

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

Basel, 20. März 2019
St. 01 | ISP

Stellungnahme der SBVg: Einführung des automatischen Informationsaustauschs mit weiteren Partnerstaaten ab 2020/21

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 7. Dezember 2018 eröffnete Vernehmlassung betreffend die Einführung des automatischen Informationsaustauschs (AIA) mit weiteren Partnerstaaten ab 2020/21.

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

Executive Summary

- Im Allgemeinen verweisen wir auf unsere Stellungnahmen zur Einführung des AIA mit weiteren Staaten und Territorien vom 17. März und 11. April 2017 sowie vom 28. Januar und 20. Februar 2018. Die darin enthaltenen Ausführungen in Bezug auf den Datenschutz und die Datensicherheit von auszutauschenden Informationen, das Ziel der Schaffung eines globalen Level Playing Fields, die Einräumung angemessener Regularisierungsmöglichkeiten sowie allfällige Marktzugangsverbesserungen in künftigen AIA-Partnerstaaten sind für uns auch weiterhin massgebend.
- Die SBVg ist im Grundsatz einverstanden mit der Absicht des Bundesrates, das AIA-Netzwerk der Schweiz unter Berücksichtigung internationaler Entwicklungen in

sinnvoller Art weiter auszuweiten. Wir nehmen jedoch zur Kenntnis, dass die Vernehmlassung Staaten beinhaltet, welche bis dato noch kein offizielles Interesse an der Einführung des AIA mit der Schweiz bekundet haben. Zugleich nehmen wir zur Kenntnis, dass die fehlenden sieben Länder unter Umständen noch im Lauf des Jahres 2019 ihr Interesse bekunden könnten und die Behörden dann gegebenenfalls eine weitere Vernehmlassung initiieren würden. In den Vernehmlassungsunterlagen wird auf diesen Umstand eingegangen und darauf hingewiesen, dass die parlamentarische Konsultation zu den Staaten der vierten Welle alleine noch nicht zur Aktivierung des AIA mit diesen Staaten führt. Die SBVg fordert deshalb, dass der Bundesrat diese Vorgabe einhält und gegenüber der OECD nur diejenigen Staaten als Partnerstaaten notifiziert, die bis zum Ende des parlamentarischen Bewilligungsverfahrens ihr Interesse an der Einführung der AIA mit der Schweiz bekundet haben.

- Darüber hinaus stellen wir mit Besorgnis fest, dass gemäss den Vernehmlassungsunterlagen zahlreiche Staaten der vierten Welle gegenwärtig noch nicht die Voraussetzungen für einen reziproken Datenaustausch erfüllen bzw. bei bereits erfolgten Überprüfungen substantielle Mängel vorlagen. Wie bereits in früheren Stellungnahmen betont, sind Datensicherheit und der Datenschutz für die Schweizer Bankenbranche nach wie vor eine Grundvoraussetzung für den AIA. Sollten in dieser Hinsicht keine nachweisbaren Fortschritte erzielt werden, erachten wir es als zwingend notwendig, dass im Rahmen des AIA vorerst keine Daten mit diesen Staaten ausgetauscht werden. Die SBVg begrüsst explizit in diesem Zusammenhang, dass unserer Forderung in früheren Vernehmlassungen entsprochen wurde und der Bundesbeschluss zum Prüfmechanismus auch für die vierte Welle von AIA-Abkommen vor dem ersten Datenaustausch angewendet wird.
- Im Übrigen würden wir es 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.

1. Ausgangslage

Die Vernehmlassung betreffend die Einführung des automatischen Informationsaustauschs mit zusätzlichen Partnerstaaten ab 2020/21, die sog. vierte Welle von AIA-Abkommen der Schweiz, stellt einen weiteren Meilenstein des Schweizer Bekenntnisses zur Umsetzung des AIA dar. Mit der vierten Welle wird ein Prozess in die Wege geleitet, um den AIA mit zusätzlichen 18 Staaten und Territorien einzuführen. Namentlich handelt es sich um die folgenden Staaten und Territorien: Albanien, Aserbaidschan, Brunei Darussalam, Dominica, Ghana, Kasachstan, Libanon, Macao, Malediven, Nigeria, Niue, Pakistan, Peru, Samoa, Sint Maarten, Trinidad und Tobago, Türkei und Vanuatu.

Die Schweizer Bankenbranche ist sich bewusst, dass sich international bis dato bereits mehr als 100 Staaten gegenüber der OECD verbindlich zur Umsetzung des AIA bekannt und 2018 ein Grossteil dieser Staaten bereits im Rahmen des AIA Informationen ausgetauscht haben. Auch die Schweiz ist bereits weit fortgeschritten und hat im Herbst 2018 erstmals mit 36 Staaten Informationen ausgetauscht. Die Schweizer Banken haben 2018 zudem im Rahmen der schrittweisen Einführung des AIA begonnen, für rund 40 weitere Staaten Daten zu sammeln (die sog. zweite Welle), welche im Herbst 2019 erstmalig ausgetauscht werden sollen - dies unter der Voraussetzung, dass der Bundesrat im Rahmen des Prüfmechanismus keinen ablehnenden Entscheid fällt.

Das Parlament hat in der Wintersession im Dezember 2018 zudem die dritte Welle von AIA-Abkommen gutgeheissen. Die Abkommen mit Singapur und Hongkong, welche 2017 bereits unterzeichnet und seit Anfang 2018 vorläufig angewendet wurden, sind vom Parlament ebenfalls verabschiedet worden. Damit hat das Schweizer Parlament bereits insgesamt 89 AIA-Abkommen gutgeheissen.

Aus Bankensicht handelt es sich bei den Staaten und Territorien, die nun mit dieser Vorlage abgedeckt werden, nicht um Konkurrenzfinanzplätze und mehrheitlich auch nicht um relevante Standorte von Trusts oder Domizilgesellschaften. Einzig Aruba, Grenada und Vanuatu sind in gewisser Hinsicht als Offshore-Finanzplätze zu bezeichnen, weshalb ihre Einbindung in das Schweizer AIA-Netzwerk aus Bankensicht besonders begrüsst wird, insbesondere auf Grund der per 1. Januar 2019 erfolgten Aufhebung von Art. 1 der AIA-Verordnung. Darüber hinaus handelt es sich bei den Staaten der vierten Welle hinsichtlich der Grösse der Kundenpopulation weitgehend nicht um Schlüsselmärkte für den Schweizer Finanzplatz.

2. Position der SBVg

Im Allgemeinen erlauben wir uns, auf unsere beiden Stellungnahmen zur Einführung des AIA mit weiteren Staaten und Territorien vom 17. März und 11. April 2017 (zweite Welle) sowie auf die beiden Stellungnahmen vom 25. Januar 2018 und 20. Februar 2018 (dritte Welle) hinzuweisen. Die darin enthaltenen Ausführungen in Bezug auf den Datenschutz und die Datensicherheit für auszutauschende Informationen, das Ziel der Schaffung eines globalen Level Playing Fields, die Einräumung angemessener Regularisierungsmöglichkeiten sowie allfällige Marktzugangsverbesserungen in künftigen AIA-Partnerstaaten sind für uns auch für die vorliegende Vernehmlassung weiterhin massgebend.

Der Schweizer Finanzplatz ist vom AIA besonders stark betroffen, da hier rund ein Viertel der weltweit grenzüberschreitend angelegten Vermögen verwaltet werden. Aus diesem Grund haben die Schweizer Banken ein grosses Interesse daran, dass der AIA flächendeckend umgesetzt wird und, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle gelten und alle relevanten Finanzzentren den gleichen Standard umsetzen. In diesem Zusammenhang würden wir es begrüssen, wenn im internationalen Verbund zunehmend Druck auf die USA ausgeübt wird mit dem Ziel, dass die USA sich dem AIA nicht länger verschliessen bzw. das FATCA-Regime durch den OECD-Standard

ersetzen. Eine Nivellierung unter den Finanzplätzen unter Einbezug der USA ist zentral und verhindert Konkurrenz Nachteile.

Die SBVg ist im Grundsatz einverstanden mit der Absicht des Bundesrates, das AIA-Netzwerk der Schweiz unter Berücksichtigung der internationalen Anforderungen in sinnvoller Art auszuweiten. Diese Ausdehnung schliesst auch die Einführung des AIA mit den vorgeschlagenen Staaten und Territorien der vierten Welle ab 2020/2021 mit ein. Die SBVg betont jedoch, dass die Voraussetzungen für die Einführung des AIA erfüllt sein müssen und die vorhandenen Kontrollmechanismen strikt angewendet werden müssen. Die folgenden Aspekte sind für die Bankenbranche von besonderer Bedeutung:

a. Fehlende Interessensbekundungen

Die SBVg hat festgestellt, dass die aktuelle Vorlage auch Staaten beinhaltet, die bis dato noch kein Interesse an der Einführung des AIA mit der Schweiz bekundet haben. Namentlich betreffend Albanien, Ghana, Macao, Malediven, Nigeria, Peru und Samoa sei dies bisher noch nicht geschehen (gemäss unseren Informationen haben zusätzlich zu den im erläuternden Bericht genannten vier Staaten weitere sieben ihr Interesse in der Zwischenzeit bekundet).

Grundsätzlich erachtet es die SBVg als nicht opportun, Länder ohne offizielle Interessensbekundung allzu frühzeitig in die nationalen Konsultations- und Genehmigungsprozesse einzubinden. Zugleich nehmen wir zur Kenntnis, dass die fehlenden sieben Länder unter Umständen noch im Lauf des Jahres 2019 ihr Interesse bekunden könnten und die Behörden dann gegebenenfalls eine weitere Vernehmlassung initiieren würden. In den Vernehmlassungsunterlagen wird auf diesen Umstand eingegangen und darauf hingewiesen, dass die parlamentarische Konsultation zu den Staaten der vierten Welle alleine noch nicht zur Aktivierung des AIA mit diesen Staaten führt. Vielmehr sind die folgenden Bedingungen kumulativ erforderlich, bevor ein erster Informationsaustausch unter dem AIA effektiv stattfinden kann:

- Interessensbekundung durch den Partnerstaat
- Abschluss des parlamentarischen Prozesses in der Schweiz
- Gegenseitige Notifikation bei der OECD durch die Schweiz und den Partnerstaat
- Anwendung des Prüfmechanismus ohne Empfehlung auf Sistierung

Die SBVg fordert deshalb, dass der Bundesrat gegenüber der OECD nur diejenigen Staaten als Partnerstaaten notifiziert, die bis zum Ende des parlamentarischen Bewilligungsverfahrens ihr Interesse an der Einführung der AIA mit der Schweiz bekundet haben. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, soll die Schweiz den AIA mit diesen Staaten bis auf weiteres nicht aktivieren.

b. Mangelnde internationale Überprüfung

Die SBVg stellt darüber hinaus mit Besorgnis fest, dass die Vernehmlassungsunterlagen

hinsichtlich des Datenschutzes und der Datensicherheit der auszutauschenden Informationen den betroffenen Staaten aktuell ein mehrheitlich negatives Zeugnis ausstellen. Demnach verfügen bislang nur Aserbaidschan und Pakistan über die notwendigen Rechtsgrundlagen für die Aktivierung des AIA. Das Global Forum hat zudem bei einer Mehrheit der Staaten der vierten Welle massgebliche Datenschutz- und Sicherheitsverletzungen festgestellt oder noch gar keine Überprüfung vorgenommen.

Dieses mehrheitlich negative Bild in den Staaten der vierten Welle deckt sich mit den Rückmeldungen, welche wir von unseren Mitgliedbanken erhalten haben. Demnach bestehen bei mehreren dieser Staaten grundsätzliche Bedenken wegen Verstössen gegen den Datenschutz sowie der Verlässlichkeit der lokalen Administrationen. Folglich besteht die Befürchtung, dass es in einigen dieser Länder zu Datenmissbrauch kommen könnte. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf den bereits erfolgten Austausch mit der Branche.

Insbesondere in Bezug auf die Türkei und den Libanon wurden wir seitens unserer Mitglieder auf Bedenken betreffend die Verwendung der unter dem AIA ausgetauschten Informationen hingewiesen. In beiden Ländern sind demnach aktuell der Datenschutz und die Datensicherheit nicht ausreichend gewährleistet. Diese Einschätzung ist für die Türkei nicht im Einklang mit der grundsätzlich positiven Beurteilung des Global Forums.

Da ausser dem Abkommen mit Vanuatu alle anderen Staaten der vierten Welle ein reziprokes Abkommen mit der Schweiz anstreben, werden sie auch Steuerinformationen aus der Schweiz erhalten. Die genannten Bedenken betreffend Datenschutz und Datensicherheit in den Empfängerstaaten betreffen somit die Mehrheit der Staaten der vierten Welle. Sollten in dieser Hinsicht keine nachweisbaren Fortschritte erzielt werden, erachten es die SBVg es als zwingend notwendig, dass der AIA mit diesen Staaten bis auf weiteres in nichtreziproker Weise eingeführt wird und keine Daten von der Schweiz in diese Länder übermittelt werden. Dies ist aktuell bereits für einige Staaten der früheren Umsetzungswellen der Fall. Um die erwähnte Beurteilung vorzunehmen, fordern wir seitens der Bundesbehörden eine strikte und fundierte Vorprüfung der relevanten Kriterien, welche im Einzelfall über die Überprüfung der internationalen Gremien hinauszugehen hat. Insbesondere für die Türkei und den Libanon hält die SBVg dies für angebracht.

c. Anwendung des Prüfmechanismus

Ebenfalls nehmen wir zur Kenntnis, dass als weiteres Sicherheitsnetz beschlossen wurde, den Prüfmechanismus gemäss Bundesbeschluss vom 6. Dezember 2017, der für die zweite Welle von AIA-Abkommen eingeführt wurde, auch für zukünftige Wellen anzuwenden. Folglich findet auch für die Staaten der vierten Welle im Jahr des planmässig ersten effektiven Informationsaustauschs eine weitere Überprüfung statt, ob die Bedingungen für den AIA durch den Partnerstaat unmittelbar vor dem ersten Datenaustausch eingehalten werden. Die SBVg hat sich für die generelle Anwendung des Prüfmechanismus ausgesprochen und begrüsst es, dass dies in der Vernehmlassungsvorlage entsprechend reflektiert ist.

Die SBVg verlässt sich folglich darauf, dass auch nach Abschluss des parlamentarischen Prozesses ausreichende Kontrollmechanismen vorhanden sind, um den Informationsaustausch mit Ländern zu verhindern, die bis dahin den Anforderungen für einen Datenaustausch unter dem AIA nicht gerecht werden.

3. Abschliessende Bemerkungen

In Anbetracht der genannten Abwägungen stellt sich die SBVg nicht gegen die Verabschiedung der Bundesbeschlüsse über die 18 weiteren AIA-Partnerstaaten. Gleichzeitig wird jedoch eine enge Überprüfung der Entwicklungen im Bereich des Datenschutzes und der Rechtssicherheit in diesen Ländern gefordert und substantielle Fortschritte sind als absolut zentrale Vorbedingung für den effektiven Austausch von Informationen unter dem AIA zwingend erforderlich.

Des Weiteren betont die SBVg, dass die Einräumung angemessener Regularisierungsmöglichkeiten für in AIA-Partnerstaaten ansässige Steuerpflichtige aus der Sicht der Finanzbranche vor dem Hintergrund der Sicherstellung eines geregelten Übergangs zum AIA nach wie vor äusserst wichtig bleibt. Wir verweisen hierfür auf frühere Stellungnahmen.

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

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



August Benz



Petrit Ismajli