern
Dichiarazione di Berne
Déclaration de Berne

INHALT

Übersicht – Was die Schweiz tun kann	3
1. Einleitung – Steuern und Entwicklung	4
2. Internationale Steuerflucht: Die Rolle der Schweiz	5
3. Doppelbesteuerungsabkommen	7
4. Einfache Steuerinformationsabkommen (TIEA)	9
5. Quellenbesteuerung – mit oder ohne Abgeltung	11
6. Automatischer Informationsaustausch	13
7. Steuervermeidung von Unternehmen	14
8. Steuern und Entwicklung: Die internationale Agenda	16
9. Fazit: Umsteuern!	18



ACHTUNG FACTSHEETS!

Weiterführende Informationen und ein ausführliches Literaturverzeichnis zu den Themen dieser Broschüre finden Sie in unseren Online-Factsheets unter www.alliancesud.ch/de/ep/steuerpolitik oder www.evb.ch/factsheetsteuern.

IMPRESSUM

Autoren: Mark Herkenrath, Olivier Longchamp und Andreas Missbach

Herausgebende: Alliance Sud und Erklärung von Bern

Zitation: Alliance Sud/Erklärung von Bern. 2012. Steuern und Entwicklung: Wie die Steuerflucht die Entwicklung behindert – und was die Schweiz daran ändern kann. Bern: Alliance Sud/Zürich: Erklärung von Bern. Juli 2012

Fotos: panos pictures

Gestaltung: Clerici Partner Design, Zürich

ÜBERSICHT – WAS DIE SCHWEIZ TUN KANN

Durch die Steuerhinterziehung von Privatpersonen und die Steuervermeidungspraktiken multinationaler Unternehmen fließen jedes Jahr Milliardenbeträge aus den Entwicklungsländern ins Ausland ab. OECD-Schätzungen, auf die sich inzwischen auch der Bundesrat abstützt, beziffern diesen jährlichen Verlust auf rund 850 Milliarden Dollar. Das ist fast das 7-Fache der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe. Die vorliegende Broschüre zeigt auf, wie die Schweiz die Entwicklungsländer in ihrem wichtigen Kampf gegen die internationale Steuerflucht unterstützen kann und sollte.

Automatischer Informationsaustausch:

Mittelfristig wird auch die Schweiz nicht umhin kommen, den automatischen Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden einzuführen. Sie sollte diesen Schritt allerdings nicht auf politisch einflussreiche Länder beschränken. Mit dem automatischen Informationsaustausch würden auch Steuersünder aus Entwicklungsländern effektiv von ihrem Tun abgeschreckt. Das Bankgeheimnis gegenüber neugierigen Nachbarn und Arbeitgebern hingegen bliebe genauso geschützt wie in anderen Ländern.

Einfache Steuerinformationsabkommen (TIEA):

Auf dem Weg zum automatischen Informationsaustausch sollte die Schweiz mit den Entwicklungsländern rasch die erweiterte Steueramtshilfe vereinbaren. Im April 2012 hat sich der Bundesrat erfreulicherweise bereit erklärt, dies zukünftig nicht nur über komplexe Doppelbesteuerungsabkommen zu tun, sondern auch über einfache Steuerinformationsabkommen (TIEA: Tax Information Exchange Agreements). Diese Bereitschaft sollte er nun zügig in die Praxis umsetzen.

Grosszügige Quellensteuersätze in Doppelbesteuerungsabkommen (DBA):

Die Schweiz sollte einfache TIEA entgegen der aktuellen Praxis des Bundesrates auch jenen Entwicklungsländern anbieten, mit denen bereits Doppelbesteuerungsabkommen bestehen. Ausserdem sollte sie bei der Neuverhandlung von DBA darauf verzichten, auf eine Senkung der Quellensteuersätze für firmeninterne Lizenz- und Zinszahlungen der Schweizer Konzerne zu drängen. Solche Quellensteuern bringen den Entwicklungsländern dringend benötigte öffentliche Einnahmen. Gleichzeitig bieten sie einen gewissen Schutz davor, dass multinationale Unternehmen überhöhte konzerninterne Lizenz- und Zinszahlungen nutzen, um Gewinne ihrer Tochtergesellschaften in die steuergünstigere Schweiz zu verlagern.

Quellenbesteuerung undeklarer Kapitalerträge:

Im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens mit der EU erhebt die Schweiz auf die Zinseinkünfte von EU-

BürgerInnen seit 2005 einen Steuerrückbehalt. Damit fließen sogar dann Steuereinnahmen an die betroffenen Staaten zurück, wenn undeklarierte Vermögen in der Schweiz trotz der erweiterten Amtshilfe unentdeckt bleiben. Eine vorsorgliche Quellenbesteuerung von Zinseinnahmen und anderen Kapitalerträgen sollte deshalb dringend auch den Entwicklungsländern angeboten werden. In Ländern mit hoher Korruption oder undemokratischer Regierungsführung müssten die Erträge allenfalls in Entwicklungsfonds statt in die allgemeine Staatskasse fließen.

Rückwirkende Besteuerung undeklarer Vermögen:

Aus entwicklungspolitischer Sicht gibt es keinen vernünftigen Grund dafür, eine Quellensteuer auf zukünftige Kapitalerträge mit einer Abgeltungsklausel zu versehen. Das gilt auch für Länder mit korrupten oder diktatorischen Regimes. Hier würde die Anonymität, welche die Schweizer Abgeltungssteuer vorsieht, vor allem Elitezirkel schützen, die mit diesen Regimes unter einer Decke stecken. Sinnvoll wäre allerdings eine rückwirkende Besteuerung undeklarer Vermögen aus der Vergangenheit. Eine solche rückwirkende Besteuerung wird auch von der deutschen Opposition gegen das Abgeltungssteuerabkommen unterstützt. Sie sollte den Entwicklungsländern nicht vorenthalten werden.

Länderweise aufgeschlüsselte Konzernbilanzen (Country-by-Country Reporting):

Multinationale Konzerne sollten ihre Gewinne dort versteuern, wo die Wertschöpfung tatsächlich stattfindet und sie für ihre Produktion staatlich finanzierte Infrastruktur und Bildung in Anspruch nehmen. Um zu verhindern, dass Konzerne ihre Gewinne stattdessen in die steuergünstigsten Schweizer Kantone verlagern, sollte sich die Schweiz für eine länderweise Aufschlüsselung der Konzernbilanzen einsetzen. Dies gilt insbesondere gegenüber Unternehmen, die von besonderen staatlichen Leistungen (z.B. Investitionsschutzabkommen oder DBA) profitieren. Die steuerlichen Sonderregeln für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften sollten abgeschafft oder stark eingeschränkt werden.

1. EINLEITUNG – STEUERN UND ENTWICKLUNG

Effektive internationale Entwicklungszusammenarbeit ist für die globale Armutsbekämpfung unabdingbar. Sie genügt aber nicht. Die Entwicklungsländer brauchen zusätzlich zur Hilfe aus dem Ausland auch dringend höhere eigene Steuereinnahmen. Nur so können sie die nötigen einheimischen Mittel aufbringen, um die Folgen des Klimawandels zu bewältigen und darüber hinaus nachhaltige soziale und wirtschaftliche Fortschritte zu erzielen. Das ist auch die Grundaussage des Monterrey-Konsens der Vereinten Nationen, den die Schweiz im Jahr 2002 mitunterzeichnet hat.

Wie wichtig die Mobilisierung einheimischer Ressourcen für die Entwicklungsfinanzierung ist, zeigt der African Economic Outlook 2010. Er kommt zum Schluss, dass die Länder des südlichen Afrika innert weniger Jahre rund vier Millionen zusätzliche Lehrkräfte einstellen müssten, um allen Kindern der Region eine Grundausbildung zu gewährleisten. Solche wichtigen Staatsaufgaben lassen sich weder durch Privatinvestitionen noch alleine durch ausländische Entwicklungshilfe finanzieren. Forschungen des UN Millennium Project haben ergeben, dass die Millenniumsentwicklungsziele eine Verdoppelung der Ausgaben für Armutsbekämpfung, Bildung und Gesundheitswesen voraussetzen. In den ärmsten Ländern wäre dafür eine Erhöhung der Staatsausgaben (gemessen an der gesamten Wirtschaftsleistung) um mindestens 4 Prozentpunkte notwendig.¹

Steuern sind also ein wichtiges Mittel zur autonomen Finanzierung von Entwicklung. Langfristig werden höhere Steuereinnahmen die Entwicklungsländer dazu befähigen, sich aus der Abhängigkeit von der Auslandhilfe und vom politischen Diktat einzelner Geberländer zu befreien. Ausserdem sind Steuern ein wichtiger Teil des Gesellschaftsvertrages zwischen dem Staat und seinen BürgerInnen. Wer Steuern zahlt, will in der Politik mitbestimmen können. Das heisst: Steuern tragen in Entwicklungsländern zur Staatsbildung und Demokratisierung bei. Das ist ein weiterer wesentlicher Grund, weshalb das Thema Steuern in der Entwicklungspolitik eine immer wichtigere Rolle spielt.

Umso bedenklicher ist es, dass die Steuerquoten der Entwicklungsländer (die Steuereinnahmen in Prozent des Bruttoinlandprodukts, BIP) seit den 1980er-

Jahren stagniert haben. Sie liegen heute im Durchschnitt weiterhin bei rund 17 % (gegenüber durchschnittlich 35 % bei den OECD-Ländern). In den meisten Ländern mit einem sehr tiefen Einkommen machen die Steuererträge sogar weniger als 15 % des BIP aus. Das ist gemäss dem internationalen Währungsfonds zu wenig, um auch nur die allernötigsten Staatsaufgaben zu finanzieren.² Während Industrieländer wie Deutschland fast 90 % der Staatseinnahmen aus Steuern beziehen, sind es bei Uganda lediglich knapp 30 %.

Der Hauptgrund, dass die Entwicklungsländer ihre Staatseinnahmen über das letzte Vierteljahrhundert kaum steigern konnten, ist die Handelsliberalisierung. Sie hat zu massiven Einbussen bei den Importzöllen geführt. Öl exportierenden Ländern ist es inzwischen knapp gelungen, diesen Ausfall wichtiger Einnahmen durch zusätzliche Rohstoffsteuern wettzumachen, aber eine nachhaltige Steigerung der Steuereinnahmen hat auch hier nicht stattgefunden. Rohstoffarme Länder hingegen haben den Ausfall nur bedingt kompensieren können, trotz der Einführung von Konsumsteuern, die tendenziell zu grösserer Einkommensungleichheit geführt haben.

Sollen die Steuereinnahmen der ärmeren Länder weiter gesteigert werden, kommen dafür vor allem direkte Steuern in Frage: Einkommenssteuern für Privatpersonen und Gewinnsteuern für inländische und ausländische Unternehmen. Häufig fehlen den lokalen Behörden allerdings die nötigen finanziellen und personellen Kapazitäten, um wirksame Steuersysteme aufzubauen und zu unterhalten. Entwicklungshilfe, die den Ausbau der Steuerbehörden in ärmeren Ländern bezweckt, ist darum durchaus sinnvoll. Eine Studie der Oxford University berechnet, dass den Entwicklungsländern durch administrative Schwächen der Steuerbehörden und den hohen Anteil des informellen Sektors am Wirtschaftsgeschehen jedes Jahr insgesamt 285 Milliarden Dollar mögliche Steuereinnahmen entgehen.³ Das ist ein beträchtlicher Betrag, den es rasch zu reduzieren gilt.

Einen ebenso grossen jährlichen Betrag verlieren die Entwicklungsländer aber zusätzlich durch die Steuerflucht von Privatpersonen in ausländische Steueroasen und durch die aggressive Steuervermei-

¹ UN Millennium Project, Investing in Development, 2005.

² IMF, Revenue Mobilization in

Developing Countries, 8. März 2010.

³ Alex Cobham, Tax evasion, tax avoidance and development finance, 2005.

⁴ Bericht des Bundesrates, Vor- und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern, 4. April 2012.

dung multinationaler Konzerne. Die OECD hat festgestellt, dass jährlich 850 Milliarden Dollar unversteuerte Unternehmensgewinne, undeklarierte Privatvermögen und illegal erworbene Gelder aus den Entwicklungsländern in ausländische Steueroasen abfliessen.⁴ Das renommierte Forschungsinstitut Global Financial Integrity kommt hier für das Jahr 2008 sogar auf den deutlich höheren Betrag von 1300 Milliarden. Schätzungen, wie viele mögliche Steuereinnahmen den Entwicklungsländern durch diese Abflüsse entgangen sein könnten, finden sich bei der OECD und Global Financial Integrity keine.

Diese Lücke schliessen Berechnungen von Entwicklungsorganisationen: Sie zeigen, dass die Entwicklungsländer durch die Steuerflucht ins Ausland⁵ jedes Jahr 284 Milliarden Dollar mögliche Steuereinkünfte verlieren (124 Mia. durch die private Steuerflucht ins

Ausland⁵ und 160 Mia. durch aggressive Steuervermeidung multinationaler Konzerne⁶). Das ist mehr als das Doppelte der rund 125 Milliarden, welche die Geberländer der OECD im Jahr 2011 in die internationale Entwicklungszusammenarbeit investierten.

Gegen Einnahmenverluste durch die Steuerflucht von Privatpersonen und die Steuervermeidungspraktiken ausländischer Unternehmen kann aber auch die beste Entwicklungshilfe nichts unternehmen. Sogar reiche Industrieländer, die über gut ausgebaute Steuerbehörden und ausgefeilte Gesetze in diesem Bereich verfügen, leiden unter diesen Problemen. Hier sind darum Gegenmassnahmen in denjenigen Ländern gefordert, die ausländischen Steuerhinterziehern Geheimhaltung bieten und Unternehmen, die vor allem im Ausland tätig sind, besondere Steuerregime anbieten. Gefordert ist auch die Schweiz.

2. INTERNATIONALE STEUERFLUCHT: DIE ROLLE DER SCHWEIZ

Das internationale Netzwerk Steuergerechtigkeit zählt über 70 Staaten und Rechtsräume, die aufgrund ihrer Gesetzgebung in einzelnen Bereichen als Steueroase bezeichnet werden können. Dies zeigt, dass das Problem weit über die klassischen Offshore-Finanzplätze, also etwa die karibischen Inseln oder die Kanalinseln, hinausgeht. Auch die Schweiz trägt wesentlich zur internationalen Steuerflucht bei:

- Sie ist der weltweit wichtigste Finanzplatz des «Offshore Private Bankings», d.h. der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung mit grösstenteils nicht versteuerten Geldern.
- Sie bietet Unternehmen, deren Einkommen ganz oder mehrheitlich aus dem Ausland stammt, steuerliche Sonderregeln an (siehe dazu Kapitel 7), was von der OECD als unfairer Steuerwettbewerb eingestuft wird.

Die Schweiz ist nach Angaben des Staatsekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) mit einem Marktanteil von 27 % der wichtigste Finanzplatz für die grenz-

überschreitende Vermögensverwaltung.⁷ Laut der Beratungsfirma Boston Consulting Group wurden in der Schweiz 2011 ausländische Vermögen in der Höhe von 2100 Milliarden Dollar verwaltet.⁸ Hier kommen die Steuergesetze des Herkunftslandes des Kunden nicht zur Anwendung. Die Steuervermeidung ist deshalb traditionell der wichtigste Grund dafür, dass jemand sein Geld ausserhalb seines Herkunftslandes anlegt. Die «Neue Zürcher Zeitung» bezeichnete kürzlich den unversteuerten Schwarzgeldanteil der grenzüberschreitend in der Schweiz betreuten Vermögen für die Zeit vor 2009 auf «über 50 %».⁹

Die Schweiz ist also nicht deswegen unter internationalen Druck geraten, weil ihr Bankgeheimnis die Privatsphäre der KundInnen schützt. Dass neugierige Nachbarn, JournalistInnen oder Geschäftspartner keinen Einblick in die finanzielle Privatsphäre haben dürfen, ist unbestritten. Weil die Schweiz aber den Herkunftsländern systematisch alle Informationen für die korrekte Besteuerung ihrer BürgerInnen vorenthalten hat, leistete sie Beihilfe zur Steuerhinterziehung.

⁵ Oxfam, Tax haven crackdown could deliver 120 bn a year to reduce poverty, 13. März 2009.

⁶ Christian Aid, Death and taxes: the true toll of tax dodging, 2008.

⁷ Bericht des Bundesrates Internationale

Finanz- und Steuerfragen 2012, S. 11.

⁸ Boston Consulting Group, Global Wealth 2011, S. 13. Zusätzlich haben vor allem die Schweizer Grossbanken UBS und Credit Suisse in den letzten Jahren in den USA und in Europa eine

starke Präsenz im Onshore-Private Banking aufgebaut, d.h., sie betreuen die KundInnen mit eigenen Niederlassungen in deren Herkunftsland.

⁹ NZZ, 12.3.2012, S. 29.

Steuerverluste für Entwicklungsländer

In der Schweiz gibt es keine umfassenden Statistiken über die Herkunft der ausländischen Vermögen. Die Zahlen der Nationalbank sind hier unvollständig. Die Erklärung von Bern berechnete 2008 die Höhe der Steuerfluchtgelder aus Entwicklungs- und Schwellenländern in der Schweiz auf zwischen 360 und 1460 Milliarden Franken¹⁰. Unbestritten ist, dass in den vergangenen Jahren der prozentuelle Anteil der Gelder im Offshore-Private Banking von ausserhalb der USA und Europas rasch zugenommen hat. Laut der Boston Consulting Group stammten 2011 bereits 980 Milliarden Dollar aus Asien, Lateinamerika, dem Nahen Osten und Afrika, also beinahe die Hälfte aller ausländischen Gelder in der Schweiz. Bei einem Schwarzgeldanteil von ebenfalls 50 %, der für diese Länder eher zu tief sein dürfte, ergäbe das 490 Milliarden Dollar Steuerfluchtgelder aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Allein auf den Erträgen dieser Vermögen entgehen den Entwicklungs- und Schwellenländern damit mindestens 7,35 Milliarden Dollar¹¹, mehr als das Doppelte der Schweizer Entwicklungshilfe (2011: 3,114 Mia. Dollar). Würde man auch die bei der Entstehung dieser Vermögen hinterzogenen Einkommenssteuern und allfällige Vermögenssteuern berücksichtigen, wäre der Verlust noch viel grösser.

Die Zebra-Strategie hat keine Zukunft

Mit der Übernahme von Artikel 26 des OECD-Musterabkommens über den Informationsaustausch auf Anfrage und mit den bilateralen Zugeständnissen an die USA ist die Schweiz von der absoluten Verweigerung der Amts- und Rechtshilfe bei Steuerhinterziehung abgerückt.

In der Finanzmarktstrategie des Bundesrates von 2009¹² fehlen allerdings jegliche Überlegungen über die entwicklungspolitische Bedeutung der Steuereinnahmen, ja Entwicklungsländer kommen überhaupt nicht vor. Und auch im Weissgeld-Diskussionspapier wird lediglich auf die Existenz einer Uno-Expertenkommission verwiesen, die versuche, einen «Interessenausgleich zwischen den Industriestaaten sowie den Schwellen- und Entwicklungsländern zu erreichen»¹³. Erst mit der Beantwortung des Postulats 10.3880 der nationalrätlichen Wirtschaftskommission anerkannte der Bundesrat, dass es aus «entwicklungspolitischer Logik» und

«zum Erhalt der Reputation des Finanzplatzes Schweiz» nötig ist, den steuerlichen Informationsaustausch auch «Entwicklungsländern aller Entwicklungsstufen» zu gewähren.¹⁴

«ODER BESCHRÄNKEN WIR DIE WEISSGELD-STRATEGIE NUR AUF DIE DEUTSCHEN UND DIE USA? FÜR LEUTE AUS AFRIKA ODER ASIEN WÜRDEN DAS DANN NICHT GELTEN? DAS GEHT NICHT.»

Oswald Grübel, früherer CEO der CS und der UBS

Im selben Bericht betont der Bundesrat aber, dass für ihn Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) klar den Vorrang vor den für Entwicklungsländer geeigneteren Informationsabkommen (Tax Information Exchange Agreement, TIEA) haben (siehe Kapitel 4). Priorität soll zudem die Anpassung bestehender DBA haben. Die Schweiz muss jetzt rasch dafür sorgen, dass der faktische Doppelstandard zwischen den OECD-Ländern und der grossen Mehrheit der Entwicklungs- und Schwellenländer in der Gewährung von steuerlich relevanten Informationen aufgehoben wird. Sonst droht statt der Weissgeld- eine Zebra-Strategie: Weissgeld aus den OECD-Ländern und weiterhin Schwarzgeld vom Rest der Welt.

¹⁰ EvB, Ein Elefant im Wohnzimmer, 2008, S. 17–20.

¹¹ Für die Berechnung siehe EvB, Ein Elefant im Wohnzimmer, 2008, S. 22. Während die Vermögen der «High Net Worth Individuals», also des typischen Kundensegmentes im Schweizer Private Banking, im Jahr 2008 zurück-

gingen, nahmen sie 2009 um 18,9% und 2010 um 9,7% zu. Trotzdem ist denkbar, dass die durchschnittlichen Renditen auf undecklierten Vermögen im Lauf der globalen Finanzkrise etwas zurückgegangen sind.

¹² Bericht des Bundesrates, Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarkt-

politik der Schweiz, 2009.

¹³ Diskussionspapier des Bundesrates, Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz, 2012, S. 21.

¹⁴ Bericht des Bundesrates, Vor- und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern, 2012, S. 6.

3. DOPPELBESTEUERUNGSABKOMMEN

Seitdem sich die Schweiz am 13. März 2009 zu grösse-
rer Steuertransparenz verpflichtete, hat sie 34 neue oder
revidierte Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) unter-
zeichnet. Davon entsprechen 32 in Sachen Informati-
onsaustausch dem OECD-Mindeststandard.¹⁵ Das heisst:
Bei einem begründeten Verdacht auf Steuerhinterzie-
hung sehen die Abkommen die internationale Amtshil-
fe vor. Einfache Steuerinformationsabkommen (TIEA),
die einen solchen Informationsaustausch auf Anfrage
ebenfalls regeln könnten, hat die Schweiz hingegen
noch keine (siehe Kapitel 4). Der Grund dafür ist, dass
der Bundesrat 2009 festlegte, über die erweiterte Steu-
eramtshilfe werde zunächst einmal nur im Rahmen von
DBA verhandelt.

Unter den 32 Ländern, mit denen die Schweiz bis
jetzt OECD-konforme DBA unterzeichnet hat, finden
sich inzwischen auch fünf Länder, die gemäss dem Ent-
wicklungs-komitee der OECD als Entwicklungsländer
gelten. Die konkrete Auswahl ist allerdings bezeich-
nend, denn alle fünf Länder gehören zu den Schwellen-
ländern (den Upper-Middle Income Countries) und sind
für die Schweiz aussenwirtschaftlich bedeutend. Nam-
entlich geht es um Indien, Kasachstan und Uruguay so-
wie um die beiden OECD-Mitglieder Mexiko und Türkei.

Länder mit tiefem Einkommen sucht man auf der
Liste der Schweizer DBA mit erweiterter Amtshilfe hin-
gegen vergeblich. Mit Georgien und Tadschikistan unter-
schrieb die Schweiz noch im Jahr 2009 Abkommen, die
keine Amtshilfe in Fällen von Steuerhinterziehung vor-
sehen. Tatsächlich haben von der neuen Schweizer Steu-
eraussenpolitik also bis jetzt vor allem reiche Industriel-
änder und eine Handvoll Schwellenländer profitiert.

Ungeeignete Abkommen

Die offensichtliche Vorzugsbehandlung wirtschaftlich
fortgeschrittener Länder in der Schweizer Finanzplatz-
und Steuerpolitik verletzt nicht zuletzt das Gebot der
entwicklungspolitischen Kohärenz. Sie irritiert aber
auch insofern, als die nationalrätliche Wirtschaftskom-
mission bereits Ende 2009 vom Bundesrat verlangte,
«für die künftigen Doppelbesteuerungsabkommen ein
Konzept zur Wahrung der Gleichbehandlung der OECD-
Länder und der Entwicklungsländer zu erstellen» (Mo-
tion 09.3736). Damit sollte ein Ausschluss ärmerer Län-
der eigentlich verhindert werden.

Der Bundesrat lehnte die Motion jedoch ab – und
zwar mit der Begründung, selbstverständlich könnten
auch die Entwicklungsländer von der Schweiz Doppel-
besteuerungsabkommen mit erweiterter Amtshilfe ver-
langen. Unerwähnt blieb in der bundesrätlichen Ant-
wort allerdings, dass DBA für diese Länder ein
ausgesprochen unattraktives Mittel sind, um zur Steu-
eramtshilfe zu gelangen.

Das Problem von Doppelbesteuerungsabkommen
besteht darin, dass sie nicht in erster Linie die Amtshil-
fe regeln. Stattdessen beschränken sie vor allem die Hö-
he der Quellensteuern, welche die Partnerländer er-
heben dürfen, wenn Schweizer Konzerne von ihren
dortigen Tochtergesellschaften Lizenzgebühren, Zins-
zahlungen auf konzerninterne Kredite oder Dividenden
erhalten. Für die Entwicklungsländer bringen solche
Steuern jedoch wichtige öffentliche Einnahmen, auf die
sie kaum verzichten können.

Ausserdem stellt der Internationale Währungs-
fonds fest, dass Quellensteuern auf Zinsen und Lizenz-
gebühren einen wichtigen Schutzwall gegen miss-
bräuchliche Gewinnverschiebung bilden: Sie mindern
den Anreiz für multinationale Konzerne, ihre Gewinne
über künstlich aufgeblähte interne Lizenzzahlungen
und Zinsen ins steuergünstigere Ausland zu verlagern
und so in den Entwicklungsländern die Gewinnsteuern
zu reduzieren oder ganz zu umgehen.¹⁶ Ärmere Länder
haben darum ein begründetes Interesse, möglichst hohe
Quellensteuern auf die Einkünfte ausländischer Inves-
toren zu erheben.

Die Schweizer Strategie, die in den Botschaften zu
sämtlichen neuen DBA mit Entwicklungsländern ein-
leitend festgehalten wird, geht hingegen genau in die
andere Richtung: Sie besteht darin, «die Quellensteuer
auf Zinsen, Dividenden und Lizenzgebühren möglichst
tief zu halten» (z.B. Botschaft zum DBA mit Indien)¹⁷.
Dass die OECD-konforme Steueramtshilfe dabei als
Druckmittel eingesetzt wird, um entsprechende Gegen-
forderungen durchzusetzen, geht nicht zuletzt aus dem
bundesrätlichen Diskussionspapier von 2012 für eine
neue Weissgeldstrategie hervor. Dort bezeichnet der
Bundesrat die erweiterte Amtshilfe ausdrücklich als
«bedeutsamen Trumpf» (S. 22), um die Partnerländer in
DBA-Verhandlungen zu Konzessionen zu bewegen.

¹⁵ SIF, Schweizerische Doppelbesteuerungs-
abkommen: Stand 20. März 2012

¹⁶ IMF, Revenue Mobilization in Developing
Countries, 8. März 2011, § 57.

¹⁷ Botschaft des Bundesrat zum DBA mit
Indien, BBl 2010 8827, S. 8829.

Der Kuhhandel mit den Quellensteuern

Mit wie viel Nachdruck die Schweiz diesen «Trumpf» einsetzt, zeigen die bisherigen Verhandlungsergebnisse. Tatsächlich liegen in allen DBA, welche die Schweiz seit 2009 mit Entwicklungsländern unterzeichnet hat, die Quellensteuersätze für Lizenzgebühren und Zinsen unter den Sätzen, die sonst im Partnerland für solche Steuern vorgesehen sind. Ausserdem liegen die neu verhandelten Sätze bei den Quellensteuern auch unter dem Durchschnittswert aller Abkommen, welche die Schweiz vor dem März 2009 unterzeichnet hatte – als sie noch nicht gewillt war, die erweiterte Amtshilfe anzubieten und dafür Quellensteuersenkungen zu verlangen (Tabelle 1).

Tabelle 1:

Schweizer DBA mit Entwicklungsländern: Quellensteuersätze (in %; Gruppendurchschnitte)

	Dividenden aus:			
	Direktinvestitionen	Portfolioinvestitionen	Zinsen	Lizenzen
DBA vor März 2009	7	15	10	8
DBA nach März 2009	4	14	8	8

Quelle: Factsheet «Schweizer Steuerabkommen mit Entwicklungsländern»

Insgesamt macht es für die Entwicklungsländer also kaum Sinn, von der Schweiz neue oder revidierte Doppelbesteuerungsabkommen zu verlangen, um zur Amtshilfe gegen die Steuerhinterziehung zu gelangen. Einerseits ist die Amtshilfe auf Anfrage eine recht stumpfe Waffe im Kampf gegen die Steuerhinterziehung (siehe Box 1). Andererseits kann die Beschränkung der Quellensteuern, die mit solchen DBA einhergeht, für ärmere Länder zu beträchtlichen Steuereinbussen führen.

Die Annahme, dass dafür mehr Direktinvestitionen in diese Länder fliessen würden, ist leider falsch. Eine wissenschaftliche Untersuchung der renommierten London School of Economics zeigt, dass DBA mit reichen Industrieländern nur den Schwellenländern einen Mehrzufluss an ausländischen Investitionen bescheren. Den ärmeren Ländern hingegen bringen DBA keine zusätzlichen Direktinvestitionen.¹⁸ Ihnen bleiben nur die Einnahmenverluste bei den Quellensteuern.



¹⁸ Eric Neumayer, *Do double taxation treaties increase foreign direct investment to developing countries?*, 2007.

BOX 1: DIE STEUERAMTSHILFE – EIN PAPIERTIGER

Die Amtshilfe in Steuerfragen existiert in verschiedenen Formen: auf Anfrage, spontan oder automatisch. Die Schweiz wendet nur die Amtshilfe auf Anfrage an, diese aber je nach Partnerland und Steuer in unterschiedlichen Varianten. Das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU und das 2004 abgeschlossene Betrugsbekämpfungsabkommen enthalten bereits spezifische Amtshilfebestimmungen, insbesondere im Bereich der indirekten Steuern (z.B. Mehrwertsteuern). Das Betrugsbekämpfungsabkommen erstreckt die Möglichkeit der Amtshilfe auch auf einfache Steuerhinterziehung und qualifiziert – gewissermassen in Vorwegnahme der revidierten FATF-Standards von 2012 – Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei.* Allerdings hat die Schweiz hier genauso wie in den neuen bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) seit dem 13. März 2009 die Politik verfolgt, die Amtshilfe an möglichst restriktive Bedingungen zu knüpfen. Die seither verhandelten DBA erlauben keine nachträgliche Verfolgung

von Steuersünden, die vor dem Inkrafttreten des Abkommens stattgefunden haben, und verhindern sogenannte «Fischzüge». Um von der Schweiz Amtshilfe zu bekommen, müssen die ersuchenden Staaten denn auch sehr präzise Angaben machen: zur Untersuchungsperiode, dem Zweck des Ersuchens und der Art der verlangten Informationen. Ursprünglich sollten ausserdem auch Name und Adresse der untersuchten Person und der Schweizer Bankbeziehung verlangt werden.** Nachdem die OECD diese beiden Bedingungen als zu restriktiv kritisiert hatte, sah sich die Schweiz am 13. Februar 2011 allerdings zu gewissen Lockerungen gezwungen: Seither sind Amtshilfesuche im Prinzip auch dann möglich, wenn die Identifikation des Verdächtigen durch andere Mittel (etwa eine Kontonummer) erfolgt oder der Name der Bank unbekannt ist. Nur hat die Schweiz hier beträchtlichen Interpretationsspielraum, denn sie kann solche Gesuche weiterhin zurückweisen – und zwar mit Verweis auf die

Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Durchführbarkeit.

Für den ersuchenden Staat bleibt es also schwierig, an Informationen heranzukommen, die einen Verdacht auf Steuerhinterziehung begründen und erhärten könnten. Dies gilt insbesondere für Entwicklungsländer, deren Behörden über sehr begrenzte Ressourcen verfügen. Der sambische Finanzminister stellte kürzlich lakonisch fest, leider habe er «keinen James Bond», um die Bankkonten in der Schweiz kontrollieren zu können.***

* Vgl. Xavier Oberson, La nouvelle politique de la Suisse en matière d'échange de renseignements fiscaux, un an après, IFF-Forum für Steuerrecht, 2010, S. 94–110.

** Unter den Abkommen, die vor dem 13. Februar 2011 unterschrieben wurden, gab es hierzu zwei Ausnahmegestimmungen: Art. 4, Ziffer a (i) des Zusatzprotokolls zum DBA mit den USA und Art. 10 des Vertragszusatzes zum Abkommen mit Frankreich.

*** L'Hebdo, 29.3.2012

4. EINFACHE STEUERINFORMATIONENABKOMMEN (TIEA)

Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) sind komplexe internationale Verträge, die neben der Amtshilfe gegen die Steuerhinterziehung vor allem auch die Besteuerung von grenzübergreifenden Investitionen betreffen. Sie bedingen deshalb langwierige und harte Verhandlungen. Die Steuerbehörden der Entwicklungsländer haben jedoch in der Regel zu wenig Personal und Mittel, um solche schwierigen Verhandlungen zu führen. Ausserdem fehlt ihnen gegenüber mächtigeren Industrieländern das nötige politische Gewicht, um ihre Interessen zu verteidigen.

Es überrascht darum auch nicht, dass rund die Hälfte aller Entwicklungsländer über keine oder lediglich ein bis zwei Doppelbesteuerungsabkommen mit anderen Ländern verfügen. Mit der Schweiz haben bisher nur 43 von insgesamt über 140 Entwicklungsländern ein DBA abgeschlossen¹⁹, und nur fünf davon sind OECD-konform. Um die Steueramtshilfe auf Anfrage zu vereinbaren, braucht es allerdings nicht zwingend neue oder revidierte DBA. Solange die Schweiz nicht bereit ist, den Informationsaustausch auf automatischer Basis einzuführen, sollte sie mit den Entwicklungsländern

auch einfache Steuerinformationsabkommen (TIEA: Tax Information Exchange Agreements) abschliessen. Darüber hinaus könnte sie die gemeinsame multilaterale Amtshilfekonvention der OECD und des Europarates unterschreiben (siehe Box 2).

Was sind TIEA?

TIEA sind vergleichsweise einfache bilaterale Verträge, die im Gegensatz zu Doppelbesteuerungsabkommen ausschliesslich den Informationsaustausch in Steuerfragen regeln. Wie für DBA gibt es dazu ein international anerkanntes Musterabkommen. Dieses wurde 2002 von der OECD Global Forum Working Group on Effective Exchange of Information entwickelt, um Ländern, für die DBA nicht in Frage kommen, dennoch ein Mittel gegen die internationale Steuerhinterziehung an die Hand zu geben. Materiell entsprechen die Bestimmungen des Musterabkommens für TIEA dem Artikel 26 des OECD-Mustervertrags für Doppelbesteuerungsabkommen. Das heisst: Die Anforderungen an Amtshilfesuche sind genauso hoch und stellen die ersuchenden Steuerbehörden vor die selben Hindernisse wie diejenigen, welche die Schweiz in ihren jüngsten DBA vorsieht (siehe Box 1 zum vorangehenden Kapitel).

Trotzdem weigerte sich der Bundesrat lange Zeit, in Verhandlungen über TIEA einzusteigen. Der Peer Review-Bericht des OECD Global Forum on Transparency and Exchange of Information kritisiert (§ 283), dass die Schweiz trotz ihres Bekenntnisses zu grösserer Steuertransparenz in mindestens einem Fall ein Verhandlungsgesuch abblockte und stattdessen auf die Möglichkeit einer DBA-Revision verwies. Es dürfte sich bei diesem Fall um Argentinien gehandelt haben, das Anfang 2012 die Anwendung des bisherigen DBA stoppte und erneut TIEA-Verhandlungen forderte.²⁰

«WEIL VERHANDLUNGEN ÜBER DBA ZEITAUFWENDIG SIND, KANN DIE ENTWICKLUNG EINES EFFEKTIVEN INFORMATIONSAUSTAUSCHS DADURCH VERZÖGERT WERDEN. ...AUF INDIENS INITIATIVE HIN... IST ES INZWISCHEN ZUM GLOBALEN STANDARD GEWORDEN, DASS EIN LAND NICHT AUF EINEM DBA BEHARREN KANN, SONDERN EIN TIEA ABSCHLIESSEN MUSS, WENN DAS ANDERE LAND DIES VERLANGT.»

Weissbuch «Black Money» des indischen Finanzministeriums, Mai 2012, S. 29

Die neue Schweizer Strategie

Seit der Kritik des Global Forum hat sich die offizielle Schweizer Haltung gegenüber TIEA etwas geändert. Im Bericht «Vor- und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern» vom 4. April 2012 hat der Bundesrat Bereitschaft signalisiert, die erweiterte Amtshilfe mit ärmeren Ländern zukünftig auch über solche einfachen Abkommen statt nur über komplexe DBA zu vereinbaren. Damit ist eine wichtige Barriere auf dem Weg zur Steuertransparenz im Prinzip endlich abgeschafft.

Problematisch am neuen bundesrätlichen Vorgehen ist jedoch, dass weiterhin nur ein Teil aller Entwicklungsländer in den Genuss einfacher TIEA gelangen soll. Gemeint sind diejenigen Länder, die für Schweizer Konzerne uninteressant sind und mit denen darum keine bisherigen Doppelbesteuerungsabkommen bestehen. Immerhin 37 Entwicklungsländer sollen die erweiterte Amtshilfe weiterhin nur erhalten, wenn sie sich auf eine Revision der bereits bestehenden DBA einlassen. Dabei laufen sie Gefahr, von der Schweiz zu Konzessionen bei der Besteuerung multinationaler Unternehmen gezwungen zu werden (siehe vorangehendes Kapitel). Betroffen sind auch zahlreiche Fokusländer der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit (darunter Bangladesch, nahezu alle Empfängerländer der Transitionshilfe und sämtliche Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit des Seco).

¹⁹ Der Bundesrat listet von diesen 43 Abkommen mit Entwicklungsländern im Bericht «Vor- und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern»

nur 37 auf. Verschiedene Länder, die vom Entwicklungsausschuss der OECD (OECD-DAC) zu den Entwicklungsländern gezählt werden, fehlen ohne Begründung

in der Liste des Bundesrates.

²⁰ Ernst & Young, International Tax Alert, 14. Februar 2012

BOX 2: DIE MULTILATERALE AMTSHILFEKONVENTION OECD/EUROPARAT

Die gemeinsame multilaterale Amtshilfekonvention der OECD und des Europarates war in ihrer ursprünglichen Fassung von 1988 nur den Mitgliedstaaten dieser beiden Organisationen vorbehalten. Seit der Revision im Jahr 2010 können jedoch auch Entwicklungsländer dem Rahmenabkommen beitreten. Sie müssen sich allerdings beim Generalsekretär der OECD oder demjenigen des Europarats um eine Einladung bewerben. Voraussetzung für den Beitritt eines Neumitgliedes ist, dass ihm die bisherigen Mitglieder im Konsens zustimmen.

Die Schweiz hat die multilaterale Konvention und das neue Revisionsprotokoll von 2010 bisher nicht

unterschrieben. Der Grund dafür ist, dass die Konvention nicht nur den Informationsaustausch auf Anfrage, sondern in gewissen Fällen auch die spontane Amtshilfe vorschreibt, und dass Gruppenanfragen nicht ausdrücklich ausgeschlossen werden. Allerdings hält der Bundesrat in seinem Diskussionspapier zur Weissgeldstrategie fest, dass das Abkommen inzwischen von den meisten Mitgliedern der G-20 unterzeichnet worden ist und darum international massiv an Bedeutung gewinnen wird.

Seitens der Entwicklungsländer haben sich bis jetzt neben den G-20 Ländern Argentinien, Brasilien, Indien und Indonesien erst Aserbaidschan, Costa Rica und Moldova der Konvention angeschlossen. Wie viele weitere Länder ihnen folgen werden, bleibt abzuwarten. Weil die Generalsekretäre der OECD und des Europarates die Einladung zum Beitritt an die Bedingung knüpfen können, dass das unterzeichnende Land auch Mitglied im Global Forum on Transparency and Exchange of Information wird, ist dies mit beträchtlichen Kosten verbunden. Ein Beitritt der Schweiz zum multilateralen Amtshilfeabkommen wäre also zu begrüssen, würde aber kurzfristig nur wenigen zusätzlichen Entwicklungsländern die erweiterte Amtshilfe bescheren.

schan, Costa Rica und Moldova der Konvention angeschlossen. Wie viele weitere Länder ihnen folgen werden, bleibt abzuwarten. Weil die Generalsekretäre der OECD und des Europarates die Einladung zum Beitritt an die Bedingung knüpfen können, dass das unterzeichnende Land auch Mitglied im Global Forum on Transparency and Exchange of Information wird, ist dies mit beträchtlichen Kosten verbunden. Ein Beitritt der Schweiz zum multilateralen Amtshilfeabkommen wäre also zu begrüssen, würde aber kurzfristig nur wenigen zusätzlichen Entwicklungsländern die erweiterte Amtshilfe bescheren.

5. QUELLENBESTEUERUNG – MIT ODER OHNE ABGELTUNG

Die Amtshilfe auf Anfrage ist ein wichtiger Schritt hin zu grösserer Steuertransparenz. Sie bietet den Entwicklungsländern jedoch keine Garantie, dass undeclared Vermögen in der Schweiz tatsächlich entdeckt und besteuert werden können. Bis die Schweiz bereit ist, den automatischen Informationsaustausch einzuführen, braucht es für diese Länder deshalb eine zusätzliche steuerpolitische Hilfestellung: einen vorsorglichen Steuerrückbehalt auf undeclared Vermögenserträge.

Gegenüber der EU hat die Schweiz ein solches System der vorsorglichen Quellenbesteuerung schon längst eingeführt. Mit dem 2005 in Kraft getretenen Zinsbesteuerungsabkommen erheben Schweizer Zahlstellen (Banken und Vermögensverwalter) auf die Zinseinkünfte EU-Steuerpflichtiger eine Quellensteuer von aktuell 35 %. Drei Viertel der Einnahmen werden dem Wohnsitzland übermittelt, das restliche Viertel behält die Schweiz für sich. Im Jahr 2011 flossen so insgesamt 329,9 Millionen Franken an die EU-Staaten zurück.²¹

Diverse Vorteile

Die bisherigen Erfahrungen mit dem EU-Zinsbesteuerungsabkommen sind mehrheitlich positiv. Sie haben gezeigt, dass die Einführung eines Steuerrückhalts auch nicht zu einer vollständigen Verlagerung undeclared Vermögen von der Schweiz auf andere intransparente Finanzplätze führt.²²

Analoge Abkommen mit Entwicklungsländern wären dringend angezeigt. Sie hätten zwei wesentliche Vorteile:

- Das Steuereinkommen würde direkt in die Staatskassen der betroffenen Länder fliessen, ohne dass dafür aufwendige Amtshilfesuche gestellt werden müssten. (Die Vermögenswerte selbst würden allerdings unbesteuert bleiben, ebenso wie undeclared Einkommen, die zum Aufbau dieser Vermögen geführt haben. Die Quellenbesteuerung der Erträge wäre deshalb auch kein Ersatz für den Informationsaustausch.)

²¹ EFD, Medienmitteilung vom 25. Mai 2012.

²² Weil sich das bestehende Abkommen nur auf natürliche Personen und deren Zins-

einkommen bezieht, bietet es allerdings beträchtliche Schlupflöcher. Das wird sich erst nach der laufenden Revision der

Europäischen Zinsbesteuerungsrichtlinie und der Anpassung des Abkommens mit der Schweiz ändern.

– Aufgrund der übermittelten Steuereinnahmen hätten die betroffenen Länder erstmals die Möglichkeit, den Umfang der undeckelten Vermögensbestände in der Schweiz realistisch einzuschätzen. Das würde lokalen Kräften, die sich für grössere Steuergerechtigkeit einsetzen, einen wichtigen Auftrieb geben.

Beim Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU können die ausländischen Steuerpflichtigen ihre Vermögenserträge freiwillig offenlegen. Damit fällt der Steuer-rückbehalt für ehrliche SteuerbürgerInnen weg. Von der Quellensteuer sind also nur die Erträge auf undeckelte Vermögen betroffen.

Taten statt Worte

2008 gab die damalige Schweizer Aussenministerin Micheline Calmy-Rey an der Uno-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung bekannt, die Schweiz sei für eine Ausdehnung der Zinsbesteuerung auf Staaten ausserhalb der EU durchaus offen.²³ Im Mai 2009 bekräftigte der Bundesrat dieses Bekenntnis nochmals. Er betonte gegenüber dem Parlament seine Bereitschaft, auch mit Entwicklungsländern über eine solche Lösung zu verhandeln.²⁵ Gleichzeitig machte er aber deutlich, in dieser Sache nicht selbst aktiv werden zu wollen. Das Projekt verschwand deshalb von der politischen Agenda, noch bevor die Entwicklungsländer überhaupt davon erfahren hatten.

In Indien zum Beispiel erfuhr die Öffentlichkeit erst Mitte 2011 von der Möglichkeit eines Zinsbesteuerungsabkommens mit der Schweiz.²⁵ Zu dieser Zeit waren die Schweizer Behörden allerdings bereits damit beschäftigt, mit ausgewählten EU-Staaten über eine mögliche Abgeltungssteuer zu diskutieren. Regierungsnahen Kreisen zufolge schätzte Indien diesen Zeitpunkt als ausgesprochen ungünstig ein, um von der Schweiz ein Zinsbesteuerungsabkommen zu verlangen, das nicht in Richtung Abgeltungssteuer gegangen wäre.

Quellenbesteuerung ohne Abgeltungscharakter

Die Abgeltungssteuerabkommen, welche die Schweiz inzwischen mit verschiedenen europäischen Ländern vereinbart hat, haben gegenüber dem Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU zwei wesentliche Vorteile. Einerseits gelten sie nicht nur für Zinseinkünfte, sondern auch für andere Vermögenserträge. Andererseits erlauben sie auch eine rückwirkende Besteuerung undeckelter Vermögen aus der Vergangenheit. Gleichzeitig sehen sie aber vor, dass undeckelte Vermögen und Erträge damit als steuerlich abgegolten, also «weissgewaschen» gelten sollen.

Für eine solche «Weisswaschklausel» gibt es aus entwicklungspolitischer Sicht keinen vernünftigen Grund. Sinnvoller wäre es, den Entwicklungsländern analog zur EU eine Quellensteuer ohne abgeltende Wirkung anzubieten. Dabei wird allerdings zweierlei zu berücksichtigen sein:

- die laufende Revision der EU-internen Zinsbesteuerungsrichtlinie. Sie wird über kurz oder lang dafür sorgen, dass das schweizerische Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU neben den Zinseinkommen natürlicher Personen auch andere Vermögenserträge sowie gewisse juristische Konstruktionen (z.B. Trusts) erfasst (und damit mindestens den selben materiellen Geltungsbereich erlangt wie die bilaterale Abgeltungssteuer). Neue Quellenbesteuerungsabkommen mit Entwicklungsländern sollten die von der EU verlangten Ergänzungen entweder bereits vorwegnehmen oder zumindest eine Meistbegünstigungsklausel enthalten.
- die Gefahr, dass die Steuererträge in die Hände hochkorrupter oder diktatorischer Regime gelangen. Sie kann vermieden werden, wenn die Steuereinnahmen wo nötig nicht in die Staatskasse der betroffenen Länder fliessen, sondern in Fonds für klar umrissene Entwicklungsprojekte. Solche Fonds hat die Schweiz bereits bei der Entschuldungsinitiative Anfang der 1990er-Jahre eingesetzt und dafür grosse internationale Anerkennung erlangt.

²³ International Conference on Financing for Development, Statement of Switzerland, 30. November 2008.

²⁴ Ip. 09.3325: Antwort des Bundesrates vom 20. Mai 2009.

²⁵ The Hindu, 4. Juni 2011, S. 1

6. AUTOMATISCHER INFORMATIONSAUSTAUSCH

Nur der automatische Informationsaustausch verdient die Bezeichnung «Weissgeldstrategie». Er ist das einzige System, das garantiert, dass im Ausland angelegte Vermögen nach den Regeln, den Steuersätzen und der Progression des Herkunftslandes besteuert werden können.

Das Steuergeheimnis bleibt dabei gewahrt, denn der Austausch erfolgt nur zwischen den Steuerbehörden. Zuerst benachrichtigt beispielsweise eine Bank im Land A die eigene Steuerbehörde über Konteninhaber, die in den Ländern B und C wohnhaft sind. Die Steuerbehörde des Landes A sortiert dann die Informationen nach den Wohnsitzländern der Konteninhaber. In einem zweiten Schritt werden diese Informationen verschlüsselt und im Paket an die Steuerbehörden der Wohnsitzländer B oder C übermittelt. Gleichzeitig erhält Land A von den Ländern B und C ähnliche Informationspakete. Die empfangende Steuerbehörde entpackt dann diese Daten. In einem föderalen Steuersystem werden die Informationen an die zuständigen Departemente oder Bundesländer der Steuerpflichtigen weitergeleitet.

In der EU ist mit der Zinsbesteuerungsrichtlinie der automatische Informationsaustausch für alle Länder (ausser Österreich und Luxemburg, die eine Übergangslösung herausgehandelt haben) bereits Realität. Hier findet der Informationsaustausch über ein verschlüsseltes E-Mail-System mindestens zweimal jährlich statt. Das System wird von der EU-Kommission bereitgestellt und betreut. Die EU-Kommission hat aber auf diese Daten keinen Zugriff, und die Informationen werden nirgendwo zentral gespeichert. Es kommt zu keiner Super-Datenbank, sondern der Informationsaustausch erfolgt bilateral. Für die elektronische Abwicklung des Informationsaustausches, also die technischen Details, hat die OECD bereits detaillierte Vorlagen ausgearbeitet.

Der automatische Informationsaustausch wird auch ausserhalb der EU praktiziert:

- Zur EU-Zinsrichtlinie gehören Verträge mit 15 Drittstaaten, von denen sieben den automatischen Informationsaustausch enthalten (Anguilla, Aruba, British Virgin Islands, Guernsey, Isle of Man, Caiman Islands, Montserrat).
- Seit 1991 besteht zwischen Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden eine multilaterale Konvention zur Amtshilfe in Steuerfragen, die den automatischen Austausch von Informationen über Dividenden, Zinsen, Immobilieneigentum, Lizenzgebühren, Löhne und Gehälter, Honorare, Pensionen und Versicherungen beinhaltet.
- Mexiko und Kanada bzw. Mexiko und die USA: Mexi-

ko und die USA tauschen bereits automatisch Angaben über Dividendeneinkommen aus, Mexiko möchte dies auch auf Zinserträge von Privatpersonen ausweiten.

- Die USA führen mit dem Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) den automatischen Informationsaustausch unilateral ein. Auch Schweizer Banken werden ab 2013 in bestimmten Fällen dem US-Steueramt Informationen liefern müssen, andernfalls werden sie mit einer prohibitiven Strafsteuer belegt. Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien und die Niederlande verhandeln mit den USA über ein multilaterales System des Informationsaustauschs, das den dortigen Banken eine erleichterte FATCA-Umsetzung bringen wird.

Scheinargumente

Die Argumente gegen den automatischen Informationsaustausch stechen nicht:

«Gläserner Bürger»/Datenschutz: Wie oben erläutert fliessen Informationen nur zwischen autorisierten Steuerbehörden. In der Schweiz wäre also bereits die Mehrheit der Lohnabhängigen «gläsern», denn die Steuerbehörden sind mit dem Lohnausweis genauestens über deren Einkommensverhältnisse informiert. In einigen Kantonen (u.a. Bern, beide Basel, Luzern und Waadt) geschieht dies sogar automatisch: Die Lohn Einkommen werden hier direkt ans Steueramt gemeldet. Und wenn eine Pensionskasse Alterskapital auszahlt oder eine Rente entrichtet, meldet sie das der eidgenössischen Steuerverwaltung, welche die Meldung dann an den betroffenen Kanton weiterleitet. Es gibt ihn also bereits, den «automatischen Informationsaustausch», aber eben nur im Inland und nur für Arbeits- aber nicht für Kapitaleinkommen.

«DIE G-20-LÄNDER SOLLTEN VORANGEHEN UND DEN AUTOMATISCHEN INFORMATIONSAUSTAUSCH UNTEREINANDER BESCHLIESSEN, UND ZWAR UNABHÄNGIG VON KÜNSTLICHEN VERGANGENEN ODER GEGENWÄRTIGEN UNTERSCHIEDEN ZWISCHEN STEUERBETRUG UND STEUERHINTERZIEHUNG – IM GEIST UNSERES LONDONER GIPFELS, DASS «DAS ZEITALTER DES BANKGHEIMNISSES VORBEI IST».»

Manmohan Singh, indischer Premierminister, 2011

Datenflut: Die Daten werden elektronisch überwiesen und können ebenso wie andere grosse Datenmengen von den Steuerämtern elektronisch bearbeitet werden.

Dazu sind auch die Entwicklungsländer in der Lage. Die meisten unter ihnen haben an Flughäfen ein Passkontrollsystem, das in Echtzeit alle Reisepässe mit sensiblen Interpol-Fahndungslisten abgleicht. Das zeigt, dass auch ärmere Länder mit komplexen elektronischen Datenbanken und sensiblen Daten umgehen können. Einer der grössten Effekte ist allerdings die Abschreckung. Studien des US-amerikanischen Inland Revenue Service zeigen, dass die Befolgung von Steuergesetzen um über 40 % steigt, wenn eine minimale automatische Meldekomponente existiert.²⁶

Auch für Entwicklungs- und Schwellenländer ist der automatische Informationsaustausch das wirksamste Mittel gegen die Steuerflucht von Privatpersonen. So sagte der Chefbeamte des britischen Finanzministeriums an der OECD Tax & Development Conference 2010: «Informationsaustausch muss das Ziel sein, auf das wir uns zubewegen. Die Regierungen von Industrie- und

Entwicklungsländern sollten kooperieren, um die Vorteile und die Herausforderungen des automatischen Informationsaustauschs und der Transparenz über wirtschaftliche Berechtigte herauszuarbeiten.»²⁷ Die Rechenschaftlichkeit und die Einhaltung der Menschenrechte müssen bei der Einbeziehung von Entwicklungs- und Schwellenländern selbstverständlich mitbeachtet werden. Ein multilaterales Regime des automatischen Informationsaustauschs könnte aber nicht nur die Einnahmen zur Entwicklungsfinanzierung steigern, sondern auch die Qualität der Regierungsführung und die Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung verbessern. Würde die Schweiz ihre grundsätzliche Ablehnung gegen wirkungsvolle Kooperation in Steuerfragen aufgeben, so könnte sie die neuen Regeln aktiv mitgestalten. Sie wäre dann auch in einer Position, um sich gegen andere Steuerschlupflöcher, beispielsweise angelsächsische Trusts, starkzumachen.²⁸

7. STEUERVERMEIDUNG VON UNTERNEHMEN

«Es gehört zu den Merkmalen des heutigen Systems, dass Unternehmen (...) ihre Steuerlast international optimieren», sagte Paul Inderbinen vom Eidgenössischen Finanzdepartement 2002 an einem Treffen mit einer Gruppe von ParlamentarierInnen.²⁹ Daran hat sich bis heute nichts geändert. 40 bis 60 Prozent des Welthandels werden nicht zwischen unabhängigen Unternehmen abgewickelt, sondern innerhalb multinationaler Konzerne.³⁰ Der Begriff «Transfer Pricing» meint die normale Festsetzung von Preisen für diesen konzerninternen Handel. Er wird aber auch häufig verwendet, um die Manipulation solcher Preise zu bezeichnen (auch: «Abusive Transfer Pricing» oder «Transfer Mispricing»). Ziel dieser Manipulationen ist, die Erträge zu vermindern oder die Kosten aufzublasen und so Steuern zu vermeiden. Hinweise darauf finden sich manchmal in den Handelsstatistiken: beispielsweise beim Export von Cashewnüssen aus Nigeria in die USA zu 50 Cents pro Kilo, während ihr Wert 5 Dollar pro Kilo betrug. Oder Glasfaserkabel, die 6 Dollar Wert waren und für 1372 Dollar

nach Nigeria importiert wurden.³¹ Wird bei solchen Transaktionen eine Tochtergesellschaft in einer Steueroase zwischengeschaltet, so fällt der Grossteil des Gewinns dort und damit steuerfrei an.

Viele Wege zum selben Ziel

Weil inzwischen viele Steuerbehörden verlangen, dass für konzerninterne Transaktionen Marktpreise verrechnet werden, wird die Profitverlagerung durch Preismanipulationen von Handelsgütern zunehmend schwieriger. Konzerne haben aber eine ganze Reihe weiterer Möglichkeiten, Gewinne in Steueroasen anfallen zu lassen (siehe Tabelle 2). Dazu gehören u.a. Zahlungen für Patente und Markenrechte, für die es keinen freien Markt und deshalb auch keine Vergleichspreise gibt. Ein Expertenbericht des US-Repräsentantenhauses summiert das Verhalten der Unternehmen wie folgt: «(Diese Firmen) haben eine Konzentration der profitableren Aktivitäten in ausländischen Rechtsräumen, in denen der durchschnittliche Steuersatz gering ist, und eine Konzentration

²⁶ IRS, *Tax Gap for the Year 2006*, 2012, S. 3.

²⁷ Stephen Timms, HM Treasury OECD Tax & Development Conference, Paris, 27 January 2010, S. 3.

²⁸ Siehe unser *Factsheet* zur Rolle von Trusts.

²⁹ Memo Parlamentariergruppe Suisse-Solidarité internationale, Treffen vom 23.9.2002 zum Thema «Probleme Internationaler Steuerflucht»

³⁰ OECD, *OECD Observer* 230, Januar 2002.

³¹ Christian Aid, *Death and taxes: The true toll of tax dodging*, 2008, S. 9.

on ihrer weniger profitablen Aktivitäten in Rechtsräumen, in denen der durchschnittliche Steuersatz höher ist.»³² In drei von sechs untersuchten Fällen des Berichts kommen auch Firmenkonstrukte in der Schweiz prominent zum Einsatz.

Die Rolle der Schweiz

Die Kantone bieten internationalen Konzernen eine Reihe von massgeschneiderten günstigen Steuerregeln für die Minimierung ihrer weltweiten Zahlungen (Holding-, gemischte und Domizilgesellschaften). Durch den Beteiligungsabzug wird bei den Erträgen der ausländischen Tochtergesellschaften von Holdings auch die Bundessteuer reduziert. Das führt zu einer fast vollständigen Steuerbefreiung.

Diese Bedingungen sind sehr attraktiv, allein seit 2003 haben über 300 Firmen ihr Hauptquartier in die Schweiz verlegt.³³ Dank den sehr niedrigen effektiven Steuersätzen von 1,5 bis max. 10 %³⁴ (vgl. z.B. USA: 35 %) lohnt es sich für ausländische Unternehmen, so viel Gewinn wie möglich in den Schweizer Gesellschaften anfallen zu lassen.

Verluste von Entwicklungsländern

Internationale Entwicklungsorganisationen schätzen die Verluste von Entwicklungsländern durch die aggressive Steuervermeidung von Unternehmen auf bis zu 160 Milliarden Dollar pro Jahr.³⁵ Im Vergleich dazu betrug die weltweit geleistete Entwicklungshilfe 2011 total 125 Milliarden Dollar. Das von der OECD propagierte Mittel gegen missbräuchliches Transfer Pricing, der sogenannte Fremdvergleichsansatz (Arms-Length-Principle), ist generell wenig wirksam und für Entwicklungsländer nicht praktikabel (siehe dazu unser Factsheet).

«AGGRESSIVE STEUERVERMEIDUNG IST EIN ERNSTHAFTES KREBSGESCHWÜR IM STEUER-SUBSTRAT VIELER LÄNDER.»

Pravin Gordhan, südafrikanischer Finanzminister

In jüngster Zeit mehren sich die Fälle, in denen Unternehmen den Standort Schweiz nutzen, um Steuervermeidung auf Kosten von Entwicklungsländern zu betreiben:

- Trotz rekordhohen Kupferpreisen hat die sambische Tochterfirma Mopani des Zuger Rohstoffkonzerns Glencore von 2000 bis 2008 immer nur Verluste ausgewiesen und deshalb nie Gewinnsteuern bezahlt. Externe Auditoren fanden eine ganze Reihe von Unregelmässigkeiten, darunter grundlos aufgeblasene Betriebskosten.³⁶
- Der in London kotierte SABMiller-Konzern vermeidet mit Tochtergesellschaften in Steueroasen Steuerzahlungen in Afrika und Indien. In den Bilanzen von afrikanischen SABMiller-Tochtergesellschaften tauchen immer wieder beträchtliche Zahlungen für Managementdienstleistungen an Tochtergesellschaften in Zug auf, für die es keine reale Gegenleistung gibt. Afrikanischen Ländern entgehen dadurch jährlich fast 12 Millionen Franken an Steuereinnahmen.³⁷
- Der in Brasilien wegen aggressiver Steuervermeidung und in der Schweiz wegen Verletzung der Regeln des Bonny-Beschlusses angeklagte Rohstoffkonzern Vale sammelt in seiner steuerbegünstigten Tochtergesellschaft im waadtländischen St-Prex einen Teil seiner weltweiten Einkünfte. Zudem wird die Schweiz laut Medienberichten auch für die Vermeidung von Lizenzgebühren in Brasilien genutzt.

Tabelle 2: **Aktivitäten in niedrig und normal besteuerten Gebieten**

	Niedrige/keine Steuern	Normale Unternehmenssteuern
Konzernstruktur	Holding	Tochtergesellschaft
Finanzierung «Thin Capitalisation»	Vergabe von Krediten, konzerninterne Finanzierungen	Kreditnehmer, konzerninterne Schulden
Patente	Besitz von Patentrechten	Nutzung von Patentrechten
Markenrechte	Besitz von Markenrechten	Nutzung von Markenrechten
Leasing (z.B. Maschinen)	Leasinggeber	Leasingnehmer
Managementdienstleistungen	Anbieter von Managementdienstleistungen	Nutzung von Managementdienstleistungen
(Rück)Versicherung «Captive Insurance»	Anbieter von konzerninternen Versicherungsleistungen	Versicherungsnehmer

Quelle: Eigene Zusammenstellung

³² House Committee on Ways and Means 2010, S.103.

³⁴ KPMG, Investment in Switzerland, 2012, S.40.

Report – Mopani Copper Mines Plc., 2010.

³³ Arthur D. Little, Headquarters on the Move, 2009, S. 7.

³⁵ Christian Aid, False profits, 2009, S. 3.

³⁷ Action Aid, Calling time, 2010, S. 6.

³⁶ Grant Thornton, Econ Pöyry, Pilot Audit

Die kantonalen Sonderregeln für Unternehmen sind schon länger im kritischen Visier der EU. Aber auch für Entwicklungsländer kommen sie zunehmend ins Blickfeld. So hat kürzlich Argentinien nach verschiedenen Steuerskandalen von in der Schweiz ansässigen Rohstoff- (Xstrata) und Agrarhandelsfirmen (Bunge, Louis

Dreyfus) das Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz einseitig aufgekündigt. Schliesslich untersucht das International Development Committee des britischen Parlaments den Mopani/Glencore-Fall. Ohne unterschiedenes Handeln werden neue Fälle den Ruf der Schweiz weiter beschädigen.

BOX 3: BESTEUERUNG NACH SUBSTANZ: COUNTRY-BY-COUNTRY REPORTING

Als Schritt in Richtung einer Besteuerung von multinationalen Unternehmen, die der Wertschöpfung in den jeweiligen Ländern entspricht, hat das internationale Tax Justice Network die länderweise Aufschlüsselung der Konzernrechnung (Country-by-Country Reporting) vorgeschlagen. Heute werden die Rechnungen von multinationalen Konzernen nur konsolidiert veröffentlicht, d.h., die Zahlen der manchmal über tausend Tochtergesellschaften – viele davon in Steueroasen – werden zusammengerechnet.

Beim Country-by-Country Reporting werden Angaben zu Umsatz, Gewinn, Lohn- und Finanzierungskosten sowie Steuerzahlungen für alle Tochtergesellschaften länderweise aufgeschlüsselt veröffentlicht. Dies bedeutet für die Unternehmen keinen zusätzlichen Aufwand, da die

se Zahlen intern bereits erfasst werden. Aggressive Steuervermeidung käme so ans Licht: Eine Tochtergesellschaft auf den Cayman Islands, die ohne Personal 10 Prozent des Konzerngewinns «erwirtschaftet», würde sofort als Briefkastenfirma erkannt, die nur der steuerfreien Verbuchung dient.

Das Prinzip der länderweisen Aufschlüsselung beginnt sich langsam durchzusetzen. Das International Accounting Standards Board, ein privatwirtschaftliches Organ, das Normen zur Rechnungslegung festlegt, empfiehlt in einer Studie von 2010, die länderweise Aufschlüsselung der Reserven und der Produktionsvolumen für Bergbau und Ölunternehmen. Ebenfalls für den Bereich der Rohstoffförderung laufen in den USA (Dodd-Frank-Gesetz, Section 1504) und der EU (Transpa-

rency Directive) Anstrengungen, die Unternehmen dieses Sektors zur länderweisen Aufschlüsselung aller Zahlungen an Regierungen offenzulegen. Diese Teilaufschlüsselung ist zwar noch nicht ausreichend, um die aggressive Steuervermeidung zu bekämpfen, aber sie wäre ein wichtiges Instrument gegen Korruption und Veruntreuung von Rohstoffträgen durch die Verantwortlichen in den Förderländern. In der Schweiz bewegt sich hingegen noch gar nichts. In der Beantwortung einer Interpellation* schrieb der Bundesrat, die Rechnungslegungsgrundsätze seien ausreichend, und verwies auf den problematischen Fremdvergleichsansatz.**

* Chiara Simoneschi-Cortesi: [Ip. 10.3364: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Country by Country](#)

** Siehe dazu unser [Factsheet](#).

8. STEUERN UND ENTWICKLUNG: DIE INTERNATIONALE AGENDA

Seit dem Konsensus von Monterrey 2002 (siehe Einleitung) wurde auf internationaler Ebene immer wieder prominent auf die Bedeutung der Mobilisierung einheimischer Ressourcen für die Entwicklung südlicher Länder hingewiesen. Ganz konkret wurden mehr Steuerein-

nahmen gefordert. Im Jahre 2008 unterstrich beispielsweise die Uno-Generalversammlung die Notwendigkeit der Bekämpfung der Steuerflucht und die Wichtigkeit von Steuersystemen, die den Bedürfnissen der armen Bevölkerung entgegenkommen.³⁸ Im folgenden Jahr dis-

³⁸ Uno, [UN Resolution adopted by the General Assembly 63/239, 2009, Paragraph 16.](#)

kutierte die Uno die Auswirkungen der Finanzkrise auf Entwicklungsländer. Sie forderte dabei unter anderem mehr Regulierung und Transparenz für Steueroasen und Finanzzentren. Ebenso sollten die internationalen Standards für den Austausch von Steuerinformationen umfassend umgesetzt werden.³⁹ Seither sind eine Vielzahl neuer Initiativen zum Themenkomplex Steuern und Entwicklung ins Leben gerufen worden.

Die OECD und ihr Musterabkommen

Von allen internationalen Organisationen, die sich mit Steuerfragen befassen, hat die OECD in den vergangenen Jahren am meisten Aufmerksamkeit erhalten. Ihr Zentrum für Steuerpolitik und Steuerverwaltung erarbeitet und publiziert Empfehlungen zur Festsetzung von Verrechnungspreisen von multinationalen Konzernen. Bereits seit 1977 existiert das OECD-Musterabkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung von Einkommen und Vermögen. Dieses wurde seither regelmässig aktualisiert und liegt den meisten Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) zugrunde. An den Debatten über das Musterabkommen können seit 1996 auch Unternehmen und Länder ausserhalb der OECD teilnehmen. Spezifischer mit den steuerlichen Herausforderungen von Entwicklungsländern befasst sich die informelle OECD-Task-Force zu Steuern und Entwicklung.

Die OECD ist und bleibt aber eine Organisation der entwickelten Länder. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt demgemäss auf der Vermeidung von Doppelbesteuerung und betrifft vor allem die ausländischen Investitionen von multinationalen Konzernen. Für Entwicklungsländer wäre aber der Kampf gegen die doppelte Nicht-Besteuerung vorrangig.

Das Global Forum on Taxation

Seit 2001 gibt es das globale Forum zu Steuerfragen (mit vollem Namen «Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes»), das unter anderem ein Musterabkommen für den Austausch von Steuerinformationen als Alternative zu vollen DBA geschaffen hat (siehe Kapitel 4). Das Forum hat seit 2009 ein eigenes Budget und gegenwärtig 108 Mitglieder. Es hat von der G-20 den Auftrag zur Überprüfung erhalten, wie die Staaten den OECD-Standard über den Austausch von Steuerinformationen umsetzen. 2010 begann ein Peer-Review-Prozess, der bis im Januar 2012 zur Publikation von 59 Länderberichten führte (darunter derjenige der Schweiz). Die spezifischen Herausforderungen für Entwicklungsländer blieben aber aussen vor.

Beispielsweise wird in den Länderevaluationen überhaupt nicht danach gefragt, ob die untersuchten Industrieländer einen effektiven Informationsaustausch auch mit Entwicklungsländern etabliert haben.⁴⁰

Nicht zuletzt wegen dieser Einseitigkeit des OECD-Ansatzes verlangte das Europäische Parlament in einer Resolution 2011 die Ausweitung des automatischen Informationsaustausches auf Entwicklungsländer.⁴¹

Das Uno-Steuerkomitee

Das Uno-Steuerkomitee (mit voller Bezeichnung «Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters») ist ein Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC). Es ist bisher das einzige internationale Gremium zu Steuerfragen, in dem sich die Entwicklungsländer wirklich Gehör verschaffen können. Es hat ebenfalls ein Musterabkommen für Doppelbesteuerungsabkommen erarbeitet, das aber spezifisch auf DBA zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ausgerichtet ist. Das 2011 aktualisierte Abkommen ist für Entwicklungsländer vorteilhafter als die OECD-Variante, weil es den Empfängerländern von ausländischen Investitionen eher erlaubt, ihr Steuersubstrat und ihre Steuereinnahmen zu bewahren. Auch beschäftigt sich nur das Uno-Steuerkomitee auf internationaler Ebene mit der missbräuchlichen Manipulation von Verrechnungspreisen durch multinationale Unternehmen. Bis Ende 2012 soll dazu ein Handbuch veröffentlicht werden. Leider verfügt das Uno-Steuerkomitee aber nur über beschränkte Mittel und kaum politisches Gewicht. Die Gruppe der 77 (die Koalition der Entwicklungsländer in der Uno) hat deshalb am vergangenen Treffen des ECOSOC vorgeschlagen, das Steuerkomitee zu einer internationalen Organisation aufzuwerten.

Die Uno beteiligte sich 2011 auch an einem gemeinsamen Bericht des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der OECD zuhanden der G-20 Working Group on Development. Unter den Empfehlungen dieses Berichts findet sich auch die Aufforderung an die Länder der G-20, Entwicklungsländer bei der Durchsetzung ihrer Steuergesetze durch «spontanen Informationsaustausch» zu unterstützen.⁴²

Stärkung der Steuerbehörden

Auf regionaler Ebene gibt es eine Vielzahl von Initiativen für den Erfahrungsaustausch und die Süd-Süd-Kooperation zwischen Steuerbehörden, z.B. das African Tax Administration Forum oder das Inter-American Center of Tax Administrations. Das deutsche Bundesministerium

³⁹ Uno, UN Resolution adopted by the General Assembly 63/303, 2009, Paragraphen 38 und 39.

⁴⁰ Für die Kritik des internationalen Netzwerks Steuergerechtigkeit am Peer-Re-

view-Prozess: www.taxjustice.net/cms/upload/GlobalForum2012-TJN-Briefing.pdf
⁴¹ Europäisches Parlament, European Parliament resolution of 8 March 2011 on Tax and Development, 2011.

⁴² Supporting the Development of more Effective Tax Systems. A Report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank, 2011, S. 26.

für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung lancierte 2009 den International Tax Compact (ITC), der sich die Bekämpfung der Steuerflucht auf die Fahne geschrieben hat, um Entwicklungsziele zu erreichen. Die vom ITC durchgeführte Standortbestimmung über die vielen multilateralen und bilateralen Programme zur Stärkung der Steuerbehörden und Vermehrung der Steuereinnahmen illustriert ebenfalls die Bedeutung der Thematik für die aktuelle Entwicklungszusammenarbeit. Schliesslich lancierte die OECD im Mai 2012 ihr Projekt «Tax Inspectors Without Borders».

Auch die Schweiz unterstützt den International Tax Compact und hat eigene Programme zur Stärkung der Steuerbehörden. Diese beschränken sich allerdings auf «Capacity Building». Ebenso ist die Schweiz eine der wichtigsten Gebernationen für den Topical Trust Fund Tax Policy and Administration des Internationalen Währungsfonds. Dieses Engagement der Schweiz ist zu begrüßen, doch bleibt es halbherzig, so lange die Schweiz nicht auch aktiv die Anliegen der Entwicklungsländer und diejenigen Initiativen unterstützt, welche die systemischen Ursachen der Steuerflucht von Entwicklungsländern angehen.



9. FAZIT: UMSTEUERN!

Die Entwicklungsländer brauchen mehr als nur ausländische Hilfe, um dauerhafte Fortschritte in der Armutsbekämpfung zu machen und sich gegen die Folgen des Klimawandels zu schützen. Sie müssen dafür auch mehr eigene Entwicklungsmittel mobilisieren können. Das heisst: Sie müssen rasch ihre Steuereinnahmen erhöhen und dazu auch den Kapitalabfluss eindämmen, der sich durch die Steuerflucht ins Ausland ergibt. Während sich der Steuerertrag der reichen Industrieländer durchschnittlich auf 35 % des Bruttoinlandpro-

dukts beläuft, macht er in vielen Entwicklungsländern knapp einmal 15 % aus. Diesen Rückstand gilt es so schnell wie möglich aufzuholen.

Die meisten nationalen und multilateralen Entwicklungsagenturen haben das Thema Steuern und Entwicklungsfinanzierung deshalb weit oben auf ihre Agenda gesetzt. Die Schweiz unterstützt mehrere internationale Initiativen, die zum Zweck haben, ärmere Länder bei laufenden Steuerreformen zu unterstützen und die administrativen Kapazitäten der zuständigen Behörden zu

stärken. Sie sollte dieses wichtige Engagement aufrechterhalten und ausbauen. Gleichzeitig sind aber auch Massnahmen in der Schweiz selbst notwendig.

Der Preis der Steuerflucht

Steuerreformen und andere Massnahmen, die ausschliesslich die Entwicklungsländer selbst betreffen, lösen nur einen Teil des Problems. Sie bewirken in erster Linie, dass lokale Kleinunternehmen und die Unter- und Mittelschichten umfassender besteuert werden. Gegen die Steuerflucht ins Ausland, von der vor allem die wirtschaftlichen und politischen Eliten profitieren, sind sie jedoch genauso wirkungslos wie gegen die Steuervermeidungspraxis multinationaler Konzerne. Mit diesen Herausforderungen kämpfen auch die sehr gut ausgerüsteten Steuerbehörden der Industrieländer. Ohne Änderungen in den Tiefsteuerparadiesen und intransparenten Finanzplätzen, die weltweit zur Verschleierung der internationalen Steuerhinterziehung beitragen, können diese Probleme nicht gelöst werden.

Die vorliegende Broschüre hat mit verschiedenen Zahlenbeispielen aufgezeigt, wie dringend solche Gegenmassnahmen sind. Schätzungen des Forschungsinstituts Global Financial Integrity zufolge fliessen jedes Jahr über 1000 Milliarden Dollar an un versteuerten Unternehmensgewinnen, undeclared Privatvermögen und illegal erworbenen Geldern aus den Entwicklungsländern in ausländische Steueroasen ab. Wie viel zusätzlicher wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt ohne diesen Kapitalabfluss möglich wäre, lässt sich nicht genau berechnen. Klar ist jedoch, dass die Regierungen der Entwicklungsländer dadurch jährlich mindestens 280 Milliarden Dollar Steuereinnahmen verlieren. Das ist mehr als das Doppelte der weltweiten Ausgaben für die offizielle Entwicklungszusammenarbeit.

Die Schweiz kann Abhilfe schaffen

Die Schweiz steht im Kampf gegen die Steuerflucht aus dem Süden in einer besonderen Verantwortung. Als wichtigstes Offshore-Zentrum hat sie es bis jetzt versäumt, mit ärmeren Entwicklungsländern die erweiterte Steueramtshilfe zu vereinbaren oder wenigstens eine Quellensteuer für undeclared Vermögenserträge einzuführen. Das bedeutet, dass Steuerhinterzieher aus Ländern, die dringend mehr öffentliche Einnahmen für die Entwicklungsfinanzierung brauchen, auf dem Schweizer Finanzplatz weiterhin ein sicheres Versteck finden. Damit wird auch der wertvolle Beitrag der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit zur globalen Armutsbekämpfung untergraben.

Um Abhilfe zu schaffen, sollte die Schweiz den automatischen Informationsaustausch, der mittelfristig unvermeidlich ist, von Anfang an auch Entwicklungs- und Schwellenländern gewähren. Er würde ausländi-

sche Steuerhinterzieher wirkungsvoller von ihrem Tun abschrecken als jedes andere System. Mindestens aber muss die Schweiz nun auch den Entwicklungsländern die Steueramtshilfe auf Anfrage anbieten. Dafür sind einfache Steuerinformationsabkommen (TIEA: Tax Information Exchange Agreements) aus entwicklungs-politischer Sicht deutlich besser geeignet als komplexe Doppelbesteuerungsabkommen (DBA).

Was die Steuervermeidungspraktiken multinationaler Unternehmen betrifft, sollte sich die Schweiz nicht nur für freiwillige Transparenzinitiativen, sondern auch für ein gesetzlich verankertes System der länderweise aufgeschlüsselten Konzernrechnung (CbCR: Country-by-Country Reporting) einsetzen. Damit liessen sich krasse Fälle der Verwendung missbräuchlicher Transferpreise deutlich leichter aufdecken als bisher. Gefordert ist aber auch die Einschränkung oder Abschaffung steuerlicher Sonderregime für ausländische Erträge von Unternehmen (Holding-, Domizil-, Prinzipal- und gemischte Gesellschaften).

Was wären die Folgen?

Mit der konsequenten Umsetzung dieser Vorschläge würde die Schweiz gegenüber den ärmeren Ländern endlich eine kohärentere Politik verfolgen. Die Gefahr, dass undeclared Vermögen einfach von der Schweiz auf andere intransparente Finanzplätze umgelagert würden, wird hingegen immer kleiner. Schliesslich stehen die möglichen Zielorte solcher Umlagerungen ebenfalls unter internationalem Druck, für grössere Transparenz zu sorgen. Das gilt sogar für Finanzplätze wie den US-Bundesstaat Delaware und die City of London, die mit anonymen Trusts und Tarnfirmen ebenfalls Beihilfe zur Verschleierung der internationalen Steuerflucht leisten: Die G-20 hat an ihrem Gipfeltreffen in Cannes 2011 die OECD und die Financial Action Task Force (FATF) unmissverständlich aufgefordert, ihre bisherigen Anstrengungen gegen solche Vehikel der internationalen Steuerflucht deutlich zu verstärken.⁴³

Umso bedauerlicher ist, dass das Schweizer Parlament kurz vor seiner Neuwahl im Jahr 2011 noch die Einführung ähnlicher Steuerhinterziehungskonstrukte forderte ([Motion 09.3147](#)). Der Bundesrat muss nun Gesetzesvorschläge ausarbeiten, wie die Schweiz in Sachen anonyme Trusts und undurchsichtige Firmenkonstrukte mit den USA und Grossbritannien gleichziehen könnte. Statt kurzfristig neue Hintertürchen für Steuerflüchtige zu schaffen, sollte die Schweiz jedoch rasch für umfassende Steuertransparenz sorgen – auch gegenüber Entwicklungsländern. Dies würde ihr die notwendige Glaubwürdigkeit geben, um sich international gegenüber anderen Finanzplätzen für eine konsequente Bekämpfung der Steuerflucht einzusetzen.

⁴³ G-20, Cannes Summit Final Declaration: Building our Common Future, 2011. (Siehe dazu auch unser Factsheet.)

alliance**sud**

Arbeitsgemeinschaft
Swissaid · Fastenopfer · Brot für alle
Helvetas · Caritas · Heks

 **EvB**
Erklärung von Bern
Dichiarazione di Berne
Déclaration de Berne

Alliance Sud ist die entwicklungspolitische Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas und Heks. Sie setzt sich für eine solidarische Politik der Schweiz gegenüber den Ländern des Südens ein. Schwerpunkte der Arbeit von Alliance Sud sind:

- eine auf die Bekämpfung der Armut konzentrierte Entwicklungszusammenarbeit, deren Budget dem Reichtum der Schweiz entspricht
- faire Handelsbeziehungen, die auf die Interessen der Partnerländer Rücksicht nehmen
- ein sauberer Finanzplatz, der die Entwicklungsländer beim Kampf gegen Steuerhinterziehung und Kapitalflucht unterstützt
- klare Regeln für Konzerne, damit sie weltweit die Menschenrechte einhalten und die Umwelt achten müssen
- eine Umwelt- und Klimapolitik, die den Bedürfnissen armer Länder Rechnung trägt

Alliance Sud ist u.a. Mitbegründerin des Internationalen Netzwerks für Steuergerechtigkeit und gibt viermal jährlich die Zeitschrift GLOBAL⁺ heraus.

Die Erklärung von Bern (EvB) setzt sich in der Schweiz für gerechtere Beziehungen zwischen den Industriestaaten und Entwicklungsländern ein.

Zu ihren wichtigsten Anliegen gehören die weltweite Wahrung der Menschenrechte, sozial und ökologisch verantwortungsvolles Handeln von Unternehmen sowie die Förderung fairer Wirtschaftsbeziehungen.

Die EvB ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation mit knapp 23 000 Mitgliedern. Sie finanziert sich hauptsächlich aus Mitglieder- und Spendenbeiträgen.

Weitere Infos auf: www.alliancesud.ch

Alliance Sud
Monbijoustrasse 31
Postfach
3001 Bern
Tel. +41 31 390 93 30
Fax +41 31 390 93 31
mail@alliancesud.ch

Mehr Infos auf: www.evb.ch

Erklärung von Bern (EvB)
Dienerstrasse 12
Postfach
8026 Zürich
Tel. +41 44 277 70 00
Fax +41 44 277 70 01
info@evb.ch

Diese Broschüre wurde unterstützt von der Fédération genevoise de coopération

