



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 15. März 2017

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

In Bekräftigung früherer Stellungnahmen, namentlich jener zu den gesetzlichen Grundlagen für die Einführung des automatischen Informationsaustausches (AIA) in Steuersachen vom 17. April 2015, begrüsst die SP Schweiz die vom Bundesrat vorgeschlagene Erweiterung des AIA mit einer Serie von Staaten und Territorien ab 2018/2019. Der AIA ist ein wichtiges Instrument in den internationalen Bemühungen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Steuerhinterziehung. Mit dieser Vorlage wird der AIA mit Argentinien, Brasilien, Indien, Mexiko, Südafrika, Chile, Israel, Neuseeland, Andorra, den Faröer Inseln, Grönland, Monaco, San Marino, Barbados, Bermuda, den Britischen Jungferninseln (BVI), den Cayman Inseln, Mauritius, den Seychellen, den Turks und Caicos Inseln (TCI) sowie Uruguay eingeführt. Diese Ausweitung des AIA zusammen mit dem parallel dazu laufenden Geschäft zur Einführung des AIA mit zwanzig zusätzlichen Staaten und Territorien¹ unterstreichen die Bemühungen des Bundesrats, die internationalen

¹ Die Vernehmlassung zu dieser Vorlage wurde am 2. Februar 2017 eröffnet; beide Geschäfte sollen nach Durchführung der entsprechenden Vernehmlassungen in eine Vorlage fusioniert werden, sodass der Bundesrat im Laufe des Jahres 2017 eine einzige Botschaft verabschieden kann.

Vorschriften im Bereich des Steuerrechts umzusetzen und damit den Ruf und die Integrität des Schweizer Finanzplatzes sowie dessen Wettbewerbsfähigkeit auf internationaler Ebene zu stärken. Inzwischen hat die Schweiz mit 38 Staaten und Territorien den AIA ab 2017/2018 eingeführt. Mit den für 2018/2019 geplanten Abkommen steigt die Zahl von Partnerstaaten in diesem Netzwerk auf über das Doppelte. Die SP Schweiz begrüsst und unterstützt diese Strategie und Zielrichtung des Bundesrats explizit, trägt sie doch dazu bei, ein globales Level Playing Field zu schaffen und damit gleiche Wettbewerbs- und Rahmenbedingungen für alle Beteiligten.

Der Aufbau eines weiten Netzwerks von Partnerstaaten liegt aber nicht nur im Ermessen des Bundesrats, vielmehr handelt es sich hierbei um eine Verpflichtung, welche die Schweiz mit den Staaten der G20 und der OECD eingegangen ist. So prüft denn auch das an die OECD angegliederte Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke (Global Forum), ob durch die verpflichteten Staaten und Territorien „ein angemessenes Netz von AIA-Partnerstaaten“ entwickelt wird. Weigert sich ein Staat den AIA mit einem interessierten Partner einzuführen, der die Voraussetzungen zur Vertraulichkeit und zur Datensicherheit erfüllt, müssen dem Global Forum die Gründe dafür dargelegt werden. Ein Staat, der einem interessierten Partner die Einführung des AIA ohne hinreichende Begründung verweigert, wird im Rahmen des OECD-Prüfungsprozesses unter Druck geraten. Inzwischen hat die OECD im Oktober 2016 die Listen der so genannten Early Adopters veröffentlicht (Datenaustausch bereits 2017), auf denen sie die Partnerstaaten bezeichnet haben, mit denen sie Daten austauschen möchten. Auf der Grundlage dieser Notifikationen bestehen derzeit bereits über 1000 bilaterale Beziehungen zur Umsetzung des AIA. Dies setzt auch die Schweiz unter Zugzwang. So schreibt denn auch der Bundesrat: „Die Schweiz figuriert bereits auf den Listen zahlreicher Staaten (insb. auch Argentinien, Mexiko, Andorra, Faröer Inseln, Grönland, San Marino, Britische Jungferninseln, Mauritius, Seychellen, Turks und Caicos Inseln), sodass sie ihrer Verpflichtung zur Einführung des AIA mit diesen Partnerstaaten rechtzeitig nachkommen müssen und die innerstaatlichen Genehmigungsverfahren zügig durchzuführen sind. Es zeichnet sich zudem ab, dass zahlreiche „Early Adopters“ sämtliche G20-Staaten bzw. sämtliche Signatarstaaten des MCAA in ihre Listen aufnehmen, sofern diese Partnerstaaten die Vorgaben des globalen AIA-Standards in Bezug auf die Vertraulichkeit einhalten. Namentlich die EU-Mitgliedstaaten haben alle Staaten und Territorien, die sich zur Umsetzung des AIA ab 2016/2017 verpflichtet haben, in ihre Liste aufgenommen (einschliesslich Mexiko, Indien und Argentinien). Zahlreiche EU-Staaten führen überdies alle Signatarstaaten des MCAA in ihrer Liste auf (einschliesslich China, Indonesien und Russland). Durch die Tatsache, dass die „Early Adopters“ bereits Kontodaten gesammelt haben und diese seit 2017 untereinander austauschen, nimmt das globale *Level Playing Field* konk-

ret Gestalt an.“ Dieser Dynamik kann sich deshalb auch die Schweiz nicht einfach entziehen. Wollte sie einzelnen dieser Staaten oder Territorien den Austausch von Daten verweigern, müsste sie triftige Gründe vorbringen.

Vier Gruppen von Partnerstaaten

Was die konkreten Partnerstaaten in dieser Vorlage angeht, handelt es sich bei der ersten Gruppe mit Argentinien, Brasilien, Indien, Mexiko und Südafrika um Mitglieder der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländern (G20). Als solche haben sie Einfluss auf die Ausgestaltung der globalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Staaten, die Entwicklung des internationalen Finanzsystems und die Regulierung der Finanzmärkte. Es ist deshalb dem Bundesrat zuzustimmen, wenn er feststellt: „Es ist deshalb für die Schweiz wichtig, mit diesen Staaten gute politische Beziehungen zu pflegen, zumal auch die wirtschaftlichen Kontakte mit diesen Ländern sehr intensiv sind.“ Argentinien, Brasilien, Indien, Mexiko und Südafrika sind zudem einflussreiche Mitglieder in der AEOI Working Group des Global Forum (Arbeitsgruppe Automatic Exchange of Information), welche die AIA-Länderprüfungen durchführen wird. Auch vor diesem Hintergrund ist die Einführung des AIA mit diesen fünf Staaten angebracht.

Bei der zweiten Gruppe mit Chile, Israel und Neuseeland handelt es sich um Mitgliedstaaten der OECD. Auch hier ist dem Bundesrat beizupflichten, wenn er feststellt: „Es ist für die Schweiz wichtig, dass sie auch diejenigen OECD-Länder in ihr AIA-Netzwerk einbindet, die nicht zur G20 gehören oder EU-Mitglieder sind.“

Bei der Gruppe mit Andorra, Monaco und San Marino handelt es sich um europäische Staaten, die vertraglich eng mit der EU verbunden sind und nebst zahlreichen sektoriellen Abkommen auch bilaterale AIA-Abkommen mit der EU abgeschlossen haben. Bei den Faröer Inseln und Grönland verhält es sich anders: Sie gehören zwar zu Dänemark, sind aber aufgrund eines Sonderstatus nicht Mitglieder der EU. Beide Territorien sind in steuerlichen Belangen autonom und haben sich (obwohl sie nicht Mitglieder des Global Forum sind) als *Early Adopter* zum internationalen AIA-Standard bekannt. Die Schweiz unterhält mit all diesen Staaten und Territorien zwar gute, aber wenig intensive politische Kontakte und die wirtschaftlichen Beziehungen sind von geringer Bedeutung. Dennoch ist die Umsetzung des AIA mit diesen Staaten sinnvoll, weil dadurch das Netz der AIA-Partnerstaaten der Schweiz den europäischen Wirtschaftsraum weitgehend abdeckt und somit gleiche Wettbewerbsbedingungen schafft, was den Schweizer Finanzplatz im gesamteuropäischen Verhältnis stärkt.

Die Auswahl schliesslich der vierten Gruppe mit Barbados, Bermuda, den Britischen Jungferninseln, den Cayman Inseln, Mauritius, den Seychellen, den Turks und Caicos Inseln und Uruguay beruht auf dem Umstand, dass diese Staaten und Territorien aufgrund günstiger Standortfaktoren (stabile, aber flexible Regulierungssysteme und verbrauchsbezogene Steuern bzw. niedrige Steuersätze) über sektoriell bzw. regional bedeutende Finanzplätze verfügen. Es geht daher für die Schweiz in erster Linie darum, auch die Konkurrenzfinanzplätze zur Einhaltung der internationalen Standards zu verpflichten. Was die Territorien Bermuda, die Cayman Inseln und die Turks und Caicos Inseln angeht, kennen diese keine Einkommens-, Gewinn-, Kapital- und Vermögenssteuern, bzw. auf den Britischen Jungferninseln werden diese Steuern faktisch nicht erhoben (Steuersatz null). Diese Territorien haben deshalb von sich aus erklärt, dass sie auf die Reziprozität des AIA verzichten und demgemäss im Anhang A des MCAA als *nicht reziproke Jurisdiktionen* aufzuführen sind. Konkret bedeutet dies, dass die Schweiz keine Informationen über Finanzkonten auf dem Gebiet der Einkommens-, Gewinn-, Kapital- und Vermögenssteuern an diese Territorien liefert, von diesen Territorien aber entsprechende Informationen erhalten wird. Aus diesem Grund ist das im Verhandlungsmandat des Bundesrates festgelegte Kriterium der Vertraulichkeit und Datensicherheit nur von beschränkter Bedeutung, da diese Partnerstaaten und Territorien lediglich Kontodaten von Schweizerbürgern sammeln und an die Schweiz übermittelt werden.

Was die Vertraulichkeit und Datensicherheit in Mauritius, den Seychellen sowie Uruguay angeht, wurde sie vom Expertenpanel des Global Forum als zufriedenstellend beurteilt. Auch das EFD hat die Ergebnisse dieser Evaluation selbst überprüft und als zufriedenstellend beurteilt. Einzig im Fall von Barbados wurde die Datensicherheit vom Expertenpanel des Global Forum als ungenügend beurteilt. Es hat deshalb Barbados einen *Action Plan* auferlegt, der verbindliche Massnahmen vorschreibt. Sofern Barbados keine nachweisbaren Fortschritte in diesen Bereichen erzielt, wird auch die Schweiz eine nicht reziproke Einführung des AIA prüfen, d.h. sie wird zwar Informationen aus Barbados erhalten, aber selbst keine Informationen liefern.

Datenschutz als wesentliches Element

Bereits bei der Einführung des AIA mit einer ersten Reihe von Partnerstaaten im Jahr 2016 sowie bei der Einführung des Informationsaustauschs auf Anfrage mit Brasilien wurden von verschiedener Seite immer wieder Zweifel und Bedenken an der Datensicherheit und am Datenschutz erhoben. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat deutlich gemacht, welchen Wert er in den Verhandlungen auf den korrekten Umgang mit den gelieferten Daten gelegt hat²: „Wenn wir Auskunft ge-

² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=38174#votum19>

ben, dann gewähren wir dabei die Rechtssicherheit, die verhindern soll, dass Daten zu legalen Geldern von einem anderen Staat oder von Personen, die hinter ihm stehen, missbraucht werden können. Das scheint mir ganz wichtig zu sein. ... Die Schweiz ist hier ganz besonders gefordert, einfach weil sie aufgrund der Stabilität, der sicheren Währung immer ein Land sein wird, in das man Gelder bringt. Man vertraut der Schweiz, und dieses Vertrauen dürfen wir nicht missbrauchen, indem wir leichtfertig Auskünfte erteilen oder indem wir zulassen, dass Daten, die wir liefern, missbraucht werden können. ... Konkret heisst das, dass unsere Leute von der Steuerverwaltung und vom Staatssekretariat für internationale Finanzfragen die Verhältnisse vor Ort prüfen. Wir gehen also hin und schauen, wie die gelieferten Daten behandelt und weitergegeben werden. Denn wie ich gesagt habe, wollen wir sicher sein, dass diese Daten nur für den Zweck der allfälligen Besteuerung gebraucht werden können und für nichts anderes. Wir sind in der technischen Umsetzung mehr gefordert als andere Länder. Es ist gut, wenn wir laut und deutlich sagen, dass wir diesem Punkt entsprechende Aufmerksamkeit schenken. Wir wollen in Bezug auf die Verwaltung von Vermögen als verlässliches Land gelten, weil das eine unserer Kernkompetenzen ist. Andere Länder bauen Autos, und wir verwalten Vermögen korrekt und verlässlich. Wir müssen auch bei diesem Austausch schauen, dass das so bleibt. ... Wir gehören nicht zu den Ersten, sondern wir sind eigentlich in einer zweiten Runde (der AIA-Länder). Wenn dieser Informationsaustausch bei uns erfolgt, haben bereits etwa fünfzig andere Länder während eines Jahres einen solchen Austausch gepflegt. Es gibt also erste Erfahrungen. Es gibt für uns erste Hinweise, worauf besonders zu achten ist. ... Insgesamt möchte ich noch einmal betonen, dass wir hier grundsätzlich auf einem richtigen Weg sind. Wir sind ein wichtiger internationaler Finanzplatz, der nach den Regeln funktionieren muss, wie sie weltweit angewandt werden. Wenn wir das nicht machen, bringt das längerfristig und auch schon mittelfristig einen Nachteil für den Wirtschaftsplatz Schweiz. Aber, und das möchte ich noch einmal betonen, wir werden bei der Umsetzung besondere Sorgfalt anwenden müssen, weil wir ja ein Staat sind, der auch langfristig als rechtssicher und verlässlich gelten will.“ Soweit die Ausführungen des Bundesrats, die belegen, welche Bedeutung er dem Datenschutz zumisst.

Im erläuternden Bericht zu dieser Vorlage ist zudem im Detail aufgeführt, welche Massnahmen getroffen werden, um die Vertraulichkeit und Datensicherheit bei der Umsetzung des AIA sicherzustellen. Dazu gehören neben den Prüfungen des Global Forum insbesondere auch jene, die das EFD selbst anstellt, wenn ihm die Rahmenbedingungen eines Partnerstaates zur Vertraulichkeit und Datensicherheit im Steuerbereich als lückenhaft erscheinen. Was die Angemessenheit des Datenschutzniveaus angeht, stützt sich die Schweiz dabei auf die EU-Richtlinie 95/46/EG ab. Zudem hält der Bundesrat in seinen Erläuterungen fest: „Des Weiteren hat der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlich-

keitsbeauftragte (EDÖB) den Informationsaustausch auf Ersuchen auf der Grundlage eines mit dem OECD-Standard konformen Steuerabkommens und des Steueramtshilfegesetzes vom 28. September 2012 (StAhiG) als mit dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz) vereinbar erachtet. Das EFD ist daher der Ansicht, dass sich die Datenschutzaspekte bezüglich des AIA nicht grundsätzlich von denjenigen des Informationsaustauschs auf Ersuchen unterscheiden und die entsprechenden Länderprüfungen des Global Forum somit für die Beurteilung der Vertraulichkeit und Datensicherheit im Hinblick auf den AIA beigezogen werden dürfen.“ Unter diesen Voraussetzungen und unter der Zusicherung, dass bei gravierenden Mängeln die Informationslieferung gestoppt und die Einführung eines nicht reziproken AIA geprüft würde, erachtet die SP Schweiz die Datenschutzanforderungen als angemessen gewährleistet.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung