

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 89/2009

Sitzung vom 15. April 2009

597. Dringliche Anfrage (Kündigung EU-Zinsbesteuerungs-Abkommen und weitere Massnahmen zur Verteidigung des Bankkundengeheimnisses)

Die Kantonsräte Hans-Peter Portmann, Thalwil, Philipp Kutter, Wädenswil, und Peter Reinhard, Kloten, haben am 16. März 2009 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Nachdem nun der Bundesrat bekannt gegeben hat, in welche Richtung er den OECD-Staaten Angebote beim Informationsaustausch zu Steuerdelikten machen will, können sich jetzt die Kantone zu allfällig neuen Doppelbesteuerungsabkommen vernehmen lassen. In einem bereits eingereichten dringlichen Postulat wird die Regierung aufgefordert, die Interessen des Zürcher Finanzplatzes einzubringen. Damals war die bundesrätliche Stossrichtung noch nicht bekannt. Heute können konkrete Massnahmen, welche zur langfristigen Verteidigung des Bankkundengeheimnisses in die Verhandlungen miteinbezogen werden sollten, auch seitens der Kantone gefordert werden. So bräuchte es dringend mit den OECD-Staaten ein Rahmenabkommen, welches die heutigen Ungleichbehandlungen bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Verfolgung von Steuerdelikten weltweit eliminieren würde. Ebenfalls sollte der Bundesrat das EU-Zinsbesteuerungs-Abkommen auf den erstmöglichen Termin 2013 bereits heute kündigen. Dieses Abkommen war seitens der Schweiz eine Offerte an die EU, um im Gegenzug die Besonderheit des schweizerischen Bankkundengeheimnisses auch bei Steuerhinterziehung beibehalten zu können. Nachdem nun diese Ausnahmeregelung fallen soll, gibt es auch keinen Grund mehr, dass die Schweiz mit viel Aufwand für EU-Staaten ein Steuerinkasso betreibt. Würde sich die EU ein neues Zinsbesteuerungs-Abkommen einmal wieder wünschen, so müssten die Zinsabschläge auf das europäische Niveau nach unten angepasst werden, und die EU müsste von ihrem Fernziel des automatischen Informationsaustausches abkommen. Zusätzlich müsste die Schweiz in ihrer Gesetzgebung eigene steuerbegünstigte Trust zulassen sowie endlich die eidgenössische Stempelabgabe abschaffen. Vor allem gegenüber Grossbritannien und den USA haben wir in diesen Bereichen einen enormen Konkurrenznachteil.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist der Regierungsrat bereit, über die eidgenössischen Finanz- und Volkswirtschaftsdirektorenkonferenzen die eingangs formulierten Massnahmen zur Verteidigung des Bankkundengeheimnisses und im Interesse des Finanzplatzes Zürich zu fordern?
2. Wäre der Regierungsrat bereit, falls die nationale Gesetzgebung neu Schweizerische Trust vorsehen würde, diese in der kantonalen Gesetzgebung analog dem Ausland steuerlich zu privilegieren?
3. Gibt es für den Regierungsrat noch andere flankierende Massnahmen, um einen grösseren Schaden vom Finanzplatz Zürich abwenden zu können?

Da international die entsprechenden Verhandlungen bald aufgenommen werden, danken wir dem Regierungsrat für eine rasche Beantwortung bereits im Voraus.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Hans-Peter Portmann, Thalwil, Philipp Kutter, Wädenswil, und Peter Reinhard, Kloten, wird wie folgt beantwortet:

Allgemeines

Der Regierungsrat engagiert sich nach Kräften für den Kanton. Er hat an der Lösung der mit der dringlichen Anfrage angesprochenen vielschichtigen und weitgreifenden Probleme grösstes Interesse. Dabei ist allerdings der Grundsatz zu beachten, dass Aussenpolitik und damit auch Europapolitik – sowie die entsprechenden Verantwortlichkeiten – Sache des Bundes sind.

Die Bewältigung der Finanzkrise kostet viele Staaten sehr hohe Summen, weshalb grosse Wirtschaftsnationen den Druck auf Länder mit einem wichtigen Finanzplatz – wie die Schweiz eines ist – erhöht haben. Zudem wollen die Staaten für ihre verstaatlichten Banken bestmögliche Handlungsbedingungen erzielen. Die strategische Führung zur Verteidigung des hiesigen Finanzplatzes liegt beim Bund. Es ist daher gut, wenn Bund und Kantone nach aussen einheitlich auftreten. Aber es ist nicht hilfreich, durch Beschlüsse jener Kantone, die über einen inländischen Finanzplatz verfügen, den strategischen und taktischen Raum der Diplomatie und des Bundesrates zu präjudizieren oder einzuengen. Es besteht deshalb derzeit kein Anlass, den zuständigen Behörden des

Bundes Forderungen zu stellen – sei dies direkt oder sei dies über einschlägige interkantonale Gremien. Vielmehr ist wichtig, dass bei den zu revidierenden Doppelbesteuerungsabkommen Bundesrat und Diplomatie ohne überstürzte Positionsbezüge die Voraussetzungen zur Anpassung an das Musterabkommen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verhandeln können. Angesichts dieser Verhältnisse ist eine gewisse Zurückhaltung bei Aktivitäten auf kantonaler Ebene geboten.

Zu Fragen 1 und 2:

Rahmenabkommen mit den OECD-Staaten

Die Schweiz muss in den Verhandlungen darauf hinarbeiten, dass die vereinbarten Standards auch tatsächlich eingehalten werden. In verschiedenen OECD-Staaten trifft das heute noch nicht vollumfänglich zu. Dies steht ganz im Gegensatz zur Schweiz, wo seit Langem bei Bankbeziehungen, aber auch in anderen Bereichen der Finanzindustrie (z. B. bei Anwältinnen und Anwälten, Treuhänderinnen und Treuhändern, Vermögensverwalterinnen und -verwaltern und Versicherungen) jeweils der wirkliche wirtschaftlich Berechtigte erfasst werden muss. Die Schweiz gehört zu den Staaten mit der strengsten Umsetzung der Bekämpfung der Geldwäscherei. Dies führt dazu, dass in der Schweiz auch im Rahmen der OECD Auskünfte möglich sind, die derzeit in Staaten, die entsprechende Gesetze noch nicht erlassen oder umgesetzt haben, weder erteilt werden können noch müssen (beispielsweise die fehlende Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten in den USA, die Trustgesetzgebung in Grossbritannien oder die sogenannten Delaware Companies, auch in den USA).

Zinsbesteuerungsabkommen mit der Europäischen Union (EU)

Vorab ist aus der Sicht einer ganzheitlichen europapolitischen Interessenwahrung der Schweiz festzuhalten, dass es der Schweiz in den Verhandlungen nicht zuletzt dank des Zinsbesteuerungsabkommens gelungen ist, auch in Bereichen Abkommen abzuschliessen, die in erster Linie für die Schweiz von Interesse sind. Obwohl das Zinsbesteuerungsabkommen nicht rechtlich mit den anderen Bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU verknüpft ist, wurden doch die Verhandlungen zu den Abkommen von 2004 («Bilaterale II») parallel geführt und die Abkommen gleichzeitig abgeschlossen. Fällt eines der Abkommen dahin, ist nicht auszuschliessen, dass die EU sich auf den Standpunkt stellt, die übrigen Abkommen der Bilateralen II lägen einseitig im Interesse der Schweiz. Eine solche Haltung müsste sich zwar nicht zwingend auf die bestehenden Abkommen auswirken, hätte aber

sicherlich Auswirkungen auf die in verschiedenen Bereichen laufenden Verhandlungen (z. B. Energie, Gesundheit, Agrarfreihandel) und den Steuerdialog im Zusammenhang mit den kantonalen Steuerregelungen.

Mit Abschluss des Zinsbesteuerungsabkommens hat die Schweiz zwar einem Anliegen der EU entsprochen, gleichzeitig aber auch die durch das Bankkundengeheimnis gesetzten Schranken der Kooperation in Steuersachen abgesteckt. Die EU anerkennt damit indirekt, dass der Steuerrückbehalt eine im Vergleich mit dem automatischen Informationsaustausch gleichwertige Massnahme ist, um die Besteuerung von Zinserträgen im grenzüberschreitenden Verhältnis zu gewährleisten (Botschaft, BBl 2004, S. 5965 ff., Ziff. 2.8.4). Das Abkommen gewährleistet mit anderen Worten, dass die Schweiz nur «auf ein ordnungsgemäss begründetes Ersuchen hin» Amtshilfe leisten muss (SR 0.641.926.81, Art. 10), und schützt die Schweiz damit vor dem von den EU-Staaten geforderten automatischen Informationsaustausch. Damit dient das Zinsbesteuerungsabkommen unmittelbar dem Schutz des Bankkundengeheimnisses. Auch in Zukunft kann der Steuerrückbehalt ein mögliches Mittel sein, um dieses zu schützen. Am 13. März 2009 hat der Bundesrat beschlossen, dass die Schweiz den OECD-Standard bei der Amtshilfe in Steuersachen gemäss Art. 26 des OECD-Musterabkommens übernehmen will. Noch sind aber zahlreiche Fragen offen, die zu prüfen und zu klären sein werden. Vor diesem Hintergrund wäre es kaum zweckmässig, heute die Kündigung des Zinsbesteuerungsabkommens zu fordern. Eine solche Forderung könnte sich wie ausgeführt vielmehr kontraproduktiv auswirken und den Druck des Auslandes, vorab der EU, noch verstärken; sie könnte mithin die Position der Schweiz in den kommenden Verhandlungen zur Revision von Doppelbesteuerungsabkommen noch verschlechtern. Zudem entfielen mit der Beendigung des Zinsbesteuerungsabkommens auch die Aufhebung der Quellenbesteuerung von grenzüberschreitenden Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen. Folgerichtig strebt denn auch der Bundesrat im Verhältnis zur EU eine Anpassung – nicht eine Kündigung – des Zinsbesteuerungsabkommens an.

Trusts

In der bereits seit 2005 schwelenden Steuerkontroverse zwischen der Schweiz und der EU erachtet die Europäische Kommission bestimmte kantonale Besteuerungsmodalitäten für Holdinggesellschaften sowie für gemischte und Verwaltungsgesellschaften als staatliche Beihilfen, die mit dem Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1972 nicht vereinbar seien. Am 10. Dezember 2008 hat der Bundesrat die von einer Arbeitsgruppe mit Vertretern von Bund und Kantonen

erarbeiteten Eckwerte einer Unternehmenssteuerreform vorgelegt und das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten. Dabei hat er sich u. a. für die Abschaffung der Emissionsabgabe und die Beseitigung steuerlicher Hindernisse bei der Finanzierungstätigkeit von Konzernen ausgesprochen. Ob damit der Druck der EU in der Steuerkontroverse abnimmt, ist ungewiss.

Zunächst wäre zu prüfen, ob und inwieweit die Rechtsform der Trusts im schweizerischen Zivilrecht einzuführen wäre. Grundlagen zur Prüfung dieser Frage liegen derzeit nicht vor. Sodann ist anzumerken, dass ausländische Trusts in der Schweiz grundsätzlich nicht steuerpflichtig sind. Ausgenommen sind Trusts mit eigener Rechtspersönlichkeit, bei denen der tatsächliche Sitz in der Schweiz nachgewiesen werden kann. In diesen Ausnahmefällen kommt hinzu, dass die Trusts den «übrigen juristischen Personen» gleichgestellt werden und als solche einer tieferen Gewinnsteuer als die Kapitalgesellschaften und Genossenschaften unterliegen.

Trotzdem: Die Idee, das Trust-Geschäft und damit zusammenhängende Tätigkeiten aktiv in der Schweiz betreiben zu können, verdient, unter Beachtung der internationalen Gegebenheiten weiter verfolgt und mit Rahmenbedingungen versehen zu werden, die eine internationale Gleichstellung auch bezüglich der Regularien zur erwähnten Bekämpfung der Geldwäscherei bringen. Die rechtliche Ausgestaltung der Trusts sowie deren Auswirkungen auf die Kantone können heute noch nicht vorausgesagt werden. Deshalb kann auch zur steuerlichen Behandlung dieses möglichen künftigen Instituts noch nichts gesagt werden.

Stempelabgabe

Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Stempelsteuer und Bankkundengeheimnis besteht nicht. Weil indessen konkurrierende Finanzplätze diese Abgabe nicht kennen, betrachten die hiesigen Unternehmen diese Abgabe schon lange als Wettbewerbsnachteil, weil sie das internationale Finanzgeschäft mit ihren zusätzlichen Kosten beim Wertschriftenhandel beeinträchtigt und zudem einen effizienten und liquiden inländischen Kapital- und Geldmarkt verhindert. In den letzten Jahren wurde das Stempelsteuergesetz mehreren Teilrevisionen unterzogen, um sowohl die Emissionsabgabe als auch die Umsatzabgabe weiter einzuschränken. Zudem wird neuerdings im Hinblick auf die Unternehmenssteuerreform III seitens der Wirtschaft eine Abschaffung der Emissionsabgabe auf dem Eigenkapital verlangt. Deshalb ist es zweckmässig, dass im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III eine grundsätzliche Überprüfung des Stempelsteuergesetzes erfolgt. Auf eine solche Überprüfung ist hinzuwirken.

Zu Frage 3:

Wie erwähnt, sind im Hinblick auf den Beschluss des Bundesrates vom 13. März 2009 noch viele Fragen offen. Aus heutiger Sicht geht es daher in erster Linie darum, dass der Bundesrat die Kantone laufend informiert und sie zu konkreten Schritten konsultiert. In diesem Rahmen wird sich der Regierungsrat engagiert für die Interessen des Kantons einsetzen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi