

Positionspapier

Amtshilfeabkommen CH-USA

Worum es geht

Beim Abkommen zwischen der Schweiz und den USA über ein Amtshilfegesuch betreffend der UBS (Amtshilfeabkommen) handelt es sich um einen bilateralen Staatsvertrag, der den Rechtskonflikt zwischen der Schweiz und den USA regelt. Ausgangspunkt des Rechtskonflikts sind Verfehlungen der UBS im amerikanischen Geschäft bis 2007. Zur Lösung des Rechtskonflikts wurde im Amtshilfeabkommen vom 19. August 2009 ein Kompromiss gefunden: Die USA erklärte sich bereit, das Gerichtsverfahren des Internal Revenue Services (IRS) zur Herausgabe von 52'000 Kundendaten der UBS (John Doe Summons JDS) einzustellen und ein neues Amtshilfegesuch für 4'450 UBS-Kundendaten gestützt auf dem bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) zwischen der Schweiz und den USA einzureichen. Im Gegenzug erklärte sich die Schweiz bereit, bezüglich dieser 4'450 Kundendaten Amtshilfe zu leisten (Schlussverfügungen in 360 Tagen).

Das Amtshilfeabkommen wurde vom Bundesverwaltungsgericht mit dem Entscheid vom 22. Januar 2010 als nicht mit dem geltenden DBA vereinbar befunden.¹ Ungeachtet des Entscheids stellt das Amtshilfeabkommen eine verbindliche staatsvertragliche Verpflichtung dar. Der Bundesrat entschied am 24. Februar 2010, den Vertrag dem Parlament vorzulegen. Dieses soll nun den Staatsvertrag ratifizieren.

Wichtig zu wissen:

Geltungsbereich des Abkommens: Die Formulierung des Amtshilfeabkommens wurde von Schweizer Seite bewusst eng ausgehandelt. In einer Erklärung der Schweiz anlässlich der Unterzeichnung (19. August 2009) ist festgehalten: "The Swiss Confederation declares that it will be prepared to review and process additional requests for information by the IRS under Article 26 of the existing Tax Treaty if they are based on a pattern of facts and circumstances that are equivalent to those of the UBS AG case." Die Umsetzung des Abkommens auch für andere Banken-Fälle würde voraussetzen, dass andere Banken genau gleich vorgegangen wären und gleiche Umstände vorliegen würden. Nach heutigem Wissensstand bestehen keine Anzeichen, dass andere Institute gleich wie die UBS vorgegangen sind.

Genehmigung des Abkommens verstösst nicht gegen Verbot der Rückwirkung: Rückwirkung liegt vor, wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich abschliessend vor Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht hat. Sie ist grundsätzlich unzulässig. Diese Regeln gelten für das materielle Recht. Beim Prozessrecht, das lediglich der Durchsetzung des materiellen Rechts dient, ist von der sofortigen Anwendung des neuen Rechts auf alle Sachverhalte – ob bereits in der Vergangenheit liegend oder nicht – auszugehen. Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts zählen die Vorschriften der Amts- und Rechtshilfe zum Verfahrensrecht. Daraus schliesst das Bundesgericht, dass solche Bestimmungen nach ihrem Inkrafttreten auch auf frühere Sachverhalte angewendet werden können, ohne dass dies eine verpönte Rückwirkung darstellen würde. Eine Genehmigung des Abkommens verstösst deshalb nicht gegen das Verbot der Rückwirkung.

¹ Das Bundesverwaltungsgericht gelangte zum Schluss, dass die Formulierung «Betrugsdelikte und dergleichen» nicht über die im Protokoll zum DBA 96 enthaltene Auslegung des innerstaatlichen Begriffs des «Abgabebetrugs» (tax fraud) hinausgehen dürfe.

Was bei einer Nicht-Ratifikation auf dem Spiel steht

Wenn die Schweiz das Abkommen nicht ratifiziert, bricht der Rechtskonflikt zwischen den beiden Staaten erneut aus. Es ist mit negativen Folgen für den Wirtschaftsstandort Schweiz zu rechnen. Es ist zu erwarten, dass die USA die Nicht-Ratifikation als Vertragsbruch bewerten. Die amerikanische Steuerbehörde IRS erklärte Ende März 2010, dass sie von der Schweizer Regierung erwarte, dass der Vertrag eingehalten werde. Andernfalls werde sie alle rechtlichen Möglichkeiten prüfen, um die von der Schweiz versprochenen Informationen zu erhalten.² Gemäss Art. 5 des Abkommens würde das Nichteinhalten des Vertrages zu „angemessenen Ausgleichsmassnahmen“ durch die USA führen.

Wirtschaftliche Risiken

- Es steht ausser Zweifel, dass die USA den Druck auf die Schweiz massiv erhöhen würden. Das „Making the Tax System Fair“ ist eine Schlüsselinitiative der Obama Administration und ausschlaggebend für den Erfolg der Demokraten. In den USA wird Steuerhinterziehung als schweres Verbrechen betrachtet. Der Kampf gegen Steuerkriminelle und gegen Steueroasen ist ein zentrales Element des „Obama Program“ und bleibt hoch auf der Agenda der Obama Administration; dies dürfte sich im Hinblick auf die schwierigen und entscheidenden Mid-term Wahlen vom 2. November 2010 noch zusätzlich verschärfen. Es ist nicht auszuschliessen, dass bei einer Nicht-Ratifikation die USA Massnahmen gegen die Schweiz einleiten. Zu denken ist nicht nur an ein Wiederaufleben einer Strafklage gegen die UBS, sondern vor allem an weiterreichende Massnahmen wie ein Wiederaufleben des „Stop Tax Haven Abuse Act“ (Liste mit Steueroasen) und die Einführung von Strafsteuern im Zahlungsverkehr (zum Beispiel nichtverrechenbaren 30% withholding tax auf Zahlungen in die Schweiz oder Diskriminierung bei öffentlichen Aufträgen).
- In diesem Fall müsste sich die gesamte Schweizer Wirtschaft auf eine ungewisse Zukunft im Zusammenhang mit möglichen Massnahmen gegen den Finanzplatz und der möglichen Diskriminierung von Schweizer Unternehmen im US Markt vorbereiten. Der Finanzplatz Schweiz geriete unter zusätzlichen Druck. Auch die übrigen Wirtschaftsbeziehungen zu den USA würden erschwert. Wirtschaftlich steht damit viel auf dem Spiel. Die USA ist für die Schweiz der zweitwichtigste Handelspartner. Für die meisten international tätigen Schweizer Unternehmen stellt der US-Markt 25 bis 50 Prozent des Umsatzes dar – das gilt sowohl für Multis auch für viele KMU. Die Schweiz hat weder ein Interesse daran, Arbeitsplätze und Wohlstand unnötig aufs Spiel zu setzen, noch sich gegen sich öffnenden Chancen zu verschliessen: In den kommenden Jahren werden die Vereinigten Staaten vieles brauchen, was die Schweiz exzellent bieten kann: Medtech und Biotech, Präzisionswerkmaschinen für den Umbau der Autoindustrie, Energieeffizienz und vieles mehr.
- Von den engen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der Schweiz profitiert auch unser Wirtschaftsstandort direkt. Insbesondere die 650 US-Unternehmen in der Schweiz sind eine wichtige Stütze des schweizerischen Wohlstands. Diese Unternehmen stellen 120'000 Arbeitsplätze bereit und erbringen rund 5 Prozent des BIP. Im Falle, dass seitens der USA offiziell die Schweiz auf eine „Steueroasen-Liste“ aufgenommen würde, müssten sich Unternehmen eine Umsiedelung ihrer Hauptsitze aus der Schweiz wegen den drohenden fiskalischen Konsequen-

² Vgl. <http://www.nytimes.com/2010/04/01/business/global/01ubs.html?ref=business> (Douglas H. Shulman, the I.R.S. commissioner, said in a statement Wednesday that the Swiss announcement “does not alter in any way the amount or type of information that the Swiss must provide the I.R.S. on U.S. account holders.” “We expect the Swiss government to honor its commitments under the original agreement,” he said. “In the interim, we stand ready to pursue the legal options available to us should the Swiss fail to provide the required information.”)

zen überlegen. Den ausländischen Unternehmen in der Schweiz, vor allem US Firmen, würde die Geschäftstätigkeit aus der Schweiz heraus massiv erschwert und verteuert. Die Unsicherheit würde sowohl dem Ausbau der Geschäftstätigkeit wie auch neuen Investitionen einen Riegel schieben. Im schlimmsten Fall muss mit einem raschen Rückzug der Firmen aus der Schweiz gerechnet werden.

Weitergehende Rechtsunsicherheit und erhöhter Druck von aussen

- Die Schweiz ist daran, die Beziehungen zu ihren Handelspartnern mit neuen, auf den OECD-Regeln beruhenden Doppelbesteuerungsabkommen zu klären und zu festigen. So ist die Schweiz daran, mit den USA und mit verschiedenen wichtigen europäischen Handelspartnern (u.a. Deutschland, Frankreich) neue DBA auszuhandeln. Bei einer Nicht-Ratifikation des Amtshilfeabkommens mit den USA läuft die Schweiz Gefahr, dass der Steuerstreit mit dem Ausland insgesamt erneut eskaliert. Die Schweiz geriete wiederum in die Defensive. Die Beziehungen zu den USA, zu unseren Nachbarn sowie zur OECD, EU und G-20 würden erneut beeinträchtigt. Rechtsunsicherheit und ein steigender Druck von aussen wären die Folgen.
- Bei einer Nicht-Ratifikation würde die UBS selbst wieder in die Schusslinie und damit unter Druck geraten, weitere Daten an die USA ausliefern zu müssen, welche die USA mittels des Abkommens einfordert. Die UBS hinge – rechtlich gesehen – wieder in den Seilen, mit grosser Unsicherheit für ihre Kunden, Investoren, Geschäftspartner und für das gesamte Finanzsystem. Mit gewissen zivil- und strafrechtlichen Prozessen in den USA müsste gerechnet werden. Dies würde Tausende von Arbeitsplätzen in der Schweiz direkt gefährden. Würde die Schweizer Bank unter Zugzwang (Existenzbedrohung durch Strafklage) Schweizer Recht brechen, ginge das Vertrauen in den gesamten Schweizer Finanzplatz verloren.
- Bei einer Nicht-Ratifikation würde die Schweiz selbst dem Argument der Rechtsstaatlichkeit und der strikten Einhaltung der Gesetze klar widersprechen. Wird die Schweiz diesem einfachen Grundsatz untreu, komplizieren sich in der Folge auch die anstehenden Diskussionen zu DBA mit unseren Nachbarstaaten, zur Lösung der bestehenden Altlasten betreffend undeklariertem Vermögen in der Schweiz, sowie zur Lösung der heiklen Diskussion mit der EU über Unternehmenssteuern.

Verknüpfung des Amtshilfeabkommens mit anderen politischen Geschäften

In der politischen Debatte wird das Dossier Amtshilfeabkommen mit anderen politischen Geschäften verknüpft. Im Vordergrund stehen die Forderungen nach einer Boni-Steuer sowie nach einer vorgängigen Lösung des „too big to fail“-Problems. Auch der Bundesrat hat verschiedene Massnahmen beschlossen. Es ist unbestritten, dass Handlungsbedarf bei der Regulierung von systemrelevanten Unternehmen besteht. Lösungen müssen aber solide und sachgerecht sein. Aus diesem Grund ist es falsch, das „too big to fail“- und Boni-Problem mit dem Amtshilfeabkommen zu verknüpfen und Schnellschüsse zu produzieren. Es besteht kein Grund für Hauruck-Eingriffe ohne sorgfältige Abklärungen. Überstürzte steuerliche Massnahmen sind möglicherweise wirkungslos oder richten sogar erheblichen Schaden an. economiesuisse setzt sich deshalb dafür ein, dass im Raum stehenden Massnahmenmöglichkeiten zuerst sorgfältig auf ihre Konsequenzen geprüft und abgewogen werden:

- Es ist sachgerecht, dass die „**Too big to fail**“-**Problematik** gestützt auf den Schlussbericht der Expertenkommission gelöst werden soll. economiesuisse unterstützt eine möglichst rasche aber sorgfältige Erstellung dieses Berichtes.
- Bei der Besteuerung von **Mitarbeiteroptionen** ist es wirtschaftlich falsch, das Risiko während der Sperrfrist steuerlich nicht zu berücksichtigen. Allfällige Verschärfungen sind auf staatlich unter-

stützte Unternehmen zu beschränken. Insbesondere dürfen Start-ups und Familienunternehmen steuerlich nicht bestraft werden.

- Dass der Bundesrat künftig die Salärssysteme von Unternehmen, welche **Staatshilfe** beanspruchen, in einem Vertrag regelt, ist richtig.
- Exzessive **Boni** sind auch aus unserer Sicht verfehlt. Der Vorschlag des Bundesrates, Boni über einem gewissen Betrag oder höher als die Fixsaläre nicht als Aufwand der Unternehmen zuzulassen, ist jedoch steuersystematisch problematisch, ineffektiv und birgt die Gefahr von falschen Anreizen. Im Rahmen der angekündigten Vernehmlassungsvorlage muss genau geprüft werden, wie diese Probleme vermieden werden können. Allfällige Massnahmen sind auf staatlich unterstützte Unternehmen zu beschränken.

Position der Wirtschaft

Das Amtshilfeabkommen CH-USA ist gültig und rechtsverbindlich unter internationalem Recht. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) ändert nichts an der Tatsache, dass die Schweiz zur Erfüllung des Abkommens verpflichtet ist. Die Problematik liegt in der Implementation des Abkommens unter schweizerischem Recht. Die Ratifikation des Abkommens steht im Einklang mit der Bundesverfassung und dem schweizerischen Recht. Eine Neuverhandlung ist nicht möglich. Aus Sicht der USA ist ein Deal ein Deal.

Aus Sicht der Wirtschaft gibt es zur Ratifikation des Amtshilfeabkommens durch das Parlament keine tragbare Alternative. Mit der Ratifikation können unnötige grosse Risiken vermieden werden. Zudem würde die UBS-Angelegenheit abschliessend geregelt. Aus rechtlicher Sicht ist diese Option von Rechtsexperten aus Wissenschaft und Regierung abgesegnet worden.

Ein wichtiger Punkt im Ratifizierungsprozess ist die Möglichkeit des fakultativen Referendums. Der Grossteil der Experten ist sich darüber einig, dass in Anbetracht der kurzen Gültigkeitsdauer und des limitierten Geltungsbereichs des Abkommens das fakultative Referendum nicht notwendig ist. Würde die Möglichkeit eines fakultativen Referendums eröffnet, entspräche dies faktisch einer Ablehnung des Abkommens, da die für das Referendum benötigte längere Frist für die USA bereits einer Nichterfüllung des Vertrages entsprechen würde.

Die Schweiz sieht sich heute mit zwei Problemen konfrontiert. Erstens muss das Problem der Altlasten erledigt werden. Zweitens muss die Zukunft der Schweiz in gutem nachbarschaftlichem Verhältnis mit unseren wichtigsten Partnern definiert werden. Ohne eine schnelle und effiziente Lösung der Altlasten gibt es keine abgesicherte Zukunftsplanung. Die Ratifikation des Abkommens ist eines der wichtigsten Elemente dieser Altlastenbereinigung. Sie ist notwendig, um wieder die notwendige Aktionsfreiheit zurückzugewinnen. Vor dem Hintergrund der möglichen wirtschaftlichen Risiken und der Gefahr eines erneuten Aufkeimens eines für die Rechtssicherheit und Attraktivität des Standortes Schweiz abträglichen Steuerstreits mit den USA und in Folge davon mit anderen Handelspartnern ist die Ratifikation des Vertrags der kleinere Preis. *economiesuisse* setzt sich deshalb für die Ratifikation des Amtshilfeabkommens ein.