

La lettre

V E R E I N I G U N G G E N F E R P R I V A T B A N K I E R S

REFORM DES STEUERSYSTEMS EINE BÜCHSE DER PANDORA



*Xavier Oberson,
Professor an der Universität
Genf, Rechtsanwalt*

DIE AFFÄRE UM DIE DVD, DIE DER TOCHTERGESELLSCHAFT EINER LIECHTENSTEINISCHEN BANK GESTOHLLEN UND IN DER FOLGE VOM DEUTSCHEN BUNDESNACHRICHTENDIENST FÜR TEURES GELD ERWORBEN WURDE, WAR NUR DAS VORSPIEL ZU EINEM REGELRECHTEN ANGRIFF AUF DIE SCHWEIZ UND IHR BANKGEHEIMNIS IN STEUERSACHEN. DIE KRITIK, DIE URSPRÜNGLICH VON GEWISSEN DEUTSCHEN POLITIKERN AUSGING, WURDE IN DER FOLGE VON ANDEREN, DARUNTER DER PARTEIFÜHRUNG DER SP SCHWEIZ ÜBERNOMMEN. IM ZENTRUM DER DEBATTE STEHT DIE VON DER SCHWEIZ GEMACHTE UNTERSCHIEDUNG ZWISCHEN STEUERHINTERZIEHUNG UND STEUERBETRUG. WIR HABEN EINEN RENOMMIERTEN EXPERTEN – PROFESSOR XAVIER OBERSON VON DER UNIVERSITÄT GENÈVE – DAMIT BEAUFTRAGT, DIE KONSEQUENZEN ZU PRÜFEN, WELCHE EIN VERZICHT AUF DIESE DIFFERENZIERUNG ZUR FOLGE HABEN KÖNNTE. ER GELANGT ZUR SCHLUSSFOLGERUNG, DASS EINE SOLCHE INFRAGESTELLUNG EINE ALLGEMEINE REFORM DES SCHWEIZER STEUERSYSTEMS IMPLIZIEREN WÜRD.

STEUERHINTERZIEHUNG UND STEUERBETRUG

Das Schweizer Steuersystem beruht insbesondere bei den direkten Steuern seit jeher auf der Unterscheidung zwischen Steuerflucht, Steuerhinterziehung und Steuerbetrug. Die Steuerflucht ist kein Vergehen, sondern besteht darin, ein besonderes Rechtsgebilde zum Zweck von Steuereinsparungen zu verwenden. Der Fiskus ist in diesem Fall unter bestimmten Voraussetzungen berechtigt, das Verfahren in Frage zu stellen und die Veranlagung auf Grundlage der wirtschaftlichen Realität vorzunehmen.

Bei den Steuerwiderhandlungen hingegen erfolgt die Abgrenzung im Schweizer System im Wesentlichen auf Grundlage der Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug. Eine Steuerhinterziehung besteht im Allgemeinen darin, dass eine Veranlagung zu Unrecht unterbleibt oder eine rechtskräftige Veranlagung unvollständig ist. Sie wird mit einer Busse bis zum Dreifachen der hinterzogenen Steuer geahndet. Da die Steuerhinterziehung nicht mit Gefängnis bestraft wird, gilt sie als verwaltungsrechtliche Übertretung. Der Steuerbetrug ist hingegen ein Vergehen im Sinne des Strafgesetzbuches, das auch mit Gefängnis geahndet werden kann. Es handelt sich insofern um eine qualifizierte Steuerhinterziehung, als der Urheber ein arglistiges Verhalten (in der Regel die Fäl-

schung von Dokumenten) dazu einsetzt, den öffentlichen Behörden einen bedeutenden Steuerbetrag vorzuenthalten. Es können zwei klassische Formen von Steuerbetrug unterschieden werden: Die Urkundenfälschung (bei den direkten Steuern) und der Abgabebetrug (dem Verwaltungsstrafrecht unterstellte Steuern).

Seit der Affäre um die deutschen Persönlichkeiten, die in Liechtenstein nicht versteuerte Vermögen hinterlegt haben, nimmt der Druck auf die Schweiz zu. In gewissen politischen Kreisen wurden Stimmen laut, die ganz einfach die Aufhebung der Unter-

scheidung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung vorschlagen. Mit anderen Worten, die einfache Steuerhinterziehung soll zu einem Steuerdelikt werden. Dieser Vorschlag besticht auf den ersten Blick durch seine Einfachheit. In Wirklichkeit zeigt eine etwas tiefgreifendere Analyse, dass der Verzicht auf diese Unterscheidung das gesamte Schweizer Steuersystem grundlegend in Frage stellen würde. Man kann sich sogar die Frage stellen, ob die Berechtigung gewisser Steuern längerfristig nicht an Bedeutung verlieren und in der Folge ein erhöhter Druck aufkommen würde, um diese abzuändern oder abzuschaffen.

AKTUELLE TRAGWEITE DER UNTERSCHIEDUNG

Die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug spielt im Schweizer Steuerrecht in verschiedener Hinsicht eine fundamentale Rolle.

« EINE INFRAGESTELLUNG DER
UNTERSCHIEDUNG ZWISCHEN
STEUERHINTERZIEHUNG
UND STEUERBETRUG
IMPLIZIERT EINE ALLGEMEINE
REFORM DES SCHWEIZER
STEUERSYSTEMS »

Im Schweizer Landesrecht gilt das Bankgeheimnis grundsätzlich gegenüber dem Fiskus, auch bei Steuerhinterziehung. Die Steuerbehörden können nur beim Steuerzahler selbst Informationen einholen. Nur dieser kann sich an seine Bank wenden, um die Herausgabe der vom Fiskus verlangten Informationen zu fordern. Die Bank ist nur bei einem Steuerdelikt (Steuerbetrug) verpflichtet, direkt auf die allfälligen Fragen des Fiskus zu antworten. In diesem Zusammenhang muss jedoch daran erinnert werden, dass der Bankier für die Bundessteuern, die dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) unterstehen – wie Stempelsteuer, Verrechnungssteuer, MWST, Zölle – bei einem laufenden Verfahren nicht von seiner Zeugnispflicht entbunden ist, auch nicht im Falle von Steuerhinterziehung.

Diese Einschränkung der Kontrollbefugnisse des Fiskus wird im internen Recht vor allem durch den Einsatz eines Quellensteuersystems mit einem Satz von 35%, ohne befreiende Wirkung, auf gewissen Kapitalerträgen kompensiert (Verrechnungssteuer). Zudem zeichnet sich das Schweizer Landesrecht in Steuer-sachen im internationalen Vergleich durch hohe Bussen im Falle von Steuerhinterziehung (in schweren Fällen bis zum Dreifachen des hinterzogenen Betrags) sowie besonders lange Verjährungsfristen (10 Jahre) aus.

Darüber hinaus ist die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug auch im internationalen Steuerrecht von wesentlicher Bedeutung. Sie ist insbesondere in Bezug auf die Bedingungen für die Gewährung von Amts- und Rechtshilfe massgeblich.

Glossar

DBA

Doppelbesteuerungsabkommen

VStrR

Verwaltungsstrafrecht

IRSG

Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen

MWST

Mehrwertsteuer

EU

Europäische Union

In der Regel gestattet die Schweiz den Informationsaustausch im Rahmen von Amtshilfeverfahren nur, um die richtige Anwendung eines Doppelbesteuerungsabkommens (DBA) zu gewährleisten. Im Rahmen des Doppelbesteuerungsabkommens mit den USA leitet die Schweiz jedoch auch im Fall von Betrugsdelikten (*tax fraud or the like*) Informationen weiter. Verschiedene Bundesgerichtsentscheide, die im Zusammenhang mit dem DBA von 1996 gefällt wurden, haben bestätigt, dass sich dieser Begriff mit demjenigen des Steuerbetrugs, bzw. mit der Hinterziehung bedeutender Beträge durch Arglistigkeit (*scheme of lies*), deckt. Im Anschluss daran wurde 2004 durch eine Änderung des DBA auch mit Deutschland ein direkter Informationsaustausch im Falle von Steuerbetrug eingeführt, d.h. bei einem Betrugsdelikt, das nach dem Recht beider Staaten als Steuervergehen gilt und mit Freiheitsstrafe bedroht ist. Dieser Trend setzt sich mit allen EU-Mitgliedstaaten fort. Die Schweiz hat sich nämlich im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens dazu verpflichtet, im Falle von Steuerbetrug oder vergleichbaren Delikten im Sinne der Gesetzgebung des ersuchten Staates, den Informationsaustausch auf Grundlage der DBA mit allen EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Klauseln dieser Art bestehen nicht nur mit Deutschland, sondern auch mit Norwegen, Österreich und Spanien, und in anderen Ländern, zum Beispiel Frankreich, stehen solche Vereinbarungen kurz vor dem Abschluss.

Grundsätzlich dient die bestehende Regelung mit Deutschland als Modell.

Rechtshilfe wird hingegen zurzeit von der Schweiz nur im Falle von Abgabebetrug in Übereinstimmung mit Artikel 3, Abs. 3 IRSG gewährt.

Gemäss dem geltenden System beruht jede internationale Hilfe, ob es sich nun um Rechts- oder Amtshilfe handelt, auf der Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug. Eine einfache Steuerhinterziehung bei den direkten Steuern ermöglicht den ausländischen Steuerbehörden nicht, vom Schweizer Fiskus die Herausgabe von Informationen zu verlangen.

An dieser Stelle muss jedoch festgehalten werden, dass sich die Schweiz dazu gezwungen sehen wird, die Amts- und Rechtshilfe zu erweitern, wenn das Betrugsbekämpfungs-Abkommen mit der EU in Kraft treten wird. Dies wird auch bei einfacher Steuerhinterziehung gelten, allerdings nur im Bereich der Mehrwertsteuern, Verbrauchssteuern und Zölle. Die Unterscheidung zwischen Hinterziehungsfällen und Steuerdelikten wird im Bereich der direkten Steuern jedoch massgeblich bleiben. Im Weiteren und ohne auf die Details einzugehen kann zudem festgehalten werden, dass auch das Schengener Abkommen an dieser fundamentalen Abgrenzung festhält.



FOLGEN EINER ALLFÄLLIGEN AUFHEBUNG DER UNTERSCHIEDUNG

Aus den vorstehenden Ausführungen kann abgeleitet werden, dass die Gleichbehandlung von Steuerhinterziehung und Steuerdelikten sofortige Auswirkungen auf das innerstaatliche und das internationale Recht zur Folge hätte.

Zuerst würde das Bankgeheimnis im Falle der Hinterziehung direkter Steuern aufgehoben (wobei daran erinnert sei, dass das

Bankgeheimnis bereits heute in Bezug auf Steuern, die dem VStR unterstehen, nicht geltend gemacht werden kann). Die Steuerbehörden hätten somit direkten Zugang zu den Bankdokumenten der betreffenden Steuerpflichtigen.

Im Weiteren müsste auf Ersuchen an sämtliche EU-Mitgliedsstaaten, die ein DBA auf Grundlage des Modells aus dem Zinsbesteuerungsabkommen abgeschlossen haben, sofortige Amtshilfe geleistet werden, allen voran an Deutschland. Die Hinterziehung würde zu einem Steuerdelikt, das im Schweizer Recht mit Gefängnis bestraft wird, und somit zu einem Steuerbetrug. In Bezug auf die USA wäre eine Änderung des DBA erforderlich, da im

entsprechenden Text die spezifische Bedingung des Vorliegens eines Abgabebetrugs wortwörtlich aufgeführt ist. Die Schweiz hätte sicherlich Mühe, diese Anforderung

gegenüber den USA aufrecht zu erhalten, wenn sie gegenüber unseren europäischen Nachbarn darauf verzichtet.

Über diese direkt spürbaren Änderungen hinaus müsste mit weit tiefgreifenderen Korrekturen des Schweizer Steuersystems gerechnet werden. Die herkömmliche Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerdelikt ist der Angelpunkt eines ausgewogenen Gleichgewichts, das darauf ausgerichtet ist, eine gewisse Einschränkung der Kontrollbefugnisse des Fiskus durch fiskalische Mechanismen zu kompensieren, namentlich durch das System der Quellensteuer.

Historisch betrachtet ist die Verrechnungssteuer die wichtigste Massnahme, welche von der Schweiz zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung eingesetzt wird. Es ist allgemein anerkannt, dass mit der Verrechnungssteuer, die bei den Empfängern von Leistungen wie Kapitalerträgen erhoben wird, hauptsächlich zwei Ziele verfolgt werden:

Da die Verrechnungssteuer den in der Schweiz wohnhaften Steuerpflichtigen, die ihre steuerpflichtigen Bruttoerträge korrekt in der Steuererklärung aufgeführt haben, zurückerstattet wird, hat sie eine Garantiefunktion und bekämpft die Steuerhinterziehung insofern, als sie die Steuerpflichtigen davon abhält, die quellensteuerpflichtigen Beträge an der ordentlichen Einkommenssteuer vorbeizuführen. Die Steuer soll folglich einen Anreiz für korrektes Verhalten schaffen.

Mit der Verrechnungssteuer wird andererseits aber auch ein rein fiskalischer Zweck

mit Blick auf die im Ausland wohnhaften Bezüger von Erträgen verfolgt. Diese Personen haben nur auf Grundlage eines DBA Anspruch auf die Rückerstattung der Verrechnungssteuer (und in den meisten Fällen nur auf einen Teil davon), da sie nicht in der Schweiz domiziliert sind. Die Verrechnungssteuer hat selbst in diesem Fall eine Anreizfunktion, da die Steuerlast von 35 % in folgenden Fällen definitiv ist:

- der Begünstigte ist in einem Staat wohnhaft, der mit der Schweiz kein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat (insbesondere Offshore-Länder),
- der Begünstigte möchte das betreffende Einkommen an der ordentlichen Steuer, die er in seinem Wohnsitzland leisten müsste, vorbeiführen, oder
- der Rückerstattungsantrag auf Grundlage eines DBA scheint missbräuchlich.

Für den Bund ergaben sich 2006 beispielsweise Einnahmen von nahezu CHF 4 Milliarden aus dieser Steuer.

Wird die Unterscheidung zwischen Hinterziehung und Steuerdelikt abgeschafft und das Bankgeheimnis im Falle von Steuerhinterziehung aufgehoben, so wird damit auch die Berechtigung der Verrechnungssteuer in Frage gestellt. Die Verrechnungssteuer würde ihre Garantiefunktion verlieren, zumindest für den Fall, dass die Begünstigten in der Schweiz wohnhaft sind, da die Steuerbehörden im Falle von Steuerhinterziehung Zugang zu den Bankkonten hätten. Im Weiteren muss hervorgehoben werden, dass ein solches Quellensteuersystem, das auf die Erträge der im Land wohnhaften Begünstigten anwendbar ist, einmalig ist,

und seine Rechtfertigung eben gerade in der Tatsache findet, dass das Bankgeheimnis im Falle der Hinterziehung von direkten Steuern gewahrt wird. Natürlich gibt es auch in anderen Staaten eine Quellensteuer (Vorsteuer) auf gewissen Erträgen der dort ansässigen Empfänger, aber die Steuer hat in den meisten Fällen eine befreiende Wirkung, d.h., die Steuerpflichtigen sind in der Folge nicht mehr verpflichtet, die Erträge zu deklarieren.

Wird die Verrechnungssteuer in Frage gestellt, so gerät damit die herkömmliche Steuerpolitik der Schweiz in Zusammenhang mit der internationalen Amtshilfe in Steuersachen aus den Fugen. Das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU beruht grundlegend auf dem so genannten Koexistenzmodell zwischen dem Quellensteuersystem (das insbesondere von den drei EU-Mitgliedstaaten Belgien, Luxemburg und Österreich sowie von Drittstaaten angewendet wird, die unter die EU-Richtlinie fallen) und dem System des automatischen Informationsaustauschs.

Das am 1. Juli 2005 in Kraft getretene Zinsbesteuerungsabkommen sieht zwei Möglichkeiten vor: den Abzug einer Quellensteuer auf den Zinszahlungen, die von einer Zahlstelle in der Schweiz zugunsten von natürlichen Personen mit Wohnsitz in der EU geleistet werden, oder ein freiwilliges Meldeverfahren. Dieses System wurde zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung in den EU-Mitgliedsstaaten eingesetzt, ohne das Bankgeheimnis der Schweiz anzutasten. Vor kurzem gaben verschiedene EU-Staaten ihre Absicht bekannt,

die Zinsbesteuerungs-Richtlinie abzuändern – und damit auch die mit Drittstaaten geschlossenen Abkommen – um deren Anwendungsbereich auszuweiten. Sicher würde die Schweiz, indem sie ihr eigenes Modell einer Reform unterzieht, gleichzeitig auf das aktuelle System des Steuerrückhalts zugunsten des automatischen Informationsaustauschs verzichten.

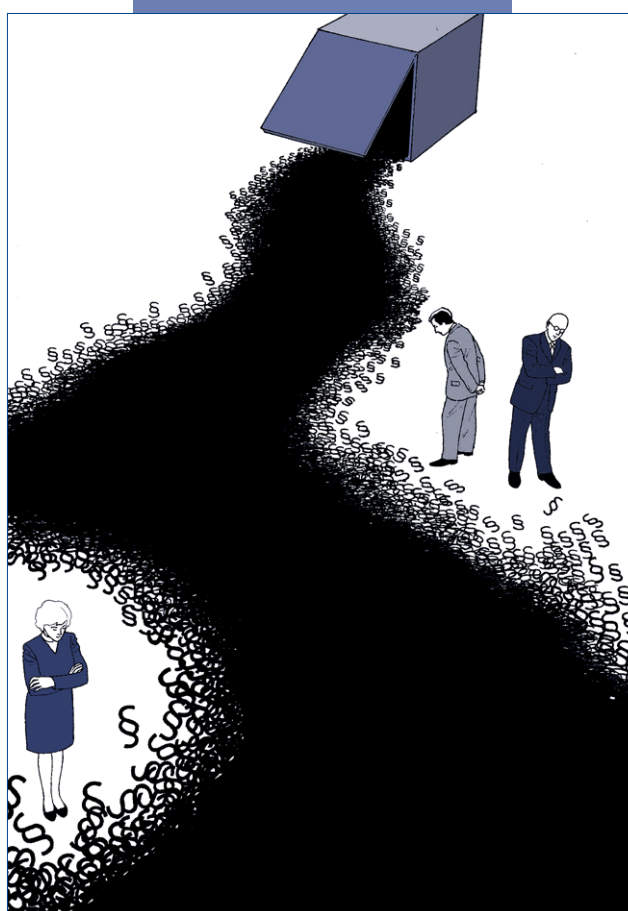
Es würde auch schwierig werden, die berühmte Opting-out-Klausel aufrecht zu erhalten, welche der Schweiz nach harten Verhandlungen mit der EU im Zusammenhang mit dem Schengener Abkommen eingeräumt wurde. Bekanntlich ermöglicht diese Klausel dem Bund, Zwangsmassnahmen bei der Hinterziehung direkter Steuern im Rahmen der weiteren Entwicklung des so genannten *acquis communautaire* (gemeinschaftlicher Besitzstand) im Bereich der internationalen Rechtshilfe zu vermeiden.

Die Aufhebung der Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug würde zudem eine globale Reform des Schweizer Steuerstrafrechts erforderlich machen. In diesem Zusammenhang muss daran erinnert werden, dass eine Gesamtrevision des Strafrechts bereits 2004 von einer Expertenkommission geprüft wurde. Diese ist jedoch zum Schluss gekommen, dass sich keine fundamentale Revision des geltenden Rechts aufdrängt und die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug, als auch die verschiedenen Verfahren für die direkten und indirekten Steuern, aufrecht erhalten werden sollten.

Wie bereits erwähnt wird die Hinterziehung von Steuern zurzeit mit einer Busse bis zum Dreifachen des hinterzogenen Steuerbetrags geahndet. Diese Strafe ist im internationalen Vergleich sehr hoch angesetzt, da sie die Steuerpflichtigen ja eben davon abhalten soll, Steuerhinterziehungen zu begehen. Das gleiche gilt für die Verjährungsfristen für die Steuerforderung (in der Regel 10 Jahre). Sobald die Steuerbehörden einen viel breiteren Zugang zu den Daten der Steuerpflichtigen haben und spezifische Zwangsmassnahmen für Steuerdelikte einsetzen können, ist damit zu rechnen, dass dieses strenge System in Frage gestellt wird.

Längerfristig kann man sich sogar vorstellen, dass ein erhöhter Druck aufkommen würde, gewisse – wirtschaftlich anfechtbare – Steuern abzuändern oder sogar abzuschaffen, die in manchen Fällen – und gewiss nur zum Teil – durch das Bankgeheimnis gerechtfertigt wurden.

Dies gilt beispielsweise für die Stempelsteuer, deren Existenz in der Schweiz oft damit verteidigt wurde, dass dies der Preis sei, den es für das Bankgeheimnis zu zahlen gelte. Diese Steuer wird auf Transaktionen steuerpflichtiger Titel beim gewerbsmässigen Wertschriftenhandel erhoben und steht in keinerlei Zusammenhang mit der Steuerkraft der implizierten Parteien. Abgesehen von den beträchtlichen Ein-



nahmen – die Steuer brachte dem Bund 2006 über CHF 1,7 Milliarden ein – ist die Idee, die Verwendung des Bankensektors in Rechnung zu stellen, fest in den Köpfen der Leute verankert.

Sogar die Vermögenssteuer ist zum Teil dadurch gerechtfertigt, dass sie dem Fiskus als Instrument zur Kontrolle der korrekten Deklaration der Erträge des Steuerzahlers dient. Indem der Fiskus die Entwicklung des Vermögens und den Lebensstandard des Steuerzahlers kontrolliert, kann er die erzielten Einkommen relativ gut abschätzen. Dagegen kann eingewendet werden, dass die Steuerhinterziehung sowohl das Einkommen als auch das Vermögen des fehlbaren Steuerzahlers umfassen kann. Dies ist sicher der Fall, doch verliert die Kontrollfunktion der Vermögensbesteuerung durch die verstärkten Kontroll- und Zwangsmittel des Fiskus an Berechtigung.

INFRAGESTELLUNG DES GESAMTEN STEUERSYSTEMS

Das Schweizer Steuersystem beruht auf einem subtilen Gleichgewicht, gestützt auf die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug im Bereich der direkten Steuern. In der Regel hat der Fiskus keinen direkten Zugang zu den Bankinformationen des Steuerzahlers, auch nicht im Falle von Steuerhinterziehung. Dafür gibt es jedoch eine eidgenössische

Verrechnungssteuer, die auf verschiedenen Vermögenserträgen erhoben wird. Zudem beruht die internationale Politik der Schweiz im Bereich der internationalen Amts- und Rechtshilfe ebenfalls auf dieser Abgrenzung. Der Begriff des Steuerbetrugs bildet somit das Schlüsselement der internationalen Rechts- und Amtshilfe.

Eine Infragestellung dieser Abgrenzung hätte in erster Linie zur Folge, dem Fiskus den Zugang zu den Bankdaten des Steuerzahlers zu öffnen. Auf Grundlage der mit den EU-Staaten abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen könnten auch die ausländischen Steuerbehörden Zugang zu diesen Informationen erlangen. Die mit der EU ausgehandelten bilateralen Abkommen II, insbesondere das Schengen-Abkommen und das Zinsbesteuerungsabkommen, müssten grundlegend überarbeitet werden – was im Grunde bedeutet, dass damit das gesamte System in Frage gestellt würde. Die Verrechnungssteuer würde insbesondere für Schweizer Steuerzahler ihre Berechtigung verlieren. Das gleiche würde für gewisse

andere Steuern gelten, obwohl diese wenig mit dem Bankgeheimnis zu tun haben, wie die Stempelsteuer oder die Vermögenssteuer. Letztlich scheint offensichtlich, dass das Schweizer Steuerstrafrecht grundlegend revidiert werden müsste.

Im Grunde ist die herkömmliche Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug der Angelpunkt eines ausgewogenen Kompromisses zwischen dem Schutz der Privatsphäre einerseits und den Kontrollbefugnissen der Steuerbehörden andererseits. Diesen Kompromiss in Frage zu stellen bedeutet, eine Büchse der Pandora zu öffnen. Unser heutiges Schweizer Steuersystem wäre mit Bestimmtheit nicht mehr dasselbe. Sobald der Fiskus vergleichbare Zwangsmassnahmen anwenden kann, wie im Falle von Betrugsdelikten, macht die dem System zugrunde liegende

Idee, dass die Besteuerung (gegebenenfalls an der Quelle) die Deklaration ersetzt oder bestenfalls den Steuerpflichtigen zur Deklaration seines Vermögens veranlasst, keinen Sinn mehr.

GENFER PRIVATBANKIERS

FREI - UNABHÄNGIG - VERANTWORTLICH

BORDIER & CIE
(1844)

LOMBARD ODIER DARIER HENTSCH & CIE
(1796)

MIRABAUD & CIE
(1819)

PICTET & CIE
(1805)

Redaktion :

Groupement des
Banquiers Privés Genevois
8, rue Bovy-Lysberg
Postfach 5639
1211 Genf 11

Tel. +41 (0) 22 807 08 00

Fax +41 (0) 22 320 12 89

info@genevaprivatebankers.com

www.genevaprivatebankers.com

www.swissprivatebankers.com