

Multilaterale Amtshilfekonvention und Automatischer Informationsaustausch

Die nachfolgenden Ausführungen sollen einen Überblick über aktuelle Entwicklungen im Bereich des Informationsaustausches in Steuersachen geben. Dies ist ein Thema, welches nicht in den Zuständigkeitsbereich des VQF fällt. Wir bitten um Verständnis dafür, dass der VQF in diesem Bereich entsprechend keine juristische Beratung anbietet.

1. Multilaterale Amtshilfekonvention (MAK)

Die Schweiz hat am 15. Oktober 2013 die «Multilaterale Konvention der OECD und des Europarates über die gegenseitige Amtshilfe» (MAK) unterzeichnet. Die MAK bietet einen Rahmen für die steuerliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Sie verfolgt das Ziel, die Staaten im Kampf gegen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug zu unterstützen. Tritt die MAK in der Schweiz in Kraft, hat die Schweiz faktisch mit allen MAK-Mitgliedstaaten ein Steuerinformationsaustauschabkommen abgeschlossen. Bislang wurde die MAK von über 60 Staaten unterzeichnet. Darunter sind auch zahlreiche Länder mit einem hohen Korruptionswahrnehmungsindex gemäss Transparency International (z.B. Ukraine, Nigeria, Kasachstan, Russland, Aserbaidschan, Albanien, Indonesien oder Mexiko). Dies ist insoweit bemerkenswert, als die MAK die Rechte der Steuerpflichtigen schützen soll, indem sie garantiert, dass die ausgetauschten Daten vertraulich behandelt werden.

Die MAK-Mitgliedstaaten müssen für die auf staatlicher Ebene erhobenen Einkommens- und Vermögenssteuern Amtshilfe leisten. Für die übrigen Steuern kann mittels eines Vorbehalts die Leistung von Amtshilfe ausgeschlossen werden. Es sind auch noch weitere Vorbehalte möglich (z.B. bezüglich der Dauer der Rückwirkung oder bei Steuerprüfungen von ausländischen Beamten). Diese Vorbehalte sind bei der Ratifikation der MAK

anzubringen. Wann die Schweiz die MAK ratifizieren wird, ist noch nicht bekannt. Es wird zunächst eine Vernehmlassung und eine Botschaft des Bundesrates an das Parlament erfolgen. Die allfällige Genehmigung des Parlaments untersteht dann dem fakultativen Referendum.

Die MAK verpflichtet zum Informationsaustausch auf Ersuchen und zum spontanen Informationsaustausch. Der Informationsaustausch auf Ersuchen kann sich auch auf eine bestimmbare Gruppe von Personen erstrecken («Gruppenanfragen»). In solchen Fällen muss der ausländische Staat nicht zwingend einen bestimmten Kundennamen nennen. Es reicht aus, wenn entsprechende Verhaltensmuster beschrieben werden. Spontaner Informationsaustausch heisst, dass die Schweiz einen anderen MAK-Mitgliedstaat von sich aus informieren müsste, wenn Anhaltspunkte bestehen, dass dieser andere Staat Steuerverluste erleiden könnte. Nicht durch die MAK abgedeckt ist der automatische Informationsaustausch. Hierzu wäre eine Zusatzvereinbarung nötig.

Praktisch relevant ist die Frage der Rückwirkung. Die MAK sieht grundsätzlich eine Rückwirkung bei vorsätzlich begangenen Steuerwiderhandlungen vor, falls diese nach dem Recht des ersuchenden Staates der strafrechtlichen Verfolgung unterliegen. Die Rückwirkung kann zwar mit einem Vorbehalt beschränkt werden, jedoch maximal auf drei Jahre vor dem Inkrafttreten der MAK in der Schweiz. Fällt die Beendigung einer Geschäftsbeziehung in diesen Zeitraum, ist also im Rahmen der MAK trotzdem Amtshilfe zu leisten.

Die OECD hat im Jahr 2013 grossen Druck auf die Staaten ausgeübt, die MAK zu unterzeichnen. Die MAK ist so faktisch zum internationalen Standard geworden. Insoweit war es für die Schweiz kaum zu verhindern, die MAK ebenfalls zu unterzeichnen. Wichtig wird sein, im Rahmen der Umsetzung sogenannte «Fishing Expeditions» zu verhindern, also nicht

genügend begründete Ersuchen von MAK-Mitgliedstaaten zum Zwecke der Informationsausforschung. Diese Abgrenzung dürfte insbesondere bei allfälligen Gruppenanfragen nicht immer ganz einfach sein. Zudem bleibt abzuwarten, wie die OECD generell das Problem angeht, dass gewisse MAK-Mitgliedstaaten nicht über ein angemessenes Datenschutzniveau verfügen.

2. Automatischer Informationsaustausch (AIA)

«Das Ende des Bankgeheimnisses hat der OECD-Ministerrat bei seinem jährlichen Treffen in Paris offiziell besiegelt. Die 34 Mitglieder der OECD sowie weitere 13 Länder und die Europäische Union verpflichten sich, zukünftig automatisch Informationen in Steuerangelegenheiten auszutauschen. Dazu müssen die Länder einen von der OECD entwickelten neuen globalen Standard zum Informationsaustausch umsetzen, dem die Finanzminister der G20 bereits im Februar zugestimmt hatten.» Dies ist die Information der OECD vom 6. Mai 2014 über das Ergebnis des genannten Treffens des OECD-Ministerrates.

Die Schweiz war bei diesem Treffen ebenfalls dabei und hat sich dazu unter anderem wie folgt geäussert: «Die Schweiz begrüsst das Engagement der OECD-Staaten [...]. Die Schweiz stellt weiter fest, dass die bis heute von der OECD verabschiedeten Dokumente die Anforderungen, die der Bundesrat am 14. Juni 2013 definiert hat, erfüllen: Der Standard beinhaltet das Spezialitätsprinzip [die ausgetauschten Daten dürfen ausschliesslich für die Veranlagung und Erhebung von Steuern verwendet werden], den Datenschutz, die Reziprozität sowie die Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigten bei allen Arten von Strukturen.»

Damit scheint nun endgültig klar zu sein, dass es keine Frage mehr ist, ob der Automatische Informationsaustausch (AIA) kommen wird, sondern nur noch, wann er genau kommt. Am 20./21. September 2014 sollen das Modell (der Common Reporting Standard, CRS), ein

Kommentar zum CRS sowie technische Anwendungsrichtlinien anlässlich des G20 Treffens präsentiert werden. Der CRS ist im Übrigen in seinem Inhalt sehr stark an FATCA angelehnt.

Gemäss dem Fahrplan der sogenannten «Early Adopters Group», welcher die Schweiz allerdings nicht angehört, soll die Einführung wie folgt erfolgen:

- Als «new accounts» gelten Geschäftsbeziehungen, welche vor dem 1.1.2016 eröffnet wurden. Die neuen Prozesse zur Eröffnung von Geschäftsbeziehungen müssen für die Mitglieder der «Early Adopters Group» damit bis zu diesem Datum umgesetzt sein. Vor diesem Datum eröffnete Geschäftsbeziehungen gelten als «pre-existing accounts».
- «High value pre-existing accounts» (mit Vermögenswerten > 1 Mio. USD) müssen bis am 31.12.2016 identifiziert sein, «low value pre-existing accounts» bis am 31.12.2017.
- Per Ende September 2017 sollen zum ersten Mal Daten automatisch ausgetauscht werden («new accounts» und «high value pre-existing accounts»). Daten bezüglich «low value pre-existing accounts» sollen ab September 2018 oder im Ermessen der entsprechenden Staaten auch früher ausgetauscht werden.

Aus Sicht des VQF ist interessant, dass bei der Frage, welcher Jurisdiktion ein Kunde zugerechnet werden soll, auf die Daten zurückgegriffen werden soll, welche im Rahmen der Geldwäschereiprävention erhoben wurden. So verweist der CRS an diversen Stellen immer wieder auf die Standards der FATF. Dies ist zwar auf der einen Seite unbefriedigend, da die Daten des wirtschaftlich Berechtigten nicht für Steuerzwecke erhoben wurden und es nicht in jedem Fall sein muss, dass eine als wirtschaftlich berechtigt erfasste Person in einem bestimmten Land auch tatsächlich steuerpflichtig ist. Auf der anderen Seite fehlt es wohl schlicht an Alternativen.

Man kann vom AIA halten, was man will, er wird auch in der Schweiz Realität werden. Offene Fragen dazu stellen sich wohl insbesondere in folgenden zwei Bereichen:

- 1) Es bestehen zumindest starke Zweifel, ob andere grosse Finanzplätze über ähnlich gute Daten zu den wirtschaftlich Berechtigten verfügen wie die Schweiz. Wenn nicht bekannt ist, wer an bestimmten Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigt ist, können diese auch nicht geographisch einer bestimmten Jurisdiktion zugeordnet und damit auch keine Daten dazu ausgetauscht werden. Es wäre nicht zu tolerieren, wenn in diesem Bereich für bestehende Geschäftsbeziehungen kein «level playing field» bestehen würde. Studiert man jedoch die FATF-Prüfberichte von bestimmten Ländern, insbesondere die Umsetzung der Vorschriften zur Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Personen, muss man leider davon ausgehen, dass ein «level playing field» eine Utopie bleiben wird.
- 2) Im Rahmen des AIA ist der Datenschutz ein zentrales Thema, welches in diesem Bereich aufgrund der automatischen Datenlieferung eine noch viel grössere Bedeutung hat als im Rahmen der MAK. Die OECD ist sich dieser Herausforderung bewusst und arbeitet zurzeit an der Entwicklung entsprechender Datenschutzstandards. Es bleibt abzuwarten, wie diese Standards genau aussehen und wie wirksam sie sein werden. Es wäre auch hier nicht zu tolerieren, wenn im Rahmen des AIA ausgetauschte Daten in bestimmten Staaten für andere Zwecke missbraucht werden würden.

Autor: Dr. Stephan Ochsner, Mitglied
Aufsichtskommission