
Bericht der Expertengruppe „Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie“

Regulatorische Herausforderungen für die grenzüberschreitende Schweizer Vermögensverwaltung und strategische Optionen

6. Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Kapitel 1: AUSGANGSLAGE	6
1.1 Fokus des Berichtes	6
1.1.1 Auftrag	6
1.1.2 Konzentration auf die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung	6
1.2 Die aktuellen Strategien	7
1.2.1 Attraktive Rahmenbedingungen zunehmend unter Druck	7
1.2.2 Internationale Quellensteuerabkommen und der Schutz des Bankgeheimnisses	7
1.2.3 Gleichwertige Regulierung und der Marktzugang, insbesondere zum EU-Markt	9
1.3 Vorgehen und Aufbau des Berichts	10
Kapitel 2: GRUNDLAGEN	11
2.1 Internationaler Informationsaustausch von Bankkundendaten im Steuerbereich	11
2.1.1 Formen des Informationsaustauschs	11
2.1.2 Übersicht zur gegenwärtigen Praxis und Ausblick	14
2.1.3 Auswirkungen eines erweiterten Informationsaustauschs auf die Privatsphäre der Bankkunden (Bankgeheimnis)	17
2.2 Internationaler Marktzutritt für die Schweizer Vermögensverwaltung	20
2.2.1 Heutige Situation für den internationalen Marktzutritt der Vermögensverwaltung mit Fokus auf die EU	20
2.2.2 Veränderungen für den Marktzutritt für Vermögensverwaltung in die EU durch MiFID II	23
Kapitel 3: STRATEGIEN	26
3.1 Strategieoptionen im Bereich internationale Steuerfragen	26
3.1.1 Ziele einer allfälligen Strategieanpassung	26
3.1.2 Lösungsansätze für die Vergangenheitsproblematik	30
3.1.3 Die vier Strategieoptionen	31
3.2 Beurteilung von Strategieoptionen im Bereich internationale Steuerfragen	37
3.2.1 Option 1: „Status quo plus“	37
3.2.2 Option 2: „Globales level playing field“ (AIA, wenn globaler Standard)	39
3.2.3 Option 3: AIA mit einzelnen OECD-Staaten heute (Wahlmöglichkeit AIA/IQA)	41
3.2.4 Option 4: AIA mit der gesamten EU	43
3.2.5 Effekte der Optionen auf die erweiterten Sorgfaltspflichten (Weissgeldstrategie)	44
3.2.6 Beurteilung der Lösungen für die Vergangenheitsproblematik	45
3.2.7 Stossrichtungen für die Mitarbeit an der internationalen Entwicklung des AIA	46
3.3 Strategieoptionen im Bereich Marktzugang für die Vermögensverwaltung in die EU	46
3.3.1 Option A: Punktuelle Verbesserung bei Einzelstaaten	46
3.3.2 Option B: Diskriminierungsfreier Marktzugang für Drittstaaten bei MiFID II	47
3.3.3 Option C: Umfassendes Dienstleistungsabkommen	49

Kapitel 4: EMPFEHLUNGEN.....	52
4.1 Grundsätzliche Philosophie der empfohlenen Gesamtstrategie.....	52
4.2 Kernpunkte des Strategievorschlags.....	52
4.3 Ausführlichere Darstellung des Strategievorschlags.....	53
Anhang 1: Mitglieder der Expertengruppe.....	56
Anhang 2: Ländervergleich.....	57

Zusammenfassung

Die Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Schweizer Vermögensverwaltung sind in den letzten Jahren zunehmend raschen Änderungen unterworfen. Dies betrifft in erster Linie die Frage, wie die Steuerkonformität ausländischer Kunden gesichert werden kann. Aber auch der Marktzutritt, insbesondere auf den EU-Märkten, könnte durch verschiedene Regulierungsinitiativen zunehmend gefährdet sein. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen konzentrierte die im Dezember 2012 eingesetzte Expertengruppe „Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie“ ihre bisherigen Arbeiten auf die Analyse dieser Thematik. Der vorliegende Bericht zuhanden der Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements analysiert die Situation, diskutiert verschiedene Strategieoptionen und leitet Empfehlungen ab, in welche Richtung die Strategie angepasst werden könnte.

Kapitel 1 AUSGANGSLAGE stellt die heutigen Strategien in diesen Bereichen dar. In der Steuerfrage besteht sie neben einer standardkonformen Amts- und Rechtshilfe darin, die korrekte Besteuerung ausländischer Bankkunden Schweizer Banken mit einer abgeltenden Quellensteuer (IQA) zu sichern. Im Gegensatz zum automatischen Informationsaustausch (AIA) fließen hier nicht Daten, sondern direkt Gelder an die ausländischen Steuerbehörden. Beim Marktzutritt vor allem gegenüber der EU zielt die aktuelle Strategie primär darauf ab, mit möglichst gleichwertigen Regulierungen den Zugang zu den ausländischen Märkten zu sichern.

Kapitel 2 GRUNDLAGEN liefert Informationen zu den Konzepten, die bei der Analyse der Strategien eine wichtige Rolle spielen. Insbesondere wird genauer erläutert, welche Formen des Informationsaustauschs denkbar sind und in der Praxis zur Anwendung kommen. Dabei wird der Umfang der Informationen (geht es nur um aggregierte oder detaillierte Informationen?) von der Art der Informationslieferung (über Anfragen oder automatisch?) unterschieden. Eine wichtige Schlussfolgerung dieser Analyse ist, dass die genaue Bedeutung des Schlagworts „automatischer Informationsaustausch“ in der globalen Umsetzung bisher relativ unklar ist; das „automatisch“ bezieht sich nämlich nur auf die Art der Übermittlung. Es ist momentan offen, welchen Umfang diese Informationslieferung im entstehenden globalen Standard haben wird. Im Bereich des Marktzugangs wird die heutige Situation dargestellt und dann vor allem auf die aktuellen, potentiell weitgehenden Anpassungen in der EU-Regulierung eingegangen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die noch nicht endgültig festgelegte Ausgestaltung der Drittstaatenregelung von MiFID II (Market in Financial Instruments Directive II), die unter Umständen den Marktzugang für Schweizer Vermögensverwalter sehr stark verschlechtern kann.

Kapitel 3 STRATEGIEN präsentiert und analysiert verschiedene Varianten, wie die Finanzmarktstrategie auf die Herausforderungen reagieren könnte. In der Steuerfrage ist in den letzten Monaten eine starke Tendenz in Richtung AIA als zukünftiger globaler Standard festzustellen. Dies wirft die Frage auf, ob und gegebenenfalls in welcher Art die Schweiz ihre Strategie in Zukunft auf eine Einführung des AIAs ausrichten soll. Dies nicht weil der heutige IQA-Ansatz weniger effizient wäre, sondern weil die mangelnde internationale Akzeptanz dieses Ansatzes die Entwicklungsmöglichkeiten der Schweizer Vermögensverwaltung immer stärker zu beeinträchtigen droht. Die hier diskutierten vier alternativen Strategieoptionen unterscheiden sich insbesondere darin, ob und gegebenenfalls wie, mit welchen Ländern und in welchem Zeitpunkt die Schweiz den Übergang zum AIA anbietet. Die Optionen werden jeweils darauf hin analysiert, inwiefern sie die internationale Akzeptanz verbessern könnten, wie die zu erwartenden Effekte auf das Wertschöpfungspotential sind und welche Umset-

zungskosten für Unternehmen und Behörden anfallen. Im Bereich des Marktzutritts in der EU werden drei unterschiedlich weitgehende strategische Stossrichtungen unterschieden und beurteilt. Erstens der Versuch über Abkommen mit einzelnen EU-Mitgliedsstaaten punktuelle Verbesserungen beim Marktzutritt zu erhalten; dies ist allerdings nur in den stark schwindenden Bereichen möglich, in denen es keine übergeordneten EU-Regulierungen gibt. Zweitens das Bemühen, das Drittstaatenregime der im Umsetzung begriffenen Revision von MiFID möglichst so auszugestalten, dass sich der Marktzutritt für Schweizer Vermögensverwalter nicht verschlechtert. Drittens – und wesentlich weitergehend – der Abschluss eines Dienstleistungsabkommens mit der EU, welches den Schweizer Finanzinstituten den vollen Zutritt zum Binnenmarkt bieten würde.

Kapitel 4 EMPFEHLUNGEN präsentiert auf Basis der Analysen des Berichtes einen Vorschlag, wie die Finanzmarktstrategie im Bereich der Rahmenbedingungen für das internationale Vermögensverwaltungsgeschäft angepasst werden könnten. Diese Strategie enthält die folgenden fünf wesentlichen Elemente:

- Die Schweiz akzeptiert, dass der AIA in Zukunft der globale Standard für die Sicherung der Steuerkonformität ausländischer Vermögensverwaltungskunden sein dürfte und arbeitet nicht mehr aktiv daran, den IQA-Ansatz als Standard zu etablieren. Die Schweiz ist jedoch weiterhin bereit, mit interessierten Staaten standardisierte IQAs abzuschliessen.
- Ab sofort arbeitet die Schweiz im Rahmen der OECD aktiv an der Entwicklung eines globalen AIA-Standards mit, der alle Rechtsformen einschliesslich Trusts und Sitzgesellschaften umfasst und hohen Ansprüchen an die Einhaltung des Spezialitätsprinzips und des Datenschutzes genügt. Dieser soll in den wichtigsten Finanzplätzen zur Anwendung gelangen.
- Die Schweiz setzt mit hoher Dringlichkeit die internationalen Vorgaben des Global Forums der OECD um. Sie schafft die Voraussetzungen dafür, im Herbst 2013 zur zweiten Phase der Überprüfung durch das Global Forum zugelassen zu werden. Zudem unterzeichnet und ratifiziert sie die Amtshilfekonvention des Europarates.
- Gegenüber der EU wird die Bedeutung einer MiFID II-Drittstaatenregelung betont, die den heutigen Marktzugang sicherstellt, und mit den wichtigsten EU-Mitgliedsstaaten wird mit Nachdruck eine faire Vergangenheitsregelung angestrebt.
- Falls von Seiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten diesen beiden Anliegen entsprochen werden kann, ist die Schweiz bereit, bei den Verhandlungen über die Erweiterung des Zinsbesteuerungsabkommens direkt den AIA anzubieten, auch wenn dieser noch nicht globaler Standard ist.

Die ersten vier dieser fünf Punkte werden von der Expertengruppe einstimmig und der letzte Punkt mit grosser Mehrheit empfohlen. Eine Minderheit der Expertengruppe möchte – was den letzten Punkt betrifft – zuerst gemeinsam mit der EU einen globalen AIA-Standard vortreiben und ihn erst, wenn das erreicht ist, auch bei der Umsetzung der erweiterten Zinsbesteuerung zur Anwendung bringen.

Kapitel 1: AUSGANGSLAGE

1.1 Fokus des Berichtes

1.1.1 Auftrag

Am 14. Dezember 2012 setzte die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD die unabhängige Expertengruppe „Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie“ mit dem Auftrag ein, Grundlagen zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie des Bundesrates zu erarbeiten. Der Vorsteherin des EFD sollten dabei zuhanden des Bundesrates Vorschläge sowie Handlungsempfehlungen unterbreitet werden. In der Einsetzungsverfügung ist zudem festgehalten, dass die Expertengruppe ihre Aufgabe unabhängig und losgelöst vom Tagesgeschäft wahrnehmen und sich mit strategischen Grundsatzfragen befassen soll. Die Vorschläge haben sich am übergeordneten Ziel eines wettbewerbsfähigen, stabilen und integrierten Finanzplatzes zu orientieren. Die Mitglieder der Expertengruppe sind im Anhang 1 aufgeführt.

1.1.2 Konzentration auf die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung

Ausgangspunkt für die Expertengruppe ist die bestehende Finanzmarktstrategie, die der Bundesrat mit dem Bericht „Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik“ (als Antwort auf ein Postulat Graber) Ende 2009 festgelegt und mit dem „Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes“ vom Dezember 2012 aktualisiert und bestätigt hat. Diese Dokumente bieten eine Gesamtsicht der Stossrichtungen zu allen relevanten Aspekten der Finanzmarktpolitik.

Als die Expertengruppe im Dezember 2012 ihre Arbeit aufnahm, zeichneten sich bei den Rahmenbedingungen für das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft zunehmende Erschwernisse ab. Der Widerstand des deutschen Bundesrates liess vermuten, dass Deutschland das Quellensteuerabkommen schliesslich ablehnen würde. Gleichzeitig mehrten sich die Signale, dass mit Luxemburg eines der beiden EU-Länder, das noch auf Quellensteuermodelle baute, den Widerstand gegen den automatischen Informationsaustausch aufgeben könnte. Da zudem mit einem restriktiven Drittstaatenregime die Revision von MiFID II¹ den Marktzutritt in die EU substantiell zu erschweren drohte, war klar, dass bei den Rahmenbedingungen des grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäfts eindeutig der grösste und insbesondere dringlichste Bedarf für eine Strategieüberprüfung bestand.

Dieses Geschäft ist für den Schweizer Finanzplatz heute von grosser Bedeutung. Schweizer Finanzinstitute verwalteten gemäss einer neueren Untersuchung² im Jahre 2011 ausländische Vermögen im Werte von rund 2.1 Billionen US-Dollar, was einem globalen Marktanteil von 30% entspricht. Damit ist die Schweiz mit Abstand der grösste Standort für die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung. Auch wenn der Schweizer Finanzplatz global ausgerichtet ist und die Bedeutung anderer Märkte deutlich zunimmt, stammt immer noch beinahe die Hälfte der verwalteten Vermögen aus Westeuropa; die Rahmenbedingungen für dieses Geschäft in den EU-Ländern sind also von besonderer Bedeutung.

¹ Markets in Financial Instruments Directive, MiFID (deutsch: Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente)

² The Boston Consulting Group (BCG), Global Wealth Market-Sizing Database 2012.

Vor diesem Hintergrund konzentrierten sich die bisherigen Arbeiten der Gruppe und damit dieser Bericht darauf, die Herausforderungen für das grenzüberschreitende Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäft mit speziellem Fokus auf die EU zu analysieren, die Strategien in diesem Bereich zu überprüfen und denkbare Optionen für eine allfällige Strategieanpassung abzuleiten.

1.2 Die aktuellen Strategien

1.2.1 Attraktive Rahmenbedingungen zunehmend unter Druck

Die Schweizer Wirtschaftspolitik zielt generell darauf ab, ihren Unternehmen im internationalen Vergleich möglichst gute Rahmenbedingungen zu bieten. Gerade für das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft hat sich dabei die Schweizer Kombination von Rahmenbedingungen als so attraktiv erwiesen, dass daraus die heutige ausserordentliche Stellung des Finanzplatzes Schweiz in diesem Bereich resultierte.

Von grosser Bedeutung ist dabei zunächst einmal das stabile makroökonomische Umfeld, das eine eigene, stabile Währung mit einem im internationalen Vergleich ausserordentlich soliden staatlichen Haushalt kombiniert. Die Kontinuität und Berechenbarkeit wird zudem durch die grosse politische Stabilität und das hohe Niveau an Rechtssicherheit unterstrichen. Dieser Stabilitätsbonus macht gemeinsam mit dem über das Bankgeheimnis besonders gut ausgebauten Schutz der Privatsphäre die Schweiz zu einem bevorzugten Ort für die Anlage von Vermögen. Entsprechend hoch ist die internationale Nachfrage nach schweizerischen Vermögensverwaltungsdienstleistungen (vgl. Ziffer 1.1.2, oben). Hinzu kommt, dass die Schweiz den Anbietern dieser Dienstleistungen hervorragende Rahmenbedingungen bietet. Die Ausbildung ist gut und hat eine lange Tradition gerade in der Vermögensverwaltung. Der Arbeitsmarkt ist flexibel, die Steuerbelastung vernünftig und die Infrastruktur von hoher Qualität. Gerade auch die eindrückliche Präsenz ausländischer Finanzinstitute in der Schweiz manifestiert diese Vorteile des Standortes.³

Diese erfolgreiche Kombination von Standortfaktoren ist in den letzten Jahren unter Druck gekommen. Das betrifft weniger die allgemeinen Rahmenbedingungen wie etwa die makroökonomische Stabilität oder den effizienten Arbeitsmarkt. Vielmehr sind es gewisse für den Export von Vermögensverwaltungsdienstleistungen spezifische Faktoren, nämlich die Ausgestaltung des Bankgeheimnisses einerseits und der Marktzugang für diese Dienstleistungen v.a. in der EU andererseits.

Die Schweiz hat mit ihrer Finanzmarktpolitik deshalb in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen und Strategien entwickelt, um diese spezifischen Herausforderungen zu meistern. Als Grundlage für die Diskussion um eine allfällige Anpassung dieser Strategien sollen diese im Folgenden kurz dargestellt werden.

1.2.2 Internationale Quellensteuerabkommen und der Schutz des Bankgeheimnisses

Zur Förderung der internationalen steuerlichen Compliance hat die Schweiz ein Konzept entwickelt, das die Erhebung von Steuern auf den Konten ausländischer Kunden in der

³ So sind von den insgesamt 312 Banken (2011) 32 Filialen ausländischer Banken und 116 ausländisch beherrscht (vgl. Kennzahlen zum Finanzstandort Schweiz 2013: <http://www.sif.admin.ch/>)

Schweiz ermöglicht, ohne die Identität des Kontoinhabers offen legen zu müssen.⁴ Kern ist dabei eine abgeltende Quellensteuer, die es erlaubt, dass die Bank den ausländischen Behörden (über die Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV) nicht Informationen liefert, sondern direkt an der Quelle erhobene Steuergelder. Mit diesem Konzept sollen nicht nur zukünftige Steuerschulden beglichen werden, sondern auch vergangene aus in der Schweiz liegenden, bisher unversteuerten Vermögen.⁵

Diese aktuelle Strategie basiert auf zwei Ebenen. Die erste befasst sich mit der Regularisierung der Vergangenheit, die im Rahmen internationaler Quellensteuerabkommen erfolgen soll. Personen mit Wohnsitz in einem Partnerstaat können ihre bestehenden Bankguthaben in der Schweiz nachversteuern, indem sie entweder eine einmalige abgeltende Steuerzahlung leisten oder ihre Konten offenlegen. Für die Zukunft stellen – auf einer zweiten Ebene – die abgeltende Quellensteuer, die Amts- und Rechtshilfe nach internationalem Standard und zusätzliche Sorgfaltspflichten das Dispositiv im Steuerbereich dar. Da die Erfüllung der Steuerpflicht auch ohne Offenlegung der Kundinnen und Kunden sichergestellt ist, wird damit ihre Privatsphäre weitgehend geschützt:

Abgeltende Quellensteuer: Die Quellensteuerabkommen sehen die Erhebung einer abgeltenden Quellensteuer auf Kapitalerträgen und -gewinnen vor, nach deren Bezahlung die Steuerpflicht gegenüber dem Wohnsitzstaat erfüllt ist. Der Steuersatz und die Bemessungsgrundlage entsprechen weitgehend jenen der Partnerstaaten. Die betroffenen Steuerpflichtigen können anstelle der Quellensteuer von der Möglichkeit der Meldung ihrer Erträge und Gewinne an ihre Finanzbehörden Gebrauch machen.

Verbesserte Amts- und Rechtshilfe: Die Amtshilfe in Steuersachen wird gemäss internationalem Standard ausgebaut und die entsprechenden Amtshilfebestimmungen in bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) revidiert bzw. in neue DBA übernommen. Gemäss einem 2012 in die Vernehmlassung geschickten Entwurf soll künftig auch die Rechtshilfe nicht nur auf Abgabebetrag beschränkt, sondern auch bei Steuerhinterziehung möglich sein und zwar gegenüber jenen Staaten, mit denen die Schweiz entweder ein DBA nach OECD-Musterabkommen abgeschlossen hat oder gegenüber Vertragsstaaten der einschlägigen Zusatzprotokolle des Europarates.^{6,7} Gemäss Peer Review des Global Forum hat die Schweiz in folgenden Bereichen die internationalen Standards nicht oder nur teilweise erfüllt: Übermittlung von Daten in der Steueramtshilfe in Ausnahmefällen, Identifikation von Eigentümern bei Inhaberpapieren und Vorweisung einer genügenden Anzahl DBA nach Art. 26 des OECD-Musterabkommens. Um zur zweiten Peer Review-Phase zugelassen zu werden, muss einer dieser Bereiche vollständig erfüllt sein (vgl. 3.1.3.1).

Sorgfaltspflichten: Finanzintermediäre sollen bei der Annahme von Neugeldern und der Verwaltung von bestehende Vermögen steuerlichen Aspekten vermehrt Rechnung tragen. Der Umfang der Prüfung richtet sich analog den Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung von Geldwä-

⁴ Dieses Konzept ergänzt das Zinsbesteuerungsabkommen und das Betrugsbekämpfungsabkommen mit der EU sowie die Übernahme der OECD-Standards bei der Amtshilfe im Steuerbereich, welche zur Revision zahlreicher Doppelbesteuerungsabkommen geführt hat.

⁵ Siehe hierzu auch das Faktenblatt „Die Finanzmarktpolitik des Bundes“ vom Dezember 2012; www.sif.admin.ch

⁶ Dieses Projekt bleibt gestützt auf die in der Vernehmlassung erhobene Kritik insbesondere seitens vieler Kantone vorderhand sistiert, bis das weitere Vorgehen betreffend revidiertem Steuerstrafrecht einerseits und Umsetzung der GAFI-Empfehlungen betreffend Geldwäscherei (Sorgfaltspflichten der Banken) andererseits definitiv feststeht.

⁷ Bei den erwähnten Zusatzprotokollen des Europarates handelt es sich um das zweite Zusatzprotokoll vom 17. März 1978 zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen und um das Zusatzprotokoll vom 17. März 1978 zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen.

scherei und Terrorismusfinanzierung nach dem Risiko, das die Vertragspartei in Bezug auf ein fehlendes steuerkonformes Verhalten darstellt.⁸ Zudem ist dabei neu der qualifizierte Steuerbetrug bei direkten Steuern als Vortat zur Geldwäscherei zu behandeln.⁹

1.2.3 Gleichwertige Regulierung und der Marktzugang, insbesondere zum EU-Markt

Als Reaktion auf die schwere Finanzkrise ist weltweit eine deutliche Verschärfung der Finanzmarktregulierung zu beobachten. Dabei besteht die Gefahr, dass gewisse dieser Anpassungen – womöglich als unbeabsichtigter Nebeneffekt – protektionistische Auswirkungen haben. Für die Schweiz als global ausgerichteter Finanzplatz gehört es zu den zentralen Punkten der Finanzmarktstrategie, solchen Abschottungstendenzen mit Nachdruck entgegenzuwirken. Dies gilt in besonderem Masse für die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung, in der die Schweiz auf global möglichst offene Märkte angewiesen ist.

Mit der Regulierungsoffensive im Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen verändern sich in der EU – unserem nach wie vor mit Abstand wichtigsten Exportmarkt – die Rahmenbedingungen derzeit besonders rasch und weitgehend. Um den Zugang zu diesem Kernmarkt für Schweizer Vermögensverwaltungsdienstleistungen offen zu halten, bemüht sich die Schweizer Wirtschaftspolitik um gleichwertige Regulierung und Aufsicht in diesem Bereich.

Mit der seit 2008 initiierten Revision der EU-Finanzmarktregulierung soll die Stabilität und Transparenz der Märkte erhöht und die Harmonisierung des EU-Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen massgeblich vorangetrieben werden. Ziel ist ein integrierter europäischer Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen, in dem Finanzdienste auch über die Grenzen der einzelnen Mitgliedstaaten des EU-Raumes hinweg erbracht werden können. Dadurch soll der freie Verkehr von Kapital und Finanzdienstleistungen gesichert werden. Ein Element dabei ist die Schaffung einheitlicher Marktzutrittsbestimmungen für Drittstaaten. Damit sollen die derzeit noch sehr fragmentierten nationalen Marktzutrittsvorschriften überwunden und identische Wettbewerbsbedingungen für alle ausländischen Finanzdienstleistungsakteure im EU-Raum geschaffen werden.

Die in diesem Kontext geforderte Äquivalenz der Regulierung und Aufsicht stellt die Schweiz vor Herausforderungen. Nur falls künftig die Voraussetzungen des Drittstaatenregimes der spezifischen EU-Regulierung erfüllt sind, haben Schweizer Finanzintermediäre Zugang zum EU-Finanzmarkt für diejenigen Dienstleistungen, die von der entsprechenden Regulierung erfasst sind.

Problematisch dabei ist insbesondere die Tatsache, dass mangels einheitlicher Massstäbe zur Beurteilung der Äquivalenz durch die EU-Behörden eine erhebliche Rechtsunsicherheit für die Schweiz darüber besteht, ob ihre Regulierung und Aufsicht im Finanzbereich als gleichwertig beurteilt wird. Derzeit ist nach wie vor unklar, ob die EU eine Gesamtbetrachtung vornehmen wird, wonach sich die ausländische Regulierung insgesamt auf dem Niveau der EU befinden muss, oder ob in Bezug auf bestimmte Einzelkriterien mindestens das Regulierungsniveau der EU erreicht sein muss.

Die Klärung dieser Frage ist insbesondere zentral mit Blick auf Schweizer Regulierungsprojekte (z.B. revidiertes Kollektivanlagengesetz, Finanzdienstleistungsgesetz, Finanzinfrastrukturgesetz), da bei diesen die Äquivalenzanerkennung durch die EU von besonderem Interesse ist.

⁸ http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2331/GwG_Entwurf_de.pdf;

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/02692/index.html?lang=de>

⁹ http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2309/GAFI-2012_Entwurf-BG_de.pdf

Um rasch und adäquat auf neue EU-Regulierungen reagieren zu können und insbesondere potentielle Risiken im Zusammenhang mit dem Marktzutritt zu erkennen, ist es besonders wichtig, frühzeitig über Entwicklungen informiert zu sein. Vor diesem Hintergrund sind die Bundesbehörden bestrebt, mit den EU-Regulierungsbehörden einen möglichst engen Kontakt und Austausch zu pflegen. Das EFD/SIF hat im Frühjahr 2012 mit der EU-Kommission einen regelmässigen Dialog über regulatorische Fragen begonnen. Dieser neu etablierte, institutionalisierte Kontakt mit der zuständigen Generaldirektion („Binnenmarkt und Dienstleistungen“) bietet der Schweiz die Möglichkeit, aus erster Hand über bevorstehende Entwicklungen informiert zu werden und damit rechtzeitig allfälligen Handlungsbedarf zu erkennen. Der Dialog bietet die Basis für Interventionen der Schweiz bei der EU-Kommission oder einzelnen Mitgliedstaaten. Fragen des Marktzutritts standen bisher dabei im Vordergrund.¹⁰

1.3 Vorgehen und Aufbau des Berichts

Zur Erarbeitung der Grundlagen für diesen Bericht führte die Expertengruppe insgesamt fünf Sitzungen durch. Zudem wurden zu den zentralen Fragestellungen zwei Hearings mit Spitzenvertretern der Wirtschaft durchgeführt. Dazu gehörten Vertreter der Schweizerischen Bankiervereinigung, der Grossbanken, der Kantonalbanken, der Privatbanken, der Auslandsbanken sowie von *economiesuisse*.

Der Bericht ist nachfolgend wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 vermittelt grundlegende Informationen über die beiden zentralen Herausforderungen für die grenzüberschreitende Schweizer Vermögensverwaltung. Einerseits werden dabei die verschiedenen Formen des Informationsaustauschs kategorisiert und ihre Auswirkungen auf den Schutz der Privatsphäre (Bankgeheimnis) analysiert. Andererseits geht es um den Stand des internationalen Marktzutritts für das Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäft und absehbare Entwicklungen vor allem in der EU. Kapitel 3 enthält die Herleitung und Analyse alternativer Strategieoptionen zur Reaktion der Schweizer Wirtschaftspolitik auf diese Herausforderungen. Es werden jeweils verschiedene Optionen präsentiert und anschliessend nach einheitlichen Kriterien vergleichend beurteilt. Kapitel 4 enthält die Empfehlung der Expertengruppe hinsichtlich der Strategiewahl.

¹⁰ Vgl. dazu auch Fred Bürki Kronenberg/David S. Gerber, EU-Finanzmarktregulierungen und Wirkungen auf die Schweiz, *Die Volkswirtschaft*, 10-2012

Kapitel 2: GRUNDLAGEN

Dieses Kapitel liefert die grundlegenden Informationen zum internationalen Informationsaustausch von Bankkundendaten im Steuerbereich und zum internationalen Marktzutritt für die Schweizer Vermögensverwaltung. Dies bildet die Basis für die Diskussion denkbarer strategischer Optionen im darauf folgenden Kapitel.

2.1 Internationaler Informationsaustausch von Bankkundendaten im Steuerbereich

2.1.1 Formen des Informationsaustauschs

Die unterschiedlichen Formen des Informationsaustauschs unterscheiden sich in der Art, wie der Austausch erfolgt, und dem Umfang der auszutauschenden Informationen. Bei der Beurteilung der unterschiedlichen Formen müssen diese beiden Komponenten konsequent auseinandergehalten werden.

2.1.1.1 Art des Informationsaustausches

Die Art der Informationsübermittlung befasst sich mit dem Verfahren, das im konkreten Fall zur Anwendung gelangt. Diese Frage ist unabhängig von der Frage zu beantworten, welche Informationen in welchem Umfang übermittelt werden. Konzeptionell erfolgt die Übermittlung von Informationen entweder auf konkrete Anfrage oder die Informationen werden nach einem vordefinierten Automatismus geliefert. Möglich ist aber auch ein gestaffeltes Vorgehen, indem gewisse Informationen wie beispielsweise konsolidierte Daten automatisch geliefert werden und gestützt darauf umfangmässig weitergehende Informationen erfragt werden können. Zu definieren sind dabei die Rollen der empfangenden ausländischen und der zuständigen inländischen Behörden sowie die jeweilige Stellung des Finanzintermediärs und gegebenenfalls betroffener Personen (Kunden, Mitarbeiter etc.).

Einzelanfrage bei Verdacht

Bei dieser am wenigsten weitgehenden Art des Informationsaustauschs muss die ausländische Behörde ein substantiiertes Gesuch zu einer einzelnen Person stellen, wobei konkrete Bedingungen wie das Vorliegen eines begründeten Verdachts oder die voraussichtliche Erheblichkeit der Informationen erfüllt sein müssen und gegebenenfalls die Einleitung eines Verfahrens im Empfängerstaat vorausgesetzt wird. Geliefert werden die Informationen von einer inländischen Behörde, die diese im Rahmen des anwendbaren inländischen Verfahrens beim Finanzintermediär oder direkt beim Betroffenen beschafft. In der Rechtshilfe beschränken sich die Fälle meist auf solche Einzelfälle, da hier die verlangten Informationen in der Regel der Unterstützung eines konkreten Strafverfahrens dienen sollen. Auch in der Steueramtshilfe ist eine Anfrage aufgrund eines konkreten Verdachts nach wie vor der Standardfall.

Einzelanfragen ohne besonderen Verdacht

Auskunftsersuchen können aber auch möglich sein, ohne dass ein konkreter Verdacht nachgewiesen werden muss. Es genügt in diesem Fall, dass das Auskunftsersuchen zu einer einzelnen Person von einer ausländischen Behörde erfolgt, welche die von der inländischen Behörde verlangte Information zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben verwendet. Die inländische

Behörde beschafft die Informationen im Rahmen des anwendbaren inländischen Verfahrens beim Finanzintermediär oder direkt beim Betroffenen. Das Quellensteuerabkommen mit UK etwa sieht für einen solchen Anspruch vor, dass neben der Angabe des Namens und weiterer Identifikationsmerkmale kein konkreter Verdacht, sondern lediglich ein plausibler Anlass vorliegen muss.

Gruppenanfragen bei Verdacht

Bei einem Gruppensuchen werden die betroffenen Personen statt durch Angabe des Namens und der Personalien durch die Umschreibung eines bestimmten Verhaltens identifiziert. Die mit einem Gruppensuchen nachgefragten Auskünfte stellen dann keine *Fishing expeditions* dar, wenn aufgrund der sachlichen Begleitumstände des im Gruppensuchen umschriebenen Verhaltens für den ersuchenden Staat ein besonderes Risiko ausbleibender oder unvollständiger Erhebung geschuldeter Steuern besteht. *Fishing expeditions* sind nicht erlaubt. Dennoch kann das Gruppensuchen auch mehrere Banken betreffen. Auch hier ist vorausgesetzt, dass die ersuchende ausländische Behörde die verlangten Informationen zur Wahrung ihrer Aufgaben verwendet. Die inländische Behörde beschafft die Informationen gestützt auf das konkrete Verhaltensmuster in der Regel bei einem oder mehreren Finanzintermediären. Diese Art des Informationsaustauschs entspricht insbesondere dem heutigen Standard gemäss Artikel 26 des OECD-Musterabkommens.

Gruppenanfragen gestützt auf konsolidierte Meldungen

Im Gegensatz zu Gruppenanfragen, die sich auf ein verdächtiges Verhalten stützen, erfolgt die Gruppenanfrage hier gestützt auf konsolidierte Informationen, die dem ersuchenden Staat zur Verfügung gestellt werden und die per Definition den notwendigen Anfangsverdacht darstellen. Diese konsolidierten Informationen werden dem ersuchenden Staat entweder durch die inländische Behörde oder direkt durch die Finanzintermediäre übermittelt. Die inländische Behörde beschafft die Informationen im Rahmen des anwendbaren inländischen Verfahrens beim Finanzintermediär oder direkt bei der betroffenen Person und übermittelt diese an die ausländische Behörde. Auf dieser Zweistufigkeit beruht insbesondere die FATCA-Umsetzung nach dem Modell 2, wie es die Schweiz gewählt hat. Dabei liefern die Finanzintermediäre konsolidierte Daten, aufgrund derer den USA ein Anspruch auf Gruppenanfragen zukommt.

Automatische Datenlieferung

Im Gegensatz zu den Einzel- oder Gruppenanfragen erfolgt die jeweilige Datenlieferung nicht aufgrund eines konkreten Ersuchens einer ausländischen Behörde, sondern aufgrund einer generellen staatsvertraglichen Verpflichtung, bestimmte Informationen bei Entdecken bestimmter Tatsachen spontan oder gemäss Abkommen periodisch zu liefern. Die Datenlieferung an die ausländische Behörde erfolgt in der Regel über eine inländische Behörde, kann aber auch direkt durch einen Finanzintermediär erfolgen. Die Datenübermittlung an die ausländische Behörde erfolgt ohne konkretes Ersuchen gestützt auf eine staatsvertragliche Verpflichtung und umfasst die vordefinierten Informationen. Die betroffenen Personen werden in den Staaten, die heute bereits einen AIA kennen, in das Übermittlungsverfahren vorgängig nicht involviert (vgl. zu den rechtlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz Ziffer 2.1.3.4). Eine automatische Datenlieferung erfolgt unter anderem bei der FATCA-Umsetzung nach dem Modell 1, aber auch im Rahmen des aktuellen EU-Zinsbesteuerungsabkommens – sei es beim Rückbehalt die Meldung der konsolidierten Daten pro Land oder im Meldeverfahren die Übermittlung der Informationen zu den Zinserträgen pro Kunde.

2.1.1.2 Umfang des Informationsaustausches

Von der Art der Informationsübermittlung sind die an die Empfängerbehörde zu übermittelnden Informationen zu unterscheiden. Dabei können Umfang und Detaillierungsgrad der zu übermittelnden Informationen sehr unterschiedlich sein.

Konsolidierte Informationen

Die zu liefernden Informationen lassen keinen direkten Rückschluss auf einzelne Personen (Kunden, Mitarbeiter etc.) zu. Übermittelt werden konsolidierte Daten, Statistiken etc., die nicht bereits öffentlich zugänglich sind.

Vordefinierte Informationen

Die Informationen beschränken sich auf die Übermittlung von konkret umschriebenen Daten wie beispielsweise Zinserträgen, Dividenden oder andere Erträge aus bestimmten Anlageprodukten. Die zu übermittelnde Information kann sich aber beispielsweise auch darauf beschränken, ob eine Kontobeziehung besteht. Die Informationen betreffen konkrete Einzelpersonen, liefern jedoch keine umfassende Veranlagungsgrundlage.

Veranlagungsrelevante Informationen zu Erträgen, Kapitalgewinnen und Vermögen

Die Informationen können sämtliche für die Empfängerbehörde zwecks Steuerveranlagung im Inland relevanten Steuerwerte zu einer bestimmten steuerpflichtigen Person enthalten. Der Umfang kann sämtliche Informationen erfassen, die als Grundlage für eine umfassende Veranlagung notwendig sind. Zu denken ist an Informationen über die Höhe von Vermögen und Erträgen inklusive Einkommen zu einem bestimmten Zeitpunkt, aber auch an Informationen zu privaten Kapitalgewinnen – also auch an Daten, die im Inland für die Steuerveranlagung nicht als relevant angesehen werden. Voraussetzung ist jedoch, dass der Empfängerstaat eine entsprechende Besteuerung kennt.

Detailinformationen

Die zu liefernden Informationen umfassen nicht nur die für die Veranlagung steuerrelevanten Informationen zu Erträgen, Kapitalgewinnen und Vermögen, sondern können auch konkrete Transaktionen betreffen. Die übermittelten Daten müssen aber auch hier in einem direkten Zusammenhang mit den von der Empfängerbehörde zu wählenden Aufgaben stehen und zum Zwecke der korrekten Besteuerung der betroffenen Person verwendet werden. Gemäss OECD-Standard setzt die Beantwortung von Amtshilfeersuchen insbesondere voraus, dass die ersuchten Informationen „voraussichtlich erheblich“ („foreseeably relevant“) für den ersuchenden Staat sind.

Das Gebiet der voraussichtlich erheblichen Informationen reicht sehr weit. Nimmt man beispielhaft das Schweizer Recht als Massstab, so ist für natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz deren weltweites Einkommen und Vermögen relevant für die Besteuerung in der Schweiz, selbst wenn dieses Einkommen oder Vermögen im Ausland steuerpflichtig ist. Der Grund liegt darin, dass Einkünfte, die nicht der Besteuerung in der Schweiz unterliegen, zur Festlegung des anwendbaren Steuersatzes dennoch in die Steuerermittlung einfließen.

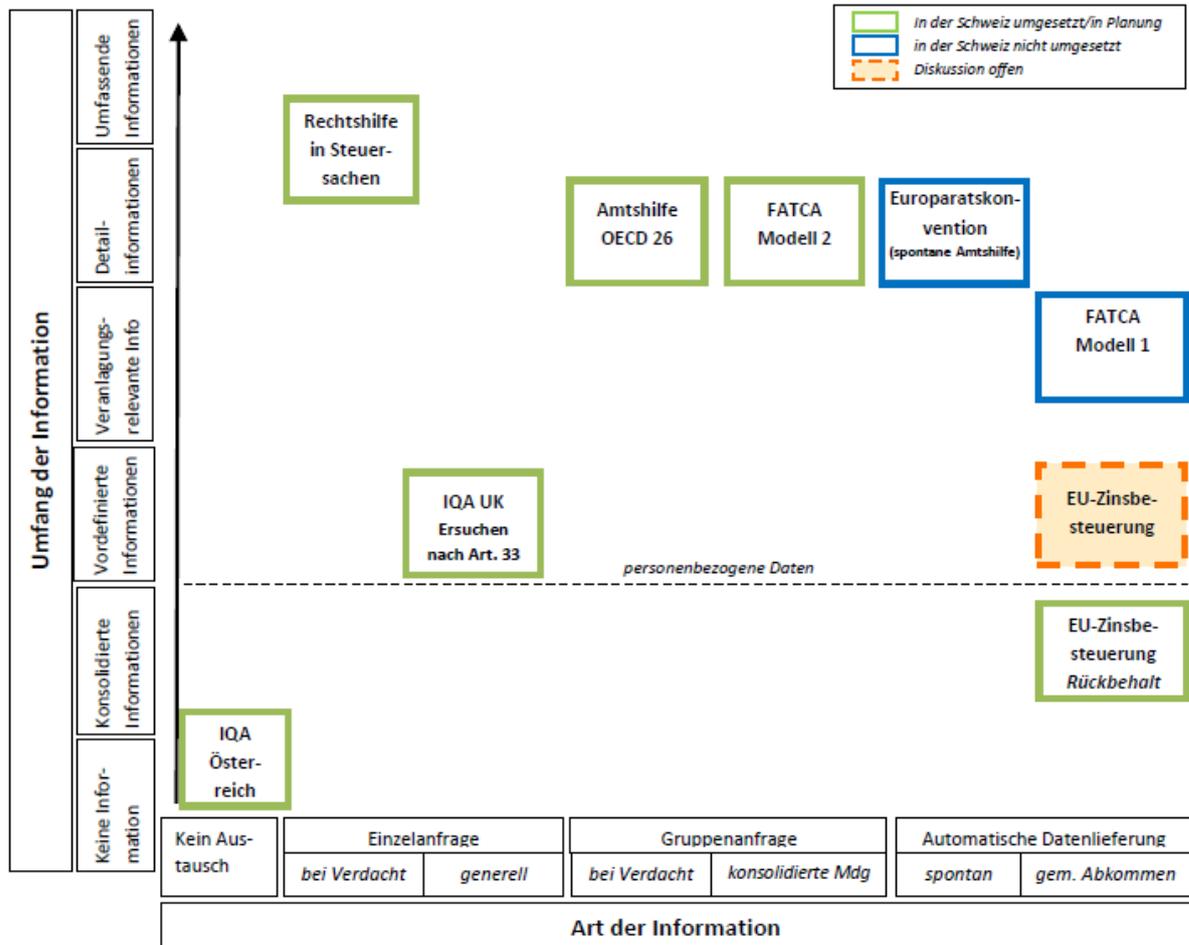
Umfassende Information zu Kundenbeziehung

Die Empfängerbehörden haben einen umfassenden Zugang auf Daten von einzelnen Personen unabhängig davon, ob diese für sie erheblich sind („gläserner Kunde“).

2.1.2 Übersicht zur gegenwärtigen Praxis und Ausblick

Auf Basis dieser Kategorisierung werden hier die aktuellen Praktiken und denkbaren Entwicklungen dargestellt. Anhaltspunkt ist dabei die folgende Darstellung. Auf der horizontalen Achse ist die Art des Informationsaustauschs dargestellt. Auf der vertikalen Achse findet sich der Umfang des Informationsaustauschs, wobei auch hier ein höherer Wert einen umfassenderen Austausch bedeutet. In allen Fällen werden oberhalb der gestrichelten horizontalen Linie Daten über einzelne Personen ausgetauscht.

Kombination von Art und Umfang des Informationsaustausches



Bemerkung:

Die Einteilung erfolgt nach den für die Beurteilung wichtigsten Unterscheidungsmerkmalen im Zusammenhang mit Art und Umfang der zu übermittelnden Informationen. Die einzelnen Praktiken beinhalten jeweils auch weniger weitgehende Arten bzw. weniger umfangreiche Informationsaustauschmöglichkeiten: So sind beispielsweise nach Artikel 26 des OECD-Musterabkommens nebst den dargestellten Gruppenanfragen bei Verdacht auch Einzelanfragen möglich.

2.1.2.1 OECD 26

Der in Artikel 26 des OECD-Musterabkommens sowie im Muster für ein „Tax Information Exchange Agreement“ (TIEA) festgelegte Standard sieht vor, dass die Staaten untereinander auf Anfrage die im Abkommen für die Durchsetzung des innerstaatlichen Rechts des ersuchenden Staats vorgesehenen Informationen austauschen. Dabei wird Amtshilfe nicht nur im Einzelfall, sondern auch für Gruppen von Steuerpflichtigen gewährt. Bei Gruppenersuchen müssen die betroffenen Personen durch spezifische Suchkriterien identifiziert werden. Sogenannte *Fishing expeditions*, also Gesuche ohne konkreten Anhaltspunkt, sind jedoch aus-

drücklich ausgeschlossen. Der Standard verpflichtet jedoch nicht zur automatischen Amtshilfeleistung. Die der Empfängerbehörde auf Ersuchen zu liefernden Daten beschränken sich auf solche, die zur Wahrung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Steuerpflicht der betroffenen Person notwendig sind. Die zu übermittelnden Informationen können jedoch über die zur Steuerveranlagung relevanten Informationen hinausgehen und – bei entsprechendem Verdacht – auch weitergehende Informationen wie mit dem konkreten Verdacht zusammenhängende Transaktionsdaten umfassen.

2.1.2.2 FATCA (Modelle 1+2)

FATCA bedingt in jedem Fall die Lieferung von für die USA steuerrelevanten Daten der betroffenen Kunden. Beim Modell 1 erfolgt die automatische Lieferung der im für die Umsetzung relevanten Staatsvertrag definierten Daten über die Steuerbehörden. Soweit der betroffene Dritte hierzu seine Zustimmung gegeben hat, erfolgt beim Modell 2 die Datenlieferung analog zu Modell 1, jedoch nicht via inländische Behörde, sondern direkt durch den Finanzintermediär. Fehlt die Zustimmung, so erfolgt beim Modell 2 durch jeden Finanzintermediär eine konsolidierte Meldung bezüglich seiner Kunden, die keine Zustimmung erteilt haben. Gestützt auf diese pro Finanzintermediär gemeldeten konsolidierten Daten kommt den US-Behörden das Recht zu, Gruppenanfragen zu stellen und damit Informationen zu den einzelnen sich weigernden Kunden zu erhalten. Durch diesen Anfangsverdacht wird den USA beim Modell 2 gestützt auf den Staatsvertrag mit der Schweiz ermöglicht, in einem zweiten Schritt sogar weitergehende Informationen zu erhalten, als dies im Rahmen der automatischen Datenübermittlung nach Modell 1 der Fall ist. Jedoch ist zu beachten, dass auch mit Modell 1 nach der automatischen Datenübermittlung ebenfalls noch weitergehende Informationen auf dem Amtshilfeweg mit entsprechendem Verdachtsnachweis im Einzelfall übermittelt werden können.

2.1.2.3 Internationale Quellensteuerabkommen der Schweiz (IQA)

Die Quellensteuerabkommen mit UK und Österreich sehen – alternativ zum Meldeverfahren – die Erhebung einer abgeltenden Quellensteuer für die Vergangenheit auf dem relevanten Kapital und für die Zukunft auf Kapitalerträgen und –gewinnen vor, nach deren Bezahlung die Steuerpflicht gegenüber dem Wohnsitzstaat erfüllt ist. Zur Sicherung des Abkommenszwecks (im Falle von UK, nicht jedoch im Falle von Österreich) kann der Partnerstaat zudem Amtshilfeersuchen (Einzelersuchen) lediglich gestützt auf einen plausiblen Anlass stellen betreffend Feststellung, ob eine bestimmte Person ein Konto oder Depot in der Schweiz hat. Das Ersuchen muss lediglich die Identität der Person, aber nicht zwingend das betroffene Finanzinstitut enthalten.

2.1.2.4 Zinsbesteuerungsabkommen Schweiz-EU

Das aktuell geltende Zinsbesteuerungsabkommen sieht in Bezug auf Zinszahlungen, die von einer in der Schweiz gelegenen Zahlstelle an eine natürliche Person mit steuerlichem Wohnsitz in einem EU-Mitgliedsstaat geleistet werden, die Erhebung eines Steurrückbehalts durch die Schweiz zugunsten der EU-Staaten vor. Diese Erhebung ist weitgehend gleich ausgestaltet wie jene der Quellensteuer in der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie. Der Steuersatz beträgt ebenfalls 35% und ist nicht abgeltend. Gemeldet werden von der ESTV mit der Überweisung der Steuer nur konsolidierte Zahlen.

Ebenfalls können die ausländischen Zinsempfänger anstelle der Steuererhebung die Zahlstelle zu einer Meldung der Zinserträge an die Steuerbehörden ihres Ansässigkeitsstaates ermächtigen.

Die EU ist daran, die Zinsbesteuerungsrichtlinie zu revidieren, um Schlupflöcher zu schließen. Einerseits geht es um die Besteuerung zusätzlicher Finanzinstrumente (wertpapierähnliche Forderungen, gewisse Lebensversicherungen und strukturierte Produkte sowie bislang unberücksichtigte Kollektivanlagen). Andererseits soll verhindert werden, dass die Anwendung der Richtlinie über zwischengeschaltete juristische Personen umgangen werden kann. Weiter wird mit dem kürzlich angekündigten Wechsel von Luxemburg und Österreich zum automatischen Informationsaustausch im Bereich der Richtlinie die Koexistenz von Quellenbesteuerung und automatischem Informationsaustausch voraussichtlich abgeschafft.

Je nach Weiterentwicklung der Zinsbesteuerungsrichtlinie wird sich auch beim Zinsbesteuerungsabkommen die Frage der Ausweitung des Geltungsbereichs und des Übergangs zu einer generellen Meldepflicht im Sinne eines automatischen Informationsaustausches stellen.

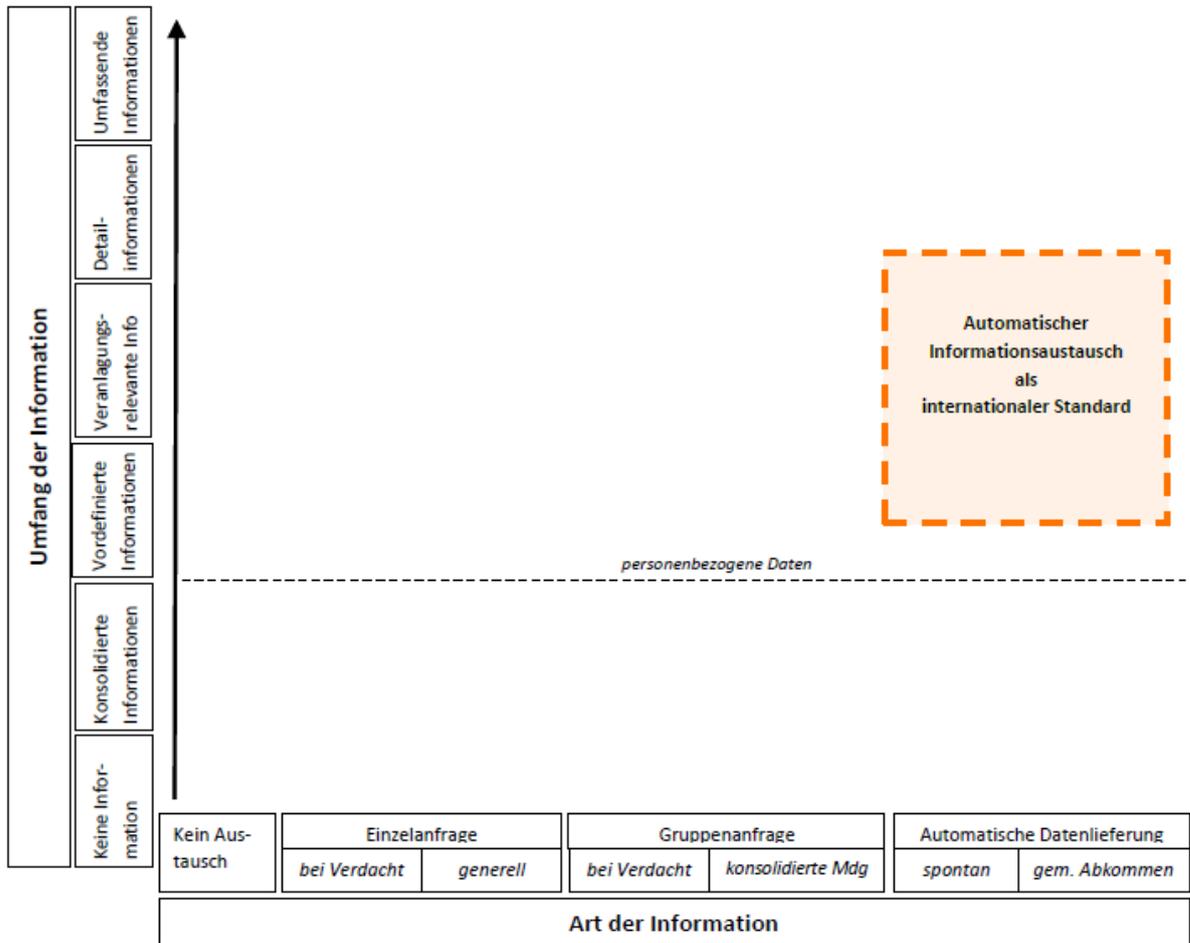
2.1.2.5 Amtshilfekonvention der OECD und des Europarats (Europaratskonvention)

Die Konvention enthält neben der Regelung des Informationsaustauschs auf Anfrage unter anderem die Pflicht der Unterzeichnerstaaten, dass diese den Partnerstaaten unaufgefordert Informationen weiterleiten müssen, auf die sie bei ihrer Tätigkeit gestossen sind und von denen sie annehmen müssen, dass sie für den Empfängerstaat für eine korrekte Besteuerung von Interesse und Nutzen sein kann (spontane Amtshilfe).

2.1.2.6 Zukunft: Automatischer Informationsaustausch als internationaler Standard?

Ein automatischer Austausch von Informationen (AIA) wird im Rahmen der OECD inzwischen diskutiert, jedoch ist der konkrete Umfang möglicher auszutauschender Daten noch nicht definiert. Innerhalb der EU beschränkt sich der AIA aktuell auf Zinserträge und soll auf weitere Erträge ausgedehnt werden. Ausserdem sieht die für die EU-Staaten geltende Amtshilferichtlinie vom 15. Februar 2011 ab 1. Januar 2015 zwingend einen AIA zu bestimmten Einkommens- und Vermögensarten vor, erfasst dabei allerdings keine Bankdaten. Damit wird der AIA in der EU voraussichtlich noch keinen Austausch sämtlicher für die Steuerveranlagung relevanten Informationen umfassen. Weitergehende Informationen müssen somit weiterhin im Rahmen eines Ersuchens im Verdachtsfall ausgetauscht werden. Auch ist offen, wann und in welcher Form ein AIA als internationaler Standard etabliert werden kann und ob dies exklusiv oder alternativ zu anderen Formen wie dem Quellensteuermodell im Sinne der IQA erfolgt. Die untenstehende Graphik soll verdeutlichen, dass hinsichtlich des Umfangs des Informationsaustauschs über den entstehenden globalen Standard noch erhebliche Unsicherheit besteht. Es ist aus heutiger Sicht nicht absehbar, ob sich der Austausch auf vordefinierte Informationen beschränkt oder ob es gar in Richtung eines automatischen Austauschs von Detailinformationen geht. Hier dürften die laufenden Arbeiten der OECD die wichtigen Eckpfeiler festlegen.

Kombination von Art und Umfang des Informationsaustausches



2.1.3 Auswirkungen eines erweiterten Informationsaustausches auf die Privatsphäre der Bankkunden (Bankgeheimnis)

2.1.3.1 Verfassungsrechtlicher Schutz von Bankkundendaten

Das Bankgeheimnis bzw. die Übermittlung von dadurch erfassten Bankkundendaten an ausländische Behörden betrifft die gegenüber natürlichen Personen verfassungsrechtlich garantierte Achtung des Privatlebens (Schutz der Privatsphäre). Die Achtung des Privatlebens ist in Art. 13 Abs. 1 Bundesverfassung (BV) verankert und wird im Übrigen auch durch völkerrechtliche Instrumente¹¹ garantiert, die für die Schweiz direkt anwendbar sind.

Bankdaten, also Informationen über finanzielle Verhältnisse von einzelnen Personen, gehören grundsätzlich unabhängig vom Ort der Steuerpflicht zur von diesen Garantien geschützten Privatsphäre. Jedoch unterliegen nicht alle Informationen, die im Zusammenhang mit einer bestimmten Person stehen, dem gleichen Schutzniveau: Informationen über finanzielle Verhältnisse sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung und herrschender Lehre keine Daten, welche für die Identität eines Menschen so wichtig sind, dass sie dessen Persönlichkeit im engeren Sinne betreffen würden. Solche sogenannten „persönlichkeitsbezogenen“ Daten sind zusätzlich noch von einer weiteren Ausprägung des Privatrechtsschutzes, nämlich dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung nach Art. 13 Abs. 2 BV, erfasst.

¹¹ Art. 8 EMRK und Art. 17 UNO-Pakt II über bürgerliche und politische Rechte

Demgegenüber sind rein finanzielle Angaben nicht von dieser speziellen Garantie für persönlichkeitsbezogene Daten erfasst.¹²

Einschränkungen des Rechts auf Achtung der Privatsphäre müssen jedoch wie alle Einschränkungen von Grundrechten gemäss Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein und den Kerngehalt des Grundrechts wahren. Die EMRK und der UNO-Pakt II sehen ähnliche Voraussetzungen zur Einschränkung von Grundrechten vor.

2.1.3.2 Konkretisierung des Bankgeheimnisses auf Stufe Gesetz

Das Bankgeheimnis findet in der schweizerischen Rechtsordnung konkreten Niederschlag auf Gesetzesstufe.¹³ Art. 28 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) schützt die Persönlichkeit im Sinne einer Konkretisierung von Art. 13 BV auf zivilrechtlicher Ebene. Der Gesetzgeber stellt auch hier klar, dass die Persönlichkeit nicht widerrechtlich verletzt sein kann, wenn er selber in einem Gesetz die entsprechenden Voraussetzungen für den Eingriff in die Persönlichkeit schafft. Wenn also ein bestimmter Informationsaustausch zwischen einer Bank und einer in- oder ausländischen Behörde gesetzlich vorgesehen ist (z.B. in einem Steuergesetz, in einem Staatsvertrag oder in einem Amts- oder Rechtshilfegesetz), so kann in der zivilrechtlichen Dimension keine widerrechtliche Verletzung der Persönlichkeit vorliegen.

Die Datenschutzgesetzgebung konkretisiert das Recht auf Privatsphäre und den Schutz der Persönlichkeit und ist sowohl von den Bundesorganen als auch von Privaten zu beachten, wenn sie Personendaten bearbeiten. Daten über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse sind solche Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG), jedoch gehören sie aufgrund der abschliessenden Aufzählung in Art. 3 Bst. c DSG nicht zu den besonders schützenswerten, persönlichkeitsbezogenen Daten, welche besonders strengen Bearbeitungsgrundsätzen unterliegen würden.

Durch Art. 47 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (BankG) ist das Bankgeheimnis ferner auch strafrechtlich geschützt: Im Wesentlichen wird hier ein staatlicher Strafanspruch für den Fall statuiert, dass Organe, Mitarbeitende, Beauftragte oder Liquidatoren einer Bank oder Organe oder Mitarbeitende einer Prüfgesellschaft Bankdaten offenbaren, ohne dass dafür ein Rechtfertigungsgrund (einschlägige rechtliche Grundlage, die Einwilligung des Kunden oder ein überwiegendes berechtigtes öffentliches oder privates Interesse) vorliegt. Ausdrücklich vorbehalten bleiben nach Art. 47 Abs. 2 BankG die eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über Zeugnis- oder Auskunftspflichten gegenüber Behörden. Der Tatbestand kann auch von anderen Personen durch Verleitung zur Verletzung dieses Berufsgeheimnisses begangen werden. In jedem Fall kann nur dann tatbestandsmässiges Handeln vorliegen, wenn die konkret offenbarten Daten ein Geheimnis im Rechtsinne darstellen.

Im heutigen schweizerischen Recht erfolgt die Übermittlung von Bankinformationen zu Steuerzwecken an ausländische Steuerbehörden normalerweise mittels Durchführung eines Verwaltungsverfahrens in der Schweiz gemäss dem Steueramtshilfegesetz bzw. den bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen. Auch ein erweiterter bzw. automatischer Informati-

¹² Siehe dazu die entsprechende bundesgerichtliche Praxis in BGE 104 Ia 49 E 4a, S. 53, BGE 123 II 153 E 7b, S. 160; nicht publizierte Erwägung 4e von BGE 124 I 176, abgedruckt in plädoyer 1/1999, S. 79 f., BGE 125 II 83 S. 8; BGE 133 II 114 E 3.2.-3.4 S. 116 ff.

¹³ Vergleiche hierzu auch die Definition des Bankkundengeheimnisses durch das Bundesgericht in BGE 137 II 431, E. 2.1, S. 436 ff.

onsaustausch von Bankkundendaten, der entweder im innerstaatlichen Recht (beispielsweise im Steueramtshilfegesetz) oder in einem Staatsvertrag (wie etwa ein Doppelbesteuerungsabkommen, das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU oder allenfalls auch in einem multilateralen Übereinkommen) vorgesehen sein können, stellt aufgrund der obigen Ausführungen weder eine Verletzung von Art. 47 BankG noch von Art. 28 ZGB dar.

2.1.3.3 Zulässige Einschränkung des Rechts auf Privatsphäre und des Bankgeheimnisses

Gemäss Art. 36 BV müsste ein allfälliger künftiger erweiterter Informationsaustausch auf einer genügenden gesetzlichen oder staatsvertraglichen Grundlage beruhen, einem öffentlichen Interesse dienen, verhältnismässig sein und den Kerngehalt der Grundrechte wahren. Im Vordergrund wird dabei das Kriterium der Verhältnismässigkeit von Art und Umfang des Informationsaustauschs stehen.

Zu berücksichtigen wird dabei sein, dass die ausländische Steuerbehörde gegenüber den jeweiligen ausländischen Steuerpflichtigen – wie dies auch in der Schweiz der Fall ist – grundsätzlich einen Anspruch auf die Deklaration bestimmter steuerrelevanter Informationen für die Steuerveranlagung hat. Sofern der Steuerpflichtige die von einem erweiterten Informationsaustausch erfassten Daten bereits selber offengelegt hat, besteht im Zeitpunkt der automatischen Informationsübermittlung gar kein Geheimnis im Rechtssinn mehr; die Informationsübermittlung im Fall eines solchen steuerehrlichen Kunden wird daher in aller Regel gar keinen Eingriff in seine Privatsphäre darstellen. Im Fall von nicht steuerehrlichen Kunden oder dann, wenn die Daten aus zeitlichen Gründen noch gar nicht offengelegt werden konnten, liegt demgegenüber ein Geheimnis vor, das vom Recht auf Privatsphäre umfasst ist und in welches der Informationsaustausch infolgedessen eingreift. Dieser Eingriff wird aber dann verhältnismässig und damit rechtmässig sein, wenn es um für die Steuerveranlagung tatsächlich notwendige Daten geht und wenn die gelieferten Daten gemäss dem vorgesehenen Verwendungszweck (Spezialitätsprinzip) sowie generell nach einem genügenden Datenschutzstandard behandelt werden. Sind diese Rahmenbedingungen eingehalten – was mit jedem Vertragsstaat für den Informationsaustausch konkret auszuhandeln wäre –, so bleibt im Übrigen auch die "nicht-steuerliche" Privatsphäre geschützt, indem die gelieferten Daten nur von Steuerbehörden genutzt werden können und insbesondere für Private nicht zugänglich sind.

Für Informationen, welche über den Umfang der unmittelbar für die Steuerveranlagung relevanten Daten hinausgehen, also für die Lieferung von Detailinformationen (Transaktionsdetails) oder gar von umfassenden Informationen über die Kundenbeziehung gilt Folgendes: Diese Daten sind in aller Regel vom Steuerpflichtigen gegenüber der zuständigen ausländischen Behörde (noch) nicht offengelegt worden, d.h. es handelt sich dabei um ein Geheimnis. Je weniger nun die gelieferten Daten für die Erhebung der jeweiligen Steuer und die anschliessende Kontrolle notwendig oder zumindest sinnvoll sind, desto mehr besteht die Gefahr der Unverhältnismässigkeit des Informationsaustauschs. In einem solchen Fall würde ein Informationsaustausch infolgedessen einen Eingriff in die Privatsphäre respektive in das Bankgeheimnis darstellen.

Ein wie auch immer gearteter Informationsaustausch mit Zustimmung des Kunden (unabhängig davon, ob der Austausch mit oder ohne Einbezug einer schweizerischen Behörde erfolgt) ist ferner zum Vornherein als unproblematisch zu bewerten, weil der Kunde als Geheimnisherr seine Zustimmung zur Datenübermittlung erteilt hat. Allerdings ist diesbezüglich nicht nur aus verfassungs-, sondern auch aus datenschutz- und zivilrechtlicher Perspektive zu verlangen, dass eindeutig feststeht, zu welchem Datenaustausch der Kunde in Bezug auf Art und Umfang seine Zustimmung konkret erteilt.

In jedem Fall sollen die übermittelten Daten im Staat, in welchen die Daten übermittelt werden, nur gemäss dem vorgesehenen Verwendungszweck (Spezialitätsprinzip) verwendet und nach einem genügenden Datenschutzstandard behandelt werden.

2.1.3.4 Verfahrensrechtliche Rahmenbedingungen

Auch im Fall eines automatischen Informationsaustausches ist die in der Bundesverfassung vorgesehene Rechtsweggarantie von Art. 29a BV zu beachten. Diese Garantie beinhaltet das Recht des Einzelnen, in allen seinen Rechtsstreitigkeiten eine Beurteilung durch einen unabhängigen und unparteiischen Richter erreichen zu können. Jeder natürlichen und juristischen Person, unabhängig von Bürgerrecht, ausländerrechtlichem Status oder Sitz, steht dieser Schutz zu. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass die Schweiz diesbezüglich einen weitergehenden verfassungsrechtlichen Schutz kennt, als ihn beispielsweise die EMRK vorsieht, indem davon nicht nur straf- und zivilrechtliche, sondern auch verwaltungsrechtliche Streitigkeiten erfasst sind. Sofern ein Bankkunde mit der konkreten Übermittlung seiner Bankdaten nicht einverstanden sein sollte, liegt also auch im Fall einer automatischen Informationsübermittlung eine Handlung vor, die in der einen oder anderen Weise von einem Gericht überprüfbar sein muss (am ehesten nachträglich – je nachdem, ob die Finanzinstitute selber oder eine schweizerische Verwaltungsbehörde die Informationen übermitteln sollen und je nach der damit zusammenhängenden Ausgestaltung der Verfahrensrechte). Mit einem entsprechenden Rechtsmittel liesse sich etwa ein Informationsaustausch, der über das im Staatsvertrag oder im Gesetz Vorgesehene hinausgeht, oder auch Verfahrensfehler zumindest im Nachhinein feststellen und sanktionieren.

2.2 Internationaler Marktzutritt für die Schweizer Vermögensverwaltung

2.2.1 Heutige Situation für den internationalen Marktzutritt der Vermögensverwaltung mit Fokus auf die EU

Im Gegensatz zu anderen Dienstleistungsbereichen ist es im Finanzbereich bislang grösstenteils den EU-Mitgliedsländern überlassen gewesen, den Marktzugang für Finanzdienstleister aus Drittstaaten autonom in ihrem nationalen Recht zu regeln. Vor diesem Hintergrund ergeben sich im Vermögensverwaltungsbereich Marktzugangshindernisse für Drittstaaten daher grösstenteils nicht direkt aus der EU-Regulierung sondern aus nationalstaatlichen Regelungen. Die Zugangsvoraussetzungen und Anerkennungserfordernisse unterscheiden sich daher auch vom einen zum anderen EU-Mitgliedstaat. Häufig sind sie an die Einhaltung von EU-Regeln geknüpft.

Diese Restriktionen beschränken sich nicht nur auf das Vermögensverwaltungsgeschäft, welches vor Ort im Ausland getätigt wird. Vielmehr umfassen sie insbesondere auch Aktivitäten, welche von der Schweiz aus vorgenommen werden (z.B. mittels Telefon, Brief- und Emailverkehr oder basierend auf dem Internet), d.h. ohne dass Finanzdienstleister in das entsprechende Land reisen und dort vor Ort tätig werden. Namentlich ist in verschiedenen Ländern eine aktive Marktbearbeitung (Werbung, Akquisition, etc.) nicht oder nur mit massgeblichen Einschränkungen möglich und auch schon nur die Betreuung eines bereits bestehenden Kundenstammes ist erheblich erschwert.

In sehr vielen Staaten verbreiten sich aufsichtsrechtliche Normen, welche im Ergebnis den Zugang zu Kunden in diesen Ländern erschweren. Typische Beispiele von Zugangsbeschränkungen aufgrund nationalstaatlicher Vorschriften sind etwa:

- In Bezug auf einzelne Länder ist es nicht möglich, Konto- und Depotöffnungsverträge wie auch andere Verträge an Kunden in diesen Ländern zu senden.
- In gewissen Ländern ist es untersagt, dass Geschäftsdokumente und insbesondere Verträge auf dem Gebiet dieser Länder unterzeichnet werden; die Kunden müssten sich also ins Ausland / in die Schweiz begeben, um entsprechende Dokumente zu unterzeichnen.
- Beratungsgespräche vor Ort oder Beratung aus der Schweiz via Telefon sind mit Bezug auf gewisse Länder gänzlich ausgeschlossen.
- Wo Kundenkontakte überhaupt möglich sind, sind Geschäftsaktivitäten während eines Kundentreffens im Ausland teilweise auf reine Sozialkontakte beschränkt (d.h. die Übergabe von Produktinformationen, Verträgen oder Marketingunterlagen im Ausland ist unzulässig).
- Kredit- bzw. Hypothekenvergabe und Leasing an ausländische Privat- oder Firmenkunden sind in einzelnen Staaten zum Teil gänzlich untersagt oder stark eingeschränkt.

Damit müssen die Schweizer Bankinstitute im EU-Raum verglichen mit EU-Instituten teilweise einen spürbaren Konkurrenznachteil hinnehmen, und zwar nicht nur im Bereich Vermögensverwaltung. Ein in einem EWR-Mitgliedstaat zugelassenes Kredit- oder Finanzinstitut kann gestützt auf ein einfaches Notifizierungsverfahren (sogenannter EU-Passport) grenzüberschreitend Dienstleistungen in andere EWR-Mitgliedstaaten erbringen (Dienstleistungsfreiheit im EWR-Binnenraum). Der Zugang zu diesem EU- und EWR-weiten Notifizierungsverfahren bleibt Schweizer Instituten verwehrt. In verschiedenen Ländern sind auch keine "Cross-border Lizenzen" für Finanzinstitute aus dem Nicht-EU Raum erhältlich. Umgekehrt ist der Schweizer Markt für EU-Finanzinstitute grundsätzlich offen.

Diese Einschränkungen können die Präsenz schweizerischer Institute in wichtigen Märkten beeinträchtigen und sie gegenüber der internationalen Konkurrenz schwächen. Wachstum in wichtigen Märkten wird gehemmt, sind doch Schweizer Banken – im Gegensatz zu ihren ausländischen Konkurrenten – entweder gezwungen, mit entsprechendem erheblichem Investitionsaufwand durch Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen in der EU permanent vertreten zu sein (was im Übrigen, da die Geschäfte in diesem Fall vor Ort abgewickelt und verbucht werden, auch zu einer entsprechenden Verschiebung von Arbeitsplätzen und Know-how von der Schweiz ins Ausland führt). Oder aber sie müssen im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr eine zunehmend passive Rolle einnehmen und praktisch nur dann tätig werden, wenn ein bestehender Kunde oder ein neuer Kunde auf das Finanzinstitut zukommt. Wollen ausländische Bankkunden das Wissen und die Erfahrung von Schweizer Banken in Anspruch nehmen, sind sie im Gegenzug gezwungen, in die Schweiz zu reisen.

2.2.1.1 Tendenz zu harmonisierten EU-Zugangsbestimmungen für Drittstaaten

Die Harmonisierung des EU-Binnenmarktes im Finanzbereich, insbesondere bezüglich Marktzugang von Drittstaaten, bietet für die Schweiz potentiell Chancen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Krise gilt es jedoch zu beachten, dass die zunehmende Integration des europäischen Finanzmarktes auch dazu führen kann, dass die Mitgliedstaaten den ihnen verbleibenden Spielraum aufgrund Harmonisierungslücken durch verschärfte Regelungen auszunützen versuchen. Während solche Bestrebungen der Mitgliedstaaten durch die Rechtsprechung und durch Harmonisierungserlasse innerhalb des Binnenmarktes unterbunden werden, bleiben sie gegenüber Drittstaaten regelmässig bestehen; dies entweder, indem die neue europäische Harmonisierungsregelung selber Marktzugangshindernisse für Drittstaaten begründet oder indem die jeweiligen nationalstaatlichen Marktzugangshindernisse (aufgrund fehlender Regelung durch die EU) gegenüber Drittstaaten bestehen bleiben.

Seit der Finanzkrise hat die EU-Kommission eine Vielzahl von Gesetzesprojekten an die Hand genommen u.a. mit dem Ziel, die Harmonisierung des EU-Binnenmarktes massgeblich voranzutreiben. Mittels sogenannter Drittstaatenregime in den einzelnen Regulierungsprojekten, welche die Marktzutrittsvoraussetzungen für Staaten ausserhalb des EWR einheitlich und damit für alle Mitgliedsländer verbindlich regeln, sollen die derzeit noch sehr fragmentierten nationalen Marktzutrittsvorschriften überwunden und identische Wettbewerbsbedingungen für alle ausländischen Finanzdienstleistungsakteure im EU/EWR-Raum geschaffen werden.

Die Regulierungsinitiative umfasst über 25 Einzelregulierungen. Obwohl alle EU-Institutionen bestrebt sind, die Einzelregulierungen möglichst bis 2014 – vorbehaltlich der Frist für eine allfällige nationale Umsetzung – in Kraft zu setzen, ist es fraglich, ob dieser ambitionierte Zeitfahrplan tatsächlich eingehalten werden kann; insbesondere die Arbeiten für eine EU-Bankenunion haben den Zeitplan für die Umsetzung von MiFID II massgeblich verzögert.

Die Marktzutrittsbeschränkungen für Schweizer Finanzdienstleister zum europäischen Markt sind zahlreich, und die Harmonisierung der Marktzutrittsbestimmungen für Drittstaaten ist für den Schweizer Finanzplatz und die Schweizer Finanzdienstleister eine ernsthafte Herausforderung. Von besonderer Bedeutung ist für das Vermögensverwaltungsgeschäft derzeit die geplante Revision von MiFID und die Implementierung der entsprechenden Ausführungsverordnung MiFIR (zusammen MiFID II).¹⁴ Darauf wird in 2.2.2 im Detail eingegangen.

2.2.1.2 Marktzugang ausserhalb der EU

Dem Zugang zu den EU-Finanzmärkten kommt für Schweizer Finanzdienstleister und somit für Wertschöpfung und Arbeitsplätze in der Schweiz nach wie vor eine zentrale Bedeutung zu. Aus diesem Grund fokussiert der Bericht auf Fragen im Zusammenhang mit dem Marktzugang innerhalb der EU. Doch auch der Zugang zu anderen Finanzmärkten, namentlich in die USA sowie zunehmend auch in aufstrebenden Märkten, sind für die global ausgerichteten Schweizer Finanzdienstleister von (stark) wachsender Relevanz.

Die zunehmend umfassende Regulierung im Finanzmarktbereich der USA widerspiegelt ein anderes Prinzip als jenes der EU. Sie beruht auf dem Prinzip der extraterritorialen Anwendung des eigenen Finanzmarktrechts und stellt deshalb mit Blick auf die Frage des Marktzutritts weniger häufig Äquivalenzerfordernisse als die EU-Finanzmarktregulierung (vgl. nachfolgend unter 2.2.2). Der Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (kurz Dodd-Frank Act) und FATCA auferlegen beispielsweise auf Grund ihrer extraterritorialen Anwendung Schweizer Finanzdienstleistern unmittelbar Pflichten gegenüber US-amerikanischen Behörden. Dies führt nicht selten zu Widersprüchen mit Schweizer Recht und schafft deshalb für Schweizer Finanzdienstleister potentiell erhöhte Risiken. Die Umsetzung dieser Pflichten führt zudem für die betroffenen Finanzdienstleister oft zu substanziellen finanziellen Konsequenzen. Die Schweizer Behörden haben bei den US-Behörden in der Vergangenheit in verschiedenen Bereichen gegen geplante Regelungen im Finanzmarktbereich interveniert. Dies insbesondere dann, wenn derartige Regulierungsvorhaben dem Grundsatz offener Märkte und des freien Wettbewerbs widersprachen.

¹⁴ Neben MiFID II sind für die Schweizer Finanzinstitute bezüglich anderer Geschäfte insbesondere auch die bereits in Kraft getretene Richtlinie für Manager alternativer Investmentfonds (Alternative Investment Fund Managers Directive, AIFMD) sowie die ebenfalls bereits in Kraft getretene Regulierung von ausserbörslich gehandelte Derivaten (sog. OTC-Derivate) (European Market Infrastructure Regulation, EMIR) von grosser Bedeutung.

Die Schweizer Behörden verfolgen in enger Abstimmung mit dem Finanzsektor die internationalen Entwicklungen im Finanzmarktbereich. Neben dem Monitoring der regulatorischen Entwicklungen in einzelnen Ländern ist es jedoch unter anderem auch mit Blick auf Wachstumsländer wichtig, dass die Schweiz für Finanzdienstleister proaktiv den Marktzutritt zu diesen Märkten sicherstellt beziehungsweise verbessert. Entsprechende Verhandlungen können unter anderem auch im Rahmen von Finanzdialogen aufgenommen werden. Insbesondere der Abschluss neuer oder die Ergänzung bestehender Freihandelsabkommen mit entsprechenden Regelungen im Finanzmarktbereich spielen dabei eine wichtige Rolle. Für die Schweiz ist es zudem wichtig, sich aktiv in die Ausgestaltung, die Weiterentwicklung und die Überwachung der Einhaltung internationaler Standards einzubringen und sich stark in internationalen Organisationen und Gremien wie dem FSB, dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, IAIS, IOSCO, dem IWF und der OECD zu engagieren.¹⁵

2.2.2 Veränderungen für den Marktzutritt für Vermögensverwaltung in die EU durch MiFID II

2.2.2.1 EU-Kommissionsvorschlag

Gemäss Vorschlag der EU-Kommission vom 20. Oktober 2011 soll neu der Zugang für Finanzinstitute aus Drittstaaten EU-weit einheitlich geregelt werden. Gemäss Kommissionsvorschlag wäre der Marktzutritt zum EU-Markt für ein Finanzinstitut aus einem Drittland im Bereich Retailkunden und teilweise auch professionelle Kunden künftig u.a. an die folgenden drei Voraussetzungen geknüpft:¹⁶

- Das Institut muss über eine Zweigniederlassung in der EU verfügen (sogenanntes „branch requirement“) und seine Dienstleistungen an EU-Kunden über diese Zweigniederlassung anbieten und erbringen („through the branch“).¹⁷
- Der Rechts- und Aufsichtsrahmen des Drittstaates muss als gleichwertig anerkannt werden (Äquivalenzanerkennung).
- Zwischen den Aufsichtsbehörden der EU und des Drittstaates muss ein Kooperationsabkommen abgeschlossen werden.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann das Finanzinstitut seine Dienstleistungen in der ganzen EU anbieten (EU-Passport), sofern es die zuständige Behörde des Mitgliedslandes, in dem das Finanzinstitut seine Niederlassung hat, über die beabsichtigte grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung informiert und diese die übrigen Mitgliedsländer, in denen das Institut tätig werden möchte, entsprechend notifiziert.

2.2.2.2 Auswirkungen auf die Geschäfte aus der Schweiz

In der EU wird zwar immer wieder die Notwendigkeit offener Märkte für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum in Europa betont. Die vorgeschlagene Regelung ist jedoch derart offen formuliert, dass die Befürchtung besteht, dass sie so auszulegen ist, dass

¹⁵ Siehe dazu auch Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes vom 19.12.2012.

¹⁶ Weitere Voraussetzungen: Befolgung bestimmter EU-Vorschriften (namentlich die Anforderungen unter MiFID II betreffend Organisation, Algorithmus-Handel, Interessenkonflikte, Anlegerinformation, suitability und appropriateness und best execution) / Bewilligung von und Aufsicht über Schweizer Stammhaus (wobei die Bewilligung auch jene Dienstleistungen umfasst, die in der EU angeboten werden sollen) / Sonstige Anforderungen an Drittstaaten (Einhaltung der GAFI Standards zu AML/TF, Bestehen eines Art. 26 OECD MA zwischen der Schweiz und dem EU-Mitgliedstaat der Zweigniederlassung, wirksamer steuerlicher Informationsaustausch).

¹⁷ Art. 41 sowie Recital 73 ff. MiFID II.

künftig sämtliche Aktivitäten in der entsprechenden EU-Zweigniederlassung erbracht werden müssen.¹⁸ Dadurch wäre eine aktive grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung (cross-border) von der Schweiz in den EU-Raum künftig erschwert bzw. möglicherweise gar ausgeschlossen. Aufgrund der herausragenden Stellung des Schweizer Finanzstandortes bei der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung wäre die Schweiz von einer protektionistischen Drittstaatenregelung natürlich besonders betroffen. Schweizer Finanzdienstleister müssten in der EU domizilierte Kleinanleger und teilweise auch professionelle Kunden ausschliesslich von ihrer Zweigniederlassung innerhalb des EU-Wirtschaftsraums („through the branch“) bedienen. Eine derart strikte Auslegung des vorgeschlagenen Niederlassungserfordernisses würde insbesondere bedeuten, dass die Geschäfte in der EU-Zweigniederlassung gebucht werden müssen und die Korrespondenz mit den Kunden sowie die vertraglichen Grundlagen über diese Zweigniederlassung abgewickelt und durch diese dokumentiert werden müssen. Dies hätte nicht nur für den Finanzplatz Schweiz erhebliche negative Konsequenzen, sondern auch für die EU-Finanzmärkte und Investoren wäre eine derartige Abschottung nachteilig, denn sie verhindert den Wettbewerb zuungunsten der Investoren und gefährdet die Investitionsflüsse in die EU. Dies würde der von der EU angestrebten Zielsetzung nach nachhaltigem Wachstum und der Schaffung neuer Arbeitsplätze klar entgegenstehen und kann daher nicht im Interesse der EU sein. Dennoch, die Befürchtung einer Abriegelung des EU-Finanzmarktes bleibt solange im Raum, bis die EU-Kommission klarstellt, dass das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft von der Schweiz in die EU auch nach dem neuen Regime von MiFID möglich sein wird.

2.2.2.3 Inhaltliche Ausgestaltung Drittstaatenregelung offen

Innerhalb der EU besteht in Bezug auf die skizzierte Drittstaatenregelung grosse Uneinigkeit, unter anderem auch deshalb, weil einzelne Mitgliedsländer am Status quo festhalten und weiterhin den Marktzugang für Drittstaatenanbieter autonom auf nationalstaatlicher Ebene regeln möchten. Das EU-Parlament hat am 26. Oktober 2012 über seine Position zur MiFID II abgestimmt. In Bezug auf die Drittstaatenregelung wurde der Kommissionsvorschlag im Wesentlichen übernommen. Demgegenüber konnte im Ministerrat bislang keine Einigung auf eine einheitliche Position (general approach) erzielt werden. Die EU-Ratspräsidentschaft hat zwischenzeitlich verschiedene – inhaltlich aber im Wesentlichen gleiche – Kompromissvorschläge zirkulieren lassen. Diese gewähren Anbietern aus Drittstaaten keinen EU-Pass mehr. Zur Sicherung des Kundenschutzes wird jedoch grundsätzlich am Zweigstellenerfordernis festgehalten. Es wird sogar vorgesehen, dass in jedem Mitgliedsland zwingend eine Zweigniederlassung erforderlich ist. Die Implementierung weitergehender Voraussetzungen für den Marktzutritt würde im Wesentlichen weiterhin den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen.

2.2.2.4 Zeitplan MiFID

In Bezug auf den Zeitpunkt, wann MiFID II tatsächlich in Kraft treten wird, kann derzeit keine verbindliche Einschätzung abgegeben werden. Gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan (Verabschiedung per Ende 2012) besteht zwischenzeitlich eine erhebliche Verzögerung. Ziel der EU ist es jedoch nach wie vor möglichst rasch eine Einigung zu finden und so ist bislang davon auszugehen, dass MiFID II noch im Jahr 2013 verabschiedet werden kann. Die Ple-

¹⁸ Anlässlich des Joint-Ecofin vom 13. November 2012 hat der Vorsteher des EDA die Besorgnis der Schweiz bezüglich der Drittstaatenregelung von MiFID II explizit zum Ausdruck gebracht. Kommissar Barnier hat daraufhin gegenüber Bundesrat Burkhalter festgehalten, dass die EU keine protektionistische Marktabschottung anstrebe und mit der Schweiz eine Lösung des Problems via Äquivalenz anzustreben sei.

narsitzung im EU-Parlament in Bezug auf die Schlussbehandlung von MiFID II, das heisst die formelle Bestätigung des im Trilog bereinigten Textes der Richtlinie sowie der dazugehörigen Verordnung ist zwar provisorisch auf den 10. Dezember 2013 angesetzt.¹⁹ Ob dieser Termin jedoch auch tatsächlich eingehalten werden kann, kann heute noch nicht gesagt werden. Auch inhaltlich kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden, wie die finale Fassung von MiFID II aussehen wird. Im Rahmen der Trilogsverhandlungen ist es jedoch wahrscheinlich, dass die Frage der Drittstaatenregelung nochmals aufgeworfen wird. Dies bietet die Chance, durch entsprechende Anpassungen in MiFID II explizit klarzustellen, dass eine drohende Abschottung des EU-Finanzmarktes nicht bezweckt wird, so dass grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen für (Retail-)Kunden weiterhin möglich sind und nicht über eine im EWR ansässige Zweigniederlassung laufen müssen.

2.2.2.5 Übergangsfristen Drittstaaten

MiFID II wird folglich frühestens gegen Ende der zweiten Jahreshälfte 2013 in Kraft treten. Gemäss dem Vorschlag der EU-Kommission können die bestehenden Drittlandfirmen bis zu vier Jahre nach Inkrafttreten der revidierten MiFID in Übereinstimmung mit den nationalen Regelungen weiter Dienstleistungen erbringen und tätig sein. Diese Frist kann unter gewissen Voraussetzungen von der EU-Kommission auch verlängert werden. Die Drittstaatenbestimmungen werden somit also frühestens ab Ende der zweiten Jahreshälfte 2017 gelten. Für MiFIR sah die EU-Kommission dieselbe Übergangsfrist vor. Der aktuellste Kompromissvorschlag der irischen Ratspräsidentschaft (Stand 4. Juni 2013) sieht für die revidierte MiFID auch eine Übergangsfrist von 4 Jahren vor. Im Unterschied zum Kommissionsvorschlag kann diese aber nicht von der Kommission verlängert werden. Bezüglich MiFIR enthält der Kompromissvorschlag keine besonderen Übergangsbestimmungen mehr, weshalb grundsätzlich die allgemeine Anwendungsfrist von 32 Monaten zur Anwendung kommt.

Es ist jedoch zu beachten, dass demgegenüber der vom EU-Parlament am 26. Oktober 2012 verabschiedete Vorschlag für die Revision von MiFID vorsieht, dass Drittlandfirmen bis zu einem Jahr nach der Äquivalenzanerkennung durch die EU-Kommission gemäss den Vorschriften des entsprechenden Mitgliedstaats weiterhin Dienstleistungen erbringen und tätig sein können, allerdings über eine Zweigniederlassung. Diese Formulierung könnte den Schluss zulassen, dass für das übrige cross-border Geschäft, also ohne Zweigniederlassung, keine Übergangsfrist zur Anwendung kommt. Dies würde bedeuten, dass in diesen Fällen ab in Kraft treten der revidierten MiFID kein Finanzdienstleistungen mehr cross-border erbracht werden dürfen. Dieselbe Regelung gilt grundsätzlich auch für MiFIR, wobei hier mindestens die allgemeine vom EU-Parlament vorgesehene Anwendungsfrist von 18 Monaten zur Anwendung käme.

¹⁹ Der Trilog findet zwischen der EU-Kommission, dem EU-Parlament sowie den Mitgliedsländern statt.

Kapitel 3: STRATEGIEN

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, dass sich das regulatorische Umfeld für die international tätige Schweizer Vermögensverwaltung in jüngster Zeit stark verändert hat. Und die nahe Zukunft dürfte diese Entwicklung noch akzentuieren. Die Veränderungen betreffen mit der Besteuerung von Vermögen ausländischer Herkunft eine entscheidende Rahmenbedingung des internationalen Vermögensverwaltungsgeschäftes der Schweizer Finanzinstitute. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und ggf. in welche Richtung die in Kapitel 1 erläuterte aktuelle Strategie in diesem Bereich angepasst werden sollte. Der Behandlung dieser Frage sind die Abschnitte 3.1 und 3.2 dieses Kapitels gewidmet. Mit den jüngsten Entwicklungen zeichnet sich zudem ab, dass das Drittstaatenregime von MiFID II so restriktiv ausgestaltet sein könnte, dass der Export von Vermögensverwaltungsdienstleistungen aus der Schweiz in die EU faktisch so gut wie verunmöglicht werden könnte. Abschnitt 3.3 geht der Frage nach, wie der Marktzugang in die EU vor diesem Hintergrund auch in Zukunft gesichert werden könnte.

3.1 Strategieoptionen im Bereich internationale Steuerfragen

Die aktuelle Strategie für die Besteuerung der Vermögen ausländischer Vermögensverwaltungskunden bei Schweizer Banken basiert wie dargestellt primär auf dem Prinzip der Quellenbesteuerung mit abgeltender Wirkung. Der Bundesrat hat diese Strategie mit dem Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes im Dezember 2012 bestätigt. Die seitherige Entwicklung macht klar, dass sie international immer weniger auf Akzeptanz stösst.

In diesem Abschnitt werden die Ziele einer allfälligen Strategieanpassung erörtert (3.1.1), die besondere Bedeutung und die Varianten der Vergangenheitsbewältigung diskutiert (3.1.2) und schliesslich auf dieser Basis vier konkrete Strategieoptionen abgeleitet und genau beschrieben (3.1.3).

3.1.1 Ziele einer allfälligen Strategieanpassung

Auf einer grundsätzlichen Ebene sollten wirtschaftsrelevante Rahmenbedingungen – und damit auch diejenigen für die Finanzmärkte – immer das übergeordnete Ziel verfolgen, mittelfristig einen möglichst grossen gesamtwirtschaftlichen Wohlstand zu ermöglichen. Wichtig ist dabei, dass die Aufgabe des Staates nicht im Lenken der wirtschaftlichen Tätigkeit besteht, sondern lediglich im Ermöglichen. Wohin die Ressourcen fliessen sollen, entscheiden die privaten Akteure auf Basis von Marktsignalen. Wichtige Aufgabe des Staates ist es aber, die regulatorischen Rahmenbedingungen so zu setzen, dass die Unternehmen – solange sie nicht andern Akteuren schaden – möglichst unbehindert in den aus ihrer Sicht bestmöglichen Aktivitäten tätig sein können. Insbesondere in einem internationalen Kontext sind aber gewisse Rahmenbedingungen für die nationalen Entscheidungsträger kaum oder gar nicht beeinflussbar; hier geht es dann darum, mit geeigneten nationalen Regulierungen optimal auf exogene globale Entwicklungen zu reagieren.

Das Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäft erlebt momentan eine solche Veränderung der internationalen gesetzten Rahmenbedingungen in einem für das Geschäftsmodell sehr wichtigen Bereich, nämlich der Ausgestaltung des Informationsaustauschs von Steuerdaten und damit des Bankgeheimnisses. Die rasante Veränderung dessen, was in diesem Bereich international akzeptiert wird, bildet eine grosse Herausforderung, und die Frage für die Ent-

scheidungsträger ist, wie das nationale Umfeld darauf reagieren soll. Dabei ist es wichtig, mit einer allfälligen Anpassung nicht sonstige Vorteile des Schweizer Vermögensverwaltungsstandorts unnötig zu beeinträchtigen. Im Folgenden wird zunächst die Veränderung der internationalen Akzeptanz erläutert, bevor die wichtigsten Punkte genannt werden, die berücksichtigt werden sollten, um zu verhindern, dass eine Strategieanpassung zu einer unnötigen Verschlechterung des regulatorischen Umfelds führt. Diese Überlegungen werden als Kriterien in die Beurteilung der Strategieoptionen einfließen.

3.1.1.1 Veränderte internationale Akzeptanz

Die Raison d'être für Überlegungen hinsichtlich einer allfälligen Anpassung der Strategie ist die Veränderung der internationalen Akzeptanz des bisherigen schweizerischen Ansatzes. Grundvoraussetzung für jede längerfristige Strategie ist, dass sie möglichst nachhaltig international akzeptiert wird.

In den vergangenen zehn Jahren und deutlich verstärkt seit dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise steigt die internationale Kritik am Bankgeheimnis schweizerischer Ausprägung. Entscheidend ist dabei, dass auf internationaler Ebene ein restriktiver Informationsaustausch unter Behörden zunehmend als Instrument für die Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung wahrgenommen wird. Was jahrzehntelang akzeptiert oder zumindest geduldet war, wird als immer problematischer wahrgenommen, und das aus verschiedenen Gründen:

- Erstens hat die technologische Revolution des elektronischen Zahlungsverkehrs die grenzüberschreitenden Vermögenstransaktionen im vergangenen Jahrzehnt im Volumen sehr stark ansteigen lassen, und damit auch die Möglichkeiten und das Potenzial für Steuervermeidung im weitesten Sinne erhöht.
- Zweitens haben sich im vergangenen Jahrzehnt einige schweizerische Institute mit der Annahme von Geldern, ohne deren Steuerstatus zu überprüfen, nach gewissen ausländischen Rechtsordnungen strafbar gemacht.
- Drittens und als wichtigster Faktor führte die Finanz- und Wirtschaftskrise zu akuten Engpässen in öffentlichen Budgets von europäischen Ländern, die bereits eine relativ hohe Besteuerung aufweisen. In einer solchen Situation ist die Suche nach vorhandenem, aber nicht genutztem Steuersubstrat politisch wesentlich attraktiver als die Erhöhung der Steuern für bereits erfasste Substrate.

Diese drei Tendenzen kulminierten mit dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise. Plausible Zukunftsszenarien lassen erwarten, dass die Entwicklung unumkehrbar ist: Erstens schreitet die Technologie weiter voran. Zweitens wurde der Ruf des Schweizer Finanzplatzes durch verschiedene, medial breit erörterte Ereignisse beschädigt. Für eine Normalisierung insbesondere im Verhältnis zu den USA braucht es institutionelle Kraftakte, die sich in einem demokratischen Rechtsstaat nicht beliebig wiederholen lassen – eine grundsätzliche, das heisst nicht ad hoc-Bereinigung drängt sich folglich zunehmend auf. Drittens wird die Schuldenquote in den OECD-Ländern auf absehbare Zeit hoch bleiben, das heisst der Druck von dieser Seite wird bleiben und dürfte gar eher zunehmen.

Die Schweizer Wirtschaftspolitik hat ab 2009 auf diese massiven Veränderungen des Umfeldes rasch reagiert und eine im internationalen Kontext innovative Strategie entwickelt, welche die berechtigten Ansprüche des Auslandes auf Besteuerung ihrer Bevölkerung mit den ebenso berechtigten Ansprüchen auf Wahrung der Privatsphäre im Banking kombinierte. Der seither im Zentrum der Strategie stehende IQA-Ansatz entspricht diesen Vorgaben aus Schweizer Sicht in idealer Weise und bietet im Vergleich zu den Alternativen erst noch ein

relativ unbürokratisches, effizientes Instrument. Dieser Innovation vorausgegangen war, dass sich die Schweiz im Frühjahr 2009 dazu bereit erklärt hatte, im Rahmen der Amtshilfe den Informationsaustausch auf Anfrage gemäss Artikel 26 des OECD-Musterabkommens einzuführen. Ziel dieser Strategie ist es, internationale Akzeptanz zu erreichen und das Bankgeheimnis weitgehend zu wahren; die Abkommen mit Österreich und UK sowie die Aufnahme von Verhandlungen mit einigen anderen Staaten bestätigten die Schweiz in der Einschätzung, dass dieser Weg gangbar ist.

Innerhalb der vergangenen Monate hat sich nun aber die Ausgangslage noch einmal stark verändert:

- Im Dezember 2012 in erster Lesung und im Februar 2013 endgültig lehnte der deutsche Bundesrat das IQA-Abkommen zwischen Deutschland und der Schweiz ab, womit diese Lösung für den wichtigsten Partnerstaat gescheitert oder zumindest in weite Ferne gerückt ist.
- Primär als Reaktion auf die notwendige Umsetzung des FATCA-Abkommens mit den USA kündigte Luxemburg im April 2013 an, den langjährigen Widerstand gegen den AIA aufzugeben und ihn Anfang 2015 ohne Vorbedingungen gegenüber den EU-Ländern einzuführen. Wenig später folgte Österreich mit der Ankündigung, sich bald mit der EU über die Anwendung des AIA einigen zu wollen. Damit änderten innerhalb kurzer Zeit die beiden EU-Länder, welche die Schweiz bisher in Sachen Quellensteuer unterstützt hatten, in fundamentaler Weise ihre Strategie.
- Mitte April 2013 einigten sich die Finanzminister der G20 darauf, die rasche Entwicklung eines globalen AIA-Standards anzustreben und beauftragten die OECD, bis zu ihrem nächsten Treffen einen Vorschlag für einen solchen Standard vorzulegen. Das Sekretariat der OECD beabsichtigt, diesen Standard dann ins Global Forum zu übertragen, womit insgesamt 120 Länder betroffen wären.
- Im Mai 2013 verabschiedete die EU ein Verhandlungsmandat zur Ausweitung des Zinsbesteuerungsabkommens mit Drittstaaten, darunter die Schweiz. Ziel der Verhandlungen sei es, die Anwendung von „gleichwertigen“ Massnahmen durch Drittstaaten sicherzustellen; die Abkommen mit diesen Staaten sollen an die geplante Revision der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie zum Schliessen von Schlupflöchern angepasst werden. Das Mandat sieht auch vor, dass internationale Entwicklungen (insbesondere in Bezug auf den AIA, wie er von den G 20, welche die OECD zu weiteren Arbeiten eingeladen hat, vorangetrieben wird) ebenfalls geprüft werden müssen, um festzustellen, welche weiteren Änderungen der Abkommen nötig sind.

Diese Ereignisse lassen den Schluss zu, dass die heutige Schweizer Strategie, die exklusiv auf den IQA baut, in Zukunft einen deutlich schwereren Stand haben wird. Es besteht zumindest im Moment ein starker Trend in Richtung eines globalen AIA-Standards, wobei zum heutigen Zeitpunkt noch unklar ist, wie umfassend er sein wird und wie viele Länder schliesslich partizipieren werden.

Für die Strategieberatung sollte als Hauptszenario davon ausgegangen werden, dass der Druck auf die Schweiz, in Richtung eines globalen AIA-Regimes zu gehen, weiterhin stark sein wird und noch zunehmen könnte.

3.1.1.2 Wertschöpfungspotential als zentrales Kriterium für die Strategieüberprüfung

Würde auf die geänderte internationale Akzeptanz mit einer Strategieberatung in Richtung AIA reagiert, so würde dies den Schutz der Privatsphäre für ausländische Kunden bei Schweizer Finanzinstituten reduzieren. Dies weil durch die Meldung an die ausländischen

Steuerbehörden die Existenz eines Kontos bei einer Schweizer Bank ebenso offengelegt würde wie gewisse Informationen über die Kontobestände.

Für die Qualität der Rahmenbedingungen für die Schweizer Vermögensverwaltung wäre es wichtig, dass eine so erreichte internationale Akzeptanz nicht mit einer unnötigen Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit in anderen Bereichen einhergeht. Für die Umsetzung ist deshalb entscheidend, die Anpassung so zu machen, dass das Wertschöpfungspotential bei der Erbringung von Vermögensverwaltungsdienstleistungen so wenig wie möglich beeinträchtigt wird. Konkret bedeutet dies einerseits, dass die Schweizer Vermögensverwaltung für steuererhrliche ausländische Kunden weiterhin attraktiv bleiben sollte (Nachfrageseite). Andererseits geht es darum, dass die Kosten dieses Geschäftes für die Schweizer Banken nicht unnötig erhöht werden sollten (Angebotsseite):

Relative Attraktivität für Bankkunden (Nachfrage)

Der Erfolg des Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäftes und damit die Wertschöpfung, welche dieses für die Schweiz bringt, entscheiden sich daran, ob die angebotene Dienstleistung den Kunden genügend attraktiv erscheint. Jede Anpassung der Strategie im Steuerbereich muss deshalb die sonstigen Standortvorteile des Finanzplatzes Schweiz aus Kundensicht möglichst zu wahren suchen. Folgendes ist dabei besonders relevant:

Datenschutz und Privatsphäre: Mit einem allfälligen AIA würde es für ausländische Kunden nicht mehr möglich sein, in der Schweiz ein Bankkonto zu unterhalten, ohne dass die Steuerbehörde des Heimatlandes dies erfährt. Diese Beeinträchtigung im Schutz der Privatsphäre ist dem AIA-System immanent. Für steuererhrliche Kunden sollte dies aber insofern kein grosses Problem sein, als sie diese Informationen ihren Steuerbehörden ohnehin melden müssen. Umso wichtiger wird es aber sein, dass die Privatsphäre in allen anderen Bereichen möglichst weitgehend geschützt bleibt, damit die Daten der ausländischen Bankkunden vor Missbräuchen sicher sind und nur für den Zweck der Steuererhebung verwendet werden. Die Schweiz muss sich aufgrund ihrer verfassungsmässig verankerten Werte daher für möglichst hohe Standards im Bereich des Datenschutzes einsetzen. Der Standort Schweiz eines Finanzinstitutes soll auch in Zukunft für einen möglichst weitgehenden Schutz der Privatsphäre stehen. AIA-Abkommen sind in dieser Hinsicht umso besser zu beurteilen je stärker sie das Verhältnismässigkeitsprinzip wahren und die Einhaltung des Spezialitätsprinzips sowie des Datenschutzes garantieren. Das Spezialitätsprinzip soll gewährleisten, dass die Daten nur der Steuerbehörde und nicht anderen Verwaltungseinheiten zufließen, die Datenschutzstandards sollen verhindern, dass die Informationen aus der Verwaltung hinaus an Private fließen.

Vergangenheitsbewältigung als zentrale Voraussetzung: Die wichtigste Prämisse für jeden allfälligen Schritt in Richtung AIA ist, dass das Problem der Altlasten aus bestehenden un versteuerten Vermögen auf Schweizer Banken gelöst werden kann. Da mit einem AIA die Existenz aller Konten an die Steuerbehörden offengelegt wird, muss dieses Problem aus Sicht des Bankkunden zum Zeitpunkt der Einführung der automatischen Datenlieferungen bereinigt sein. Diese Voraussetzung ist so wichtig, dass sie im nächsten Abschnitt gesondert diskutiert wird.

Eliminierung von Umgehungsmöglichkeiten: Wenn die Schweiz zu einem AIA übergeht, sollte so weit wie möglich gewährleistet sein, dass diese Transparenz für alle wichtigen Finanzplätze gilt. Damit sollte verhindert werden, dass Kunden von Schweizer Vermögensverwaltern ihre Gelder nur deshalb abziehen, weil die Steuervermeidung in anderen Ländern noch möglich ist. Entsprechend wichtig ist einerseits, dass möglichst viele Länder am neuen Standard partizipieren. Mindestens ebenso wichtig ist, dass es keine Umgehungsmöglichkeiten in

den nationalen Gesetzgebungen gibt. Dies gilt insbesondere für die Transparenz von juristischen Konstrukten wie etwa Trusts, die auch die Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten garantieren müssen. Um faire Wettbewerbsbedingungen zu erhalten, sollte darauf hingewirkt werden, dass solche Vehikel nicht für die Steuervermeidung genutzt werden könnten, dass also überall gleich grosse Transparenz herrscht.

Relative Attraktivität für Finanzinstitute (Angebot)

Neben der Attraktivität für die Nachfrager ist von Bedeutung, dass den Anbietern von Vermögensverwaltungsdienstleistungen auch in einem ggf. neuen Steuerregime ein im Vergleich zu anderen Standorten guter Rahmen geboten wird. Zusätzlich zu den übrigen – nicht für den Finanzsektor spezifischen – Standortfaktoren sind im Zusammenhang mit der Umsetzung eines allfälligen neuen Regimes vor allem zwei Faktoren zu beachten:

Rechtssicherheit: Die Schweizer Finanzinstitute kämpfen nun schon seit Jahren mit grosser Unsicherheit über die zukünftigen Rahmenbedingungen in der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung. Dies ist letztlich die Konsequenz aus dem Versuch, mit einer eigenständigen Strategie internationale Akzeptanz zu erreichen und gleichzeitig das Bankgeheimnis weitgehend zu sichern. Wenn die Strategie jetzt angepasst werden sollte, so ist es zentral, eine wirklich nachhaltige Option zu wählen. Idealerweise sollte für die kommenden Jahre ein klarer Pfad aufgezeigt werden, der so weit international akzeptiert ist, dass die Finanzinstitute sich langfristig auf ein Regime einstellen können, ohne zu befürchten, dass jede Veränderung des Umfelds den eingeschlagenen Weg gleich wieder in Frage stellen würde.

Möglichst geringe Umsetzungskosten: Wichtig ist auch, dass die Umsetzung eines AIA möglichst effizient ist. Insbesondere für kleinere Finanzinstitute und für den Staat sollten Ausgestaltungen angestrebt werden, welche die fixen und variablen Umsetzungskosten minimieren. Von Bedeutung ist dabei insbesondere auch, dass eine Lösung einen gewissen Bestand hat, dass also nicht laufend neue Umsetzungskosten dazu kommen.

3.1.1.3 Inländisches Bankgeheimnis vom Problem unberührt

In der Schweiz besteht ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Staat, das die Kombination von recht weitgehendem Bankgeheimnis und hoher Steuermoral erlaubt. Falls zum AIA übergegangen wird, so bleibt dieses innerstaatliche Verhältnis davon unberührt; es geht hier ausschliesslich um Kunden, die im Ausland steuerpflichtig sind. Weitergehende Eingriffe in die Privatsphäre von schweizerischen Steuerpflichtigen werden von anderen Staaten oder internationalen Organisationen weder gefordert noch wäre es deren Sache, diesbezügliche Erwartungen zu haben. In der Frage der Ausgestaltung des inländischen Bankgeheimnisses ist die Schweiz völlig souverän. Die hier diskutierten Strategieoptionen mit AIA betreffen folglich ausschliesslich die Behandlung der Bankinformationen von Kunden, die im Ausland steuerpflichtig sind.

3.1.2 Lösungsansätze für die Vergangenheitsproblematik

Die Regularisierung der Vergangenheit kann grundsätzlich auf drei Arten erfolgen: im Rahmen eines bilateral vereinbarten Regularisierungsprogramms wie insbesondere einem IQA mit pauschaler Abgeltung für die Vergangenheit, durch ein unilaterales Regularisierungsprogramm des Partnerstaates oder durch Verjährung möglicher Steuerwiderhandlungen durch Zeitablauf.

Bereits die geplanten erweiterten Sorgfaltspflichten zur Umsetzung eines steuerkonformen Finanzplatzes machen es notwendig, dass die in der Schweiz liegenden un versteuerten

Vermögen regularisiert werden. Dies kann jedoch nicht unilateral durch die Schweiz geschehen, sondern bedarf einer entsprechenden Regelung mit den einzelnen Staaten. Verschiedene Staaten bieten ihren Steuerpflichtigen bereits unilateral derartige Programme an, bei denen eine Nachbesteuerung mit unterschiedlich hoher Strafsteuer und unterschiedlich hohen Verzugszinsen erfolgt. Ein Regularisierungsprogramm sollte ausreichende Anreize für eine Teilnahme der Steuerpflichtigen setzen und nicht prohibitiven noch pönalen Charakter haben.²⁰

Wesentliches Element eines Regularisierungsprogramms des Partnerstaates ist unabhängig von dessen Bezeichnung, dass gegen die teilnehmenden Kunden kein davon unabhängiges Strafverfahren mehr eröffnet wird. Mit einer Selbstanzeige kann neben der (ordentlichen) Nachbesteuerung als Strafe ein Zuschlag sowie Verzugszins geschuldet sein. In jedem Fall müssen die Steuerpflichtigen jedoch selber aktiv werden, wofür eine entsprechende Übergangsfrist festzusetzen ist. Erst nach Ablauf dieser Regularisierungsfrist kann für die Zukunft zu einem automatischen Datenaustausch gewechselt werden. Aufgrund der für die Zukunft übermittelten Daten könnte ansonsten auf un versteuerte Vermögenswerte in der Vergangenheit geschlossen werden. Würde die Schweiz die bisherigen Kunden auf diese Art offenlegen, würde dies wesentliche Werte der Schweiz wie insbesondere die Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz des Kunden negativ beeinträchtigen.

Mit UK und Österreich hat die Schweiz mit dem IQA nicht nur die Zukunft, sondern auch die Vergangenheit mittels einer pauschalen Quellenbesteuerung auf den per Stichtag vorhandenen Vermögenswerten geregelt. Mit einem IQA für die Vergangenheit kann per Stichtag eine abschliessende Regularisierung für alle Vermögenswerte von Kunden aus dem entsprechenden Partnerstaat erfolgen. Dies bedeutet, dass ohne weitere Übergangsfrist die für die Zukunft vereinbarte Lösung umgesetzt werden kann – also sowohl eine Regelung auf der Basis eines IQA, aber insbesondere auch eines AIA.

Eine Regularisierung kann schliesslich auch dadurch eintreten, dass die mit der Steuerwiderhandlung verbundenen Delikte über die Zeit verjähren. Die Verjährungsfristen sind jedoch teilweise sehr lange und die Verjährung wäre aufgrund des individuellen Fristenbeginns und unter Berücksichtigung möglicher Unterbrechungshandlungen für jeden Kunden individuell zu betrachten. Zudem beginnt eine neue Verjährungsfrist beispielsweise mit jedem Vermögensertrag aus einer nicht steuerkonformen Anlage zu laufen.

3.1.3 Die vier Strategieoptionen

Die Anpassung an die veränderte Situation lässt sich mit unterschiedlichen Ansätzen bewerkstelligen. Konkret werden im Folgenden vier Strategieoptionen abgeleitet und beschrieben, die alle weiter gehen als die heute gültige Strategie, aber in unterschiedlichem Ausmass. Der Unterschied bezieht sich im Wesentlichen auf die Frage, ob und ggf. wann und unter welchen Bedingungen ein automatischer Informationsaustausch (AIA) akzeptiert wird.

In einem ersten Schritt werden im Folgenden die wichtigsten Gemeinsamkeiten und in einem zweiten Schritt die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale der Strategieoptionen dargestellt. Schliesslich werden die vier Strategieoptionen erläutert, die weiter verfolgt werden sollen:

²⁰ Spanien (Amnestieprogramm bis Ende November 2012), Dänemark (Amnestieprogramm bis Juni 2013), Belgien (Amnestieprogramm bis Ende 2013), Deutschland (Programm für Selbstanzeige mit Verzicht auf Strafverfolgung)

Option 1: **Status quo plus** (kein AIA-Angebot)

Option 2: **Globales level playing field** (AIA-Angebot sobald globaler Standard)

Option 3: **AIA mit einzelnen OECD-Staaten** (AIA-Angebot ab sofort)

Option 4: **AIA mit der EU** (AIA-Angebot ab sofort)

3.1.3.1 Die Gemeinsamkeiten der Strategieoptionen

Alle Strategieoptionen setzen voraus, dass insbesondere ein möglichst weit gehender Schutzes der Privatsphäre gewährleistet wird. Zudem enthalten alle eine Lösung für die Vergangenheitsprobleme einerseits und Massnahmen zur Verbesserungen der internationalen Compliance andererseits. Dazu im Einzelnen:

Lösung der Vergangenheitsprobleme

In allen Strategieoptionen ist eine faire und der Schweizer Rechtsordnung entsprechende Lösung der Vergangenheitsprobleme sowohl für die Kunden als auch für die Finanzinstitute und ihre Mitarbeitenden mit Nachdruck anzustreben. Das gilt schon beim aktuellen Ansatz und ist folglich keine Strategieanpassung. In allen Fällen wird die Regularisierung der Vergangenheit mit jedem Land individuell ausgehandelt werden müssen. Die denkbaren Ansätze dazu wurden unter Ziffer 3.1.2 erläutert.

Verbesserung der internationalen Compliance

In allen vier diskutierten Optionen werden für die Zukunft zwei Massnahmen zur besseren internationalen Compliance vorgeschlagen. Dazu gehören einerseits die Umsetzung aller Vorgaben gemäss Global Forum der OECD und andererseits der Beitritt zur Europaratskonvention und damit unter anderem die Gewährung der spontanen Amtshilfe.²¹

Umsetzung aller Vorgaben gemäss Global Forum der OECD: Um in die zweite Phase des Peer Review des OECD Global Forum zu kommen, muss die Schweiz mindestens noch eine der folgenden drei Voraussetzungen erfüllen:

Schaffung einer Ausnahmebestimmung bei der Steueramtshilfe, die es der Schweiz als ersuchtem Staat ermöglicht, zur Verhinderung einer Umgehung des Amtshilfzwecks Informationen unter bestimmten Voraussetzungen ohne die vorgängige Orientierung der betroffenen Person zu übermitteln. Die Expertengruppe empfiehlt, so schnell als möglich, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Dabei soll auch die Möglichkeit geprüft werden, ob in einer Übergangsfrist zur Beschleunigung eine entsprechende Verordnung als Rechtsgrundlage erstellt werden soll, um im Herbst 2013 die Bedingungen für die zweite Phase des Peer Review zu erfüllen.

Einführung eines Mechanismus, der die Identifizierung der Eigentümer und wirtschaftlich Berechtigten von Inhaberaktien ermöglicht (im Rahmen der Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen)²². Die Expertengruppe empfiehlt eine möglichst rasche Behandlung

²¹ Neben der spontanen Amtshilfe regelt die Europaratskonvention auch den Informationsaustausch auf Anfrage gemäss OECD-Standard, was die Anzahl möglicher Abschlüsse standardkonformer Abkommen erhöht, jedoch den Spielraum für die Aushandlung individueller Anpassungen einschränkt.

²² http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2309/GAFI-2012_Entwurf-BG_de.pdf

im Rahmen der laufenden Gesetzesarbeiten zur Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen.²³

Abschluss einer genügenden Zahl von Abkommen mit OECD-Amtshilfstandard gemäss Artikel 26 OECD-Musterabkommen. Gefordert sind dabei Abkommen mit einer quantitativ oder qualitativ überwiegend grossen Zahl der DBA-Partnerstaaten. Die Schweiz hat per Mai 2013 47 Abkommen nach dem revidierten OECD Art. 26 Musterabkommen parapiert. 39 davon wurden bereits unterzeichnet. 30 DBA nach dem revidierten OECD Art. 26 Musterabkommen sind entweder in Kraft (26) oder es ist nur noch die Bestätigung des ausländischen Staates ausstehend (4). Die Expertengruppe empfiehlt, eine Erga-Omnis-Lösung durch eine unilaterale Anpassung des Steueramtshilfegesetzes mit Gegenrechtsvorbehalt zu prüfen, ausser in jenen Fällen, bei denen andere Themen noch anstehen.

Für alle proaktiven Strategien ist die Erfüllung aller dieser internationalen Mindeststandards eine notwendige Voraussetzung.

Gewährung spontaner Amtshilfe gemäss Europaratskonvention: Es geht hier um die OECD/Europaratskonvention über die gegenseitige Verwaltungshilfe in Steuersachen (STE 127). Sie eröffnet den Behörden die Möglichkeit, Informationen über die Steuerveranlagung und den Steuerbezug auszutauschen. Die Konvention verpflichtet die Behörden zu spontaner Amtshilfe. Das heisst, dass die Veranlagungsbehörde einen anderen Konventionsstaat ohne Ersuchen zu informieren hat, wenn im Rahmen einer Veranlagung Anhaltspunkte dafür auftauchen, dass dieser Staat Steuerverluste erleiden könnte. Alle G20-Staaten haben diese Konvention unterzeichnet oder haben wie China und Saudi-Arabien die Absicht kundgetan, dies zu tun (vgl. Anhang 2).

3.1.3.2 Die Unterscheidungsmerkmale der Strategieoptionen

Die Strategieoptionen unterscheiden sich in fünf Aspekten:

Erstens geht es um die Art der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden. Entweder wird mit einem IQA-Ansatz gearbeitet, bei dem Geld zwischen den Ländern fliesst oder mit einem AIA-Ansatz, bei dem Informationen zwischen den Ländern fliessen. Dies ist das grundsätzlichsste Unterscheidungsmerkmal zwischen den Optionen.

Zweitens ist es wichtig, die Länder nach Art und Weise der Zusammenarbeit zu unterscheiden. Dabei wird unterschieden zwischen den EU-Ländern, den USA, den restlichen OECD-Ländern und den übrigen Staaten, die hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit gewisse Mindeststandards, insbesondere betreffend Datenschutz, erfüllen (im Folgenden „übrige Rechtsstaaten“). Die Sonderstellung der USA ergibt sich aus der Tatsache, dass sie mit FATCA den anderen Ländern de facto ein bestimmtes Regime aufoktroiert haben, was nur noch die Wahl der Umsetzungsvariante zulässt, aber nicht mehr die Frage, ob dieser Weg überhaupt beschritten werden sollte. Bei den Ländergruppen ist jeweils denkbar, dass Vereinbarungen mit der Ländergruppe (also z.B. der EU) getroffen werden oder mit einzelnen Ländern der Gruppe. Besonders behandelt wird hier auch jeweils, in welcher Form bei den verschiedenen Optionen auf den Wunsch der EU auf eine Ausweitung des Zinsbesteuerungsabkommens reagiert werden sollte.

²³ Dieses Paket umfasst zudem auch die Qualifizierung von schweren Steuerdelikten als Vortat zur Geldwäscherei. Auch diese Vorgabe entspricht dem internationalen Standard und muss bis 2015 umgesetzt sein.

Drittens können sich die Strategien im Timing der Umsetzung unterscheiden. Hier steht insbesondere die Frage im Vordergrund, ob ein AIA ab sofort angeboten wird oder erst nachdem ein globaler Standard entwickelt wurde.

Viertens lässt sich der Grad der Mitwirkung bei der Entwicklung des AIA-Standards unterscheiden. Hier geht es insbesondere um die Frage, ob und inwieweit die Schweiz die Ausgestaltung des AIA-Regimes beeinflussen kann. Dies kann entweder mit einzelnen Staaten(gruppen) oder im Rahmen der OECD für den globalen Standard gelten. Bei ihrer Beeinflussung des entstehenden Standards sollte die Schweiz auf einen möglichst weitgehenden Schutz der Privatsphäre (Stichworte Spezialitätsprinzip und Datenschutz) hinzuwirken versuchen.

Fünftens schliesslich unterscheiden sich die Strategien darin, wie weit die geplanten erweiterten Sorgfaltspflichten bei der Entgegennahme von Kundengeldern gemäss der Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates gehen müssen. Dabei stellt sich die Frage, ob und inwieweit bei einer Strategieoption zusätzliche Sorgfaltspflichten überhaupt noch notwendig ist.

3.1.3.3 Option 1: „Status quo plus“ (ohne AIA)

Grundidee

Die grundsätzliche Ausrichtung der Strategie ändert sich hier nicht. Die Schweiz bietet auch für die Zukunft das Quellensteuermodell an und ist nicht bereit, auf den AIA umzuschwenken. Zur Verbesserung der internationalen Akzeptanz erfolgt neben der möglichst raschen Umsetzung der Vorgaben gemäss Global Forum die Übernahme der spontanen Amtshilfe gemäss Europaratskonvention (also die oben definierten Gemeinsamkeiten der Strategieoptionen).

Wichtigste Eckpfeiler

- | | |
|------------------------------------|---|
| (1) Art der Zusammenarbeit: | IQA |
| (2) Länder: | |
| – EU-Länder: | Angebot IQA; Erweiterte Zinsbesteuerung:
Koexistenzmodell |
| – OECD-Länder (exkl. USA): | Angebot IQA |
| – USA: | Umsetzung Fatca, Modell 2 |
| – Übrige Rechtsstaaten: | Angebot IQA |
| (3) Timing AIA/IQA: | Wie bisher |
| (4) Mitwirkung am AIA-Standard: | Keine aktive Mitarbeit an globaler Entwicklung des AIA |
| (5) Erweiterte Sorgfaltspflichten: | Gemäss Vernehmlassungsvorlage; IQA-Länder: Erleichterungen (bzw. keine bei IQA mit Kontrollmechanismen) |

3.1.3.4 Option 2: „Globales level playing field “ (AIA-Angebot sobald globaler Standard)

Grundidee

Für die Zukunft wird die IQA-Strategie nicht mehr aktiv weiterverfolgt und es wird zu einer globalen AIA-Strategie umgeschwenkt. Voraussetzung dafür ist aber, dass zuerst ein globaler Standard erreicht wird. Die Schweiz arbeitet im Rahmen der OECD aktiv an der Entwicklung eines solchen Standards mit, der neben den OECD-Ländern alle wichtigen Finanzen-

tren ausserhalb der OECD betreffen sollte. Damit die Schweiz einen solchen globalen Standard akzeptiert und übernimmt, muss er die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- Volle Reziprozität ist gewährleistet.
- Es wird gleichzeitig sichergestellt, dass die Regeln zur Ermittlung des wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen und anderen Investment-Vehikeln (insbesondere Trusts) eingehalten werden.
- Der Standard stellt eine effektive Besteuerung sicher und vermeidet gleichzeitig, dass nicht unmittelbar steuerrelevante Informationen ausgetauscht werden.

Wichtigste Eckpfeiler

- | | |
|------------------------------------|---|
| (1) Art der Zusammenarbeit: | IQA heute (nicht mehr aktiv vorangetrieben); AIA, sobald globaler Standard |
| (2) Länder: | |
| – EU-Länder: | AIA, sobald globaler Standard; Erweiterte Zinsbesteuerung: Koexistenzmodell bis AIA globaler Standard, danach AIA |
| – OECD-Länder (exkl. USA): | AIA, sobald globaler Standard |
| – USA: | Fatca, Modell 2; wenn AIA globaler Standard, evtl. Modell 1 |
| – Übrige Rechtsstaaten: | AIA, sobald globaler Standard |
| (3) Timing AIA/IQA: | |
| | Heute IQA, aber Verzicht auf aktive Förderung; AIA-Angebot erst sobald globaler Standard |
| (4) Mitwirkung am AIA-Standard: | |
| | Aktive Mitarbeit im Rahmen der OECD |
| (5) Erweiterte Sorgfaltspflichten: | |
| | Gemäss Vernehmlassungsvorlage bis AIA globaler Standard; danach keine Anwendung mit AIA-Ländern |

3.1.3.5 Option 3: „AIA mit einzelnen OECD-Staaten“ (AIA-Angebot ab sofort)

Grundidee

Einzelnen OECD-Staaten wird ab sofort angeboten, Abkommen mit AIA abzuschliessen. Das „sofort“ bezieht sich auf das Angebot; für die Umsetzung ist in jedem Fall eine Übergangsfrist notwendig, um die Vergangenheitsprobleme zu lösen. Voraussetzung für ein AIA-Abkommen ist, dass die Länder in Sachen Einhaltung des Spezialitätsprinzips und des Datenschutzes hohe Standards erfüllen können. Die Schweiz hat dabei die Möglichkeit, die geforderten Standards selbst zu beeinflussen. Dies insbesondere, da Ländern, die diese Anforderungen nicht erfüllen können oder wollen, weiterhin die Möglichkeit des Abschlusses eines IQA-Abkommens angeboten wird.

Wichtigste Eckpfeiler

- | | |
|-----------------------------|--------------|
| (1) Art der Zusammenarbeit: | AIA oder IQA |
|-----------------------------|--------------|

- (2) Länder:
- EU-Länder: Angebot AIA oder IQA. Erweiterte Zinsbesteuerung: Koexistenzmodell mit „Nicht-AIA-Ländern“ und AIA mit restlichen EU-Ländern
 - OECD-Länder (exkl. USA): Angebot AIA oder IQA
 - USA: Fatca, Modell 1 oder Modell 2
 - Übrige Rechtsstaaten: Angebot IQA
- (3) Timing AIA/IQA: AIA und IQA ab sofort möglich (unter Vorbehalt von Übergangsfristen für die Vergangenheitsregelung)
- (4) Mitwirkung am AIA-Standard: Aktive Mitarbeit durch „Standardsetzung“ bei bilateralen AIA-Abkommen kombiniert mit der Mitarbeit bei der Entwicklung des AIA-Standards im Rahmen der OECD.
- (5) Erweiterte Sorgfaltspflichten: AIA-Länder: Keine Anwendung; IQA-Länder: Erleichterungen (bzw. keine bei IQA mit Kontrollmechanismen)

3.1.3.6 Option 4: „AIA mit der gesamten EU heute“ (IQA mit anderen Staaten)

Grundidee

Der EU wird angeboten, im Rahmen der Erweiterung der Zinsbesteuerung zum AIA überzugehen. Eine Voraussetzung ist, dass mit den EU-Ländern auf bilateraler Ebene Regelungen für die Vergangenheit ausgehandelt werden können (eventuell würde auf EU-Ebene eine entsprechende Verständigung ausgehandelt). Auf globaler Ebene setzt sich die Schweiz gemeinsam mit der EU dafür ein, den AIA als globalen Standard voranzutreiben und versucht dabei – im Rahmen dessen, was das Abkommen mit der EU zulässt – die Ausgestaltung des AIA zu beeinflussen. Solange der AIA kein globaler Standard ist, bietet die Schweiz OECD-Staaten ausserhalb der EU weiterhin IQA an.

Wichtigste Eckpfeiler

- (1) Art der Zusammenarbeit: AIA mit der EU; IQA-Angebot an andere, solange AIA nicht globaler Standard
- (2) Länder:
- EU-Länder: AIA; Erweiterte Zinsbesteuerung: AIA
 - OECD-Länder (exkl. USA): Angebot IQA, solange nicht globaler Standard
 - USA: Fatca, Modell 1 oder Modell 2 möglich
 - Übrige Rechtsstaaten: Angebot IQA
- (3) Timing AIA/IQA: AIA mit der EU ab sofort möglich (unter Vorbehalt von Übergangsfristen für die Vergangenheitsregelung)
- (4) Mitwirkung am AIA-Standard: Aktive Mitarbeit in der OECD, gemeinsam mit der EU
- (5) Erweiterte Sorgfaltspflichten: EU-Länder (AIA): Keine Anwendung; IQA-Länder: Erleichterungen (bzw. keine bei IQA mit Kontrollmechanismen)

3.2 Beurteilung von Strategieoptionen im Bereich internationale Steuerfragen

Jede der vier Optionen wird in der Folge bewertet bezüglich ihrer Konsequenzen für (i) die internationale Akzeptanz, (ii) die Wertschöpfung sowie (iii) die Kosten der Umsetzung für die betroffenen Finanzinstitute beziehungsweise den Staat. Dabei besteht das Ziel darin, die im Hinblick auf diese Kriterien relevanten Argumente aufzuführen ohne eine explizite Gewichtung vorzunehmen. Bei der Einschätzung zur Wertschöpfung gilt es zudem zu beachten, dass es nicht möglich ist, isolierte Voraussagen über die absolute Entwicklung zu machen, weil das Umfeld aufgrund des anhaltenden Strukturwandels, der Finanz- und Wirtschaftskrise aber auch der politischen Entwicklungen stark im Fluss ist. Die Darstellung fokussiert deshalb auf das Aufzeigen der Unterschiede zwischen den verschiedenen Optionen.

3.2.1 Option 1: „Status quo plus“

3.2.1.1 Internationale Akzeptanz

Ein System der Quellensteuerabkommen (Strategie IQA) kombiniert mit einer Amts- und Rechtshilfe gemäss internationalen Standards sowie den geplanten Sorgfaltspflichten im Steuerbereich der Finanzinstitute geht über die zur Zeit gültigen internationalen Anforderungen hinaus. Mit dem Vereinigten Königreich und mit Österreich wurde je ein Quellensteuerabkommen abgeschlossen. Einzelne weitere Staaten inner- und ausserhalb Europas haben Interesse am Abschluss eines Quellensteuerabkommens bekundet. Mit Griechenland und Italien sind Verhandlungen im Gang.

Ein System, das eine vertiefte steuerliche Zusammenarbeit mittels eines IQA-Ansatzes vorsieht, funktioniert auch mit weniger entwickelten Staaten, sofern gewisse rechtsstaatliche Voraussetzungen erfüllt sind. Somit besitzt das System einen maximal grossen Kreis von möglichen Partnerstaaten für eine vertiefte steuerliche Zusammenarbeit. Dieser Kreis ist gegenüber einem AIA-Modell grösser, da die rechtsstaatlichen Voraussetzungen an einen Partnerstaat bei einer korrekten Verwendung der übermittelten Daten (Datenschutzstandards, Anwendung des Spezialitätsprinzips) beim AIA höher sind.

Es ist denkbar, dass die internationale Akzeptanz von quellensteuerbasierten Modellen in Zukunft wieder zunehmen könnte, wenn die systembedingten Mängel in der Umsetzung des AIA stärker erkannt werden, d.h. wenn die Effektivität der internationalen steuerlichen Zusammenarbeit wieder stärker in den Fokus gelangen sollte. Dies könnte insbesondere in jenen Staaten geschehen, die nicht die notwendigen Ressourcen besitzen, um die umfangreichen Datenmengen, welche ein AIA schafft, zu bewältigen. In solchen Staaten wird somit die abschreckende Wirkung des AIA bei den Steuerpflichtigen weniger glaubwürdig, was dazu führen könnte, dass die Steuerhinterziehung hoch bleibt.

Heute und in naher Zukunft ist die Akzeptanz von quellensteuerbasierten Systemen beschränkt. Verschiedene Staaten vor allem in Europa misstrauen der Möglichkeit, dass ihre Steuerpflichtigen in einem Partnerstaat auch anonym ihre Steuern leisten können, selbst wenn das Kontrollsystem „wasserdicht“ ist. Die Gründe dafür können vielfältig sein. Es ist davon auszugehen, dass dies mit einem gegenüber der Schweiz unterschiedlichen Verhältnis zwischen Bürger und Staat zu tun hat. Für solche Staaten kommt daher eine vertiefte steuerliche Zusammenarbeit im Rahmen eines IQA aus staatspolitischen beziehungsweise innenpolitischen Gründen offenbar nicht in Frage. Ein Beispiel dafür ist die Ablehnung des zwischen der Schweiz und Deutschland ausgehandelten Abkommens im deutschen Bundesrat.

Mit FATCA haben die USA unilateral und weltweit ein System zur Offenlegung der Identität von in den USA steuerpflichtigen Kunden geschaffen. Dies ist ein Beispiel dafür, dass im Kampf gegen Steuerhinterziehung die Offenlegung der Identität der Kunden beim Fiskus in den Augen wichtiger Wirtschaftspartner als zentral erachtet wird. FATCA sieht umfangreiche Datenlieferungen von anderen Staaten (Modell 1) bzw. ausländischen Finanzunternehmen (Modell 2) vor. In beiden Fällen ist die Anonymität der Kunden nicht gegeben. Die Schweiz hat mit den USA zur vereinfachten Umsetzung von FATCA am 14. Februar 2013 ein entsprechendes Abkommen gemäss Modell 2 unterzeichnet. Die Erwartungen der EU und der EU-Mitglieder bezüglich Informationsaustausch und Transparenz dürften sich damit auch gegenüber der Schweiz entsprechend erhöht haben, was die Akzeptanz der IQA-Lösung reduziert. Dies auch vor dem Hintergrund, dass sich innerhalb der EU der AIA als alleiniges Instrument der steuerlichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten durchgesetzt hat, nachdem Luxemburg und Österreich im April 2013 einen entsprechenden Positionswechsel bekannt gaben.²⁴ Auch die OECD zielt immer deutlicher auf einen alleinigen AIA-Standard ab.

3.2.1.2 Wertschöpfung

Das erfolgreiche Geschäft der internationalen Vermögensverwaltung hängt wesentlich von Rahmenbedingungen wie politischer und wirtschaftlicher Stabilität oder Rechtssicherheit ab. Dies schafft die wirtschaftlichen und institutionellen Voraussetzungen für das Kundenvertrauen, welches individuell durch das Finanzinstitut erarbeitet werden muss. Gerade in der internationalen Vermögensverwaltung spielt der Faktor Kundenvertrauen eine wichtige Rolle. Für die internationale Kundschaft stellen dabei generell Diversifikationsüberlegungen (z.B. hinsichtlich Währung, Region) oder die Servicequalität wichtige Motive dar, das Vermögen oder Teile davon in einen ausländischen Finanzplatz zu transferieren. Die Möglichkeit des anonymen Begleichens der Steuerschuld gibt den Schweizer Finanzinstituten zudem eine Differenzierungsmöglichkeit. Damit wird gegenüber dem Kunden die Wahrung der Privatsphäre signalisiert. Eine dadurch erhöhte Kundenbindung erlaubt zumindest bisher letztlich auch die Durchsetzung von profitablen Margen.

Die anhaltende öffentliche Diskussion und Polemik um prominente Persönlichkeiten im Ausland, welche eine Kontobeziehung zu einem Schweizer Bankeninstitut haben (und als „Steuerhinterzieher“ beschuldigt werden), könnte für eine bestimmte internationale Kundschaft negative Signale haben. Diese könnte in diesem Kundenkreis dazu führen, dass Kunden ihr Vermögen aus der Schweiz abziehen bzw. erst gar nicht in die Schweiz bringen.²⁵ Sollte diese Perzeption anhalten bzw. immer breitere Kreise der internationalen Kundschaft umfassen, könnte dies zu einem zunehmenden Rückgang der Attraktivität des Schweizer Finanzplatzes bei den Kunden und somit zu Verlusten in Bezug auf die Wertschöpfung führen.

3.2.1.3 Umsetzungskosten

Mit der Umsetzung der IQA und der entsprechenden Anpassung ihrer Systeme entstanden den Schweizer Banken (hohe) Fixkosten, die bereits getätigt wurden. Zusätzliche IQA sollten deshalb nur zu unterproportional höheren zusätzlichen Kosten führen. Allerdings differieren

²⁴ Luxemburg hat am 10. April 2013 bekannt gegeben, 2015 den automatischen Informationsaustausch im Rahmen der EU-Zinsbesteuerung einzuführen. Die österreichische Regierung deutet am 26. April 2013 einen entsprechenden Positionswechsel an. In beiden Ländern gilt der AIA nur für ausländische Kunden aus der EU und nicht für Inländer.

²⁵ Eine solche Wahrnehmung entspricht nicht der effektiven internationalen Zusammenarbeit der Schweiz in Steuerfragen.

die dadurch entstehenden Mehrkosten zwischen den einzelnen Bankinstituten stark. Vor allem kleine und mittlere Institute sind mit vergleichsweise höheren Kosten konfrontiert.

Da die Rahmenbedingungen (unterschiedliche Steuerobjekte, Steuersätze) von Staat zu Staat variieren können, und dies in der Umsetzung der Steuerabkommen jeweils berücksichtigt werden muss, würden mit der Umsetzung weiterer Abkommen dennoch nicht unerhebliche Folgekosten entstehen. Zur Umsetzung des IQA fallen bei den Banken neben den Fixkosten auch laufende Kosten an. Dazu gehört auch, dass Änderungen des ausländischen Steuersystems zu Anpassungen im System führen können. Entscheidend für die Mehrkosten bei zusätzlichen IQA ist die Frage, ob diese den bereits bestehenden Abkommen sehr ähnlich sind bzw. ein Standard-IQA-System gefunden werden kann.

Fazit

Ein IQA-Ansatz stellt eine glaubwürdige und effektive Alternative zum AIA dar, welcher für die Finanzinstitute mit erheblichen Kosten verbunden ist. Aufgrund der vergleichsweise tieferen rechtlichen Anforderungen wäre grundsätzlich eine grösstmögliche internationale Verbreitung denkbar. Die internationale Akzeptanz ist allerdings auf jene Länder beschränkt, welche bereit sind, einem System zu vertrauen, dass die Steuererträge sicherstellt, aber im Grundsatz die Wahrung der steuerlichen Privatsphäre erlaubt (welche aber in bestimmten Fällen bzw. bei Verdacht durch den Staat des Steuerpflichtigen aufgehoben werden kann). Zurzeit geht der Trend in den USA und der EU sowie in der OECD in Richtung Transparenz gegenüber den Steuerbehörden, was ein Nachteil dieser Option ist.

3.2.2 Option 2: „Globales level playing field“ (AIA, wenn globaler Standard)

3.2.2.1 Internationale Akzeptanz

Mit der Bereitschaft der Schweiz, an der Entwicklung eines globalen AIA aktiv mitzuwirken und IQA nicht aktiv weiter zu verfolgen, setzt die Schweiz ein international glaubwürdiges Zeichen, dass sie im Kampf gegen Steuerhinterziehung mit dem zur Zeit international im Vordergrund stehenden Instrument bei der steuerlichen Zusammenarbeit aktiv mitwirkt. Durch das grosse internationale Gewicht der Schweiz im grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft wird so die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sich der AIA als globaler Standard durchsetzt. Auch dies erhöht die Glaubwürdigkeit einer solchen Ansatzes. Aufgrund der hohen rechtlichen Anforderungen, die an die bilaterale Einführung eines AIA gestellt werden (etwa die Einhaltung des Spezialitätenprinzips oder von Datenschutzstandards), müsste der Kreis von möglichen AIA-Ländern auf Staaten mit einem rechtstaatlichen Mindeststandard beschränkt werden. Die internationale Akzeptanz eines globalen Standards zum AIA könnte in Zukunft sogar noch weiter zunehmen, wenn es gelingt, die Effizienz des Systems zu verbessern. Das Interesse an einem bilateralen Abkommen mit der Schweiz zur Regelung der Vergangenheit und der Zukunft dürfte, sobald der globale Standard steht, steigen.

Die Ausarbeitung eines globalen Standards könnte Zeit benötigen. Diskussionspunkte dürften etwa der Umfang eines globalen, auf Reziprozität basierenden AIAs, dessen Umsetzungsfristen, die Verhinderung der Umgehung etwa durch die Verwendung juristischer Konstrukte wie Trusts oder den Einbezug von Nicht-OECD-Länder sein. Dabei könnten einflussreiche Länder versuchen, den Prozess zu verlangsamen oder zu behindern. So haben die USA mit FATCA ein Instrument, das ihnen die gewünschte Transparenz ihrer Steuerpflichtigen sicherstellt, allerdings nicht auf reziproker Basis.

Solange es nicht zu einer Einigung über einen globalen Standard kommt, könnte die Schweiz mit dieser Strategie keine AIA-Abkommen anbieten. Dies gilt auch im Verhältnis mit der EU und den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Schweiz müsste sich für das Fortbestehen des Koexistenzmodells im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens einsetzen, bis der AIA zum globalen Standard wird. Dies setzt gegenüber den europäischen Partnerstaaten einen erhöhten Erklärungsbedarf voraus.

Der internationale Druck auf die Schweiz könnte sich zumindest kurzfristig bis der globale Standard zum AIA etabliert ist, fortsetzen oder gar weiter akzentuieren: Zum einen würde in der Zwischenzeit die Alternative IQA nicht mehr aktiv angeboten und somit besteht die Möglichkeit nicht, mit weiteren Ländern eine über den gängigen Standards liegende Lösung zumindest für die Zukunft zu finden. Zum andern könnte die Schweiz als Profiteurin eines fehlenden globalen Konsenses wahrgenommen werden. Es wäre deshalb bei diesem Ansatz wichtig, dass die Schweiz sich international sehr aktiv und konstruktiv bei der Erarbeitung des Standards einbringt und auf eine rasche Einigung hinarbeitet. Nur dann könnte ein glaubwürdiger Reputationsgewinn erzielt werden.

3.2.2.2 Wertschöpfung

In Bezug auf das Vermögensverwaltungsgeschäft hat dieser Ansatz den Vorzug, dass Wettbewerbsverzerrungen weitgehend ausgeschlossen werden können, da für alle wichtigen Finanzplätze der Welt die gleichen Wettbewerbsbedingungen und ein Level-Playing-Field, das Umgehungsmöglichkeiten besser verhindert, geschaffen würde.

Im Gegensatz zu den Kundengeldern dürften die Margen tendenziell eher leicht sinken, da der globale Wettbewerb unter den bedeutenden Finanzplätzen schärfer und die Differenzierungsmöglichkeiten geringer würden. Dies führt zu erhöhtem Kostendruck und in der Folge auch zu tendenziell günstigeren Finanzdienstleistungen für die Konsumenten. Im Bereich der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung dürfte deshalb der Zuwachs von Kundengeldern stärker zunehmen als das Wachstum der Wertschöpfung.

Allerdings könnte die Einführung eines globalen AIA dazu führen, dass der Schutz der Privatsphäre in der Wahrnehmung des Kunden aus einem Land mit AIA nicht mehr gegeben ist. Dies umso mehr, wenn der Kunde aus einem Staat kommt, der gewisse rechtsstaatliche Defizite aufweist oder korruptionsanfällig ist. Generell kann davon ausgegangen werden, dass bei einem Ansatz mit AIA eine vergleichsweise geringere Kundenbindung besteht als bei einem System, das die steuerliche Privatsphäre besser wahrt. Ein weltweiter AIA-Standard kann je nach Ausgestaltung zudem den Trend zum Onshore-Banking erhöhen. Somit könnte das Marktvolumen der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung weltweit zurückgehen bzw. weniger stark wachsen. Negativ auf die Wertschöpfung könnte sich zudem die Zwischenphase, bis ein globaler Standard gefunden wird, auswirken. Je länger diese dauert, desto mehr besteht das Risiko reputationsschädigender Polemik beziehungsweise juristischer Massnahmen ausländischer Behörden gegen Kunden bzw. Schweizer Finanzinstitute und deren Mitarbeiter. Ein anhaltend schlechtes Image auf den wichtigsten Zielmärkten der Schweizer Finanzinstitute hat negative Wirkungen auf die Attraktivität für die ausländische Kundschaft.

3.2.2.3 Umsetzungskosten

Sowohl die Fixkosten als auch die laufenden Kosten wären für die Schweizer Finanzinstitute minimal, wenn es gelingt, einen globalen Standard zum Informationsaustausch zu schaffen. So müssen nicht mehrere Systeme parallel betrieben werden und die Verantwortung über

die Analyse der Daten könnte auf den Empfänger übertragen werden. Zudem dürften auch die Legal und Compliance Kosten in Folge der höheren Rechtssicherheit für die Finanzinstitute reduziert werden. Die bereits getätigten Investitionen zur Umsetzung der Abkommen mit UK und Österreich müssten beim Übergang zum globalen Informationsaustausch abgeschrieben werden. In der Zeit, bis ein globaler Standard zur Verfügung steht, ist mit höheren Rechtsrisiken und -kosten zu rechnen. Ebenfalls bedingt ein AIA-System die entsprechende Infrastruktur bei den Steuerverwaltungen. Neben Kosten, welche im Zusammenhang mit der Informationsverwaltung anfallen, müssen auf Seiten der Behörden auch die Kosten für die Verarbeitung der grossen Datenmengen aus dem Ausland und die Umsetzung gerechnet werden.

Fazit

Ein globaler AIA-Ansatz stellt gleich lange Spiesse im globalen Wettbewerb zwischen den Finanzzentren sicher. Er ist mit vergleichsweise geringeren Implementierungskosten für die Finanzinstitute verbunden. Die positive Wirkung auf die internationale Akzeptanz wird nur erreicht, wenn der Übergang nicht zu lange dauert und die Schweiz glaubhaft und aktiv an der Etablierung eines globalen Standards mitwirkt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Strategie mit zunehmender Dauer des Übergangs als Verzögerungstaktik kritisiert werden könnte.

3.2.3 Option 3: AIA mit einzelnen OECD-Staaten heute (Wahlmöglichkeit AIA/IQA)

3.2.3.1 Internationale Akzeptanz

Es ist davon auszugehen, dass die Offerte für einen AIA international und bei den für einen AIA in Frage kommenden Ländern grundsätzlich auf hohe Akzeptanz stossen würde. Das Interesse insbesondere von OECD-Staaten an einem Abkommen mit der Schweiz zur Vergangenheitbewältigung und zur Regelung der Zukunft dürfte folglich stark steigen. Die Wahlmöglichkeit zwischen IQA und AIA würde unterstreichen, dass die Schweiz IQA nach wie vor für die beste Lösung hält und auch in Zukunft diese Möglichkeit offen lässt. Letzteres ist für jenen Fall von Bedeutung, dass künftig die Mängel des AIA als nicht behebbar erkannt und die internationale Akzeptanz von quellensteuerbasierten Modellen wieder zunehmen würde.

Da die Wahlmöglichkeit eines AIA-Modells nur für Länder möglich ist, die den erhöhten rechtlichen Anforderungen wie Einhaltung des Spezialitätsprinzips sowie datenschutzrechtlicher Bestimmungen genügen, dürfte der Anwendungsbereich des AIA-Modells nur für einen begrenzten Kreis von Ländern in Frage kommen. Dies stellt die Akzeptanz in jenen Ländern in Frage, die einen AIA möchten, aber die Voraussetzungen dafür nicht erfüllen. Für diese besteht jedoch im Grundsatz immer noch die Möglichkeit, ein IQA abzuschliessen. Damit wäre der Kreis möglicher Partnerstaaten mindestens gleich gross und unter Umständen sogar grösser als bei Option 2. Das Fortbestehen des Koexistenzmodells im Rahmen der Zinsbesteuerung bei gleichzeitiger Bereitschaft mit einzelnen Staaten einen AIA zu vereinbaren, würde gegenüber den europäischen Partnerstaaten zu einem erhöhten Erklärungsbedarf führen. Zudem könnte der Weg über Abkommen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten mit der Ausweitung des Zinsbesteuerungsabkommens von der EU zunehmend unter Kritik geraten. Denn mit der vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU (Ecofin) am 14. Mai 2013 beschlossenen Erteilung eines Mandats an die EU-Kommission, mit Drittstaaten (insbesondere der Schweiz) über eine Ausweitung des Zinsbesteuerungsabkommens zu verhandeln,

wird der Kompetenzbereich der EU in diesem Bereich zu Lasten der Mitgliedstaaten tendenziell ausgeweitet.

3.2.3.2 Wertschöpfung

Mit dieser Option kann für die Kunden und die Finanzdienstleister Rechtssicherheit geschaffen werden. Diese birgt langfristig erhebliches Potenzial. Die Bewältigung der Vergangenheit mit einzelnen Staaten könnte vergleichsweise rascher geschehen als mit Option 1 und 2. Sie kann dabei auch nach Prioritäten erfolgen. Die Tatsache, dass die Schweiz künftig nicht mehr unter den Globalverdacht der Begünstigung von Steuerdelikten fallen würde, hätte insbesondere für steuerehrliche Kunden eine Steigerung der Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz zur Folge. Die in dreifacher Hinsicht aussergewöhnlich hohe Stabilität der Schweiz – politisch, wirtschaftlich und finanziell – könnte zum entscheidenden Erfolgsfaktor bei den Rahmenbedingungen für Schweizer Finanzdienstleistungen werden.

Diesen positiven Effekten stehen potenziell dämpfende Effekte gegenüber. Neben den in Option 2 aufgeführten generellen Wirkungen bei der Einführung eines AIA (Aufhebung steuerliche Privatsphäre, möglicherweise sinkendes Marktvolumen, tiefere Margen) kommen bei dieser Option die ungleichen Wettbewerbsbedingungen gegenüber konkurrierenden Finanzplätzen, welche den AIA nicht eingeführt haben, hinzu. Dies könnte zu zusätzlichen Kundenabwanderungen führen bzw. potentielle Kunden abschrecken. Sofern das Angebot der Schweiz für einen AIA noch bevor dieser zum globalen Standard wird, zu einem rascheren Strukturwandel gegenüber der Option 2 führt, könnte zusätzlich Wertschöpfung in der Schweiz verloren gehen. Aus diesem Grund müsste sichergestellt werden, dass den Kunden und auch den Finanzdienstleistern mit Blick auf die Einführung des neuen Systems genügend lange Übergangsfristen gewährt werden und dass parallel rasch auf ein globales Level-Playing-Field hingearbeitet wird. Für Kunden und Finanzdienstleister entsteht zudem Unsicherheit darüber, mit welchem Land die Schweiz den AIA und mit welchem Land ein IQA-System einführen bzw. anstreben wird. Durch diese Unsicherheit verringert sich die Planbarkeit, was letztlich zu zusätzlichen Kundenabflüssen beziehungsweise tieferen Neugeldzuflüssen führen könnte.

3.2.3.3 Umsetzungskosten

Die geringeren Rechtsrisiken für Schweizer Finanzdienstleister im Ausland würden zu einer Reduktion der entsprechenden Kosten führen. Bei Kunden aus AIA-Ländern würden zwar die zusätzlichen Kosten, die sich bei einem IQA-Modell ergeben, wegfallen. Die parallele Implementierung von AIA und IQA wird aber zu zusätzlichen Kosten führen. Anders als in Option 1 und 2 müsste die Schweiz hiermit zwei Systeme gleichzeitig betreiben. Mit allen interessierten OECD-Staaten, die die entsprechenden Anforderungen erfüllen, würde dasselbe System des Datenaustauschs implementiert und mit allen anderen ein IQA angestrebt. Für die Banken sind jedoch die Kosten bilateraler IQA erheblich, sofern es nicht gelingt ein Standard-IQA (bzw. ein dem britischen oder österreichischen Modell entsprechendes IQA) zu implementieren. Falls nachträglich ein globaler AIA-Standard etabliert wird, besteht zudem das Risiko, dass die dazumal bereits bestehenden Systeme nachträglich angepasst werden müssten. Ebenfalls bedingt ein AIA-System, wie erwähnt, die entsprechende Infrastruktur bei den Steuerverwaltungen.

Fazit

Die Schaffung von Wahlmöglichkeiten zwischen IQA und AIA für ein OECD-Land erhöht die internationale Akzeptanz, insbesondere auch darum, weil die Schweiz nicht abwartet bis der AIA zum globalen Standard wird. Bei wichtigen Partnerstaaten können dadurch die Vergangenheitsfragen rasch angegangen und entsprechend priorisiert werden. Diese positive Wirkung ist in jenen Ländern nicht gegeben, welche die rechtlichen Voraussetzungen für einen AIA nicht erfüllen, aber einen AIA möchten. Abkommen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten auf Basis AIA abzuschliessen, könnte aus juristischen wie auch aus politischen Gründen auf den Widerstand der zuständigen EU-Organe (und Mitgliedstaaten) stossen. Falls ein globales level playing field nicht sichergestellt wäre, könnten Kunden den Schweizer Finanzplatz verlassen, was zu einem (zusätzlichen) Verlust an Wertschöpfung beitragen kann. Ein Nebeneinander von IQA und AIA innerhalb der Gruppe der europäischen Länder verursacht Mehrkosten bei den Finanzinstituten.

3.2.4 Option 4: AIA mit der gesamten EU**3.2.4.1 Internationale Akzeptanz**

Mit dieser Option würde eine hohe Akzeptanz insbesondere bei den EU-Mitgliedstaaten erzielt, d.h. in jenem Kreis, in dem der AIA heute angewendet wird. Konsequenterweise würde entsprechend das Zinsbesteuerungsabkommen ausschliesslich auf dem AIA-Ansatz basieren. Zudem könnte die Möglichkeit bestehen, zusammen mit der EU den zu schaffenden globalen Standard zum AIA zu beeinflussen.

Die internationale Akzeptanz könnte insofern tiefer sein als in Option 3, dass aussereuropäischen Ländern (ausser den USA), die die Voraussetzungen für einen AIA mit der Schweiz erfüllen und die ebenfalls ein Abkommen mit der Schweiz wünschen würden, kein AIA angeboten wird (solange der AIA kein globaler Standard ist). Um dies zu verhindern, müsste sich die Schweiz international aktiv bei der Erarbeitung eines globalen Standards einbringen und auf eine rasche Einigung hinarbeiten. Auch könnte die völlige Abkehr von IQA gegenüber europäischen Partnerstaaten der Glaubwürdigkeit der Schweiz schaden, da die Schweiz ein Modell aufgibt, dessen Vorzüge sie bisher gepriesen hat.

3.2.4.2 Wertschöpfung

Mit der höheren Rechtssicherheit nimmt das Potenzial bei europäischen Kunden zu. Knapp die Hälfte aller in der Schweiz grenzüberschreitend verwalteten Vermögen stammen aus Europa. Gleichzeitig rückt die traditionelle Stärke der Schweiz – ihre politische, wirtschaftliche und finanzielle Stabilität – als wichtigster Grund für eine Vermögensanlage in der Schweiz ins Zentrum. Für steuerhehrliche Kunden aus der EU, die aufgrund der öffentlichen Polemik eine Beziehung mit einer Schweizer Bank möglicherweise kritisch beurteilen und eine solche mit Steuerhinterziehung in Verbindung bringen, gewinnt ein Schweizer Bankkonto bzw. Depot an Attraktivität.

Aufgrund der ungleichen Wettbewerbsbedingungen mit anderen konkurrierenden Finanzstandorten, die über keinen AIA bzw. rechtliche Strukturen verfügen, welche steuerliche Vorteile verschaffen, dürften die unmittelbaren Wachstumsimpulse für den Schweizer Finanzplatz jedoch kleiner ausfallen, als wenn rasch ein globaler Standard zum Informationsaustausch geschaffen würde. Abflüsse von Kundengeldern, insbesondere von Kunden, die die Aufhebung der steuerlichen Privatsphäre mit der nicht-steuerlichen gleichsetzen, sind eine

Gefahr, der mit geeigneter Kommunikation über den engen Geltungsbereich des Informationsaustauschs begegnet werden müsste. Zudem würde ein erhöhter Wettbewerb unter den europäischen Banken den Kostendruck vergrössern. Je nach Möglichkeit der Preisdifferenzierung zwischen Kunden aus EU-Staaten und solchen aus Nicht-EU-Staaten können in der Folge die Margen im europäischen Geschäft sinken.

3.2.4.3 Umsetzungskosten

Auch zur Umsetzung von Option 4 müssen zwei Systeme gleichzeitig implementiert und betrieben werden. Einerseits gilt es, den AIA mit europäischen Ländern einzuführen und andererseits muss für jedes zusätzliche IQA mit einem aussereuropäischen Land, dessen Steuersystem abgebildet werden können, es sei denn man biete ausschliesslich eine IQA-Standardlösung an. Sollten solche IQA von den bisherigen stark abweichen, wäre dies für die Banken mit beträchtlichen Kosten verbunden. Dadurch sind die Umsetzungskosten potenziell höher als in Option 2, bei der weltweit gegenüber Rechtsstaaten nur ein System betrieben werden muss, aber tiefer als in Option 3 weil bei allen EU-Ländern der gleiche Standard angewandt wird. Falls ein globaler Standard zum AIA etabliert werden kann, besteht – ähnlich wie bei Option 3 – das Risiko, dass die Systeme nachträglich an den internationalen Standard angepasst werden müssten. In Bezug auf die Umsetzungskosten stellt dies gewissermassen den Preis dar, der bezahlt werden muss, um sofort von einer höheren internationalen Akzeptanz zu profitieren, bevor ein internationaler Standard etabliert werden kann. Mit Blick auf die AIA-Länder würde die Verantwortung zur Datenanalyse an die Empfängerländer übertragen. Die Kosten pro Kunde aus UK und Österreich dürften deshalb gegenüber heute sinken. Ebenfalls bedingt ein AIA-System, wie erwähnt, die entsprechende Infrastruktur bei den Steuerverwaltungen.

Fazit

Der Übergang zum AIA erhöht die internationale Akzeptanz insbesondere in der EU stark und sofort. Die Wertschöpfung wird positiv beeinflusst durch die höhere Rechtssicherheit und den Reputationsgewinn bei den steuerehrlichen Kunden. Gleichzeitig ist nicht automatisch ein level playing field mit anderen Finanzplätzen sichergestellt, was die Attraktivität bei den internationalen Kunden verringern und die Wertschöpfung (zusätzlich) beeinträchtigen kann, solange kein globaler AIA-Standard besteht. Die Umsetzungskosten sind geringer als in Option 3, weil in den europäischen Ländern nur ein Standard umgesetzt werden muss, aber höher als wenn ein globaler Standard gilt.

3.2.5 Effekte der Optionen auf die erweiterten Sorgfaltspflichten (Weissgeldstrategie)

Der Bundesrat hat Ende Februar 2013 die Vernehmlassung zu den erweiterten Sorgfaltspflichten eröffnet. Mit diesen soll verhindert werden, dass Finanzintermediäre in der Schweiz unversteuerte Gelder entgegennehmen und verwalten. Die Sorgfaltspflichten verlangen eine risikobasierte Prüfung, welche die Entgegennahme unversteuerten Vermögenswerte verhindern soll. Dabei werden die wichtigsten Anhaltspunkte für ein erhöhtes Risiko im Gesetz verankert. Sie können sich etwa aus dem Wunsch des Kunden nach erhöhter Diskretion oder nach Geldanlagen ergeben, die ohne vernünftige Begründung in komplexen Strukturen getätigt werden sollen. Umgekehrt nennt das Gesetz aber auch Anhaltspunkte, bei denen der Finanzintermediär von einem verminderten Risiko ausgehen darf, so etwa auch, wenn zwischen dem Wohnsitzland des Kunden und der Schweiz ein internationales Quellensteuerab-

kommen besteht. Bei Kunden von Ländern mit einer Quellensteuer ist der Anreiz von Steu-
erhinterziehung nicht mehr im gleichen Umfang gegeben.

Kunden aus Ländern, mit denen die Schweiz nach einer allfälligen Strategieberatung einen
automatischen Informationsaustausch vereinbart, sollten hingegen grundsätzlich von diesen
Sorgfaltspflichten ausgenommen werden. In einem solchen Fall muss der Kunde damit rech-
nen, dass die zuständige Steuerbehörde durch die automatische Informationsübermittlung
Kenntnis von in der Schweiz liegenden Vermögenswerten hat und im Falle eines begründe-
ten Verdachts auf Vorliegen eines Steuerdelikts weitere Abklärungen unter anderem über
Rechts- oder Amtshilfeersuchen im Einzelfall tätigen kann. Ebenfalls von den erweiterten
Sorgfaltspflichten auszunehmen sind Kunden aus Ländern, mit denen neben einer Quellen-
steuer zusätzliche Kontrollmechanismen vereinbart wurden (Beispiel IQA UK).

3.2.6 Beurteilung der Lösungen für die Vergangenheitsproblematik

Bedingung jeder Lösung der Vergangenheit muss sein, dass mit der Regularisierung keine
Strafverfahren mehr geführt werden und auch die Verfolgung der involvierten Bankmitarbei-
ter möglichst verhindert wird. Zudem darf die Regularisierung nicht in einem Ausmass finazielle
Konsequenzen nach sich ziehen, die von diesem Vorgehen abschrecken. Schliesslich
müssen auch die zeitlichen Verhältnisse so gewählt sein, dass eine Regularisierung aus
praktischen Überlegungen umsetzbar ist.

Bei der Option 1 und im Rahmen der weiterhin möglichen IQA bei den übrigen Optionen ste-
hen für die Regularisierung der Vergangenheit die verschiedenen Ansätze grundsätzlich un-
eingeschränkt zur Verfügung (vgl. Ziffer 3.1.2). Im Vordergrund steht hier allerdings die be-
reits mit UK und Österreich umgesetzte Idee, dass mit einer quellensteuerbasierten Rege-
lung der Zukunft auch eine entsprechende abgeltende Quellenbesteuerung für die Vergan-
genheit erfolgen soll. Denkbar wäre aber auch ein Selbstanzeigeprogramm. Zur Teilnahme
daran müssten die Kunden bereits gestützt auf die erweiterten Sorgfaltspflichten von ihren
Finanzinstituten motiviert werden.

Bei den Lösungen basierend auf einem AIA garantiert eine Kombination mit einer abgeltenden
Quellenbesteuerung für die Vergangenheit, dass der AIA rasch umgesetzt werden kann.
Erfolgt die Lösung der Vergangenheit über eine Selbstanzeige, sind zwingend entsprechen-
de Übergangsfristen bis zur Anwendung des AIA vorzusehen, damit sich die Kunden in die-
ser Zeit regularisieren können.

Die Option 4 basiert zudem auf einem Abkommen mit der EU auf der Basis eines AIA. Hier
wird die Umsetzung eines AIA mit den einzelnen Ländern aber ebenfalls von einer Lösung
der Vergangenheit abhängig gemacht werden müssen. Die Schwierigkeit liegt hier darin,
dass die Zuständigkeit bei den einzelnen EU-Staaten liegt. Gegebenenfalls kann mit der EU
ein Rahmen für die Vergangenheit gefunden werden, der für die Lösung mit den einzelnen
EU-Staaten übernommen werden kann.

Bei Option 2 könnte die Umsetzung des globalen AIA noch einige Zeit in Anspruch nehmen.
Im Rahmen der erweiterten Sorgfaltspflichten werden jedoch keine neuen un versteuerten
Gelder mehr entgegengenommen. Es wird daher je nach betroffenem Staat – wenn auch
nicht flächendeckend und nicht für die auf dem nicht-steuerkonformen Vermögen anfallen-
den Erträge – vermehrt Fälle geben, in denen die Regularisierung durch Verjährung eintritt.
Diese Lösung ist jedoch ungeeignet für eine glaubwürdige Lösung mit einer Vielzahl von
Partnerstaaten.

3.2.7 Stossrichtungen für die Mitarbeit an der internationalen Entwicklung des AIA

Im Rahmen aller Optionen sollte sich die Schweiz als wichtiger Finanzplatz für grenzüberschreitende Vermögensverwaltung sehr aktiv in den entsprechenden internationalen Gremien engagieren.

Bei Option 1 sollte dieses Engagement auf die Schaffung von internationaler Akzeptanz eines quellensteuerbasierten Systems als gleichwertige Alternative zu einem AIA hinwirken. Dabei ist das Kriterium Effektivität der internationalen Zusammenarbeit besonders wichtig.

Bei den Optionen 2-4 stehen hingegen längerfristig die Schaffung eines globalen AIA im Zentrum, der ein echtes Level-Playing-Field im Kampf gegen Steuerhinterziehung sicherstellen soll (vgl. Beschreibung Strategieoption 2 sowie Ziffer 2.1.2.6). Option 2 bietet dafür den grösstmöglichen Hebel. Bei den Optionen 3 und 4 müsste zudem versucht werden, auf globaler Ebene einen AIA zu implementieren, der dem bereits einzelnen Staaten beziehungsweise der EU offerierten Modell entspricht. Bei allen AIA-Optionen ist eine möglichst rasche Implementierung eines globalen AIA vorteilhaft. Bei den Optionen 3 und 4 steht dabei die rasche Wiederherstellung eines Level-Playing-Fields im Vordergrund.

Inhaltlich sollte die Schweiz darauf hinwirken, dass wirklich nur die für die steuerliche Veranlagung relevanten Daten (vgl. Ziffer 2.1.1.2) geliefert werden und das Spezialitätsprinzip sowie der Datenschutz respektiert werden.

3.3 Strategieoptionen im Bereich Marktzugang für die Vermögensverwaltung in die EU

3.3.1 Option A: Punktuelle Verbesserung bei Einzelstaaten

3.3.1.1 Grundidee

Wie bereits dargestellt, bleiben die Mitgliedstaaten der EU insoweit für den Erlass von Rechtsvorschriften im Bereich des Finanzmarktrechts zuständig, als keine europäische Regelung vorgeht. Infolgedessen können EU-Mitgliedsländer im Falle einer fehlenden europäischen Regel auf bilateraler Ebene mit Drittstaaten Marktzutrittsvereinbarungen abschliessen. Bei dieser Option sollen Vereinbarungen nach dem Muster des IQA mit dem Vereinigten Königreich und mit Österreich angestrebt werden.

Im Rahmen des IQA mit dem Vereinigten Königreich konnten im Zusammenhang mit der Frage des Marktzutritts Prozesse und Vorschriften geklärt werden. Darüber hinaus konnte die rechtliche Transparenz in verschiedenen Bereichen, wie beispielsweise die Modalitäten für Kundenaquisition, die Eröffnung von neuen Konten und die Betreuung bisheriger Kunden, erhöht werden.

In einem Memorandum zum IQA mit Österreich wurde vereinbart, dass österreichische Kunden für die Eröffnung eines Kontos nicht mehr zwingend in die Schweiz kommen müssen. Weiter ist die Kundenanbahnung neu direkt aus der Schweiz heraus möglich und eine schweizerische Bank darf neu grenzüberschreitend Informationen und allgemeine Beratungsdienstleistungen an Kunden in Österreich anbieten. Darüber hinaus wurden gewisse Erleichterungen beim grenzüberschreitenden Vertrieb von Fonds vereinbart. Allfällige weitere Abkommen können sich an diesen Beispielen orientieren.

3.3.1.2 Beurteilung

Die vereinbarten Verbesserungen beim bilateralen Marktzugang mit dem Vereinigten Königreich und Österreich wurden im Umfang des aktuell geltenden nationalen und EU-Rechts vereinbart. Das Potential für weitere Verbesserungen in Bezug auf den Zutritt Schweizer Finanzdienstleister zu den Finanzmärkten einzelner europäischer Mitgliedsstaaten, z.B. im Rahmen der laufenden Verhandlungen mit Italien und Griechenland, gestaltet sich je nach nationaler Gesetzgebung im Vermögensverwaltungsbereich der entsprechenden Länder unterschiedlich. Ein Vorteil bei bilateralen Verhandlungen besteht somit darin, dass die im jeweiligen Land bestehenden Marktzutritts Hindernisse gezielt angegangen werden können. Dies erlaubt auch eine Priorisierung nach den effektiven Geschäftsbeziehungen und deren wirtschaftlichen Bedeutung.

Besteht jedoch eine entsprechende Regelung auf EU-Ebene oder tritt eine solche in Zukunft in Kraft, haben die Mitgliedstaaten keinerlei Kompetenz bzw. Handlungsspielraum für bilaterale Lösungen. Sollte sich die Harmonisierung des Marktzutritts für Drittlandfirmen im Rahmen der Revision der MiFID durchsetzen, müsste geprüft werden, in welchen Bereichen die Mitgliedsländer überhaupt noch Spielraum für bilaterale Zugeständnisse im Vermögensverwaltungsbereich haben und inwiefern bestehende nationale Systeme weitergeführt werden können (vgl. Kapitel 2.2). Sollte sich ein Äquivalenzansatz bei der Drittstaatenregelung von MiFID II durchsetzen, hätten die einzelnen Mitgliedsstaaten keine Kompetenz mehr, den Marktzugang für Drittstaaten autonom (d.h. gemäss nationalem Recht) zu regeln. Setzt sich hingegen die Äquivalenz nicht durch, könnten die Mitgliedstaaten weiterhin den Marktzugang für Finanzdienstleister ausserhalb des EWR in eigener Kompetenz regeln. Allerdings besteht die Befürchtung, dass alle bisher diskutierten Vorschläge der EU-Kommission bzw. der Ratspräsidentschaft ein sehr restriktives Zweigniederlassungserfordernis vorsehen, das unabhängig der Frage der Äquivalenz das aktive grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft faktisch verhindert. Wie erwähnt, wird die Drittstaatenregelung in MiFID voraussichtlich nicht vor Ende 2017 zur Anwendung kommen, bis dahin gelten im Bereich Marktzugang weiterhin die nationalen Systeme und damit auch die Möglichkeit für bilaterale Lösungen. Eine frühere Inkraftsetzung der Drittstaatenregelung ist aber heute nicht auszuschliessen.

Fazit

Bilaterale Vereinbarungen erlauben gezielt, punktuelle Marktzugangshindernisse mit einzelnen Staaten anzugehen. Das Potential ist jedoch auf nationalstaatliche Kompetenzen begrenzt. Es könnte aufgrund der zunehmenden Harmonisierung für den Marktzugang für Finanzdienstleister aus Drittstaaten weiter (stark) abnehmen.

3.3.2 Option B: Diskriminierungsfreier Marktzugang für Drittstaaten bei MiFID II

3.3.2.1 Grundidee

Bei dieser Option geht es nicht um eine Verbesserung des Marktzugangs, sondern um die Verhinderung einer drohenden Marktabschottung durch die EU. Wie vorstehend dargestellt, wäre eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung (cross-border) von der Schweiz in den EU-Raum künftig erschwert bzw. möglicherweise gar ausgeschlossen, wenn sich eine protektionistisch wirkende Drittstaatenregelung der MiFID durchsetzen würde. Schweizer Finanzdienstleister müssten alle in der EU domizilierte Kleinanleger und teilweise auch professionellen Kunden ausschliesslich von ihrer Zweigniederlassung innerhalb des EU-

Wirtschaftsraums bedienen. Es ist zu befürchten, dass dies bedeuten würde, dass sämtliche Aktivitäten der Drittlandfirma in diesem Kundensegment über die entsprechende Zweigniederlassung erfolgen müssten.

Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der jüngsten Finanzkrise zeigen, dass eine zusätzliche Regulierung der Finanzdienstleistungen erforderlich ist. Dies trifft insbesondere für die Sicherung des Kundenschutzes zu. Derartige Regelungen sollten jedoch nicht strenger sein als nötig, um den Kundenschutz – insbesondere von Kleinanlegern (Retailkunden) – und ein Funktionieren der Märkte zu gewährleisten. Eine protektionistische Drittstaatenregelung würde jedoch über die verfolgte Zwecksetzung für einen effizienten Kundenschutz hinauschießen. Ein striktes Niederlassungserfordernis führt letztlich zu einer Abschottung des EU-Finanzmarkts. Dies führt sowohl für die EU-Länder als auch die Schweiz zu Wohlstandsverlusten durch weniger Wettbewerb und Produktvielfalt. Finanzdienstleister wären gezwungen, Aktivitäten abzubauen bzw. zu verlagern und ineffiziente Firmenstrukturen zu errichten. Die damit verbundenen grossen Kosten müssten von den europäischen Kunden getragen werden. Der Schweizer Finanzplatz würde substantielle Arbeits- und Wertschöpfungsverluste im wichtigen Europageschäft erleiden. Diese Auswirkungen würden auch den Staat etwa durch geringere Steuererträge treffen.

Ein Niederlassungserfordernis für Finanzdienstleister aus Drittstaaten bei äquivalenter Regulierung und Aufsicht ist nicht notwendig. Die Schweiz ist zur Zeit daran, mit dem Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) den Kundenschutz entsprechend und gleichwertig anzupassen. Selbst beim Festhalten an einem Niederlassungserfordernis, z.B. wenn die entsprechenden Regulierungen nicht äquivalent wären, könnte dem Kundenschutz durchaus durch mildere Massnahmen wie organisatorische oder finanzielle Vorgaben für Zweigniederlassungen aus Drittstaaten hinreichend Rechnung getragen werden.²⁶

Der diskriminierende Effekt einer protektionistisch wirkenden Drittstaatenregelung könnte dadurch eliminiert werden, dass in MiFID II sämtliche Hinweise auf eine Verpflichtung von Drittstaatenanbietern, private und/oder professionelle Kunden ausschliesslich über eine Zweigniederlassung in der EU bedienen zu dürfen, gestrichen werden. Namentlich Art. 41 Abs. 1 sowie Recital 73 ff. des Vorschlags der EU-Kommission zur Revision von MiFID enthalten derartige Hinweise. MiFID II sollte klarstellen, dass das aktive grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft in den EU-Wirtschaftsraum auch künftig möglich sein wird.²⁷

3.3.2.2 Beurteilung

Die Verhinderung einer drohenden Marktabschottung für die aktive grenzüberschreitende Vermögensverwaltung durch ein äusserst restriktives und dadurch sehr protektionistisches Zweigniederlassungserfordernis ist für das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft von Schweizer Finanzdienstleistern mit europäischen Kunden von grosser Bedeutung.

Die Argumente zur Schädlichkeit einer protektionistischen Drittstaatenregelung konnten die Bundesbehörden aktiv sowohl in Gesprächen mit der EU-Kommission als auch mit verschie-

²⁶ In Bezug auf Finanzdienstleister in der Schweiz ist in diesem Zusammenhang insbesondere darauf hinzuweisen, dass bereits das revidierte Lugano Übereinkommen aus dem Jahr 2007 den Schutz europäischer Kunden im grenzüberschreitenden Geschäft sicherstellt.

²⁷ Alternativ bestünde aus der Perspektive der Schweiz auch die Möglichkeit, für Drittlandfirmen aus Vertragsstaaten des Lugano Abkommens generell eine Ausnahme vom Niederlassungserfordernis, zumindest in der oben beschriebenen strikten Ausprägung, vorzusehen.

denen Mitgliedstaaten einbringen.²⁸ So setzt sich das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) seit Anfang 2012 in Absprache mit dem Finanzsektor aktiv bei den EU-Behörden und einzelnen Mitgliedsländern gegen solche Beschränkungen ein.²⁹ Zudem bestehen zahlreiche weitere Hemmnisse beim Marktzugang (vgl. 3.3.1), die selbst bei einer nicht protektionistischen MiFID-Drittstaatenregelung bestehen bleiben würden.

Fazit

Eine restriktive MiFID II-Drittstaatenregelung würde eine massive Einschränkung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung von der Schweiz in den EU-Raum bedeuten. Dies würde zu grossen Restrukturierungs- und Anpassungsprozessen führen. Sie wären mit massgeblichen Verlusten von Arbeitsplätzen und Wertschöpfung in der Schweiz aber auch in der EU verbunden. Dies gilt es zu verhindern. Bei dieser Option gilt es zu beachten, dass auch beim Erhalt des Status Quo bezüglich MiFID II verschiedene Marktzugangshindernisse weiterhin bestehen bleiben.

3.3.3 Option C: Umfassendes Dienstleistungsabkommen

3.3.3.1 Grundidee

Für den schweizerischen Finanzdienstleistungssektor ist der europäische Markt bzw. die Möglichkeit des Marktzutritts von grosser Bedeutung. Die Marktzutrittsbeschränkungen für Schweizer Finanzinstitute zum europäischen Markt sind jedoch zahlreich. Da ein auf die Finanzdienstleistungen beschränktes Abkommen mit der EU schwer zu realisieren wäre, könnte wohl nur in umfassendes Dienstleistungsabkommen zwischen der Schweiz mit der EU den Marktzutritt nachhaltig verbessern, bzw. sicherstellen.

3.3.3.2 Beurteilung

Der Bundesrat hat im Rahmen der Europaklausur am 18. August 2010 die Prüfung eines Finanzdienstleistungsabkommens mit der EU und dessen Auswirkungen auf die Schweiz diskutiert. Es zeigt sich, dass verschiedene Beschränkungen für die einzelnen Geschäftsfelder bestehen. Dabei stehen mehrheitlich Aspekte der Kontaktaufnahme und die Akquisition

²⁸ Insgesamt profitieren Kunden in der EU vom Zugang zur Schweiz als einem innovativen und starken Finanzmarkt. Damit erhöhen sich Angebot und Auswahl für EU-Kunden, und der Wettbewerb im EU-Markt für Finanzdienstleistungen wird gestärkt. EU-Kunden haben insbesondere Zugang zu einem alternativen Markt mit alternativer Währung. Das erlaubt EU-Kunden nicht zuletzt auch eine Diversifizierung ihres Risikos und eine individuelle Gestaltung ihrer Finanzanlagen nach ihren persönlichen Bedürfnissen.

²⁹ Das EFD/SIF hat im Rahmen des im Frühling 2012 mit der EU-Kommission aufgenommenen regelmässigen Dialogs über regulatorische Fragen, darunter auch die MiFID II-Drittstaatenregelung, auch verschiedene Gespräche auf technischer Ebene geführt. Auch wurde die Thematik im Rahmen von Staatstreffen aufgenommen. Am 11. Januar 2013 fand letztmals eine Intervention auf Ebene der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, welche unter der Leitung des EU-Kommissars Michel Barnier steht, statt. Dies als Folge der durch Kommissar Barnier gegenüber Bundesrat Burkhalter signalisierten Gesprächsbereitschaft anlässlich des letztjährigen Treffens der Finanz- und Wirtschaftsminister der EU- und der EFTA-Mitgliedsstaaten, dem Joint-Ecofin vom 13. November 2012. Weiter haben die Schweizer Behörden unter Mitwirkung der betroffenen Branchenverbände auf verschiedenen Ebenen (EU-Institutionen, Mitgliedstaaten, Schlüsselpersonen) aktiv versucht, auf die Probleme im Zusammenhang mit der Drittstaatenregel/ Zweigniederlassungsanforderung aufmerksam zu machen. Verschiedene Interventionen bei EU-Mitgliedsstaaten (Hauptstädte: Berlin, Warschau, London, Dublin) fanden bereits statt. Weitere Interventionen – insbesondere auch bei Vertretern des EU-Parlaments – sind per Anfang der Trilog-Verhandlungen geplant.

von Kunden im Vordergrund sowie spezifische Regulierungen auf Produktebene. Die regulatorischen Beschränkungen ergeben sich aufgrund nationalstaatlicher Vorschriften sowie neuerdings vermehrt durch die vorstehend erwähnten Drittstaatenregelungen auf Unions-ebene.

Die verantwortlichen Bundesbehörden haben mögliche Optionen zur Erhaltung und Verbesserung des Marktzugangs der Schweizer Finanzdienstleister in der EU geprüft. Dabei wurden die Interessen im Bereich Marktzutritt der Schweizer Finanzdienstleister evaluiert und mit den Erkenntnissen aus den umfassenden Analysearbeiten ergänzt. Zentrale Erkenntnisse im Zusammenhang mit einem umfassenden Dienstleistungsabkommen (DLA) lassen sich für den damaligen Zeitpunkt wie folgt zusammenfassen:

- Ein umfassendes DLA mit der EU würde aufgrund des Umfangs des EU-internen Finanzmarktrechts für die Schweiz einen bedeutenden Integrationsschritt darstellen und eine grundlegende Anpassung und Ergänzung der internen Finanzmarktgesetzgebung bedingen. Dieser Schritt würde einen verbesserten Marktzutritt für schweizerische Anbieter bringen und dürfte deshalb insgesamt makroökonomische Wohlstandsgewinne generieren.
- Die Schweiz als Antragsteller würde aber mit den Ansprüchen der EU an eine breite Übernahme des horizontalen Acquis (Wettbewerbsrecht, Kartellrecht, staatliche Beihilfen) und weiteren flankierenden Massnahmen konfrontiert. Dies hätte auch gewisse negative Auswirkungen in den Bereichen Steuern, Sozialversicherungsgesetzgebung sowie unter Umständen Aufsicht und Überwachung und würde mit einem reduzierten steuerlichen und regulatorischen Differenzierungspotenzial einhergehen. So könnte beispielsweise die Umsetzung der europäischen Beihilferichtlinien, die staatlichen Garantien im Falle der Kantonalbanken, sowie bestehende Monopole im Bereich der Gebäudeversicherungen oder der SUVA tangieren. Eine zentrale Bedingung wäre zudem die laufende (dynamische) Übernahme der Rechtsentwicklungen in diesen Bereichen.
- Zudem bestünde ein gewisses Risiko, dass mit einem DLA eine weitere Marktöffnung der Schweiz gegenüber Drittstaaten – d.h. den rascher wachsenden Finanzmärkten ausserhalb der EU – erschwert werden könnte. Solche Vereinbarungen mit Drittstaaten hätten das Potential, die globale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.
- Die EU ist interessiert am Export ihrer Regulierungen in die wichtigsten konkurrierenden Finanzdienstleistungsplätze und damit an der Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für ihre Unternehmen. Sie hat deshalb Interesse an einem umfassenden Dienstleistungsabkommen mit der Schweiz, welches die Übernahme des künftigen Acquis miteinschliesst.
- Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Verfassungskonformität und technischen Umsetzbarkeit dieser Richtlinien auf den schweizerischen Finanzsektor, also die Frage, wie weit abweichende Gesetzgebungen im Falle einer Acquisübernahme beispielsweise im Bereich Wettbewerbsrecht oder Konsumentenschutz für den Finanzsektor ohne Verfassungsänderung überhaupt zulässig wären und welche Umsetzungs- und Anpassungskosten damit einher gehen.
- Ob auch die Rechtsakte im Bereich der Aufsicht- und Überwachungsstrukturen (EBA, EIOPA und ESMA) als Teil des horizontalen Acquis übernommen werden müssten, bzw. ob sich FINMA und SNB in die neuen Strukturen einbinden lassen müssten, ist unklar. Wäre dies der Fall, so wären die Kompetenzen und die Unabhängigkeit von FINMA und SNB unter Umständen tangiert, womit sich komplexe aufsichts- und verfassungsrechtliche Fragen stellen würden.

- Im Bereich der Bankenregulierung wären zudem über die EU-Anforderungen hinausgehende Eigenmittelanforderungen (insb. TBTF-Anforderungen) unzulässig bzw. in Frage gestellt.
- Da es sich um ein Marktzugangsabkommen handeln würde, müssten generell die institutionellen Fragen im Verhältnis zur EU (betreffend den Umgang mit Entwicklungen des relevanten Acquis, die Überwachung und Auslegung eines allfälligen Abkommens sowie die Streitbelegung) gelöst sein.

Fazit

Ein umfassendes DLA wäre ein grosser Integrationsschritt, der einen verbesserten Marktzutritt für Schweizer Finanzdienstleister bringen würde, gleichzeitig aber mit erheblichen Konsequenzen verbunden wäre. Dies würde einer engen Anbindung an die Entwicklung der Regulierung und Aufsicht in der EU gleichkommen. Der Abschluss eines Abkommens wäre ein längerfristiges Projekt, das innenpolitisch auf Widerstände stossen dürfte und daher mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde. Ausserdem müsste dafür eine Lösung der institutionellen Fragen vorliegen. Ein DLA sollte vor dem Hintergrund der neusten Entwicklungen neu geprüft werden.

Kapitel 4: EMPFEHLUNGEN

Wir haben in den vorgängigen Kapiteln die Herausforderungen für die international tätige Schweizer Vermögensverwaltung dargestellt und für jede der Herausforderungen denkbare strategische Antworten abgeleitet. Die Vor- und Nachteile der Optionen wurden dann nach einheitlichen Kriterien analysiert, ohne dass daraus konkrete Empfehlungen abgeleitet wurden.

In diesem abschliessenden Kapitel kommt die Expertengruppe ihrem Auftrag nach, neben dem Bereitstellen von Grundlagen auch Vorschläge für das weitere strategische Vorgehen abzuleiten. Da es hier um die Gesamtbeurteilung geht, werden die Antworten auf die Herausforderungen nicht mehr isoliert betrachtet, sondern in den Vorschlag für eine Gesamtstrategie eingebettet.

4.1 Grundsätzliche Philosophie der empfohlenen Gesamtstrategie

Die Grundidee des Strategievorschlags ist, dass die Schweiz in der internationalen Steuerfrage einen aktiven Schritt macht, der über das zurzeit absolut Notwendige hinausgeht. Damit soll nachhaltige internationale Akzeptanz und entsprechend längerfristige Rechtssicherheit erreicht werden, mit dem Ziel, den langfristigen wirtschaftlichen Erfolg der international tätigen Schweizer Vermögensverwaltung zu begünstigen. Voraussetzung für eine vertiefte steuerliche Zusammenarbeit muss dabei sein, dass der Marktzugang sich nicht verschlechtert.

Die Schweiz würde nach Einschätzung der Expertengruppe damit ein Zeichen setzen, dass sie (i) das neue internationale Steuerregime wirklich akzeptiert und nicht auf Zeit spielt, (ii) gewillt ist, dieses Regime aktiv mitzugestalten und (iii) eine Strategie verfolgt, die nicht bei jeder Veränderung des Umfelds von neuem in Frage gestellt ist und damit Rechtssicherheit schafft.

4.2 Kernpunkte des Strategievorschlags

Die Expertengruppe empfiehlt eine Gesamtstrategie mit den folgenden fünf Elementen:

- Die Schweiz akzeptiert, dass der AIA in Zukunft der globale Standard für die Sicherung der Steuerkonformität ausländischer Vermögensverwaltungskunden sein dürfte und arbeitet nicht mehr aktiv daran, den IQA-Ansatz als Standard zu etablieren. Die Schweiz ist jedoch weiterhin bereit, mit interessierten Staaten standardisierte IQAs abzuschliessen.
- Ab sofort arbeitet die Schweiz im Rahmen der OECD aktiv an der Entwicklung eines globalen AIA-Standards mit, der alle Rechtsformen einschliesslich Trusts und Sitzgesellschaften umfasst und hohen Ansprüchen an die Einhaltung des Spezialitätsprinzips und des Datenschutzes genügt. Dieser soll in den wichtigsten Finanzplätzen zur Anwendung gelangen.
- Die Schweiz setzt mit hoher Dringlichkeit die internationalen Vorgaben des Global Forums der OECD um. Sie schafft die Voraussetzungen dafür, im Herbst 2013 zur zweiten

Phase der Überprüfung durch das Global Forum zugelassen zu werden. Zudem unterzeichnet und ratifiziert sie die Amtshilfekonvention des Europarates.

- Gegenüber der EU wird die Bedeutung einer MiFID II-Drittstaatenregelung betont, die den heutigen Marktzugang sicherstellt, und mit den wichtigsten EU-Mitgliedsstaaten wird mit Nachdruck eine faire Vergangenheitsregelung angestrebt.
- Falls von Seiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten diesen beiden Anliegen entsprochen werden kann, ist die Schweiz bereit, bei den Verhandlungen über die Erweiterung des Zinsbesteuerungsabkommens direkt den AIA anzubieten, auch wenn dieser noch nicht globaler Standard ist.

Die ersten vier dieser fünf Punkte werden von der Expertengruppe einstimmig und der letzte Punkt mit grosser Mehrheit empfohlen. Eine Minderheit der Expertengruppe möchte – was den letzten Punkt betrifft – zuerst gemeinsam mit der EU einen globalen AIA-Standard vorantreiben und ihn erst, wenn das erreicht ist, auch bei der Umsetzung der erweiterten Zinsbesteuerung zur Anwendung bringen.

4.3 Ausführlichere Darstellung des Strategievorschlags

1. Die Schweiz strebt in der Frage der Steuerkonformität ausländischer Bankkunden eine Lösung an, die international akzeptiert wird, den Schweizer Finanzplatz dadurch nachhaltig aus der internationalen Kritik nimmt und so langfristige Rechtssicherheit für das internationale Vermögensverwaltungsgeschäft schafft. Die Lösung soll erlauben, dass diese Branche ihre übrigen, substantiellen Stärken – unbelastet von vergangenen und zukünftigen Rechts- und Reputationsrisiken im Zusammenhang mit der Steuerkonformität ihrer ausländischen Kunden – nutzen kann.
2. Was die konkrete Umsetzung betrifft, ist die Expertengruppe weiterhin der Ansicht, dass die Quellensteuer dem Informationsaustausch bezüglich Effizienz (und Effektivität) eindeutig überlegen ist. Sie anerkennt aber, dass der internationale Trend die Transparenz klar stärker gewichtet als die Effizienz und deshalb in Richtung eines AIA geht. Um nachhaltige internationale Akzeptanz – und damit Rechtssicherheit – zu erreichen, orientiert sich die Schweiz an internationalen Standards im Rahmen einer Lösung, die für alle Finanzplätze gleich lange Spiesse schafft. Ohne nachhaltige internationale Akzeptanz und Rechtssicherheit wird der Schweizer Finanzplatz geschwächt werden.
3. Als ersten Schritt strebt die Schweiz an, die drei noch hängigen Vorgaben des Global Forums der OECD vollständig umzusetzen. Dies bedeutet erstens die Regelung zur Identifizierung der Eigentümer und wirtschaftlich Berechtigten von Inhaberaktien im Rahmen der Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen voranzutreiben. Zweitens ist der Abschluss weiterer Abkommen mit OECD-Amtshilfestandard gemäss Artikel 26 OECD-Musterabkommen anzustreben, Zudem sollte eine Erga-Omnes-Lösung durch eine unilaterale Anpassung des Steueramtshilfegesetzes mit Gegenrechtsvorbehalt geprüft werden, soweit nicht aus anderen Gründen mit einzelnen Staaten eine Anpassung des Abkommens ohnehin notwendig ist. Drittens schliesslich ist die Schaffung einer Ausnahmebestimmung bei der Notifikation in der Steueramtshilfe rasch zu erarbeiten. Dabei soll auch die Möglichkeit geprüft werden, ob in einer Übergangsfrist zur Beschleunigung eine entsprechende Verordnung als Rechtsgrundlage erstellt werden soll. Ziel muss es sein, im Herbst 2013 die zweite Phase des Peer Review des OECD Global Forums zu erreichen. Zudem übernimmt die Schweiz die Amtshilfekonvention der OECD und des Euro-

parats (Europaratskonvention); die Europaratskonvention ist deshalb zeitnah zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

4. Die Schweiz ist bereit, im Rahmen der OECD ab sofort aktiv an der Entwicklung eines globalen AIA-Standards mitzuarbeiten. Dabei wirkt sie auf einen AIA hin, der den Datenschutz und das Spezialitätsprinzip bestmöglich wahrt, Reziprozität garantiert und gewährleistet, dass die wirtschaftlich Berechtigten bei allen Rechtsformen (insbesondere auch bei Trusts und Sitzgesellschaften) identifiziert und damit mit dem AIA effizient erfasst werden können.
5. Sobald diese Bemühungen zu einem globalen AIA-Standard führen, der in den wichtigsten Finanzplätzen zur Anwendung kommt, ist die Schweiz bereit, diesen zu übernehmen. Sie strebt dabei an, mit den einzelnen Staaten die Probleme mit bestehenden unversteuerten Vermögen (Vergangenheitsprobleme) vor Einführung des AIA fair zu lösen.
6. Für den Fall, dass gewisse Voraussetzungen erfüllt sind, bietet die Schweiz der EU ab sofort – das heisst noch vor der Etablierung eines globalen AIA-Standards - Verhandlungen für einen AIA-Ansatz bei der erweiterten Zinsbesteuerung an. Die Voraussetzungen zielen darauf ab zu verhindern, dass sich die Rahmenbedingungen für das internationale Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäft noch mehr verschlechtert, als es wegen einer Übernahme des AIA ohnehin geschieht.
7. Erste Voraussetzung ist die Möglichkeit, mit den einzelnen EU-Mitgliedsländern – bis zur Einführung des AIA - Abkommen zur fairen Lösung der Vergangenheitsprobleme abzuschliessen. Denkbar wäre dabei auch, mit der EU eine Rahmenvereinbarung anzustreben, welche die Vergangenheitslösung mit den Einzelstaaten über das effiziente IQA-Modell empfiehlt. Zweite Voraussetzung ist eine möglichst rasche Klarstellung der EU, dass das Drittstaatenregime im Text von MiFID II in einer Art implementiert wird, die den Marktzugang für die Schweizer Vermögensverwaltung gegenüber dem heutigen Zustand zumindest nicht verschlechtert. Für den Fall, dass der Marktzugang durch MiFID II massgeblich erschwert würde, sollte die Schweiz keine vertiefte steuerliche Zusammenarbeit mit der EU mehr anstreben. Das heisst dann auch keine Bereitschaft für Verhandlungen zu signalisieren, die auf das Schliessen von Schlupflöchern bei der EU-Zinsbesteuerung abzielen.
8. Sind die Verhandlungen mit der EU erfolgreich, so führt die Schweiz im Rahmen der erweiterten Zinsbesteuerung mit dieser vorzeitig (d.h. vor einer allfälligen globalen Lösung) den AIA ein. In der Umsetzung wird dann mit jedem EU-Land der AIA zu dem Zeitpunkt realisiert, zu dem mit ihm eine faire Vergangenheitsregularisierung durchgeführt werden konnte. Gleichzeitig tritt die Schweiz gemeinsam mit der EU im Rahmen der OECD für ein globales level playing field ein, das heisst für eine möglichst effiziente und effektive AIA-Lösung, die alle relevanten Finanzplätze umfasst.
9. Führen die Verhandlungen mit der EU nicht zum Erfolg, so arbeitet die Schweiz weiterhin im Rahmen der OECD an einem globalen AIA-Standard mit, setzt diesen aber – auch mit der EU – erst um, wenn er für alle relevanten Finanzplätze gilt. Auch den EU-Ländern steht in diesem Fall in der Zwischenzeit nach wie vor die Möglichkeit offen, mit der Schweiz IQA abzuschliessen.
10. Eine Minderheit der Expertengruppe würde gegenüber der EU eine andere Strategie verfolgen. Bei dieser alternativen Option würde der EU erst dann der AIA im Rahmen der erweiterten Zinsbesteuerung gewährt, wenn ein globalisierter Standard realisiert werden konnte. Die Idee wäre, dass sich die EU vor allem dann gemeinsam mit der Schweiz mit

besonderem Nachdruck für ein globales level playing field einzusetzen gewillt ist, wenn dadurch die Aussicht besteht, dass die erweiterte Zinsbesteuerung so rascher mit dem AIA-Standard realisiert werden könnte.

11. Bei Kunden aus Ländern, mit denen AIA oder ein IQA mit glaubwürdigen Kontrollen realisiert wird, verzichtet die Schweiz auf zusätzliche Anforderungen im Rahmen der erweiterten Sorgfaltspflichten. Es gibt in diesem Fall keinen Swiss Finish, das heisst es ist nicht mehr an der Bank, die Steuerkonformität ihrer Kunden zu ermitteln. Die laufende Revision des Geldwäschereigesetzes zu den erweiterten Sorgfaltspflichten wäre in diesem Sinne zu präzisieren.
12. Die Expertengruppe empfiehlt zudem, die bisher vom Bundesrat verworfene Option eines Dienstleistungsabkommens mit der EU im Lichte der angepassten Strategie und der internationalen Entwicklungen einer neuen Überprüfung zu unterziehen. Es stellt sich dabei die Frage, ob die Akzeptierung des AIA unter den weiter oben beschriebenen Voraussetzungen an der Gesamtbeurteilung eines solchen langfristigen Projektes etwas Entscheidendes ändern würde.

Anhang 1: Mitglieder der Expertengruppe

Vorsitzender der Expertengruppe

BRUNETTI Aymo, Professor, Universität Bern

Mitglieder der Expertengruppe

AMBÜHL Michael, Staatssekretär, SIF, EFD

AMMANN Manuel, Professor, Universität St. Gallen

BIRCHLER Urs, Professor, Universität Zürich

DANTHINE Jean-Pierre, Vizepräsident des Direktoriums der SNB

GAILLARD Serge, Direktor EFV, EFD

KUSTER Susanne, Vizedirektorin BJ, Chefin Internationale Rechtshilfe, EJPD

LINDENMANN Jürg, Stv. Direktor Direktion für Völkerrecht, EDA

SCHEIDEGGER Eric, Stv. Direktor SECO, WBF

ZUBERBÜHLER Daniel, ehem. Direktor EBK und VR FINMA, heute KPMG

ZULAUF Urs, ehem. Stv. Direktor FINMA

GERBER David S., Stv. Leiter Abteilung Märkte, SIF, EFD (Büro)

ROTH Daniel, Leiter Rechtsdienst EFD (Büro)

Anhang 2: Ländervergleich

OECD und G20

Amtshilfe nach OECD-Standard

Der OECD Standard Artikel 26 Musterabkommen sieht vor, dass die Staaten einander auf Anfrage die für die Durchsetzung des innerstaatlichen Rechts des ersuchenden Staates betreffend der im Abkommen vorgesehenen Steuern erforderlichen Informationen austauschen.

Am 17. Juli 2012 hat der OECD-Rat in Paris dem revidierten Kommentar zu Artikel 26 des OECD-Musterabkommens zugestimmt. Der Standard sieht neu vor, dass Amtshilfe nicht nur im Einzelfall sondern auch für Gruppen von Steuerpflichtigen gewährt wird. Dabei müssen die betroffenen Personen durch spezifische Suchkriterien identifiziert werden. Fishing Expeditions (Gesuche ohne konkrete Anhaltspunkte) bleiben ausdrücklich ausgeschlossen.

Auf Initiative der Staats- und Regierungschefs der G20 wurde 2009 das „Global Forum on Transparency and Exchange of Information“ geschaffen. In einem zweiphasigen Verfahren werden Mitgliedsstaaten einem Peer-Review Prozess unterzogen. In der Phase 1 wird untersucht, ob die Rechtsgrundlagen für die Transparenz und den Informationsaustausch vorliegen. In der Phase 2 werden die Effektivität und Effizienz des Informationsaustauschs in der Praxis geprüft.

Amtshilfekonvention der OECD und des Europarats

Die OECD und der Europarat haben am 25. Januar 1988 eine Konvention über die gegenseitige Amtshilfe in Steuerfragen (nachfolgend Europaratskonvention) geschaffen. Die Konvention ist am 27. Mai 2010 revidiert worden. Die Europaratskonvention enthält Bestimmungen über den Informationsaustausch auf Ersuchen, den spontanen und automatischen Informationsaustausch:

- *Informationsaustausch auf Ersuchen (Art. 5):* Die Europaratskonvention sieht einen Informationsaustausch auf Ersuchen vor, der grundsätzlich dem OECD Standard entspricht und Gruppenersuchen mit umfasst.
- *Spontaner Informationsaustausch (Art. 7):* Die Europaratskonventionen sieht einen spontanen Informationsaustausch vor, wenn eine Steuerverkürzung vermutet wird (gleiche Voraussetzungen wie bei der EU-Amtshilferichtlinie; siehe unten). Sie enthält aber keine Generalklausel, die einen spontanen Informationsaustausch ohne Vorliegen besonderer Umstände ermöglicht.
- *Automatischer Informationsaustausch (Art. 6):* Die Europaratskonvention sieht den automatischen Informationsaustausch nicht zwingend vor. Die Vertragsstaaten können diesen bilateral oder multilateral unter sich vereinbaren.

Im Weiteren enthält die Konvention auch Bestimmungen über die Teilnahme an Steuerprüfungen im Ausland und die Vollstreckungshilfe. Zu einzelnen Bestimmungen sind Vorbehalte möglich.

Die revidierte Europaratskonvention ist per 29. Mai 2013 in 18 Staaten in Kraft und wird bis September 2013 in 8 weiteren Staaten in Kraft gesetzt³⁰. Weitere 28 Staaten, 9 davon im

³⁰ Vgl. http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf.

Rahmen des OECD-Ministertreffens von Ende Mai 2013³¹, haben die revidierte Konvention unterzeichnet, sie jedoch noch nicht ratifiziert. 4 Mitgliedsstaaten der OECD (darunter die Schweiz)³², haben die Europaratskonvention per Ende Mai 2013 nicht unterzeichnet. China hat als einziger G20-Staat die Europaratskonvention noch nicht unterzeichnet, will dies gemäss Ankündigungen aber tun.

Letzte Ankündigungen

- *Communiqué G20-Treffen vom 18.-19. April 2013:* "More needs to be done to address the issues of international tax avoidance and evasion, in particular through tax havens, as well as non-cooperative jurisdictions. We welcome the Global Forum's report on the effectiveness of information exchange. We commend the progress made by many jurisdictions, but urge all jurisdictions to quickly implement the recommendations made, in particular the 14 jurisdictions, where the legal framework fails to comply with the standard. Moreover, we are looking forward to overall ratings to be allocated by year end to jurisdictions reviewed on their effective practice of information exchange and monitoring to be made on a continuous basis. In view of the next G20 Summit, we also strongly encourage all jurisdictions to sign or express interest in signing the Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters and call on the OECD to report on progress. We welcome progress made towards automatic exchange of information which is expected to be the standard and urge all jurisdictions to move towards exchanging information automatically with their treaty partners, as appropriate. We look forward to the OECD working with G20 countries to report back on the progress in developing of a new multilateral standard on automatic exchange of information, taking into account country-specific characteristics. The Global Forum will be in charge of monitoring."
- *Statement OECD Ministerial Council vom 29.-30. Mai 2013:* „We underscore the importance of effective, efficient, fair and transparent tax systems. [...] We encourage all jurisdictions to join the multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. We call on all jurisdictions to move towards automatic exchange of information and to improve the availability, the quality and the accuracy of information on beneficial ownership, in order to effectively act against tax fraud and evasion.“

EU

Amtshilfe nach OECD-Standard

In der revidierten, seit 1. Januar 2013 anwendbaren Amtshilferichtlinie der EU wird der OECD Standard Artikel 26 Musterabkommen umgesetzt und im EU-Acquis verankert. Die Richtlinie gilt grundsätzlich für alle Steuern und regelt den Austausch von Informationen, die für die Anwendung und Durchsetzung des innerstaatlichen Rechts der Mitgliedstaaten voraussichtlich erheblich sind. Ausdrücklich ausgenommen sind einzig die indirekten Steuern, soweit diese bereits in Rechtsvorschriften der EU geregelt sind wie bei den Mehrwertsteuern, Zöllen und Verbrauchssteuern.

Formen des Informationsaustauschs

Die Amtshilferichtlinie enthält neben den Bestimmungen über den Informationsaustausch auf Anfrage auch Bestimmungen über den spontanen und den AIA:

³¹ Belize, Estland, Lettland, Luxemburg, Nigeria, Österreich, Saudi Arabien, Singapur, Slowakei.

³² Die anderen drei sind: Chile, Israel, Ungarn.

- Eine zuständige Behörde kann einer zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedsstaats spontan alle Informationen übermitteln, von denen sie Kenntnis hat und die für die zuständigen Behörden eines anderen Mitgliedstaates von Nutzen sein können. Die Amtshilferichtlinie regelt darüber hinaus abschliessend auch diejenigen Fälle, bei denen die Mitgliedsstaaten einander zwingend spontan die ihnen vorliegenden Informationen übermitteln müssen. Ein solcher Grund kann beispielsweise die Vermutung einer Steuerverkürzung in einem anderen Mitgliedstaat sein. Ein anderer Grund ist die Vermutung einer Steuerersparnis durch künstliche Gewinnverlagerung innerhalb eines Konzerns.
- Ab 1. Januar 2015 sind für die Mitgliedsstaaten Informationen zu Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit, Verwaltungsrats-Honorare, Einkommen aus Lebensversicherungsprodukten, Renten oder Grundeigentum und Einkünfte daraus (allesamt keine Bankdaten) automatisch der zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedsstaats zuzuschicken. Gestützt auf einen Erfahrungsaustausch innerhalb der EU wird die EU-Kommission bis zum 1. Juli 2017 Vorschläge zur Ausdehnung des automatischen Austauschs unterbreiten (insbesondere auf Dividenden, Veräusserungsgewinne und Lizenzgebühren).

Zinsbesteuerungsrichtlinie

Mit der Zinsbesteuerungsrichtlinie soll sichergestellt werden, dass Zinserträge, die in einem EU-Mitgliedstaat an natürliche Personen bezahlt werden, die in einem anderen Mitgliedstaat steuerlich ansässig sind, nach den Rechtsvorschriften dieses letzteren Mitgliedstaates effektiv besteuert werden. Die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie basiert in ihrer gegenwärtigen Fassung auf dem sog. Koexistenzmodell, d.h. dem Nebeneinander von automatischem Informationsaustausch und Quellensteuer. Luxemburg und Österreich erheben heute noch eine Quellensteuer, wobei beide Länder kürzlich ihre Bereitschaft angekündigt haben, zum automatischen Informationsaustausch zu wechseln.

Revision der Zinsbesteuerungsrichtlinie

Die EU ist daran, die Zinsbesteuerungsrichtlinie zu revidieren, um im geltenden System bestehende Schlupflöcher zu schliessen. Einerseits geht es um die Besteuerung zusätzlicher Finanzinstrumente (wertpapierähnliche Forderungen, gewisse Lebensversicherungen und strukturierte Produkte sowie bislang unberücksichtigte Anlagefonds). Andererseits soll verhindert werden, dass die Anwendung der Richtlinie via zwischengeschaltete juristische Personen umgangen werden kann. Die Revision der Zinsbesteuerungsrichtlinie ist noch nicht verabschiedet worden.

Zinsbesteuerungsabkommen

Die EU hat ein Zinsbesteuerungsabkommen mit der Schweiz abgeschlossen. Kernstück dieser Zinsbesteuerungsabkommen ist die Einführung eines Steuerrückbehalts auf Zinszahlungen, die von einer in der Schweiz gelegenen Zahlstelle an eine natürliche Person mit steuerlichem Wohnsitz in einem EU-Mitgliedsstaat geleistet werden. Die Erhebung dieses Steuerrückbehalts ist weitgehend gleich ausgestaltet wie jene der Quellensteuer in der Zinsbesteuerungsrichtlinie. Die ausländischen Zinsempfänger können anstelle der Steuererhebung die Zahlstelle zu einer Meldung der Zinserträge an die Steuerbehörden ihres Ansässigkeitsstaates ermächtigen. Es bestehen ähnliche Abkommen mit Liechtenstein, Andorra, San Marino und Monaco.

Die Finanzminister der EU haben am 14. Mai 2013 der EU-Kommission ein Mandat erteilt, um mit Drittstaaten über die Ausdehnung der Zinsbesteuerungsabkommen zu verhandeln. Dabei will die EU sicherstellen, dass Drittstaaten gleichwertige Massnahmen ergreifen.

Mit elf abhängigen und assoziierten Gebieten der Mitgliedstaaten sind ähnliche Vereinba-

rungen getroffen worden. Die Mehrheit wendet heute den automatischen Informationsaustausch an (z.B. Guernsey, Isle of Man, Aruba, Anguilla, Britische Jungferninseln, Kaimaninseln, Montserrat, Turks und Caicosinseln). Einzelne erheben einen Steuerrückbehalt (z.B. Jersey, Curaçao, Saint-Martin).

Letzte Ankündigungen

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 22. Mai 2013:

- „Vorrang erhält die Erweiterung des automatischen Informationsaustauschs auf EU-Ebene und auf globaler Ebene. Auf der Ebene der EU will die Kommission im Juni Änderungen an der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden vorschlagen, damit der automatische Informationsaustausch eine ganze Bandbreite von Einkünften erfasst. Auf internationaler Ebene wird die EU – aufbauend auf der derzeitigen Arbeit in der EU und der unlängst durch die Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten entstandenen Dynamik – eine zentrale Rolle bei der Förderung des automatischen Informationsaustauschs als neuem internationalem Standard unter Berücksichtigung der geltenden EU-Regelungen spielen. Der Europäische Rat begrüßt die Anstrengungen zur Erarbeitung eines globalen Standards, die derzeit im Rahmen der G8, der G20 und der OECD unternommen werden“;
- „nach der Einigung vom 14. Mai 2013 über das Mandat zur Verbesserung der Übereinkünfte der EU mit der Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra und San Marino werden die Verhandlungen so bald wie möglich beginnen, damit gewährleistet wird, dass diese Länder weiterhin Maßnahmen anwenden, die den in der EU angewandten Maßnahmen gleichwertig sind. Angesichts dessen und in Anbetracht des Konsenses über den Anwendungsbereich der überarbeiteten Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen fordert der Europäische Rat, dass die Richtlinie vor Ende des Jahres angenommen wird“;
- „es ist notwendig, innerhalb des Binnenmarkts und gegenüber nicht kooperativen Drittländern und Steuergebieten umfassend gegen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug vorzugehen und Geldwäsche zu bekämpfen. In beiden Fällen ist die Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers, einschließlich im Falle von Unternehmen, Treuhandgesellschaften und Stiftungen, von wesentlicher Bedeutung. Die überarbeitete dritte Geldwäscherichtlinie sollte bis Ende des Jahres verabschiedet werden.“

UK

Amtshilfe nach OECD-Standard

UK hat im September 2011 beide Phasen des Peer Review Prozesses des Global Forums durchlaufen. Mit Ausnahme eines Elementes, das nur zum Teil erfüllt ist, ist UK standardkonform.

UK tauscht Informationen auf Anfrage im Rahmen von DBAs, TIEAs, der EU-Amtshilferichtlinie und der Europaratskonvention aus.

Weitergehende Formen der Zusammenarbeit

- Automatischer Informationsaustausch: UK wendet im Rahmen von gewissen DBAs und der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie den automatischen Informationsaustausch an.
- Spontaner Informationsaustausch: UK wendet im Rahmen von gewissen DBAs, der EU-Amtshilferichtlinie und der Europaratskonvention den spontanen Informationsaus-

tausch an.

- JITSIC: UK ist Mitglied vom Joint International Tax Shelter Information Centre (JITSIC). Deren Mitglieder tauschen im Rahmen bestehender Abkommen Informationen über konkrete Fälle mutmasslicher grenzüberschreitender Steuervermeidung wie auch über allgemeine Verhaltensmuster und Trends aus.

Letzte Ankündigungen

- UK hat am 12. September 2012 das FATCA-Abkommen nach Modell 1 unterzeichnet.
- Am 9. April 2013 haben die G5 (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und UK) darüber hinausgehend eine europäische FATCA vorgeschlagen. Im Rahmen eines Pilotprojekts wollen diese 5 Staaten bereits vorangehen.
- Am 2. Mai 2013 kündigt UK eine Vereinbarung mit den britischen Überseeterritorien und Krongebieten zu einem AIA in Steuersachen bilateral mit UK und multilateral mit der G5 an. Der Informationsaustausch soll Informationen zu Namen, Adresse, Geburtsdatum, Kontonummern Kontostand und Zahlungstransaktionen enthalten. Ebenfalls sollen Informationen zu gewissen Konten und juristischen Konstrukten wie Trusts ausgetauscht werden. Der Vertrag dazu muss jedoch noch unterzeichnet werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht klar, ob und in welchem Umfang bestehende Lücken bei der Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten bei juristischen Personen und Trusts geschlossen werden.

Luxemburg

Amtshilfe nach OECD-Standard

Luxemburg sprach sich im März 2009 für die Übernahme des OECD-Standards aus und wurde im Juli 2009 von der OECD auf die „weisse Liste“ gesetzt. Im Mai 2011 hat Luxemburg die erste Phase des Peer Review des Global Forums durchlaufen. Ein Element wurde als nicht erfüllt, zwei als teilweise erfüllt erachtet. Luxemburg ist zur zweiten Phase des Peer Review des Global Forum zugelassen. Diese ist derzeit im Gang und die Ergebnisse sollen im Juni 2013 präsentiert werden.

Luxemburg tauscht Informationen auf Anfrage im Rahmen von DBAs und der EU-Amtshilferichtlinie aus.

Weitergehende Formen der Zusammenarbeit

- Automatischer Informationsaustausch: Ab 1. Januar 2015 sind im Rahmen der EU-Amtshilferichtlinie Angaben über Einkünfte und Vermögen auszutauschen.
- Spontaner Informationsaustausch: Mit EU-Staaten tauscht Luxemburg spontan Informationen gemäss der EU-Amtshilferichtlinie aus.
- Erhebung von Quellensteuern: Luxemburg erhebt im Rahmen der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie Quellensteuern (siehe aber nachfolgend).
- Europaratskonvention: Luxemburg hat die Europaratskonvention am 29. Mai 2013 unterzeichnet.

Letzte Ankündigungen

- Luxemburg hat sich im Rahmen der FATCA-Verhandlungen mit den USA für das Modell 1 entschieden.

- Am 10. April 2013 kündigte Luxemburg an, im Rahmen der bestehenden EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie ab 2015 von der Quellensteuer zum AIA zu wechseln. Luxemburg hat bisher seine Zustimmung zur revidierten Zinsbesteuerungsrichtlinie verweigert. Luxemburgs Finanzminister hat angekündigt, dass er seine Zustimmung von den Verhandlungen zur Revision der Zinsbesteuerungsabkommen mit Drittstaaten abhängig macht.

USA

Amtshilfe nach OECD-Standard

Die USA befanden sich von Anfang an auf der „weissen Liste“ der OECD. Im Februar 2011 haben die USA beide Phasen des Peer Reviews des Global Forums durchlaufen. Mit Ausnahme zweier Elemente, die nur teilweise erfüllt sind, sind die USA standardkonform.

Die USA verhandeln die DBAs und TIEAs auf der Basis eines eigenen Musterabkommens, das Artikel 26 des OECD-Musterabkommens mindestens erfüllt oder sogar darüber hinausgeht. Die USA tauschen Informationen auf Anfrage im Rahmen von DBAs, TIEAs und der Europaratskonvention (in ihrer ursprünglichen Fassung) aus.

Weitergehende Formen der Zusammenarbeit

- Automatischer Informationsaustausch:

FATCA ist eine unilaterale US-Regelung, die weltweit für alle Länder gilt. Sie verlangt von ausländischen Finanzinstituten, dass sie den US-Steuerbehörden Informationen über US-Konten weitergeben. Machen ausländische Finanzinstitute nicht mit, erheben die USA eine 30%ige Quellensteuer auf alle Erträge die an diese Institute fließen. Für die erleichterte Umsetzung von FATCA gibt es zwei verschiedene Modelle:

Modell 1: Beinhaltet eine automatische Informationsübermittlung an die US-Steuerbehörden via die heimischen Steuerbehörden. Dieses Modell kann reziprok oder nicht-reziprok ausgestaltet werden. Bei der nicht-reziproken Version kommt es zu einer einseitigen Informationsübermittlung an die USA. Bei der reziproken Version übermitteln die USA Informationen, welche US-Finanzinstitute über Steuerzahler aus Partnerstaaten halten, an die zuständige Behörde des jeweiligen Partnerstaats. Dabei werden in einem ersten Schritt nur diejenigen Informationen von den USA übermittelt, über welche die US-Behörden nach heutigem Recht verfügen. In einer späteren Phase soll die USA den Partnerstaaten Daten anbieten, die zu den unter FATCA angeforderten Daten gleichwertig sind. Dieses Modell wird nur Ländern angeboten, welche nach Ansicht von IRS und US Treasury über „robuste Schutzmechanismen“ verfügen, welche die Geheimhaltung der übermittelten Daten sicherstellen und garantieren, dass letztere lediglich für Steuerzwecke genutzt werden.

Modell 2: Finanzinstitute liefern den US-Steuerbehörden Informationen über US-Konten nicht über staatliche Stellen, sondern direkt. Unkooperative Kunden können die USA mittels Gruppensuchen auf dem Weg der Amtshilfe erfassen. In einzelnen Umsetzungsabkommen haben sich die USA zu einer beschränkten Reziprozität verpflichtet.

Zudem erhalten die USA Informationen im Rahmen des Qualified-Intermediary (QI)-Regimes. US-Kunden (US Persons) ermächtigen einen ausländischen, qualifizierten Finanzintermediär (QI) mittels „Waiver“ zur Übermittlung von Kundendaten (Namen, Tax Identification Number (TIN), Erträge aus US Wertschriften) an IRS.

Die USA tauschen im Rahmen von gewissen DBAs und TIEAs automatisch Informationen aus.

- Spontaner Informationsaustausch: Internal Revenue Service (IRS) fördert den spontanen Informationsaustausch durch schriftliche Anweisungen im "Internal Revenue Manual". Die Daten werden im Rahmen von DBAs und TIEAs und der Europaratskonvention (in ihrer ursprünglichen Fassung) den Partnerstaaten übermittelt.
- JITSIC: Die USA sind Mitglied vom Joint International Tax Shelter Information Centre (JITSIC). Deren Mitglieder tauschen im Rahmen bestehender Abkommen Informationen über konkrete Fälle mutmasslicher grenzüberschreitender Steuervermeidung wie auch über allgemeine Verhaltensmuster und Trends aus.
- Europaratskonvention: Die USA haben das Ergänzungsprotokoll zur Europaratskonvention im Mai 2010 unterzeichnet und bisher noch nicht ratifiziert.

Singapur

Amtshilfe nach OECD-Standard

Singapur ist Mitglied des Global Forums und verpflichtete sich im März 2009, die internationalen Standards für den Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten zu übernehmen. Singapur hat die Phase 1 2011 und die Phase 2 2013 durchlaufen. Mit Ausnahme von drei Elementen, die nur teilweise erfüllt sind, ist Singapur standardkonform.

Singapur tauscht Informationen auf Anfrage im Rahmen von DBAs aus.

Weitergehende Formen der Zusammenarbeit

- Europaratskonvention: Singapur hat die Europaratskonvention am 29. Mai 2013 unterzeichnet.

Letzte Ankündigungen

- Am 14. Mai 2013 hat Singapur bekannt gegeben, dass allen Ländern, mit denen bilaterale Steuerabkommen bestehen, der Informationsaustausch auf Anfrage nach dem OECD Standard Art. 26 Musterabkommen angeboten wird sofern Reziprozität mit dem Partnerstaat garantiert ist³³.
- In den Verhandlungen mit den USA zur Umsetzung von FATCA wird die Einführung von Modell 1 angestrebt.

Hongkong

Amtshilfe nach OECD-Standard

Hongkong ist Mitglied des Global Forums und hat 2011 die Phase 1 durchlaufen. Mit Ausnahme von vier Elementen, die nur teilweise erfüllt sind, ist Hongkong standardkonform. Hongkong ist zur Phase 2 zugelassen worden.

Hongkong tauscht Informationen auf Anfrage im Rahmen von DBAs aus.

³³ Vgl. <http://www.mas.gov.sg/News-and-Publications/Press-Releases/2013/Singapore-to-Significantly-Strengthen-Framework-for-International-Tax-Cooperation.aspx>.

Weitergehende Formen der Zusammenarbeit

Hongkong lehnt den automatischen und den spontanen Informationsaustausch ab. Bezüglich FATCA hat sich Hongkong noch nicht entschieden, welches Umsetzungsmodell angestrebt wird. Hongkong hat die Europaratskonvention bislang nicht unterzeichnet.

China**Amtshilfe nach OECD-Standard**

China hat im Juni 2012 beide Phasen des Peer Review Prozesses durchlaufen. China ist als vollständig standardkonform beurteilt worden.

China tauscht Informationen auf Anfrage im Rahmen von DBAs und TIEAs aus.

Weitergehende Formen der Zusammenarbeit

- Automatischer Informationsaustausch: Seit 2004 tauscht China im Rahmen gewisser DBAs und TIEAs automatisch Informationen aus.
- Spontaner Informationsaustausch: Seit 2004 tauscht China im Rahmen gewisser DBAs und TIEAs spontan Informationen aus.
- JITSIC: China ist Mitglied vom Joint International Tax Shelter Information Centre (JITSIC). Deren Mitglieder tauschen im Rahmen bestehender Abkommen Informationen über konkrete Fälle mutmasslicher grenzüberschreitender Steuervermeidung wie auch über allgemeine Verhaltensmuster und Trends aus.

Bezüglich FATCA ist nicht bekannt wie China es umsetzen wird. China hat die Europaratskonvention bislang nicht unterzeichnet.