



*Was wir wissen, ist ein Tropfen;
was wir nicht wissen, ein Ozean.*
(Isaac Newton)

Weiterbildung auf
NZZ Online

NZZ Online

Donnerstag, 03. Juni 2010, 08:54:16 Uhr, NZZ Online

Hintergrund > Dossiers

31. Mai 2010, Neue Zürcher Zeitung

Harte Reaktion auf eine Ablehnung durch das Parlament?

Der UBS-Staatsvertrag aus der Sicht der Vereinigten Staaten von Amerika

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Januar entschieden, dass der UBS-Staatsvertrag nicht mit dem Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und den USA vereinbar sei. Aus Sicht der USA kann dieser Entscheid nicht nachvollzogen werden.

Von Diane Ring und Luzi Cavelli

Im Gegensatz zum Schweizer Steuerrecht unterscheidet das amerikanische Recht nicht zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung. Während nach Schweizer Recht ein Steuerbetrug nur vorliegt, wenn eine gefälschte oder inhaltlich unwahre Urkunde verwendet wird, ist dies in den USA für einen Steuerbetrug nicht nötig. Wer in den USA vorsätzlich Steuern hinterzieht – sei es einmal oder wiederholt –, begeht bereits einen Steuerbetrug. Das amerikanische Konzept des Steuerbetrugs erfasst damit auch Fälle, die in der Schweiz als Steuerhinterziehung gelten. Für eine korrekte Auslegung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und den USA müssen die unterschiedlichen Konzepte zusammengebracht werden. Die Sicht der USA versteht man zudem nur, wenn man die Entwicklung der Bestimmung zum Informationsaustausch berücksichtigt.

Gebremster Informationsfluss

Bereits das erste Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und den USA von 1951 enthielt eine Bestimmung zum Informationsaustausch. Die USA akzeptierten damals, dass der Austausch von Informationen auf dem engeren Schweizer Konzept des Steuerbetrugs beruhen sollte. Diese enge Definition behinderte die amerikanische Steuerbehörde jedoch verschiedentlich bei der Verfolgung von Steuerhinterziehern. 1996 schlossen die Schweiz und die USA das bis heute geltende Doppelbesteuerungsabkommen ab. Die USA waren bereits beim Abschluss des Abkommens der Ansicht, dass nun die meisten amerikanischen Steuerdelikte erfasst seien. Aus Sicht der USA war das eine wesentliche Verbesserung.

Grosse symbolische Bedeutung

Nach einigen Jahren zeigte sich jedoch, dass der Informationsaustausch nicht so umgesetzt wurde, wie sich das die USA vorgestellt hatten. Die Steuerbehörden beider Staaten schlossen daher 2003 eine ergänzende Vereinbarung ab. Darin ist unter anderem festgehalten, dass bereits dann ein Steuerbetrug vorliegen kann, wenn Dokumente nicht oder unvollständig eingereicht werden. Wenn somit jemand über Jahre keine oder unvollständige Dokumente einreicht, um den Steuerbehörden seine Vermögenserträge zu verheimlichen, erfüllt er die Voraussetzungen des Steuerbetrugs und fällt damit nach Ansicht der USA unter das Doppelbesteuerungsabkommen.

Den amerikanischen Steuerpflichtigen, die vom UBS-Staatsvertrag betroffen sind, wird in den USA vorgeworfen, sie hätten vorsätzlich und über Jahre Teile ihrer Vermögenserträge verheimlicht. Damit sind die Voraussetzungen für einen Informationsaustausch erfüllt. Aus Sicht der USA missachtet der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts somit die amerikanische Auslegung des Doppelbesteuerungsabkommens.

Bisher war die Reaktion der USA auf die Verzögerung beim UBS-Staatsvertrag zurückhaltend. Die USA betrachten die Situation noch als eine rein schweizerische Angelegenheit. Die amerikanische Steuerbehörde liess verlauten, sie erwarte, dass sich die Schweiz an den Vertrag halten werde. Die zurückhaltende Reaktion ist politisch motiviert und vor dem Hintergrund einer neuen weltweiten und aggressiven Strategie zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung zu verstehen.

Im August 2009 hat die amerikanische Steuerbehörde verkündet, dass der UBS-Staatsvertrag einen wichtigen Schritt im Kampf gegen die Steuerhinterziehung darstellt. Sollte der UBS-Staatsvertrag nicht umgesetzt werden können, würde das die Position der amerikanischen Steuerbehörde in Frage stellen. Die naheliegendste Möglichkeit, den dadurch entstehenden Rückschritt auszugleichen, ist die Wiederaufnahme des John-Doe-Summons-Verfahrens gegen die UBS.

Das Vorgehen der amerikanischen Steuerbehörden gegen die UBS hat dem Kampf gegen Steuerhinterziehung Glaubwürdigkeit verliehen. Dem UBS-Staatsvertrag kommt somit für die USA eine grosse symbolische Bedeutung zu. Eine zurückhaltende Reaktion könnte den USA daher als Zeichen der Schwäche ausgelegt werden. Da die amerikanischen Steuerbehörden nicht jeden Steuerhinterzieher verfolgen können, ist eine sinnvolle Bekämpfung der Steuerhinterziehung nur durch Abschreckung möglich, verbunden mit der Möglichkeit einer freiwilligen Selbstanzeige.

Neue Sanktionsmittel

Am 11. Mai brachte Senator Carl Levin einen Vorschlag für eine Gesetzesänderung in den Senat ein. Die Gesetzesänderung soll es dem US-Finanzministerium ermöglichen, Sanktionen gegen Finanzinstitute oder ausländische Staaten zu ergreifen, die den Kampf gegen Steuerhinterziehung behindern. Bei einer Gesetzesänderung stünde dem Finanzministerium damit ein weiteres Instrument zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung zur Verfügung.

Wie sich ein Scheitern des UBS-Staatsvertrags auf das Doppelbesteuerungsabkommen auswirken würde, ist offen. Je nach politischer Stimmung ist eine Verzögerung der Ratifizierung des im letzten Jahr neu abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommens möglich. Auch eine Kündigung des bestehenden Abkommens ist nicht auszuschliessen. Bisher hat die amerikanische Regierung nicht bekanntgegeben, wie sie vorgehen wird, sollte der UBS-Staatsvertrag scheitern. Die Reaktion der Vereinigten Staaten von Amerika bleibt schwierig vorauszusagen.

Diane Ring ist Professorin an der Boston College Law School und Gastprofessorin an der Harvard Law School. Luzi Cavelli ist Rechtsanwalt und Steuerexperte.

Diesen Artikel finden Sie auf NZZ Online unter:

http://www.nzz.ch/hintergrund/dossiers/schwierigkeiten_der_ubs_in_den_usa/hintergrundartikel/harte_reaktion_auf_eine_ablehnung_durch_das_parlament_1.5836679.html

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG

Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigung oder Wiederveröffentlichung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von NZZ Online ist nicht gestattet.