

Eidgenössisches Finanzdepartement
EFD / SIF
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 21. April 2015 sgv-Sc

Vernehmlassungsantwort

Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen.

Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und eines Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300 000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv anerkennt das realpolitische Gebot, einem internationalen Abkommen zum Austausch von Informationen bezüglich Steuerdaten (generisches AIA) beizutreten. Dennoch verlangt der sgv, dass sich die Schweiz im Sinne folgender Eckwerte engagiert und sich nur dann verpflichtet, wenn die Eckwerte kumulativ gewährt werden:

- Die eigenständigen Interessen der Schweiz und der konkrete Nutzen, der aus dem Beitritt zu einem Abkommen entstehen, stehen im Mittelpunkt (Nutzen- und Vorteilsprinzip);
- Daten sollen vertraulich und nach strengen Datenschutzregeln durch die jeweiligen Behörden ausgetauscht werden (Vertraulichkeit und Datenschutz);
- die gelieferten Daten sollen nur zu Steuerzwecken verwendet werden (Spezialitätenprinzip);
- die OECD soll dafür sorgen, dass alle Finanzplätze gleich lange Spiesse erhalten; (spezifische) AIA müssen auf Gegenseitigkeit basieren (Reziprozität).

In diesem Sinne weist der sgv die vorliegenden Vorlagen zur kompletten Überarbeitung zurück. Sie gewähren die oben erwähnten Eckwerte nur partiell und lassen auch an der Verhältnismässigkeit zweifeln: Andere Modelle, die der Bundesrat nicht vertieft untersuchte, hätten die realpolitischen Gebote erfüllen können und gleichzeitig die oben beschriebene Eckwerte einhalten können. Da dies in den unterbreiteten Vorlagen nicht gebührend gewürdigt wird, kann der sgv dem vorgestellten Umsetzungsmodell nicht zustimmen.

I. Allgemeine Bemerkungen

I.1 Arten des AIA

Der automatische Informationsaustausch ist ein massiver Eingriff in die Privatsphäre und damit in das Grundrecht der persönlichen Freiheit. Der AIA widerspricht der schweizerischen Verfassungsvorstellung, nach der zwischen Staat und Bürger der Grundsatz von Treu und Glaube zu beachten ist. Es stellt sich also die Frage, warum überhaupt ein AIA einzuführen ist. Die Schweiz ist nicht aus steuerlichen Gründen am AIA interessiert. Dagegen sind viele andere Länder aus steuerlichen Gründen daran interessiert, mit der Schweiz den AIA einzuführen. Für die Schweiz kann das einzige Motiv zur Einführung des AIA sein, die Interessen der eigenen Wirtschaft und des Finanzplatzes zu stärken und zu wahren.

Der Bundesrat hingegen nennt als Zielsetzung des AIA eine Transparenz, die verhindern soll, „dass Steuersubstrat im Ausland vor dem Fiskus versteckt werden kann“. Das kann sinnvoll sein, wenn der Bundesrat der Ansicht ist, mit dieser Massnahme den internationalen Druck – man könnte auch von Ausnützung sprechen – auf die Schweiz reduzieren zu können. Damit wären die Interessen der Schweizer Wirtschaft und des Finanzplatzes gewahrt. Davon soll im Folgenden ausgegangen werden.

Für die Erfüllung dieser Zielsetzung genügt es aber, wenn der Staat im Rahmen des AIA über die Existenz von Konten und Depots seiner Steuerpflichtigen bei Banken im Ausland informiert wird. Alle weiteren Informationen kann der in Frage kommende Staat auf Grund dieser Information direkt von seinen Steuerpflichtigen einfordern und durchsetzen. Warum die Schweiz diese Informationen auch noch einzeln sammeln soll, wie der Bundesrat es will, bleibt unerklärt.

Das ist insbesondere problematisch, weil es zwei Modelle des AIA gibt. Im vom Bundesrat favorisierten Modell müsste die Schweiz die Daten inhaltlich sammeln und sie bereits aufgearbeitet dem anfragenden Staat geben. D.h. die Schweiz übernimmt die Funktion der Rechtsdurchsetzung eines fremden Staates. Was noch dazukommt: Dieses Modell, in dem die Schweiz die Rolle der Rechtsdurchsetzung eines fremden Staates übernimmt, kann nur von wenigen Ländern so umgesetzt werden. Erstens will niemand eines anderen Hilfspolizisten sein. Zweitens sind die meisten der rund 100 Länder eines künftigen AIA-Verbundes technisch ausser Lage, diese Überwachung von ausländischen Personen zu unterhalten. Damit werden die oben aufgestellten Eckwerte des Datenschutzes, der Vertraulichkeit und der Reziprozität verletzt.

In der gleichen Vernehmlassung wird noch ein anderes Modell vorgestellt. Die Schweiz müsste bei einem Ansuchen einer ausländischen Behörde lediglich über die Existenz von Konten und Depots des Steuerpflichtigen Auskunft geben. Die Rechtsdurchsetzung wäre dann Sache des anfragenden Landes. Schliesslich hat nur es Interesse am Steuersubstrat. Doch der Bundesrat verwirft dieses Modell. Warum er das tut, bleibt unklar. Die Vorteile und Probleme dieses einfachen Wegs werden schlicht nicht diskutiert. Aber wenn es darum geht, verfassungsmässige Rechte einzuschränken, ist es richtig und wichtig, dass man über die mildesten Mittel nachdenkt.

Der Bundesrat vergisst auch die politische Dimension des Geschäfts: Die Schweiz soll und darf den AIA nach dem Grundsatz der Reziprozität einführen, d.h. keine einseitigen und keine vorausseilenden Massnahmen treffen. Und: Die Schweiz soll in den Verhandlungen über den AIA mit einzelnen Ländern den Marktzugang zu deren Finanzmarkt als Gegenleistung einfordern.

In diesem Sinne muss die Vorlage neu ausgearbeitet werden.

Die Bemerkung erübrigt sich, dass aus dem internationalen Informationsaustausch in Steuersachen keine Forderungen, Anforderungen, Prozesse, Vorbilder, Vereinfachungen und dergleichen für die Verhältnisse im Inland zwischen Inländern entstehen.

I.2 Regulierungskosten aus Komplexität und Vertraulichkeit

Sollten die Vorlagen gemäss dem vom Bundesrat präferierten und in die Vernehmlassung gegebenen Modell umgesetzt werden, entstehen hohe Regulierungskosten aus der Komplexität ihrer Umsetzung. Sollten gewisse Vertraulichkeitsgebote noch dazu gebrochen werden, steigen die Regulierungskosten noch stärker an.

Die Umsetzung des neuen OECD Standards bzw. des automatischen Informationsaustauschs ist äusserst komplex. Sie wird bei den Banken und anderen Finanzinstituten hohe Kosten (Management-, Prozess-, Projekt- und IT-Kosten) verursachen. Zudem ist der Zeitplan für die Umsetzung des AIA sehr ambitioniert: Damit im Jahr 2018 erstmals Daten unter dem AIA geliefert werden können, müssen bereits am 1. Januar 2017 alle Prozesse für die Neukundenidentifikation implementiert sein. Umso wichtiger ist es, frühzeitig geeignete Wegleitungen zur Umsetzung des AIA zur Verfügung zu stellen.

Hinsichtlich der Vertraulichkeit ist es zentral, dass bei der Ausgestaltung der spontanen Amtshilfe sichergestellt wird, dass den Partnerstaaten der Schweiz ausgehandelte «Steuerrulings» nicht zugänglich gemacht werden. Denn solche «Rulings» enthalten oft wichtige und sensible Informationen, die bei einer allfälligen Lieferung an Partnerstaaten Wettbewerbsnachteile der Betroffenen zur Folge haben könnten. Eine unsachgemässe Ausgestaltung der spontanen Amtshilfe würde die bisherige, positive Kultur des Austauschs zwischen Steuerpflichtigen und Steuerverwaltung in der Schweiz erheblich beeinträchtigen.

Ein weiterer zentraler Punkt bei der Umsetzung des AIA ist die Vertraulichkeit der ausgetauschten Daten und die Einhaltung von strengen Datenschutzregeln durch die jeweiligen Behörden im Ausland. In den noch zu erarbeitenden detaillierten Kommentaren zu den Standards ist dies umfassend sicherzustellen. Da-bei ist die Frage zu klären, wie die Schweiz gewährleisten kann, dass die Vertraulichkeit im Empfängerstaat sichergestellt ist und die Daten nicht durch Unbefugte missbraucht werden.

I.3 Verhältnis zu anderen Abkommen

Durch die Umsetzung des AIA wird die steuerliche Vergangenheit auf zwischenstaatlicher Ebene nicht automatisch bewältigt. Deshalb sollte die Schweiz den Abschluss entsprechender AIA-Abkommen davon abhängig machen, dass Partnerländer angemessene Regularisierungsmöglichkeiten bereitstellen. Insbesondere muss sichergestellt sein, dass Kunden mit einer steuerlich problematischen Vergangenheit nicht automatisch kriminalisiert werden.

Bezüglich der Abgeltungssteuerabkommen mit Österreich und Grossbritannien ist darauf hinzuwirken, dass diese Abkommen zeitgleich mit der Einführung des AIA aufgelöst werden. Dies gilt ebenso für die EU-Zinsbesteuerung. Der Wechsel zum AIA soll vollständig und einheitlich erfolgen.

Sollte das Übergangsgesetz GASI je in Kraft treten – und der sgv opponiert dies –, dann ist darauf zu achten, dass mit dem Inkrafttreten dieser Vorlagen das GASI automatisch ein absolutes Ende findet.

II. Konkrete Bemerkungen zu den Vorlagen

II.1 Position sgv

Der sgv weist beide Vorlagen zur Überarbeitung zurück. Diese Überarbeitung muss Folgendes vorsehen:

1. Die Schweiz müsste bei einem Ansuchen einer ausländischen Behörde lediglich über die Existenz von Konten und Depots des Steuerpflichtigen Auskunft geben. Die Rechtsdurchsetzung wäre dann Sache des anfragenden Landes.

2. Die Schweiz soll und darf den AIA nach dem Grundsatz der Reziprozität einführen. D.h. keine einseitigen und keine vorseitenden Massnahmen treffen. Und: Die Schweiz soll in den Verhandlungen über den AIA mit einzelnen Ländern die Regularisierung der Vergangenheit sowie den Marktzugang zu deren Finanzmarkt als Gegenleistung einfordern.

Sollten die Vorlagen, wie sie der Bundesrat vorschlägt, bestehen bleiben, kommentiert sie der sgV wie folgt:

II.2 Eventualpositionen zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen: Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen

Spontaner Informationsaustausch, Artikel 7 Absatz 1 littera c

In Art. 7 Abs. 1 werden die Fälle aufgelistet, die einen spontanen Informationsaustausch auslösen. Unter anderem wird in Abs. 1 lit. c aufgeführt, dass ein spontaner Informationsaustausch durchgeführt werden muss (nicht kann), wenn einer Steuerbehörde bekannt wird, dass Geschäftsbeziehungen über mehrere Länder geleitet werden und dies zu einer Steuerersparnis führen kann. Eine spontane Information über eine bemerkte (legale) Steuerersparnis ist unnötig und aufwendig. Dieser Passus ist zu streichen.

Zustellung von Schriftstücken, Artikel 17

Die Amtshilfe bei der Zustellung von Schriftstücken gehört zum nicht-zwingenden Bereich des Amtshilfeübereinkommens und kann mittels Vorbehalt ausgeschlossen werden. Die Schweiz hat eine solche Zustellungshilfe bisher nur mit Frankreich in Bezug auf gewisse Steuern vereinbart. Aufgrund des hohen administrativen Aufwands ist der Bundesrat der Meinung, dass die Zustellungshilfe nicht auf weitere Staaten ausgeweitet werden soll und empfiehlt daher, von der Möglichkeit der Vorbehaltsanbringung Gebrauch zu machen. Dagegen schlägt der Bundesrat vor, die direkte Zustellung von Schriftstücken durch die Post zu erlauben. Der sgV der Meinung, dass der Bundesrat – trotz administrativem Zusatz-aufwand – zur Durchführung des Steuerrechts in internationalen Situationen den Weg der Zustellungshilfe verfolgen und hingegen bei der direkten Zustellung von Schriftstücken einen entsprechenden Vorbehalt anbringen sollte. Dadurch könnte die schweizerische Behörde nötigenfalls beurteilen, ob eine Zustellung an einen in der Schweiz domizilierten Steuerpflichtigen als erlaubte oder unerlaubte Amtshandlung einzustufen ist. Bei einer direkten Postzustellung an den Steuerpflichtigen hat die Schweiz keine Übersicht darüber, welche Aufforderungen fremde Behörden effektiv an den Steuerpflichtigen richten. Dies wäre ein zu grosser Eingriff in die Souveränität der Schweiz.

Für alle Formen der Amtshilfe geltende Bestimmungen, Artikel 18-23

Die Vertraulichkeit von ausgetauschten Daten ist zentral. Daher ist es zwingend, dass die Schweiz bei Staaten und Territorien, die gemäss Global Forum nicht denselben Geheimhaltungs-Level aufweisen wie die Schweiz, auf eine Zusatzvereinbarung beharrt oder dann – falls die Bedingung nicht erfüllt wird – auf die Amtshilfe komplett verzichtet. Die pauschale Aussage des Bundesrates, wonach er die vom Global Forum analysierten Staaten automatisch als Staaten mit genügendem Datenschutz erachtet, genügt nicht.

II.3 Eventualposition zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarates und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen

Artikel 1 Absatz 3

In Artikel 1 Abs. 3 bringt die Schweiz ihren Vorbehalt an, dass die Zustellungshilfe nicht auf weitere Staaten ausgeweitet werden soll. Wie in unseren Ausführungen zu Art. 17 des Amtshilfeübereinkommens dargelegt, sind die Kantonalbanken der Meinung, dass der Bundesrat – trotz administrativem Zusatzaufwand – den Weg der Zustellung verfolgen und bei der direkten Zustellung von Schriftstücken einen entsprechenden Vorbehalt anbringen sollte.

Artikel 1 Absatz 4

Gemäss Art. 1 Abs. 4 soll der Bundesrat ermächtigt werden, Vorbehalte zurückzuziehen, falls diese gegenstandslos geworden sind. Anstelle des Bundesrates soll das Parlament ermächtigt werden, solche Vorbehalte zurückzuziehen. Aus diesem Grund sollte Art. 1 Abs. 4 ersatzlos gestrichen werden.

Artikel 2 Absatz 2

Gemäss Art. 2 Abs. 2 soll der Bundesrat ermächtigt werden, Erklärungen zurückzuziehen, falls diese gegenstandslos geworden sind. Auch hier soll alleine das Parlament ermächtigt sein, solche Erklärungen zurückzuziehen. Art. 2 Abs. 2 sollte ebenfalls ersatzlos gestrichen werden.

II. 4 Eventualposition zur Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und eines Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen: Multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (MCAA)

Abschnitt 2: Austausch von Informationen in Bezug auf meldepflichtige Konten

Der AIA wird dazu führen, dass grosse Mengen von Kundendaten ausgetauscht werden. All diese Daten zu erheben, zu sichten, zu prüfen und korrekt zu melden, wird zu einem enormen Aufwand seitens der Finanzinstitute führen. Dieser Aufwand ist bei der nationalen Umsetzung im AIA-Gesetz und in den entsprechenden Wegleitungen der ESTV so gering wie möglich zu halten.

Abschnitt 3: Zeitraum und Form des Informationsaustauschs

Der Zeitplan zur Umsetzung des AIA ist ambitioniert und bedeutet, dass mindestens für Neukunden ab dem 1. Januar 2017 alle notwendigen Eröffnungsprozesse nach neuem Standard komplett vorhanden sein müssen. Dies ist sehr knapp bemessen und wird nur einzuhalten sein, wenn die Banken und andere Finanzinstitute rechtzeitig entsprechende Wegleitungen zur Verfügung gestellt erhalten. Die technischen Aspekte der Übermittlung von Daten müssen zudem derart standardisiert sein, dass Informationen möglichst kostengünstig und effizient erfasst, ausgetauscht und verarbeitet werden können.

Abschnitt 4: Zusammenarbeit bei Einhaltung und Durchsetzung der Vereinbarung

Basis für die Kundenidentifikation sind die in einem Land geltenden Geldwäschereivorschriften. In diesem Bereich gibt es aber nach wie vor grosse Unterschiede zwischen den Ländern. Als Folge davon werden Länder mit weniger strengen Regeln weniger Daten austauschen können als zum Beispiel die Schweiz. Es ist aus diesem Grund notwendig, dass die Schweiz die eigenen Geldwäschereiregulierung nach der laschesten Jurisdiktion anpasst. Das ist zwar absurd, aber eine Folge des vom Bundesrat gewählten Modells. Andernfalls wäre das Prinzip der Reziprozität krass verletzt.

II. 5 Eventualposition zur Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und eines Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen:

Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz) und weiteren

Begriffe, Artikel 2 Absatz 1 littera d

Im AIA-Gesetz sollte klarer definiert werden, was unter dem Begriff «Finanzinstitut» zu verstehen ist und wann sich eine Gesellschaft als «Finanzinstitut» qualifiziert. Dies über einen Verweis auf das MCAA herausfinden zu müssen, ist für eine grosse Zahl von Gesellschaften mit grossen Unsicherheiten verbunden. Weiter ist der Begriff «Finanzkonto» zu weitreichend ist und aus diesem Grund soll er im Gesetz genauer und enger definiert werden.

Artikel 3 Absatz 2

Gemäss Art. 3 Abs. 2 des Entwurfs des AIA-Gesetzes sind gewisse Konten vom AIA ausgenommen. Jedoch werden im AIA-Gesetz – ausser bei nachrichtenlosen Konten – keine Untergrenzen genannt. Konten mit einem Gesamtsaldo oder -wert von höchstens 50'000 Franken sind vom AIA-Gesetz auszunehmen (vgl. Regelung im IGA 2 zu FATCA [alle Konten mit einem Wert tiefer als USD 50'000 gelten nicht als US Account]).

Der Bundesrat hat gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. f die Möglichkeit, weitere Kategorien von Konten zu bezeichnen, die nicht zur Steuerhinterziehung geeignet und somit nicht zu melden sind. Von dieser Kompetenz ist möglichst umfassend Gebrauch gemacht werden sollte. So sollen beispielsweise Konten, die zur Zahlung von Zinsen im Rahmen einer Hypothekarfinanzierung verwendet werden, ebenfalls vom Meldebereich ausgenommen werden.

Vereinbarung über den Datenschutz, Artikel 5

Das Amtshilfeübereinkommen regelt in Art. 22 Abs. 1, dass die Vertragspartei, die Informationen übermittelt, Schutzbestimmungen zur Geheimhaltung bezeichnen kann, welche die empfangende Vertragspartei einzuhalten hat. Art. 5 des AIA-Gesetzes regelt dabei die innerstaatliche Zuständigkeit zum Abschluss solcher Vereinbarungen und teilt diese dem Bundesrat zu, sofern diese mindestens den materiellen Vorschriften des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) und des AIA-Gesetzes entsprechen.

Zur Sicherstellung der datenschutzrechtlichen Anforderungen sind viel klarere Regelungen und Voraussetzungen zum Abschluss eines jeweiligen Abkommens notwendig. Die Persönlichkeitsrechte des Steuersubjekts müssen im Vergleich zum öffentlichen Interesse an der Steuerehrlichkeit gleichwertig ausgestaltet sein. Ein Verweis auf das (in den Details oft noch wenig greifbare) DSG als Referenzgesetz ist nicht genügend, zumal auch Persönlichkeitsrechte und weitere (Vertrags-) Rechte der Betroffenen gewahrt werden müssen. In diesem Sinne muss diese Bestimmung detaillierter formuliert werden, ohne sich nur auf den Datenschutz zu beschränken.

Anwendung und Weiterentwicklung der multilateralen AIA-Vereinbarung, Artikel 6

Um eine einheitliche Umsetzung des gemeinsamen Meldestandards in der Schweiz zu gewährleisten, sind aus Sicht der Kantonalbanken zusätzlich zu den Präzisierungen noch detail-lierte Ausführungsbestimmungen (insbesondere im Bereich der Datenerhebung) für die meldenden Finanzinstitute zu erstellen. Die Detailausführungen / Wegleitungen müssen zwingend innerhalb von kurzer Zeit erarbeitet werden und notwendige Vereinheitlichungen und Begriffsbestimmungen für den Finanzplatz Schweiz beinhalten. Nur so kann der ehrgeizige Zeitplan realistischer Weise umgesetzt werden.

III. Fazit

Der sgv weist beide Vorlagen zur Überarbeitung zurück. Diese Überarbeitung muss Folgendes vorsehen:

1. Die Schweiz müsste bei einem Ansuchen einer ausländischen Behörde lediglich über die Existenz von Konten und Depots des Steuerpflichtigen Auskunft geben. Die Rechtsdurchsetzung wäre dann Sache des anfragenden Landes.
2. Die Schweiz soll und darf den AIA nach dem Grundsatz der Reziprozität einführen. D.h. keine einseitigen und keine vorseilenden Massnahmen treffen. Und: Die Schweiz soll in den Verhandlungen über den AIA mit einzelnen Ländern die Regularisierung der Vergangenheit sowie den Marktzugang zu deren Finanzmarkt als Gegenleistung einfordern.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Henrique Schneider
Ressortleiter