

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern
per E-Mail an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Basel, 17. März 2017
St. 01/RBR/ISP

Stellungnahme der SBVg: Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit einer weiteren Serie von Staaten und Territorien ab 2018/2019

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Einladung vom 1. Dezember 2016 zur Stellungnahme betreffend die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit einer weiteren Serie von Staaten und Territorien ab 2018/2019.

Wir bedanken uns bestens für die Konsultation in dieser für die Finanzbranche sehr wichtigen Angelegenheit. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Anliegen.

Executive Summary

Wie wir bereits in unseren Stellungnahmen vom 17. Juli 2015 und 12. April 2016 zum AIA mit diversen Ländern ausgeführt haben, sollte sich die aktuelle und zukünftige Abkommenspolitik zur Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten an den folgenden drei Kriterien orientieren:

- 1) Eine adäquate Positionierung mit Blick auf Konkurrenzfinanzplätze**
- 2) Eine akzeptable Möglichkeit zur Regularisierung der Vergangenheit für Bankkunden**
- 3) Das Marktpotential des Landes im Cross-Border-Geschäft**

Die Schweizerische Bankiervereinigung ist im Prinzip mit der Einführung des AIA für die 21 von der Vernehmlassung betroffenen Ländern einverstanden. Aus Sicht des Finanzplatzes ist es aber zentral, dass der Bundesrat vor Inkraftsetzung der Abkommen verbindlich mittels Bericht prüft, ob diese Staaten auch mit den relevanten Konkurrenzfinanzplätzen den AIA einführen. Für die Ratifizierung im Parlament schlagen wir deshalb die in unserer Stellungnahme beschriebene „Aktivierungsklausel“ vor. Darüber hinaus muss der Bundesrat unmittelbar vor dem ersten Datenaustausch im September 2019 verbindlich mittels Bericht prü-

fen, ob die Datensicherheit und -vertraulichkeit im Partnerstaat gemäss OECD-Standard gewährleistet ist und auch ob Partnerstaaten, die schon im September 2018 Daten erhalten haben, diese Daten ausschliesslich zum vorgesehenen Zweck verwendet haben. Führt diese Prüfung zu negativen Ergebnissen, muss der AIA mit dem betroffenen Partnerstaat in Anlehnung an Art. 7 des MCAA sistiert werden. Eine entsprechende Klausel ist vom Parlament im Genehmigungsbeschluss vorzusehen.

Es ist für die Schweiz und ihren Finanzplatz ausserordentlich wichtig, dass das Ziel eines Level Playing Fields fortwährend im politischen Prozess weiterverfolgt und auf dessen unmittelbare Sicherstellung mit der notwendigen Beharrlichkeit hingewirkt wird.

Die Einräumung angemessener Möglichkeiten zur Regularisierung unversteuerter Vermögenswerte für Steuerpflichtige in AIA-Partnerstaaten ist aus der Sicht der Finanzbranche von grosser Relevanz, weshalb es in den Verhandlungen mit Partnerstaaten notwendig ist, dass akzeptable Möglichkeiten für die Vergangenheitsregularisierung vorliegen.

Die Einführung des AIA mit weiteren Staaten und Territorien sollte dazu genutzt werden, um eine politische Absichtserklärung der Partnerstaaten zu verlangen, wonach im Grundsatz gegen die meldenden Finanzinstitute und deren Mitarbeitende keine neuen Strafuntersuchungen eingeleitet werden für Steuerperioden, die dem AIA vorgehen.

Für den Erhalt der globalen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes ist der Marktzugang von grosser Bedeutung. Aus diesem Grund sollten in Verhandlungen mit den betroffenen Staaten Marktzugangverbesserungen gefordert werden.

Die Einhaltung der Minimalanforderungen des Bundesrates an die Einführung des AIA ist zentral. Bei Verletzungen haben die Schweizer Behörden sofort zu reagieren und die entsprechenden Abkommen zu sistieren bzw. die Umsetzung des AIA mit den betroffenen Staaten zu einem späteren Zeitpunkt auszusetzen.

Bezüglich der Einhaltung des Datenschutzes und der Datensicherheit empfehlen wir eine proaktive Kommunikation durch die Bundesbehörden.

Aus technischen Gründen soll auch weiterhin keine unterjährige Einführung des AIA stattfinden.

1. Grundsätzliches zum Abkommen

Wir nehmen mit dieser Eingabe zu den Abkommen mit 21 Staaten und Territorien zur Einführung des automatischen Informationsaustausches ab 2018/19 Stellung¹. Zuerst

¹ Abkommen mit Andorra, Argentinien, Barbados, den Bermuda-Inseln, Brasilien, den Britischen Jungferninseln, den Cayman Inseln, Chile, den Färöer Inseln, Grönland, Indien, Israel, Mauriti-

möchten wir auf einige grundsätzliche Aspekte zu diesen Abkommen und zur schweizerischen Abkommenspolitik aus Sicht des Finanzplatzes eingehen.

Wie wir bereits in unseren Stellungnahmen vom 17. Juli 2015 und vom 12. April 2016 zum AIA mit einer Reihe von Ländern ausgeführt haben, stehen bei den Verhandlungen zum AIA aus der Perspektive der Banken drei Kriterien im Vordergrund, um die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz auf globaler Ebene zu gewährleisten. Bei der **Priorisierung** der Verhandlungspartner sollte diesen Kriterien gebührende Beachtung geschenkt werden:

- 1) Eine adäquate Positionierung mit Blick auf Konkurrenzfinanzplätze
- 2) Eine akzeptable Möglichkeit zur Regularisierung der Vergangenheit für Bankkunden
- 3) Das Marktpotential des Landes im Cross-Border-Geschäft

Nachfolgend gehen wir auf diese Kriterien mit Blick auf die von dieser Vernehmlassung betroffenen Abkommen vertiefter ein.

2. Adäquate Positionierung mit Blick auf Konkurrenzfinanzplätze

Für den Schweizer Bankenplatz ist es von existenzieller Bedeutung, dass die Einführung des AIA in der Schweiz auf das Vorgehen und die Abkommenspolitik der Konkurrenzfinanzplätze wie Luxemburg, UK (London), die USA (New York, Miami), Singapur, Hong Kong und Liechtenstein abgestimmt wird. Um die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes sicherzustellen, wäre es wichtig, dass der AIA auf internationaler Ebene möglichst flächendeckend umgesetzt würde und, dass alle Offshore-Destinationen in dieses Netz des AIA miteinbezogen würden.

Gleichzeitig aber muss die Schweiz die globalen politischen Entwicklungen mit Blick auf die Einführung des AIA beobachten. Es sollte vermieden werden, dass die Schweiz den AIA mit Staaten einführt bzw. in Kraft setzt, mit welchen die Konkurrenzfinanzplätze keinen AIA vereinbart haben. Somit sollte eine Bereitschaft des entsprechenden Landes bestehen, auch mit unseren relevanten Konkurrenzfinanzplätzen den AIA einzuführen.

Im jetzigen Zeitpunkt liegen nur vereinzelt Informationen zu einer geplanten Einführung eines AIA durch unsere Konkurrenzfinanzplätze mit den von dieser Vernehmlassung betroffenen Ländern vor. Auf der massgeblichen Website der OECD finden sich partielle Informationen zum Abkommensnetz von UK, Luxemburg und Liechtenstein und noch sehr begrenzte Informationen zu Singapur und Hong Kong. Aus Sicht des Finanzplatzes wäre ein auf die internationalen Entwicklungen abgestimmtes Vorgehen dringend wünschenswert und unter Umständen könnte sich auch eine spätere Inkraftsetzung einzelner Abkommen aufdrängen. Überdies würden wir es im Speziellen begrüßen, wenn die schweizerischen Behörden sich im internationalen Verbund dafür einsetzen, dass die USA nicht nur ihr innerstaatliches Regelwerk FATCA, sondern den AIA im Sinne des internationalen AIA-Standards der OECD umsetzen.

us, Mexiko, Monaco, Neuseeland, San Marino, den Seychellen, Südafrika, den Turks und Caicos Inseln und Uruguay.

Wir erwarten vom Bundesrat, dass er vor der konkreten Inkraftsetzung der einzelnen Abkommen zu den einzelnen 21 Ländern vor Ende 2017 noch einmal verbindlich mittels Bericht prüft, ob diese Länder auch mit den relevanten Konkurrenzfinanzplätzen den AIA einführen. Um Verzögerungen bei der Umsetzung des AIA durch die Schweiz zu vermeiden, plädieren wir dafür, dass das Parlament zum jetzigen Zeitpunkt die Abkommen formell genehmigt, aber in den Beschluss zur Genehmigung eine entsprechende „**Aktivierungsklausel**“ einfügt. Diese vom Parlament zu verabschiedende Klausel würde die Kompetenz für die Aktivierung des AIA mit den einzelnen Ländern an den Bundesrat delegieren, welcher ein Abkommen dann aktivieren kann, sofern die Voraussetzung des Level Playing Field bezüglich der relevanten Konkurrenzfinanzplätze gemäss der Berichterstattung vor Ende 2017 erfüllt ist. Darüber hinaus muss der Bundesrat unmittelbar vor dem ersten Datenaustausch mit den neuen Partnerstaaten im September 2019 verbindlich prüfen, ob die Datensicherheit und -vertraulichkeit im Partnerstaat gemäss OECD-Standard gewährleistet ist und auch ob Partnerstaaten, die schon im September 2018 Daten erhalten haben, diese Daten ausschliesslich zum vorgesehenen Zweck verwendet haben. Führt diese Prüfung zu negativen Ergebnissen, muss der AIA mit dem betroffenen Partnerstaat in Anlehnung an Art. 7 des MCAA sistiert werden. Eine entsprechende Klausel ist vom Parlament im Genehmigungsbeschluss vorzusehen.

Es ist für die Schweiz und ihren Finanzplatz ausserordentlich wichtig, dass das Ziel eines Level Playing Fields fortwährend im politischen Prozess weiterverfolgt und auf dessen unmittelbare Sicherstellung mit der notwendigen Beharrlichkeit hingewirkt wird.

3. Möglichkeiten zur Regularisierung

Ist das Crossborder-Geschäft mit einem betreffenden Land wichtig und bestehen gleichzeitig nicht steuerkonforme, in der Schweiz gebuchte Vermögenswerte, liegt es sowohl im Interesse des Schweizer Finanzplatzes als auch des Partnerstaates, dass den betroffenen Kunden vor dem Übergang zum AIA akzeptable Möglichkeiten zur Regularisierung der steuerlichen Vergangenheit eingeräumt werden. Solche Möglichkeiten – wie beispielsweise straflose Selbstanzeigen oder Amnestien – ermöglichen den Schweizer Finanzdienstleistern einerseits die Weiterführung der Geschäftsbeziehung und andererseits profitieren die jeweiligen AIA-Partnerstaaten vom Erhalt des Steuersubstrates, da Vermögensabflüsse in unkooperative Staaten und Territorien auf diese Weise verhindert werden.

Mit Blick auf das oben geschilderte Kriterium möchten wir zudem einige spezifische Aspekte bezüglich der in der aktuellen Vorlage vorgeschlagenen Partnerstaaten hervorheben. Aus Sicht der SBVg wäre es wichtig, wenn diese im Rahmen der weiteren Arbeiten berücksichtigt würden. Die Staaten und Territorien, welche Gegenstand der aktuellen Vorlage sind, bieten deren Steuerpflichtigen in unterschiedlichem Masse eine Möglichkeit an, unbesteuerbare Vermögenswerte zu regularisieren.

Argentinien und Brasilien haben im vergangenen Jahr spezielle Offenlegungsprogramme lanciert. Aus der Sicht des Finanzplatzes ist in diesem Zusammenhang insbesondere wichtig, dass die in den beiden Programmen vorgeschriebenen Erleichterungen effektiv gewährt werden.

Bezüglich Chile, Israel, Indien und Südafrika ist festzustellen, dass diese Staaten in der Vergangenheit ein spezielles Regularisierungsprogramm für un versteuerte Vermögenswerte ohne Strafverfolgung bereitgestellt haben oder dies gegenwärtig der Fall ist. In Israel sind jedoch Geldbussen fällig und Südafrika sieht eine Strafsteuer für ausländisch gehaltene Vermögenswerte vor. Kritisch zu betrachten ist ferner die Tatsache, dass die südafrikanische Strafsteuer bei einer Repatriierung tiefer ausfällt (5%), als wenn die Vermögenswerte weiterhin grenzüberschreitend verwaltet bleiben (10 - 12%).

Auch Mexiko hat im vergangenen Jahr ein spontanes Offenlegungsprogramm für nicht deklarierte ausländische Einkommens- und Vermögensbestandteile lanciert. Dieses setzte jedoch eine Rückführung dieser Vermögenswerte nach Mexiko und deren Wiederanlage während drei Jahren in Mexiko voraus, was aus der Sicht der Finanzbranche zu kritisieren ist – respektive die Bedingungen nicht erfüllen würde – und auch den diesbezüglichen Empfehlungen der OECD zuwider läuft.

Bermuda, die Britische Jungferninseln, die Cayman Inseln und die Turks und Caicos Inseln haben auf der Basis der Besonderheiten in den jeweiligen lokalen Gesetzgebungen im Bereich der Einkommens-, Gewinn-, Kapital- und Vermögenssteuern auf einen reziproken Datenaustausch verzichtet. Entsprechend sind die Regularisierungsmöglichkeiten in den betroffenen Territorien für die Schweizer Finanzdienstleister nicht massgebend.

Mit Blick auf die übrigen Partnerstaaten, mit welchen der AIA mittels der aktuellen Vorlage eingeführt werden soll, ist zu bemerken, dass mit Ausnahme von Barbados und San Marino keine spezifischen Regularisierungsprogramme auf der Grundlage einer freiwilligen Offenlegung vorgesehen sind oder in der Vergangenheit durchgeführt wurden. Es ist deshalb wünschenswert, dass die Schweiz nochmals auf robustere Regularisierungsmöglichkeiten hinwirkt.

Unabhängig von den seitens der Schweizer Finanzdienstleister bereits eingeleiteten Schritten zur steuerlichen Regularisierung von Kundenvermögen ist die Einführung des AIA mit weiteren Staaten ebenfalls zu nutzen, um von den Partnerstaaten eine politische Absichtserklärung zu verlangen, gemäss welcher gegen die meldenden Finanzinstitute und deren Mitarbeitende grundsätzlich keine neuen Strafuntersuchungen eingeleitet werden für Steuerperioden, die dem AIA vorgehen.

4. Marktpotential und Marktzugang

Für den Erhalt der globalen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes ist der Marktzugang von grosser Bedeutung. Aus diesem Grund vertreten wir weiterhin den Grundsatz, dass die Verhandlungen über den AIA mit Gesprächen zu Marktzugangverbesserungen verknüpft werden sollten.

Für die Banken ist die Bedeutung des Landes als Markt bei der Auswahl der AIA-Partnerstaaten von grosser Relevanz. Dabei geht es einerseits um das existierende und potentielle Ausmass des Cross-Border-Geschäfts sowie um die Bereitschaft zu Erleichterungen oder Garantien beim Marktzugang für Schweizer Finanzdienstleister. Allerdings ist zu beachten, dass unter den Staaten der vorliegenden Vernehmlassung

es Finanzmärkte gibt, die **aktuell** nicht zu den strategischen Zielmärkten des Bankenplatzes gehören. Die Einführung des AIA sollte aus Sicht der Branche dennoch genutzt werden, um in Zukunft auf Marktzugangsverbesserungen hinzuwirken.

Im Einzelnen halten wir fest, dass Argentinien, Brasilien, Israel und Mexiko für das Cross-Border-Geschäft wichtige Zielmärkte darstellen. In den jeweiligen Joint Declarations wurde die Vertiefung der Marktzugangsgespräche unterzeichnet. In diesem Sinne ist es uns ein Anliegen, dass konkrete Verbesserungen des Marktzugangs mit oberster Priorität angegangen werden. Ausserdem kann das Marktpotential für Chile und Südafrika grundsätzlich bejaht werden. Die Gespräche zur Verbesserung des Marktzugangs sollten folglich angestrebt werden.

Bezüglich der Einführung des AIA mit Brasilien ist ferner zu beachten, dass mit diesem Staat gegenwärtig noch kein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen wurde. Bei Abschluss des Steuerinformationsabkommens im Jahre 2015 hat das Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen verlautbaren lassen, dass die schweizerischen und brasilianischen Behörden eine weitere Vertiefung der steuerlichen Zusammenarbeit anstreben, was auch den Abschluss von Bestimmungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung beinhalten kann. Aus Sicht des Finanzplatzes wäre es essentiell, wenn die Schweiz die entsprechenden Gespräche mit den brasilianischen Behörden intensivieren könnte.

Ferner ist es für die Banken und für den Schweizer Finanzplatz von grosser Bedeutung und Wichtigkeit, dass mit Partnerstaaten, welche Konkurrenzfinanzplätze und/oder Sitzstaaten für Domizilgesellschaften/Trusts sind, ein AIA eingeführt wird.

Im Übrigen verweisen wir auf frühere Eingaben an das Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen im Zusammenhang mit der Priorisierung der Finanzmärkte sowie der Hindernisse und Hürden auf technischer Ebene zu den einzelnen Staaten.

5. Kriterien des Bundesrates, insbesondere Datenschutz

Die Einhaltung der vom Bundesrat festgelegten folgenden Minimalanforderungen für die Einführung des AIA sind für uns zentral:

- 1) nur ein Standard
- 2) Reziprozität
- 3) Spezialitätsprinzip
- 4) Datenschutz und
- 5) Level Playing Field bei der Kundenidentifikation

Gemäss den Vernehmlassungsunterlagen sind die oben genannten fünf Kriterien des Bundesrates eingehalten. Wir erwarten, dass die Schweizer Behörden bei allfälligen Verletzungen dieser Minimalanforderungen den Prinzipien mit konkreten Massnahmen Nachdruck verleihen und den AIA mit dem betreffenden Partnerstaat **gegebenenfalls auch suspendieren bzw. die Umsetzung des AIA mit den betroffenen Staaten zu einem späteren Zeitpunkt aussetzen.**

Uns erscheint es zudem sehr wichtig, das Thema des Datenschutzes und der Datensicherheit für die ausgetauschten Daten zu adressieren. Der Schutz und die Sicherheit der Daten im Rahmen der Übermittlung sowie in den Bestimmungsländern ist von grösster Wichtigkeit. Sie bildet eine Voraussetzung für das Vertrauen von Kunden in den Finanzplatz Schweiz, einem der grössten „Senderstaaten“ weltweit. Wir möchten dem Bundesrat bzw. der Bundesverwaltung deshalb eine **proaktive und transparente Kommunikation zu den Regeln des Datenschutzes und der technischen Datensicherheit** unter dem AIA empfehlen. Sowohl die USA (für FATCA) wie auch die OECD (für Common Reporting Standard CRS) haben umfangreiche Arbeiten zum Datenschutz unternommen. Auch die Schweiz war teilweise an diesen Länderprüfungen dabei. Diese Informationen sollten dem Parlament anlässlich der Ratifizierung der Abkommen und auch der Öffentlichkeit – soweit möglich – zugänglich gemacht werden.

Wir bitten Sie ausserdem zu beachten, dass es für den Bankenplatz sehr wichtig ist, dass das Abkommen jeweils **auf den 1. Januar eines Jahres** in Kraft treten bzw. dass die Datenerhebung ab dem 1. Januar erfolgen soll und eine unterjährige Datenerhebung bzw. Meldung nicht erwünscht ist. Diese würde bei den Banken zu einem erheblichen Zusatzaufwand führen. Aus diesem Grund wird eine unterjährige Einführung und/oder Datenerhebung von der SBVg abgelehnt.

6. Fazit

Im Prinzip sind wir einverstanden, mit den von dieser Vernehmlassung betroffenen Abkommen den AIA einzuführen, sofern im Rahmen der Ratifizierung die von uns vorgeschlagene Aktivierungsklausel vorgesehen wird. Falls die Prüfung durch den Bundesrat ergeben sollte, dass die Anforderungen bezüglich der relevanten Konkurrenzfinanzplätze per Ende 2017 nicht erfüllt sind, sollte der AIA mit den betroffenen Länder aus unserer Sicht nicht aktiviert werden. Zudem sollte der Bundesrat die Datensicherheit, Datenvertraulichkeit und die Einhaltung des Spezialitätsprinzips - wie von uns oben vorgeschlagen - unmittelbar vor dem ersten Datenaustausch im Jahr 2019 prüfen und bei Ungereimtheiten ggf. sistieren.

Es ist für die Schweiz und ihren Finanzplatz ausserordentlich wichtig, dass das Ziel eines Level Playing Fields fortwährend im politischen Prozess weiterverfolgt und auf dessen unmittelbare Sicherstellung mit der notwendigen Beharrlichkeit hingewirkt wird.

Die Einräumung angemessener Möglichkeiten zur Regularisierung unversicherter Vermögenswerte für Steuerpflichtige in AIA-Partnerstaaten ist aus der Sicht der Finanzbranche von grosser Relevanz und findet im Übrigen auch Erwähnung in den am 8. Oktober 2014 vom Bundesrat verabschiedeten Verhandlungsmandaten zur Einführung des AIA. Bei sehr relevanten Märkten, die Gegenstand der aktuellen Vorlage sind, stellen wir zum Teil fest, dass bei den Regularisierungsmöglichkeiten Verbesserungsbedarf besteht. Deshalb erwartet die SBVg weiterhin, dass die Schweizer Behörden im Rahmen von Verhandlungen mit AIA-Partnerstaaten auf adäquate und praktikable Möglichkeiten zur Regularisierung hinwirken.

Ferner ist es wichtig, dass die Diskussionen zur Verbesserung des Marktzugangs unbedingt vorangetrieben werden. Insbesondere sind die Gespräche mit den genannten

strategischen Zielmärkten aufzunehmen und konkrete Lösungen von den Behörden der Zielmärkte zu fordern.

8

Gleichzeitig ist strikte auf die Einhaltung der Minimalanforderungen des Bundesrates zu achten, insbesondere auf das Spezialitätsprinzip sowie den Datenschutz und die Datensicherheit. Bei Verletzungen dieser Minimalanforderungen müssen die Bundesbehörden diesen Prinzipien mit konkreten Massnahmen Nachdruck verleihen und den AIA mit dem betreffenden Partnerstaat gegebenenfalls auch sistieren.

Zum Thema des Datenschutzes und der Datensicherheit schlagen wir eine proaktive Kommunikation durch den Bundesrat bzw. die Bundesbehörden vor.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen für die weiteren Arbeiten. Gerne stehen wir Ihnen für ergänzende Auskünfte zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Rolf Bruggemann



Petrit Ismajli