

An die  
Mitglieder des Finanzausschusses  
des Österreichischen Nationalrats

Wien, am 25. Juni 2012

**Betrifft: Stellungnahme des Wiener Instituts-VIDC zum  
„Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über  
die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt“ (1770 d.B.)**

Sehr geehrte Frau Abgeordnete!  
Sehr geehrter Herr Abgeordneter!

Am 15. Mai 2012 wurde das „Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt“ (1770 d.B.) dem Finanzausschuss zugewiesen. Dazu übermitteln wir Ihnen im Anhang die Stellungnahme des VIDC, einem Mitglied des internationalen Tax Justice Networks.

Für Fragen und detaillierte Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Walter Posch, Direktor

Wiener Institut für internationalen Dialog  
und Zusammenarbeit (VIDC)  
Möllwaldplatz 5/3, A-1040 Wien  
t: +43 -1- 7133594-81  
f: +43 -1- 7133594-181  
m: +43 - 664 -1535323  
[posch@vidc.org](mailto:posch@vidc.org)  
[www.vidc.org](http://www.vidc.org)



Martina Neuwirth, Expertin f. internationale  
Finanz- und Wirtschaftspolitik

Wiener Institut für internationalen Dialog  
und Zusammenarbeit (VIDC)  
Möllwaldplatz 5/3, A-1040 Wien  
t: +43 -1- 7133594-67  
f: +43 -1- 7133594-181  
m: +43 – 664 5206878  
[neuwirth@vidc.org](mailto:neuwirth@vidc.org)  
[www.vidc.org](http://www.vidc.org)

## Stellungnahme des Wiener Instituts-VIDC zum

### „Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt“ (1770 d.B.)

Nach Angaben des Finanzministeriums sollen sich zwölf bis 20 Mrd Euro an un versteuertem österreichischen Vermögen in der Schweiz befinden. Laut „Materialien“ soll das Abkommen 2013 Mehreinnahmen von 1 Mrd. Euro sowie ab 2014 zu 50 Millionen Euro pro Jahr einbringen. Das soll mit einer einmaligen Abgeltungssteuer, die nach [Informationen des BMF](#) zwischen 15 und 30 % (in Einzelfällen bis 38 %) ausfallen soll, sowie einer jährlich zu entrichtenden Quellensteuer von 25 % ermöglicht werden.

Zusammenfassend

- weist das Abkommen in der vorliegenden Form zahlreiche Schlupflöcher auf, die zu geringeren als den bisher veranschlagten Mehreinnahmen führen könnten,
- benachteiligt das Abkommen SteuerzahlerInnen in Österreich und trägt weder zur Steuergerechtigkeit bei noch führt es zu einer erleichterten Verfolgung von SteuerhinterzieherInnen,
- sieht das Abkommen keinerlei Vorauszahlungen durch schweizerische Zahlstellen sowie keinerlei Kontrollrechte für österreichische Behörden vor und
- begnügt sich das Abkommen mit einem stark begrenzten Informationsaustausch und schwächt dadurch EU-Bestrebungen zu einem verbesserten Informationsaustausch und einer effektiveren Verfolgung von SteuersünderInnen.

#### **1. Das Abkommen weist in der vorliegenden Form zahlreiche Schlupflöcher auf, die zu geringeren als den bisher veranschlagten Mehreinnahmen führen könnten.**

1.1. SteuersünderInnen mit Sitz in Österreich haben bis Ende 2012 Zeit, ihr Vermögen aus der Schweiz zu transferieren, da die Meldung spätestens Ende des fünften Monats des Inkrafttretens des Abkommens erfolgen muss (Art 2j)). Schon ein Transfer in die Filiale einer Schweizer Bank in Steueroasen wie Panama oder Singapur würde dafür ausreichen. Denn die Filialen Schweizer Banken sind nicht Teil des Abkommens.

Österreich erhält davon laut Art 15 des Abkommens nur Kenntnis in Form einer Liste der zehn (volumenmäßig) wichtigsten Zielstaaten der abgezogenen Vermögenswerte. Dabei handelt es sich nur um eine Liste mit der Anzahl der betroffenen Personen pro Staat und Territorium. Obwohl keine personenbezogenen Daten weitergegeben werden, soll diese Liste nicht veröffentlicht werden und ist damit möglicherweise auch dem Parlament nicht zugänglich. Mit dieser Liste ist jedenfalls eine Verfolgung möglicher Steuerflüchtlinge nicht möglich. Nicht auszuschließen ist, dass diese Informationen

Österreich zum Abschluss weiterer Abgeltungs- und Quellensteuerabkommen mit Drittstaaten bewegt; das wäre ein weiterer Schritt weg von multilateralen Ansätzen zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch (s.u., Pkt. 4.).

1.2. Das Abkommen löst das Problem der nicht erkennbaren wirklichen NutznießerInnen („beneficial ownership“) intransparenter Trusts und Stiftungen nicht. In Art 2h) heißt es: „... Eine Sitzgesellschaft gilt ausnahmsweise als nutzungsberechtigte Person, wenn der Nachweis erbracht wird, dass sie nach dem Recht des Ortes ihrer Errichtung oder der tatsächlichen Verwaltung selbst effektiv besteuert wird oder nach dem österreichischen Recht als intransparent bezüglich ihres Vermögens gilt. Eine in der Republik Österreich ansässige natürliche Person gilt nicht als betroffene Person hinsichtlich Vermögenswerten (...) wenn keine feststehende wirtschaftliche Berechtigung an solchen Vermögenswerten besteht.“ Liechtensteinsche Ermessensstiftungen oder angelsächsische Ermessenstreuhandgesellschaften (Discretionary Trusts), die über Schweizer Bankkonten verfügen, kennen keine Nutzungsberechtigten. Damit sind die wahren NutznießerInnen auch für Schweizer Finanzinstitute, die als „Zahlstellen“ laut Abkommen fungieren, nicht sichtbar. Die bei den Schweizer Bankkonten gemeldeten Kontoführenden, wie etwa TreuhänderInnen, können überdies Ausschüttungen der Stiftungen oder Trusts verschleiern und diese etwa in Form von Krediten, Gehältern oder Honoraren vornehmen, die die Schweizer Bank daher auch nicht als steuerrelevant im Sinne dieses Abkommens melden wird.

Der Text der o.a. Passage findet sich wortgleich auch im Steuerabkommen zwischen der Schweiz und Deutschland. Das deutsche Bundesfinanzministerium hat laut [Presseberichten](#) bestätigt, dass durch dieses Schlupfloch die Besitzer von Schwarzgeld getarnt werden können.

In der „Presse“ vom 16.10.2009 wird in einem Interview mit Harald Waiglein (BMF) „... darauf hin(gewiesen), dass es in Liechtenstein kein Stiftungsregister gibt. Sprich: Liechtensteins Finanz weiß selbst nicht, wer hinter einer Stiftung stehe und zu besteuern sei.“ Ob dieses Problem mit einem künftigen Steuerabkommen zwischen Österreich und Liechtenstein gelöst werden kann, erscheint fraglich.

1.3. Handels-, Produktions- und andere Geschäftsfirmen sind vom Abkommen ausgenommen (Art. 2h)). Genau diese werden aber oft verwendet, um Schwarzgeld in die Schweiz zu schleusen. So empfiehlt die Mitarbeiterin einer Schweizer Treuhandgesellschaft in einem [Beitrag des ZDF-Magazins „Frontal 21“](#) vom 5. Juni 2012, Schwarzgeld in eine Schweizer GmbH einzubringen. Man müsse sich nur einen Firmenzweck einfallen lassen.

1.4. Ebenfalls ausgenommen sind Inhalte von Schrankfächern (Art 2f)), wie Bargeld, Münzen, Gold oder Schmuck. Bereits jetzt werden Schweizer Schließfächer zur Steuerflucht verwendet; der [Direktor der italienischen Steuerbehörde](#) sah laut Medienberichten den Grund dafür in den vielen Steuerflüchtigen seines Landes.

1.5. Das Abkommen umfasst nur einige Arten von Einkommen, es fehlen v.a. Nicht-Kapitaleinkommen (z.B. Liegenschaftserträge).

1.6. Die „schweizerische Zahlstelle“, die neben Banken und Wertpapierhändlern auch Treuhänder sein können, wird für die Zwecke der Quellensteuer-Erhebung u.a. dadurch definiert, dass die Summe der von ihr jährlich bezahlten Dividenden und Zinsen über 1 Million Franken liegt (Art 2 e)). Warum gerade dieser Betrag als Grenzwert festgesetzt wurde, wird weder im Abkommen selbst noch in den Materialien erläutert.

1.7. Kein Schlupfloch, aber eine weitere Verminderung der zu erwartenden Steuernehmeinnahmen ergibt sich aus der Tatsache, dass Vermögenswerte, die vor mehr als 10 Jahren in der Schweiz veranlagt wurden, nicht Teil des Abkommens sind.

## **2. Das Abkommen benachteiligt das Abkommen SteuerzahlerInnen in Österreich und trägt weder zur Steuergerechtigkeit bei noch führt es zu einer erleichterten Verfolgung von SteuerhinterzieherInnen.**

Die einmalige Abgeltungssteuer von 15 bis max. 38 % liegt erheblich unter dem, was SteuerzahlerInnen in Österreich entrichten müssen. Die Abgeltungssteuer garantiert Straffreiheit (Art 8). Die zurzeit laufenden Ermittlungen dürfen nur dann fortgeführt werden, wenn bereits vor Unterzeichnung des Abkommens ein konkreter Anfangsverdacht bereits bestand und ein entsprechendes Steuerstrafverfahren eingeleitet worden ist. Überdies können die Steuersäumigen unter diesen Voraussetzungen weiterhin anonym bleiben. Durch die weitergehende Wahrung der Anonymität wird es deshalb in Zukunft nicht leichter werden, „eindeutige und direkte Beweise“ für eventuellen künftigen Missbrauch zu erbringen (Art 30, 4.).

Bei Offenlegung (Selbstanzeige) muss keine Abgeltungssteuer entrichtet werden, das Vermögen bleibt also weiterhin unbesteuert, und es wird Straffreiheit gewährt (Art 10, Verweis auf §29 des FinStrG).

## **3. Das Abkommen sieht keinerlei Vorauszahlungen durch schweizerische Zahlstellen sowie keinerlei Kontrollrechte für österreichische Behörden vor.**

Im Gegensatz zum deutsch-schweizerischen Steuerabkommen sieht das vorliegende österreichische Abkommen keine Vorauszahlungen durch schweizerische Zahlstellen vor (vgl. Art 15 des [deutschen Abkommens](#)).

Laut Art 34 sind keine Kontrollrechte der österreichischen Behörden vorgesehen (siehe im Gegensatz dazu Art 32 des deutschen Abkommens).

Immerhin sieht das Abkommen einen zusammenfassenden Bericht der Schweizer Behörden vor, der auch veröffentlicht und damit auch dem österreichischen Parlament zugänglich gemacht werden kann (siehe Art 34 4.).

## **4. Das Abkommen begnügt sich mit einem stark begrenzten Informationsaustausch und schwächt dadurch EU-Bestrebungen zu einem verbesserten Informationsaustausch und einer effektiveren Verfolgung von SteuersünderInnen.**

Neben den möglicherweise geringen Steuereinnahmen ist die Aufgabe oder zumindest Verzögerung eines umfassenden Informationsaustausches auf EU-Ebene als größtes Problem des vorliegenden Abkommens anzusehen.

Diese Ansicht vertrat auch der Steuerexperte Werner Doralt in einem [Hörfunk-Interview](#), der diesen Aspekt zu den „steuerpolitischen Kosten“ des Abkommens zählte.

Mit dem vorliegenden bilateralen Abkommen schwächt Österreich multilaterale Ansätze grenzüberschreitenden Informationsaustauschs – ein unerlässlicher Bestandteil im Kampf gegen internationale Steuerflucht.

Das Abkommen soll laut Art 1 1. „in ihrer Wirkung dem *automatischen Informationsaustausch im Bereich der Kapitaleinkünfte dauerhaft*“ gleichkommen. Dies ist jedoch laut [Pascal Saint-Amans](#) (Direktor des OECD-Steuerpolitikzentrums) nicht der Fall, da sich der Steuersatz am österreichischen

Steuerrecht orientiert und Abgaben wie die Erbschaftssteuer (bis 2008) und andere Steuern nicht erfasst werden. Eine kürzlich veröffentlichter [OECD-Bericht](#) zeigt übrigens, dass der automatische Informationsaustausch innerhalb der OECD ein bereits weit verbreitetes, effektives Mittel zur Erreichung von Steuerehrlichkeit ist. Laut diesem Bericht sendet Österreich zwar keine Daten automatisch, profitiert aber von Informationen, die andere OECD-Länder automatisch an Österreich weiter leiten.

Die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie gilt seit 2005 in allen EU-Staaten wie auch in allen Ländern und Territorien, mit denen diesbezügliche Abkommen abgeschlossen wurden (Schweiz, Liechtenstein, Andorra, San Marino, Monaco, Jersey, u.a.). Doch die Richtlinie weist große Lücken auf. Die EU-Kommission legte daher 2008 ein verbesserte Version vor. Die reformierte Fassung würde neue Produkte und bestimmte Intermediäre (wie Trusts, Stiftungen) in das Regelwerk aufnehmen, auch soll der Informationsaustausch verbessert werden. Letzterer soll nach dem Willen der EU-Kommission dadurch erreicht werden, dass die verbesserte Richtlinie, inkl. des automatischen Datenaustauschs, auf die anderen Nicht-EU-Vertragsstaaten ausgedehnt wird. Damit müssten auch Luxemburg und Österreich, die die Abführung einer Quellensteuer bevorzugt haben, den automatischen Informationsaustausch einführen.

Bisher hat die verbesserte Richtlinie keine einstimmige Zustimmung im ECOFIN gefunden und die EU-Kommission kein Mandat für Verhandlungen mit der Schweiz, Monaco, Liechtenstein, Andorra und San Marino erhalten. Dabei könnte die verbesserte Richtlinie das Problem der undurchsichtigen Stiftungs- und Trustkonstruktionen lösen helfen - durch das Prinzip der „Zahlstelle kraft Vereinnahmung“ („Paying Agent Upon Receipt“). Eine Zahlstelle kraft Vereinnahmung ist eine im Gebiet des Abkommens verwaltete Einrichtung (eine Stiftung, ein Trust, eine Personengesellschaft u.ä.), deren von einem anderen Land kommende Zinseinkünfte (egal ob von innerhalb oder außerhalb der EU) nicht besteuert werden. Damit wird das Management dieser Strukturen und nicht die kontenführende Bank als Zahlstelle herangezogen. So würden z.B. Zinszahlungen von einem Schweizer Bankkonto an die einer Liechtensteinschen Stiftung gehörende Firma auf den Virgin Islands gemeldet. Die Bank müsste den Liechtensteinschen Behörden automatisch die Zinszahlung und die Stiftung melden, die dann zur „Zahlstelle kraft Vereinnahmung“ würde und die Daten der österreichischen wirklichen NutznießerInnen preisgeben oder eine Quellensteuer einheben müsste.

Mit der Anwendung dieses Prinzips würde sich das Problem, dass die wirtschaftlichen EigentümerInnen von Stiftungen oder Trusts oft nicht bekannt sind, besser als mit dem vorliegenden bilateralen Abkommen lösen lassen.

Das US-Gesetz FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) sieht ebenfalls einen weitgehend „was-serdichten“ automatischen Informationsaustausch (AIA) vor. Betroffen sind jene Finanzinstitutionen, deren KundInnen US-Steuerpflichtige sind. Derzeit verhandeln bereits die ersten fünf EU-Staaten über ein Abkommen mit den USA, um einerseits zu verhindern, dass jedes einzelne Finanzinstitut ein Abkommen mit der US-Steuerbehörde schließen muss, und um andererseits ebenfalls Informationen über eigene Steuerpflichtige aus den USA zu bekommen. Auch die Schweiz hat nach erheblichem Druck am 21. Juni ein solches Abkommen mit den USA unterzeichnet. International wird das den Trend zum AIA noch verstärken. Wahrscheinlich werden die USA auch an Österreich zur Unterzeichnung eines Abkommens herantreten.