

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

Per Mail zugestellt an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Basel, 12. Juni 2019
St. 01 | ISP

Stellungnahme: Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes und der Verordnung über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 27. Februar 2019 eröffnete Vernehmlassung zur Änderung der AIA-Rechtsgrundlagen, mit der die Empfehlungen des *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* (Global Forum) umgesetzt werden sollen.

Wir bedanken uns bestens für die Konsultation zu diesem für die Finanzbranche wichtigen Thema. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Anliegen.

Zusammenfassung

- Die Schweizer Banken sind auf Grund ihrer führenden Stellung in der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung vom AIA besonders stark betroffen. Die Sicherstellung «gleich langer Spiesse» ist deshalb von zentraler Bedeutung. Damit einhergehend befürwortet die SBVg strikte internationale Überprüfungsprozesse zur Sicherstellung der flächendeckenden Einhaltung der Bestimmungen des AIA-Standards.
- Die SBVg nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Schweizer AIA-Rechtsgrundlagen durch das Global Forum grundsätzlich für gut und adäquat befunden wurden. Mit dem Umstand, dass nun basierend auf den Empfehlungen des Global Forums punktuelle Anpassungen vorgenommen werden, kann sich die SBVg mit Blick auf die Mechanismen zur Sicherstellung der Integrität des internationalen AIA-Standards abfinden.

- Grundsätzlich ist die SBVg der Ansicht, dass die effektiven Auswirkungen der geplanten Revision aus Sicht der Banken eher geringfügig sind im Vergleich zu den initialen Anstrengungen bei der Einführung des AIA. Auf einzelne punktuelle Anpassungen an den geltenden Prüf-, Melde- und Registrierungspflichten ohne weitreichende Auswirkungen wird in dieser Stellungnahme deshalb nicht weiter eingegangen.
- Die SBVg bedauert jedoch, dass im Rahmen der vorgeschlagenen Änderung der AIA-Rechtsgrundlagen zahlreiche sinnvolle, den Schweizer Rahmenbedingungen entsprechende und keineswegs zur Steuerhinterziehung geeignete Ausnahmeregelungen wegfallen.
 - Für die Banken führt insbesondere die Aufhebung mehrerer Kategorien von ausgenommenen Konten zu einem Mehraufwand, da umfassende Sorgfaltspflichten für Konten angewendet werden müssen, die bis anhin nicht als Finanzkonten im Sinne des AIA galten und somit von den AIA-Bestimmungen gänzlich ausgenommen waren.
 - Ebenfalls mit Bedauern zur Kenntnis genommen wird der Wegfall mehrerer landesstypischer Arten von nicht meldenden Finanzinstituten, namentlich die Ausnahmen für Vereine und Stiftungen.
- Die SBVg begrüsst es ausdrücklich, dass der Vernehmlassungsentwurf die Anwendung der Sorgfaltspflichten für bestehende Konten vorsieht, da dies den Banken den nötigen Spielraum gewährt, die erforderliche Nachdokumentation effizient vorzunehmen.
- Insgesamt kommt die SBVg zum Schluss, dass die Anpassung der AIA-Rechtsgrundlagen gemäss Vernehmlassungsentwurf grundsätzlich opportun ist. Das Risiko, bei Nichtbeachtung der Empfehlungen des Global Forum auf einer schwarzen Liste zu landen, würde die grossen Anstrengungen des Finanzplatzes Schweiz bei der Umsetzung des AIA unnötig gefährden.

1. Hintergrund

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. Damit alle relevanten Finanzzentren den gleichen Standard umsetzen und «gleich lange Spiesse» sichergestellt sind, ist ein strenger internationaler Prüfmechanismus erforderlich. Die SBVg begrüsst deshalb im Grundsatz die Arbeiten des Global Forums zur Sicherstellung der Integrität des internationalen OECD-Standards (dem Common Reporting Standard, bzw. CRS).

Zu diesem Zweck überprüft das Global Forum wie beim Informationsaustausch auf Ersuchen die innerstaatliche Umsetzung des AIA-Standards mittels Länderüberprüfungen (Peer Reviews), wobei die eigentlichen Länderüberprüfungen zum AIA erst im Jahr 2020 beginnen werden. Um die Integrität des AIA-Standards jedoch bereits von Beginn weg sicherzustellen, werden seit 2017 zentrale Elemente des Standards in einem stufenweisen Verfahren vorgeprüft.

Im Rahmen der Evaluation der schweizerischen Rechtsgrundlagen für den AIA wurden namentlich das Bundesgesetz und die Verordnung zum AIA sowie partiell die dazugehörige Wegleitung der ESTV überprüft. Das Global Forum sprach danach Empfehlungen aus, welche in der aktuellen Vernehmlassungsvorlage mündeten.

2. Inhalt der Vorlage

Die SBVg nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Schweizer AIA-Rechtsgrundlagen der Prüfung durch das Global Forum grösstenteils standgehalten haben und grundsätzlich für gut und adäquat befunden wurden. Ebenfalls bleiben zahlreiche lokale Ausnahmen von der Prüf- und Meldepflicht bestehen, die für eine praktikable Umsetzung des AIA in der Schweiz unerlässlich sind (bspw. Vorsorgekonten und Konten von Stockwerkeigentümergeinschaften).

Gleichwohl ist das Global Forum in seiner Prüfung zum Schluss gekommen, dass die schweizerischen Rechtsgrundlagen nicht in allen Punkten im Einklang mit den Vorgaben des CRS stehen und hat daher entsprechende Empfehlungen formuliert, wie diese Abweichungen behoben werden sollten. Im hier diskutierten Vernehmlassungsentwurf wird entsprechend den Empfehlungen die punktuelle Revision des AIA-Gesetzes und der AIA-Verordnung vorgeschlagen.

Grundsätzlich ist die SBVg der Ansicht, dass die konkreten Auswirkungen der geplanten Revision aus Sicht der Banken eher geringfügig sind, insbesondere im Vergleich mit den initialen Anstrengungen bei der Einführung des AIA. So sieht die Vorlage punktuelle Anpassungen an den geltenden Prüf-, Melde- und Registrierungspflichten vor, auf die in dieser Stellungnahme nicht weiter eingegangen wird. Zudem begrüsst es die SBVg, dass die Vernehmlassungsvorlage zahlreiche kleinere Anpassungen des AIA-Gesetzes und der AIA-Verordnung beinhaltet, insbesondere zur Sicherstellung der Konsistenz mit der französischsprachigen Fassung.

Die SBVg möchte sich nachfolgend zu einigen konkreten Aspekten der Vernehmlassungsvorlage näher äussern, die für die Bankenbranche von zentraler Bedeutung sind:

- **Aufhebung gewisser Kategorien von ausgenommenen Konten**

Die Aufhebung zahlreicher Kategorien von ausgenommenen Konten wird bedauert, insbesondere weil sie dem formalistischen Ansatz der Prüfung durch das Global Forum geschuldet ist. Dass einzelne Ausnahmen der Prüfung nicht standhielten, obwohl sich die beanstandeten Konten in keiner Weise zur Steuerhinterziehung eignen, liegt einzig und

allein daran, dass diese Konten keiner der im CRS definierten Kategorien vollumfänglich entsprechen.

Insbesondere der Wegfall der Ausnahmen für Konten von Vereinen und Stiftungen wird für die Banken zu einem zusätzlichen Dokumentationsaufwand für die vormals ausgenommenen Konten führen. Die SBVg begrüsst deshalb die im Vernehmlassungsvorschlag vorgesehene Anwendung der Sorgfaltspflichten für bestehende Konten. Die hierfür geltenden Bestimmungen geben den Banken einen gewissen Spielraum, um die erforderliche Nachdokumentation möglichst effizient vorzunehmen.

- **Aufhebung einzelner Kategorien von nicht meldenden Finanzinstituten**

Die SBVg bedauert ebenfalls den Wegfall mehrerer Kategorien von nicht meldenden Finanzinstituten, auf Grund ihrer grossen Anzahl wiederum insbesondere für Vereine und Stiftungen. Wie bezüglich der wegfallenden ausgenommenen Konten beanstandet das Global Forum auch hier, dass Schweizer Vereine und Stiftungen keiner der im CRS definierten Kategorien vollumfänglich entsprechen. Diese Argumentation mag streng formal betrachtet stimmen, steht jedoch im Widerspruch zu einer entsprechenden Ausnahmeregelung für gemeinnützige und steuerbefreite Einrichtungen unter dem FATCA-Regime, auf dem der AIA von der Methodologie und vom Sinn und Zweck her basiert.

Insbesondere gewisse gemeinnützige Stiftungen, welche ihr Vermögen durch eine Bank aktiv verwalten lassen, hätten nach dem Wegfall der entsprechenden Ausnahmeregelung unter Umständen eigene Registrierungs-, Sorgfalts- und Meldepflichten zu erfüllen. Um die umfassenden Meldepflichten nicht selbst übernehmen zu müssen, könnten die Delegation der Vermögensverwaltung an Drittpartei, in der Regel die Banken, an Attraktivität verlieren. Auch wenn die unmittelbaren Auswirkungen nicht die kontoführenden Banken sondern die entsprechenden Stiftungen betreffen, so ist zu erwarten, dass die Streichung dieser Ausnahmebestimmung einen Einfluss auf die Art und Weise haben wird, wie die Stiftungen ihr Vermögen verwalten (lassen), was wiederum einen Einfluss auf das Bankengeschäft hat.

Im Rahmen der Anpassungen fallen somit einige sinnvolle, den Schweizer Rahmenbedingungen entsprechende Ausnahmeregelungen weg. Obwohl die SBVg dies bedauert, erachten wir es grundsätzlich nicht als sinnvoll, auf Ausnahmeregelungen zu beharren, soweit sie nicht mit vertretbarer Sicherheit im Einklang stehen mit der international anerkannten Interpretation des AIA-Standards und deshalb stets auf wackligen Beinen stehen würden. Im Sinne einer Standortbestimmung regt die SBVg dennoch an, dass die Bundesbehörden erneut sondieren, ob eine Ausnahmekategorie für gemeinnützige und steuerbefreite Einrichtungen beibehalten werden kann. Dabei wäre insbesondere von Interesse, wie andere Staaten derartige Rechtsträger für Zwecke des AIA behandeln.

Generell könnte der Wegfall zahlreicher Kategorien von nicht meldenden Finanzinstituten seitens der Bankkunden zu vermehrten Rückfragen führen, was für die Banken einen nicht zu unterschätzenden Mehraufwand in der Kundeninteraktion bedeuten würde. Die SBVg bittet deshalb die Bundesbehörden, die betroffenen Kategorien von Rechtsträgern via die relevanten Verbände umfassend über die relevanten Änderungen zu informieren und praxisnahe Handlungsanweisungen bereitzustellen, beispielsweise in Form eines standardisierten Schreibens der Bundesbehörden, welches den betroffenen Vereinen und Stiftungen abgegeben werden kann.

- **Kapitaleinzahlungskonten**

Der Wegfall der generellen Ausnahme für Kapitaleinzahlungskonten ist in der Praxis mit einem Mehraufwand verbunden und wird deshalb ausdrücklich bedauert. Im Sinne einer Standortbestimmung regt die SBVg deshalb an, dass die Bundesbehörden in Erfahrung bringen, wie andere Staaten diese Art von Konten für AIA-Zwecke behandeln. Insbesondere die erforderliche Überwachung der 90-Tages-Frist stellt die Banken vor grosse operationelle Herausforderungen. Die Frist ist in der Praxis zu kurz, da Kapitaleinzahlungskonten oft länger als 90 Tage aktiv sind angesichts der Dauer und Komplexität des für die Gründung eines Unternehmens erforderlichen Prozesses. Die SBVg würde deshalb eine Verlängerung der anwendbaren Frist von 90 auf mindestens 180 Tage im geänderten Art. 9 Bst. d der AIAV begrüßen. Weiter fordert die SBVg von den Bundesbehörden, die Branche dabei zu unterstützen, praxistaugliche Lösungen zur Umsetzung dieser neuen Bestimmung auszuarbeiten, insbesondere die Handhabung der Konten nach Ablauf der Ausnahmefrist. Dies könnte beispielsweise im Rahmen des AIA-Qualifikationsgremiums geschehen.

3. Abschliessende Beurteilung

Die Revision der AIA-Rechtsgrundlagen ist gemäss Einschätzung des SIF erforderlich, damit die Schweiz in der umfassenden Länderüberprüfung im Jahr 2020 keine ungenügende Note erhält. Die Benotung des Global Forums ist eines der Kriterien, anhand dessen beurteilt wird, ob ein Staat in Bezug auf Steuertransparenz als nicht kooperativ gilt und somit Gefahr läuft, allenfalls auf einer Negativliste der EU, G20 oder der OECD aufgeführt zu werden.

Seitens der Schweizer Behörden wurde deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Spielraum bei der Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum gering ist. Mit der vorgeschlagenen Revision der AIA-Rechtsgrundlagen gemäss Vernehmlassungsentwurf sollten die Empfehlungen jedoch in ausreichendem Mass umgesetzt sein, um keine ungenügende Note zu erhalten. Die SBVg unterstützt unter diesen Umständen die Vernehmlassungsvorlage unter Einbezug der in dieser Stellungnahme ausgeführten Anmerkungen.

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



Rolf Brüggemann

Leiter Tax, Legal & Compliance und Regulatory



Petrit Ismajli

Leiter Abteilung Tax