



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

Zürich, 19. August 2015

Per Email: Catherine.chammartin@sif.admin.ch / Vernehmlassungen@sif.admin.ch

Vernehmlassung: Bundesbeschluss über die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit Australien

Sehr geehrte Frau Chammartin

Wir nehmen Bezug auf Ihre Einladung vom 29. April 2015 zu einem Bundesbeschluss über die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten („AIA“) mit Australien. Wir möchten uns für die gebotene Gelegenheit, uns in dieser Angelegenheit vernehmen zu lassen, bedanken.

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

I. Grundlagen für AIA

Die rechtlichen Grundlagen für die Einführung des AIA mit in separatem Gesetzgebungsprozess ausgewählten Partnerstaaten befinden sich derzeit in der parlamentarischen Beratung.

Der VSV verweist in diesem Zusammenhang auf seine Eingaben vom 21. April 2015.

Darin haben wir unsere grundsätzliche Position zum AIA festgehalten. Sollte unseren Anliegen nicht hinreichend Rechnung getragen werden, lehnen wir die Einführung des AIA grundsätzlich ab – und damit auch die Einführung des AIA mit Australien.

II. Politische Grundlagen für den AIA

Der Bundesrat hatte die politischen Eckwerte für die Einführung des AIA mit bestimmten Partnerstaaten in seinem Grundsatzbeschluss vom 8. Oktober 2014 festgelegt und entsprechend kommuniziert.

Für andere Staaten als die Mitgliedstaaten der EU (mit denen im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens ja bereits beschränkter Informationsaustausch besteht) und den USA (mit denen im Rahmen des FATCA-Abkommen eine eigenständige Lösung bestehen soll), sollen folgende Grundsätze zur Anwendung gelangen:

- In der ersten Phase sollen Staaten in Betracht gezogen werden, mit denen enge wirtschaftliche und politische Beziehungen bestehen;
- diese Staaten müssen ihren Steuerpflichtigen eine genügende Regularisierungsmöglichkeit bereitstellen.

In seiner Vernehmlassungsvorlage und der Botschaft zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Einführung des AIA auf der Basis des Common Reporting Standards der OECD hat der Bundesrat zudem klar kund getan, dass die Einführung des AIA nur mit Staaten ins Auge gefasst werde, welche zudem und ohne Abstriche Gewähr für die Einhaltung des vom CRS geforderten Datenschutzes und des Spezialitätsprinzips bieten.

Weiter hat der Bundesrat mehrfach bekräftigt, dass er in den Verhandlungen mit potentiellen Partnerstaaten auf Erleichterungen beim Marktzutritt für die grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen durch schweizerische Anbieter drängen wird. Dabei hat der Bundesrat keinen Unterschied zwischen dem Geschäft mit institutionellen Kunden und Privatkunden gemacht.

Schliesslich hat der Bundesrat wiederholt betont, dass bei der Einführung des AIA dem Grundsatz der gleich langen Spiesse im Wettbewerb der Finanzplätze hohe Bedeutung zukommt. Dem schweizerischen Finanzplatz sollen keine unnötigen Nachteile im Wettbewerb mit anderen Finanzplätzen dadurch erwachsen, dass die Schweiz einer wesentlich grösseren Zahl von Partnerstaaten den AIA anbietet, während andere Finanzplätze den neuen Standard nur zögerlich umsetzen.

III. Umsetzungsrealität des AIA

Die grossspurigen Versprechen der Staaten, einschliesslich derjenigen, die sich in die Gruppe der „early adopters“ eingeordnet hatten, den AIA schnell und mit einer grossen Zahl von Partnerstaaten einzuführen, haben sich als warme Luft erwiesen. Insbesondere die Hauptkonkurrenten des schweizerischen Finanzplatzes in der internationalen Betreu-

ung von Privatkunden, welche noch Ende 2014 den neuen Standard lautstark begrüsst hatten, hüllen sich nun in Schweigen und zeigen keinen Elan, den AIA wie angekündigt „zügig“ einzuführen.

Mit einer Umsetzung des AIA auf den 1. Januar 2017, mit Austausch von Daten über das Jahr 2016, ist derzeit nur noch innerhalb der EU und im Verhältnis zwischen der EU und den EWR-Staaten zu rechnen. Dass Konkurrenzfinanzplätze wie Singapur, Hongkong oder das Vereinigte Königreich mit einer Vielzahl von (unabhängigen) Staaten den AIA in absehbarer Zeit einführen werden, ist derzeit nicht erkennbar. Dass die USA auch nur irgendwelche Schritte zur Gewährung echter Reziprozität beim Austausch von Steuerdaten unternehmen, ist ebenso wenig feststellbar.

Auf der Stufe EU selbst hat der erste Bericht der von der Kommission eingesetzten AEFI Expertengruppe vom März 2015 mit aller wünschbaren Klarheit gezeigt, dass der Respekt vor den Grundrechten der Bürger im Bereich des Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre wieder einen höheren Stellenwert als auch schon hat. Die Experten-Gruppe schlägt vor, dass vor dem Abschluss von Abkommen über den AIA mit Drittstaaten – sei es im Rahmen des MCAA, oder auf anderer Basis – die Mitgliedstaaten der EU gemeinsame Regeln für die Beurteilung der Frage erarbeiten sollen, ob ein Drittstaat einen angemessenen Schutz der im Rahmen des AIA übermittelten Daten bietet. Damit rückt der AIA zwischen den EU- und Drittstaaten ausserhalb des EWR für Jahre in die Ferne.

Das Fürstentum Liechtenstein, als „early adopter-Staat“, wird auf den 1.1.2017 den AIA nur mit den EU-, allenfalls auch mit anderen EWR-Staaten, einführen. Es bestehen derzeit keine Pläne, den AIA mit Perspektive von 2 – 3 Jahren auch mit anderen Staaten einzuführen.

Hong Kong wird den AIA nur auf der Basis von umfassenden Doppelbesteuerungsabkommen einführen, wie das Ende April 2015 publizierte Consultation Paper der lokalen Regierung vorschlägt.

Auf den 1. Januar 2017 wird der AIA nach dem MCAA damit weitgehend eine innereuropäische Angelegenheit bleiben. Eine weit reichende, globale Umsetzung ist nicht zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund gibt es auch für die Schweiz keinen Grund zur Eile mit der Umsetzung.

IV. Zum Bundesbeschluss über den AIA mit Australien

A. Keine genügend engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Australien

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Australien sind nicht genügend eng und bedeutungsvoll, dass es sich rechtfertigen würde, Australien bei der Gewährung des AIA zu berücksichtigen, schon gar nicht in einer gegenüber wichtigeren Wirtschaftspartnern prioritären Weise.

Australien schottet insbesondere seinen Finanzplatz gegen Anbieter aus der Schweiz systematisch ab. Dies gilt nicht nur für das Privatkunden-, sondern auch für das institutionelle Geschäft mit Pensionskassen und Versicherungen. Gerade in letzterem Bereich kennt das australische Finanzmarktaufsichtsrecht Verfahren und Methoden, welche ausländischen Finanzdienstleistern einen vereinfachten Marktzugang, namentlich ohne Errichtung einer Tochtergesellschaft in Australien, ermöglichen. In den Genuss dieser privilegierten Behandlung beim Marktzugang kommen insbesondere die Finanzplätze des Vereinigten Königreichs, Singapurs und Hongkongs. Aber auch gegenüber Anbietern aus Deutschland gelten vereinfachte Regeln für den Marktzugang. Keiner dieser Staaten hat bisher Australien den AIA angeboten.

Ein Angebot der Gleichbehandlung mit diesen Konkurrenzfinanzplätzen hat Australien der Schweiz im Rahmen der Verhandlungen über die Einführung des AIA nicht gemacht.

Vor diesem Hintergrund rechtfertigt die Geringfügigkeit der wirtschaftlichen Beziehungen, namentlich aber nicht nur im Finanzsektor, die Aufnahme des AIA mit Australien nicht. Die weitergehende Diskriminierung schweizerischer Anbieter im Vergleich zu konkurrierenden Finanzplätzen, welche keinen AIA mit Australien planen, verbietet die Annahme des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses geradezu. Es ist nicht zu rechtfertigen, dass die Schweiz einem Staat den AIA anbietet, der die Akteure der schweizerischen Wirtschaft, insbesondere diejenigen auf dem Finanzplatz, gegenüber Konkurrenten in einer Weise schlechter stellt, wie dies Australien tut.

B. Kein genügender Datenschutz in Australien

Bei fast jeder Äusserung zum AIA hat der Bundesrat die Wichtigkeit des Datenschutzes betont. Zu recht. Nur wurde der Wichtigkeit des Datenschutzes im Falle der Verhandlungen mit Australien über den AIA keinerlei Bedeutung zugemessen. Weder wurden die gesetzlichen Regeln einer angemessenen Prüfung unterzogen (die Vernehmlassungsvorlage verweist hier pauschal auf die Namen einiger australischer Gesetze), noch wurden von den schweizerischen Behörden mit den nötigen Sachkenntnissen und Mitteln ausgestatte-

te Fachpersonen beigezogen (der eidgenössische Datenschutzbeauftragte sah sich ausserstande hier die nötigen rechtsvergleichenden Abklärungen zu treffen).

Dem Fass den Boden schlägt aber die im Tages-Anzeiger und der Basler Zeitung vom 3. bzw. 4 Mai 2015 wiedergegebene Äusserung eines Sprechers des die Verhandlungen mit Australien führenden Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) aus, wonach sich die schweizerische Behörde an entsprechenden Äusserungen der EU-Behörden orientiere. Offenbar war der Bericht der von der EU-Kommission eingesetzten Expertengruppe aus dem März 2015 (vgl. dazu vorstehend II.) den schweizerischen Behörden nicht bekannt.

Aufgrund der Kritik am Datenschutz in Australien durch andere EU-Behörden versuchte sich das SIF in der Folge mit einer Erklärung der australischen Regierung aus der Affäre zu ziehen, gemäss welcher die Daten über Ausländer in Australien gleich behandelt würden, wie die von Inländern. Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der EU-Behörden kann dies nur heissen: „Gleich schlecht.“

Die Regierungserklärung hat zudem in Australien überhaupt keine rechtliche Wirkung. Sie bindet namentlich im Einzelfall weisungsfrei tätige Behörden, wie die Steuer- und Strafverfolgungsbehörden (unter Einschluss der Polizei) ebenso wenig, wie die Zivil- und Strafgerichte. Aus der Schweiz stammende AIA-Daten wären somit in Australien in jedem Zivilprozess (wie z.B. einem Scheidungsverfahren) oder nicht steuerlich begründeten Strafverfahren für die Behörden greifbar. Dies ist mit den Datenschutzanforderungen des MCAA nicht vereinbar.

Der Datenschutz in Australien genügt damit den Anforderungen der Grundlagen für den AIA nicht. Auf dieser Basis kann die Schweiz den Bundesbeschluss über die Vereinbarung des AIA mit Australien nicht genehmigen.

Genügen schon die gesetzlichen Grundlagen in Australien nicht den internationalen Anforderungen, so macht es auch keinen Sinn, diesen einzuführen, und danach bei Missbräuchen wieder abzustellen, wie dies von der Bankiervereinigung schon angeregt wurde. Die rechtlichen Grundlagen im Partnerstaat müssen Gewähr für genügenden Datenschutz bieten. Die spätere Sistierung soll und kann nur greifen, wenn sich in der Praxis zeigt, dass der Partnerstaat die grundsätzlich konformen gesetzlichen Regeln nicht einhält.

Das Ganze sieht vor diesem Hintergrund sehr danach aus, dass sich Australien versucht, trotz ungenügendem Datenschutz, mit dem Abkommen mit der Schweiz für den AIA mit anderen Staaten eligibel zu machen, und sich so international besser darzustellen, als es die wirkliche Situation eigentlich erlauben würde.

C. Keine genügenden Regularisierungsmöglichkeiten für Steuerpflichtige in Australien

Im Jahr 2014 unterhielt die australische Steuerbehörde für den Zeitraum von gut 8 Monaten ein Regularisierungsverfahren für Steuerpflichtige. Dieses ist im Dezember 2014 abgelaufen, d.h. gut zwei Jahre vor der geplanten Inkraftsetzung des AIA. Damit ist eine faire Regularisierung für australische Kunden nicht gewährleistet. Zudem verpflichtet das Verfahren die Kunden, die Namen der Berater in der Schweiz offen zu legen, und diese damit der Gefahr einer Strafverfolgung durch die australischen Behörden auszusetzen. Die Bekanntgabe entsprechender Personendaten ihrer Mitarbeitenden durch schweizerische Finanzdienstleister an ausländische Behörden wäre nach schweizerischem Recht gesetzwidrig, wie zahlreiche gerichtliche Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Bankenprogramm in den USA gezeigt haben.

Ein Regularisierungsprogramm, das aus schweizerischer Sicht die Rechte der Mitarbeitenden schweizerischer Finanzdienstleister mit Füßen tritt, kann aus schweizerischer Sicht nicht als genügend eingestuft werden. Die Würdigung eines solchen Regularisierungsprogramms als angemessen kann nur als Einladung an ausländische Staaten angesehen werden, Grundsätze des schweizerischen Rechts im Arbeitnehmerschutz, zu missachten – und gleichzeitig trotzdem ein Partnerstaat der Schweiz bei AIA zu werden. Partnerschaft sieht nach Auffassung des VSV anders aus.

Auch aus diesem Grund wird der Bundesbeschluss abgelehnt.

V. Erlassform

Die vorgeschlagene Erlassform widerspricht in mehrfacher Hinsicht der Bundesverfassung. Deren Art. 141 sieht das fakultative Referendum u.a. für völkerrechtliche Verträge vor, die (Abs. 1 Bst. d Ziff. 3) wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten. Mit seinem Vorschlag widerspricht der Bundesrat seiner eigenen Rechtsauffassung, die er im Rahmen der Novellierung von Art. 141 BV in den Jahren 2001 bis 2004 vertreten hatte. Damals hatte der Bundesrat folgendes ausgeführt:

„Der Bundesrat hatte sich im Rahmen der Diskussionen in den Verfassungskommissionen gegen diese Erweiterung gewehrt. Er hatte argumentiert, durch diese Bestimmung würde eine Unzahl von Verträgen zusätzlich dem Referendum unterstellt, die nur Verpflichtungen für die Vertragsstaaten beinhalten, ohne die Bürgerinnen und Bürger direkt zu betreffen. Das Volk sollte seiner Ansicht nach nur dann über Staatsverträge abstimmen können, wenn die Umsetzung in individuelle Rechtspositionen eingreift.“ (BBl 2001 4825)

Mit anderen Worten: Der Bundesrat war noch vor gut einem Jahrzehnt der Auffassung, dass völkerrechtliche Verträge stets dann dem fakultativen Referendum unterstehen müssen, wenn deren Umsetzung in individuelle Rechtspositionen eingreift.

Nichts anderes aber geschieht mit der Aufnahme eines Staates in die Liste nach Abschnitt 7 Abs. 1 Bst. f des MCAA oder jeder anderen Vereinbarung, aufgrund derer der AIA mit einem Partnerstaat „operativ“ wird. Die im neuen Partnerstaat ansässigen Personen werden mit dieser Aufnahme „zum Gegenstand“ des AIA. Der AIA greift in ihre Rechtsposition ein, weil damit ihre Personen- und Finanzdaten ausgetauscht werden können. Das Hinzukommen eines neuen AIA-Staates greift auch in die individuellen Rechtspositionen der meldenden Finanzinstitute, da diesen mit jedem neuen Partnerstaat zusätzliche Meldepflichten entstehen. Zudem werden die Rechtspositionen von Finanzinstituten und Individuen mit allerhöchster Wahrscheinlichkeit auch durch internationale Vereinbarungen über Regularisierung der steuerlichen Vergangenheit und den Marktzutritt betroffen.

Entsprechend müsste der hier beurteilte Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum unterstehen.

VI. Schlussfolgerungen

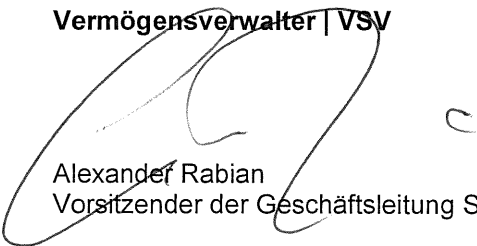
Aus den vorgenannten Gründen lehnt der VSV den über die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit Australien (jedenfalls derzeit) ab.

Der Bundesrat wird eingeladen, die Verhandlungen mit Australien wieder aufzunehmen und insbesondere (a) die Frage des Datenschutzes zu klären und gegebenenfalls auf entsprechende gesetzliche Anpassungen zu drängen, (b) die Gleichstellung der Schweiz mit anderen Finanzplätzen beim Marktzugang als Voraussetzung für die Gewährung des AIA zu verlangen und (c) von Australien die Eröffnung eines Regularisierungsverfahrens zu verlangen, das nicht in der Schweiz für Finanzdienstleister tätige Personen der Gefahr einer Strafverfolgung aussetzt, die auf einer Preisgabe von Personendaten beruht, die nach schweizerischem Recht unzulässig wäre.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit, uns zum Bundesbeschluss über die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit Australien vernehmen zu lassen. 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