



Verband Schweizerischer Vermögensverwalter | VSV
Association Suisse des Gérants de Fortune | ASG
Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni | ASG
Swiss Association of Asset Managers | SAAM

Dr. Catherine Chammartin
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale
Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

Zürich, 5. Februar 2015

Per Email: catherine.chammartin@sif.admin.ch

Vernehmlassung: Bundesgesetz über die einseitige Anwendung des OECD-Standards zum Informationsaustausch (GASI)

Sehr geehrte Frau Chammartin

Wir nehmen Bezug auf Ihre Einladung vom 22. Oktober 2014 zur Anhörung zum Entwurf zum Bundesgesetz über die einseitige Anwendung des OECD-Standards zum Informationsaustausch (GASI). Wir möchten uns für diese Gelegenheit bedanken.

Zur Vorlage nimmt der VSV als führender nationaler Branchenverband der unabhängigen Vermögensverwalter wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Auch wenn der VSV grundsätzlich die Bestrebungen der Schweiz, der Steuerhinterziehung in stabilen und demokratisch verfassten Rechtsstaaten keinen Vorschub zu leisten, unterstützt, wird der vorgelegte Entwurf zum Bundesgesetz über die einseitige Anwendung des OECD-Standards zum Informationsaustausch abgelehnt.

Dies zum einen, weil der VSV keine Erforderlichkeit für den Erlass eines solchen Gesetzes sieht, und zum anderen, weil er der Auffassung ist, dass ein gewöhnliches Doppelbesteuerungsabkommen (DBA), welches die Steuerhoheit der Vertragsstaaten abgrenzt, für sich allein gestellt keine genügende Grundlage ist, um einem anderen Staat Amtshilfe in Steuerfragen zu gewähren.

Bahnhofstrasse 35
CH-8001 Zürich
Tel. 044 228 70 10
Fax 044 228 70 11
info@vsv-asg.ch
www.vsv-asg.ch

Chantepoulet 12
CH-1201 Genève
Tél. 022 347 62 40
Fax 022 347 62 39
info@vsv-asg.ch
www.vsv-asg.ch

Via Landriani 3
CH-6900 Lugano
Tel. 091 922 51 50
Fax 091 922 51 49
info@vsv-asg.ch
www.vsv-asg.ch

1. Positive Bewertung der Schweiz im Rahmen der Peer Review des Global Forum als Rechtfertigung für GASI

Die Notwendigkeit zum Erlass des GASI wird vor allem begründet, dass sich die Schweiz damit ihre Chancen auf eine gute Bewertung im Rahmen der Peer Review des Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke verbessern sollen.

Diese Begründung verfängt bei näherem Hinsehen überhaupt nicht.

Die G20-Finanzminister verlangen für die Zulassung der Schweiz zur 2. Phase der Peer Review, dass nur eine der folgenden drei Bedingungen erfüllt sein muss: a) Amtshilfe unter Einschluss der Möglichkeit der Informationsübermittlung ohne vorgängige Benachrichtigung der betroffenen Personen, b) Herstellung der Transparenz über die kontrollierenden Personen bei Gesellschaften, die Inhaberaktien ausgegeben haben, und c) eine genügende Anzahl von DBA, welche die Amtshilfe nach dem OECD-Standard vorsehen.

Die Bedingung gemäss a) und b) sind erfüllt. So sind seit dem Inkrafttreten des Steueramthilfegesetzes im Februar 2013 Gruppenersuchen an die Schweiz gemäss internationalem Standard möglich und mit der revidierten Fassung des Gesetzes, welche im August 2014 in Kraft trat, wurde eine Regelung betreffend Ausnahmen von der Information von betroffenen Personen nach Massgabe des Standards eingeführt. Weiter wurden die vom Bundesrat vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen zur Identifizierung der kontrollierenden Personen von Gesellschaften, die Inhaberaktien ausgegeben haben, im Dezember 2014 von den Räten im Rahmen der Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen verabschiedet und sollen spätestens zu Beginn 2016 in Kraft treten.

Die Messung der Prüfer des Global Forum betreffend die genügende Anzahl von DBA mit Amtshilfebestimmungen nach dem OECD-Standard stammt aus dem Jahr 2010, wie sich aus den publizierten Ergebnissen der Peer Review zweifelsfrei entnehmen lässt. Seither hat die Schweiz eine sehr grosse Zahl von DBA nach dem neuen Amtshilfestandard abgeschlossen.

Zudem laufen zurzeit die Vernehmlassungen zum 2013 von der Schweiz unterzeichneten Amtshilfeübereinkommen von OECD und Europarat sowie zur Teilnahme der Schweiz an der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden (MCAA) und zum Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz), welches die Grundlage für die nationale Umsetzung des AIA nach dem OECD-Standard bilden soll. Parallel dazu finden auf bilateralem Weg laufend Neuverhandlungen bestehender DBA sowie Abschlüsse von Steuerinformationsabkommen (SIA) statt.

Damit sind nicht nur die Vorgaben G20-Finanzminister für den Eintritt in die zweite Runde der Peer Review erfüllt. Darüber hinausgehend sind damit praktisch alle Einstufungen der Prüfer als „partially compliant“ korrigiert und ausgeräumt.

Es besteht damit für die Prüfer kein Grund, der Schweiz im Rahmen der weiteren Prüfungen „schlechte Noten“ zu erteilen. Bestand 2010 im Verhältnis zu anderen Staaten noch Nachholbedarf, so dürfte dies mittlerweile nicht mehr der Fall sein.

Aus Sicht des VSV besteht kein Anlass für ergänzende Massnahmen in Form des GASI, mit welcher Steueramtshilfe nach OECD Standard pauschal allen Ländern gewährt wird, mit welchen noch kein revidiertes Doppelbesteuerungsabkommen besteht. Das Rechtssystem der Schweiz muss vom Ausland respektiert werden, und es muss der Schweiz die erforderliche Zeit eingeräumt werden, damit die DBA auf korrektem Rechtsweg angepasst werden können.

Der Bundesrat hatte 2009 entschieden, den OECD Standard bei der Amtshilfe in Steuersachen gemäss Art. 26 des OECD Musterabkommens als Basis für die Revision der DBA zu übernehmen. Die Anpassung jedes DBA soll aber neuen Verhandlungen mit dem jeweiligen Vertragspartner unterliegen und die Voraussetzungen zur Leistung von Amtshilfe sollen bei jedem DBA einzeln verhandelbar sein. Am Grundsatz, dass jegliche Form des Informationsaustauschs (automatisch und auf Ersuchen) nur auf staatsvertraglicher Grundlage erfolgen darf, muss festgehalten werden. Alles andere führt zu einer Aushöhlung des Rechtssystems.

Die Schweiz darf sich auch nicht durch die Androhung irgendwelcher, oft aber gar nicht existierender „schwarzer Listen“ unter Druck setzen lassen. Die bereits getroffenen und initiierten Massnahmen sind bei weitem ausreichend, dass die Schweiz zur 2. Phase der Überprüfung zugelassen wird. Nachdem das System der Peer Review durch das Global Forum sehr stark in Richtung des AIA weiterentwickelt wurde, ist klar festzuhalten, dass andere Elemente hier an Bedeutung verloren haben. Nur der guten Ordnung halber sei noch angemerkt, dass die derzeitige Terminplanung des Global Forum keine Länderprüfung für die Schweiz vorsieht.

2. Vorbehaltlose Übernahme des OECD-Standards zum Informationsaustausch auf alle noch nicht revidierten DBA

Amtshilfe in Steuersachen soll wie bisher nur gegenüber Staaten geleistet werden, welche in engen und gegenseitigen wirtschaftlichen Beziehungen zur Schweiz stehen und welche im Inland für die Wahrung der Menschenrechte Gewähr bieten. Der VSV lehnt die Vorlage deshalb ab, weil das GASI uneingeschränkt und vorbehaltlos allen Ländern Steueramtshilfe gemäss neuem OECD-Standard gewähren soll, mit welchen ein Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) besteht. Anknüpfungspunkt für die einseitige Anwendung ist einzig und allein, dass die Schweiz zu einem in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt ein DBA mit dem be-

treffenden Staat abgeschlossen hat. Eine Differenzierung, ob im Vertragsstaat die Menschenrechte inklusive der wirtschaftlichen, politischen, ethnischen und religiösen Grundfreiheiten sowie die Rechtsstaatlichkeit gewahrt werden, sieht die GASl-Vorlage nicht vor. Ohne diese Differenzierung läuft die Schweiz Gefahr, indirekt zur Unterstützung von diktatorischen Regierungen beizutragen, indem diese durch auf dem Amtshilfeweg aus der Schweiz legal erworbene Informationen Steuern eintreiben können, welche das Unrechtsregime stützen. Nach Auffassung des VSV muss die Schweiz auch im innerstaatlichen Recht unmissverständlich verankern, dass Amtshilfeersuchen aus Staaten, welche die international anerkannten Grundrechte missachten, keine Folge gegeben wird. Das GASl macht keinen entsprechenden Vorbehalt und bildet so eine rechtliche Grundlage aufgrund welcher die Schweiz sich selbst in der Unterstützung von Unrechtsregimes bindet.

In mehreren Staaten, mit denen die Schweiz vor längerer Zeit ein DBA abgeschlossen hatte, dass bloss der Regelung der internationalen steuerlichen Abgrenzung dient, hat sich die politische und/oder wirtschaftliche Situation seit Vertragsschluss wesentlich verändert. So wurde zum Beispiel mit Ägypten ein DBA abgeschlossen, welches 1988 in Kraft getreten ist. Seither hat sich die politische und wirtschaftliche Lage des Landes stark verändert und Ägypten befindet sich seit dem arabischen Frühling 2011 in einer Umbruchsphase. Auf solche Veränderungen muss die Schweiz den aktuellen Umständen entsprechend reagieren können, und aufgrund der bestehenden Situation entscheiden, ob sie den OECD-Standard zum Informationsaustausch gewähren will und/oder diesen an weitere Voraussetzungen binden will. Jedenfalls scheint es dem VSV unverhältnismässig, hier ohne weitere Verhandlungen vorbehaltlos Amtshilfe in Steuersachen zu gewähren. Genauso verhält es sich auch gegenüber allen anderen Staaten, welche die Einhaltung der Menschenrechte nicht garantieren wollen oder können und die über kein oder ein nicht genügend funktionierendes Rechtssystem verfügen, mit denen die Schweiz aber irgendwann in der Vergangenheit, vielleicht unter einem anderen politischen Regime, ein DBA abgeschlossen hat.

Die Voraussetzungen zur Leistung von Amtshilfe müssen verhandelbar bleiben. Insbesondere muss die Schweiz weiterhin die Möglichkeit haben, aus ethischen oder rechtlichen Gründen, Staaten die Amtshilfe in Steuerfragen zu verweigern. Die Aushandlung eines neuen DBA bildet dafür die Grundlage zur Beurteilung der Situation im heutigen Umfeld.

DBA bestehen auch zwischen der Schweiz und Partnerstaaten, mit denen die Schweiz den AIA nicht anstrebt und mit denen es mit grösster Wahrscheinlichkeit aus den verschiedensten Gründen auch nie zum AIA kommen wird. Sobald ein DBA besteht, würde aber das GASl auch gegenüber diesen Staaten gelten. Wie beim AIA muss die Schweiz hier die Möglichkeit haben frei zu entscheiden, mit welchem Staat die Steueramtshilfe zur Anwendung kommen soll und wenn ja, ob diese an weitere Voraussetzungen geknüpft werden soll.

II. Zu den Inhalten der Vorlage

In Ergänzung zu den vorgängig angebrachten Punkten, soll nachfolgend auf einige ausgewählte Inhalte eingegangen werden:

1. Art. 1 E-GASI Geltungsbereich

Wie bereits bei den grundsätzlichen Bemerkungen ausführlich erläutert, lehnt der VSV die vorbehaltlose Anwendung des Standards von Artikel 26 des OECD-Musterabkommens auf alle DBA, welche die Schweiz abgeschlossen hat und die diesem Standard noch nicht entsprechen, ab. Grundsätzlich soll über jedes DBA neu verhandelt werden.

Die Anpassung aller anderen DBA soll neu zwischen der Schweiz und den Vertragsstaaten verhandelt werden. Möglich und sinnvoll wäre eine abschliessende Aufzählung der Staaten (aus der Liste der 69 Staaten mit noch nicht angepassten DBA), mit denen das GASI gelten soll. Auswahlkriterium hierfür sollen die gegenseitigen engen wirtschaftlichen Beziehungen sowie politische Stabilität und Wahrung der Menschenrechte sein. Dies gilt zum Beispiel für Australien, Belgien, Frankreich, Italien, Liechtenstein und ähnliche. In erster Linie sollen Staaten bevorzugt (im Sinn der sofortigen einseitigen Anwendung der Bestimmungen mit Inkrafttreten des GASI) behandelt werden, mit denen die Schweiz auch den AIA anstrebt. Für Staaten, mit denen die Einführung des AIA unwahrscheinlich ist, soll die Amtshilfe auf Ersuchen stets Gegenstand neuer DBA-Verhandlungen sein.

2. Art. 3 E-GASI Ausländische Amtshilfeersuchen

Ausgetauscht werden Informationen über Steuern, die von den Bestimmungen des geltenden DBA erfasst werden, oder unter die Bestimmungen über den Informationsaustausch desselben Abkommens fallen, falls dessen Geltungsbereich weiter gefasst ist. Beschränkt sich also ein von der Schweiz abgeschlossenes DBA grundsätzlich auf Einkommens- und Vermögenssteuern, so wird die Schweiz dem betroffenen Staat auf der Grundlage des GASI aber Amtshilfe für sämtliche Steuern leisten – mithin also auch für Steuern, die gar nicht vom DBA erfasst sind und in ihrer Natur oder Art dem schweizerischen Steuersystem unbekannt sind, und mit den schweizerischen Verfassungsgrundsätzen über die Besteuerung (z.B. Grundsätze der Gleichmässigkeit und rechtsgleichen Erhebung sowie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) unvereinbar sind. Da in einem solchen Fall der Anwendungsbereich des DBA durch das GASI automatisch erweitert wird, muss dieser erweiterte Geltungsbereich nach Ansicht des VSV Gegenstand neuer Verhandlungen (über ein DBA oder ein Informationsaustauschabkommen) sein und kann nicht durch ein Gesetz einseitig zur Anwendung kommen. Wir schlagen deshalb vor, dass für Staaten, mit denen, auf bestimmte Steuern beschränkte DBAs abgeschlossen wurden, die Amtshilfe auf Ersuchen nur für die vom DBA erfassten

Steuern zur Anwendung kommt. Die komplette Anwendung des OECD-Standards auf alle möglichen Steuern muss stets neu verhandelt und in einem neuen oder revidierten Abkommen festgehalten werden.

3. Art. 4 E-GASI Voraussetzungen für die Leistung von Amtshilfe

Gemäss Artikel 4 Abs. 2 des Vorentwurfs erfolgt weder eine abstrakte, noch eine konkrete Prüfung, ob der Staat, welcher die Schweiz um Informationsübermittlung ersucht, die Einhaltung der international anerkannten Standards zum Informationsaustausch in allen Aspekten auch mit hinreichender Sicherheit gewährleisten kann und wird. Es soll genügen, dass der ersuchende Staat zum Zeitpunkt des Ersuchens der Schweiz bestätigt, dass er den Standard einhalten *kann*. Ob er dies auch wirklich will, soll ebenso offengelassen werden, wie die Beantwortung der Frage, ob eine solche Selbstdeklaration überhaupt ein realistisches Fundament hat.

Gerade im Hinblick auf den strengen Datenschutz, der Bestandteil des Standards ist, kann dies aus Sicht des VSV nicht ausreichen. Wenn man die Liste der Staaten anschaut, mit denen ein DBA besteht, kann man nicht ohne weitere, insbesondere konkrete Prüfung davon ausgehen, dass der Umgang mit den übermittelten Daten in allen Staaten unter Wahrung der Privatsphäre der potenziell betroffenen Personen und unter Einhaltung strenger Datenschutzrichtlinien erfolgen wird. Zahlreiche DBA-Partnerstaaten der Schweiz können und wollen den Schutz von Personendaten auf dem von international anerkannten Standards nicht gewährleisten.

Auch beim OECD-Standard für den automatischen Informationsaustausch (AIA) ist es ein sehr wichtiger Grundsatz, dass vor Abschluss einer Vereinbarung mit einem anderen Staat sichergestellt sein muss, dass der die Informationen erhaltende Staat über einen entsprechenden Rechtsrahmen sowie Verwaltungskapazitäten und -verfahren verfügt, um die Vertraulichkeit der erhaltenen Informationen und deren, auf die in der Vereinbarung genannten Zwecke begrenzte Verwendung gewährleisten kann. Da sich nicht alle Staaten, mit welchen die Schweiz ein DBA abgeschlossen hat, auch dem AIA anschliessen werden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Datenschutzrichtlinien überall mit der gleichen Sorgfalt eingehalten werden. Zum Schutz der betroffenen Personen müssen hier strenge Richtlinien gelten. Es wäre für einen Staat wie die Schweiz nicht zu verantworten, würden Daten über Personen in Länder geliefert werden, in denen diese einer willkürlichen Weiterverwendung ausgesetzt wären. Der Ruf der Schweiz als demokratisch verfasster Rechtsstaat, dem die Einhaltung der individuellen Grundrechte ein wichtiges Anliegen sind, kann durch die Gewährung der Amtshilfe an „ungeeignete“ Staaten, massiven Schaden nehmen.

In Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe d VE-GASI wird, analog Absatz 2 von Art 26 OECD-Musterabkommen, ausdrücklich festgehalten, dass die Informationen nur für Steuerzwecke verwendet werden dürfen. In Art 4 Abs. 2 Buchstabe e E-GASI wird dann der ESTV die Möglichkeit geboten, unter bestimmten Voraussetzungen der anderweitigen Verwendung der Informationen zuzustimmen. Diese Ausnahme ist weder im OECD-Musterabkommen vorgesehen noch entspricht sie dem Grundsatz des Spezialitätsprinzips, welches die Grundlage des OECD-Standards und des AIA bildet. Diese Bestimmung im Schweizer Gesetz geht über den Grundsatz im Musterabkommen hinaus und bildet die gesetzliche Grundlage für eine weiterführende Verwendung der Informationen. Der VSV erachtet die Einhaltung des Spezialitätsprinzips als zwingend notwendig und fordert deshalb auch die Streichung von Buchstabe e.

4. Art. 7 E-GASI Verwendung der von der Schweiz ersuchten Informationen

Analog zu Art. 4 Abs. 2 Buchstabe e soll auch hier der Grundsatz des Spezialitätsprinzips gelten, was bedeutet, dass die Schweiz die vom Partnerstaat erhaltenen Informationen nur zu Steuerzwecken verwenden darf. Von Ausnahmen davon sollte nicht ausgegangen werden und deshalb ist eine gesetzliche Grundlage für Ausnahmen nicht notwendig. Der VSV verlangt deshalb auch die Streichung von Art. 7 Abs. 3 E-GASI vor.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Vernehmlassung zum Entwurf zum Bundesgesetz über die einseitige Anwendung des OECD-Standards zum Informationsaustausch (GASI). Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

**Verband Schweizerischer
Vermögensverwalter | VSV**



Alexander Rabian
Vorsitzender der Geschäftsleitung SRO



Nicole Kuentz
Mitglied der Geschäftsleitung SRO