



29. April 2015

Erläuternder Bericht zum Bundesbeschluss über die Einführung des automatischen In- formationsaustauschs über Finanzkonten mit Australien

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
2	Rechtliche Grundlagen der bilateralen Aktivierung des AIA	4
3	Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen	5
3.1	Wirtschaftliche und politische Beziehungen mit Australien	5
3.2	Schaffung der nötigen Rechtsgrundlagen	5
3.3	Regularisierung der Vergangenheit.....	6
3.4	Vertraulichkeit.....	7
3.5	Marktzutritt.....	7
4	Kommentare zu den Bestimmungen des Bundesbeschlusses	7
5	Finanzielle Auswirkungen	8
6	Verhältnis zur Legislaturplanung	9
7	Rechtliche Aspekte	9
7.1	Verfassungsmässigkeit.....	9
7.2	Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht	9
7.3	Erlassform.....	10

Übersicht

Der Bundesrat hat am 8. Oktober 2014 Verhandlungsmandate zur Einführung des internationalen automatischen Informationsaustauschs in Steuersachen (AIA) verabschiedet. Die Mandate betreffen die Verhandlung der Einführung des AIA-Standards mit der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, aber auch mit anderen Ländern, die mit der Schweiz enge wirtschaftliche und politische Beziehungen unterhalten.

Der Bundesrat hat am 19. November 2014 im Hinblick auf die Einführung des AIA-Standards die multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (*Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA*) unterzeichnet. Die Vereinbarung bezweckt die einheitliche Anwendung des Standards für den automatischen Informationsaustausch der OECD (AIA-Standard) und beruht auf Artikel 6 des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen). Beide völkerrechtlichen Instrumente sowie der Entwurf für ein Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz) wurden am 14. Januar 2015 in die Vernehmlassung geschickt. Mit diesen Vorlagen werden die rechtlichen Grundlagen des AIA geschaffen, ohne indessen die Partnerstaaten zu bestimmen, mit denen er eingeführt werden soll. Damit der AIA mit einem Partnerstaat eingeführt werden kann, muss er bilateral aktiviert werden. Das setzt voraus, dass die einzelnen Staaten, mit denen die Schweiz den AIA einführen will, in eine Liste aufzunehmen sind, die beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums des MCAA hinterlegt werden muss (Abschnitt 7 Abs. 1 Bst. f MCAA). Der vorliegende Entwurf eines Bundesbeschlusses ermächtigt den Bundesrat, dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums eine entsprechende Mitteilung zu machen; er bedarf der Genehmigung durch die Bundesversammlung und ergeht im Anschluss an die gemeinsame Erklärung der Schweiz und Australiens über die Einführung des AIA, die sie am 3. März 2015 unterzeichnet haben.

Australien entspricht dem Profil der Staaten, mit denen der Bundesrat den AIA einführen will. Australien ist ein wichtiger politischer und wirtschaftlicher Partner der Schweiz und Mitglied der G20. Er erfüllt die internationalen Anforderungen in Bezug auf die Vertraulichkeit in Steuersachen (Datenschutz und Einhaltung des Spezialitätsprinzips) und bietet seinen Steuerpflichtigen hinlängliche Regularisierungsmöglichkeiten. Schliesslich wollen die Schweiz und Australien den aktuellen Marktzutritt für Finanzdienstleister beibehalten sowie auf eine Verbesserung ausgewählter Aspekte in diesem Bereich hinarbeiten. Damit erfüllt Australien die Kriterien, die der Bundesrat in den Verhandlungsmandaten vom 8. Oktober 2014 festgelegt hat.

Die Einführung des AIA mit Australien, die für 2017 mit einem ersten Datenaustausch im Jahr 2018 vorgesehen ist, wird generell dazu beitragen, die Position der Schweiz auf internationaler Ebene zu stärken.

1 Ausgangslage

In den letzten Jahren wurde die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung stark intensiviert; sie mündete 2014 in die Entwicklung eines globalen Standards für den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Standard) durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Der AIA-Standard wurde am 15. Juli 2014 vom OECD-Rat genehmigt und im November 2014 von den Staats- und Regierungschefs der G20 bestätigt.

Gegenstand des AIA-Standards ist ein routinemässig und in regelmässigen Abständen zwischen zwei Staaten stattfindender Austausch von Informationen über Konten, die eine in einem bestimmten Staat steuerpflichtige natürliche oder juristische Person bei einem Finanzinstitut in einem anderen Staat hält. Der Standard regelt insbesondere die Modalitäten dieses Austauschs. Die auszutauschenden Informationen müssen von den Finanzinstituten des jeweiligen Staates gesammelt und an die Steuerbehörde dieses Staates übermittelt werden. Diese leitet die Informationen anschliessend an die Steuerbehörde jenes Staates weiter, mit dem ein entsprechendes AIA-Abkommen besteht. Der Standard definiert die auszutauschenden Informationen. Es handelt sich dabei insbesondere um Informationen über Kontobestände und sämtliche Kapitaleinkünfte (Zinsen, Dividenden, Veräusserungserlöse und übrige Erträge) sowie über die Identität der an diesen Vermögenswerten nutzungsberechtigten Personen. Im Weiteren regelt der Standard den Begriff der meldenden Finanzinstitute, enthält Vorschriften im Zusammenhang mit der Kundenidentifikation, Bestimmungen über den Datenschutz sowie über die Verwendung der ausgetauschten Daten (sog. Spezialitätsprinzip).

Im Oktober 2014 haben 93 Staaten dem Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke (Global Forum) ihre Absicht bekundet, den neuen AIA-Standard einzuführen. Vorbehaltlich des Abschlusses der anwendbaren Genehmigungsverfahren haben sich 58 von ihnen dazu bekannt, 2016 mit der Erhebung von Informationen zu beginnen, um 2017 einen ersten Datenaustausch durchzuführen. 35 Länder, darunter die Schweiz, stellen einen ersten Datenaustausch für 2017/2018 in Aussicht.

Der Bundesrat hat am 8. Oktober 2014 Verhandlungsmandate zur Einführung des AIA-Standards verabschiedet. Die Mandate betreffen die Verhandlung der Einführung des AIA-Standards mit der Europäischen Union, aber auch mit den Vereinigten Staaten (Wechsel vom FATCA-Modell II zum FATCA-Modell I) sowie mit weiteren Staaten. Für Letztere wird der automatische Informationsaustausch in einer ersten Phase mit Ländern in Betracht gezogen, mit denen enge wirtschaftliche und politische Beziehungen bestehen, und in denen Steuerpflichtigen, soweit angemessen, eine genügende Regularisierungsmöglichkeit bereitsteht. Die Mandate sehen als weitere Verhandlungsziele die Beibehaltung des Marktzutritts auf dem aktuellen Niveau und gewisse Verbesserungen beim Marktzutritt für Finanzdienstleister vor. Die Schweiz behandelt demzufolge im Rahmen der Verhandlungen über die Einführung des AIA auch die Frage der Beibehaltung des Marktzutritts und der Massnahmen, die eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen erlauben würden.

2 Rechtliche Grundlagen der bilateralen Aktivierung des AIA

Der Bundesrat hat am 19. November 2014 im Hinblick auf die Einführung des AIA die multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (*Multilateral Competent Authority Agreement*; MCAA) unterzeichnet. Die Vereinbarung bezweckt die einheitliche Anwendung des AIA-Standards und stützt sich auf Artikel 6 des multilateralen Übereinkommens über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen). Beide völkerrechtlichen Instrumente sowie der Entwurf für ein Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz) wurden am 14. Januar 2015 in die Vernehmlassung geschickt. Mit diesen Vorlagen werden die rechtlichen Grundlagen des AIA geschaf-

fen, ohne indessen die Partnerstaaten zu bestimmen, mit denen er eingeführt werden soll. Eine Beschreibung der Vorlagen findet sich in den erläuternden Berichten vom 14. Januar 2015 über das MCAA, das AIA-Gesetz und das Amtshilfeübereinkommen¹.

Damit der AIA im Rahmen des MCAA mit einem Partnerstaat eingeführt werden kann, muss er bilateral aktiviert werden. Die bilaterale Aktivierung setzt voraus, dass die einzelnen Staaten, mit denen die Schweiz den AIA einführen will, in eine Liste aufzunehmen sind, die beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums des MCAA hinterlegt werden muss (Abschnitt 7 Abs. 1 Bst. f MCAA). Vorliegend geht es um die bilaterale Aktivierung mit Australien, konkret um die Ermächtigung des Bundesrates durch die Bundesversammlung, dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums eine entsprechende Mitteilung zu machen (vgl. Abschnitt 7 Abs. 2.2 MCAA).

3 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen

Die Verhandlungen über die Einführung des AIA fanden im Rahmen von Telefonkonferenzen zwischen Vertretern des «Australian Tax Office» (ATO) und des Finanzministeriums Australiens auf der einen sowie des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) auf der anderen Seite statt. Die Schweizer Delegation stützte sich bei den Verhandlungen auf das Mandat des Bundesrats vom 8. Oktober 2014. Beide Staaten haben in einer gemeinsamen Erklärung, die am 3. März 2015 unterzeichnet wurde, ihre Absicht bekundet den AIA einzuführen (vgl. Anhang). Die Gemeinsame Erklärung soll die Einigkeit zum Ausdruck bringen, die zwischen der Schweiz und Australien zu spezifischen Aspekten ihrer bilateralen Beziehungen herrscht, beispielsweise darüber, dass hinlängliche Regularisierungsmöglichkeiten bestehen, die Vertraulichkeit zufriedenstellend geregelt ist und beide Staaten gewillt sind, Verhandlungen über den Marktzutritt für Finanzdienstleister aufzunehmen.

3.1 Wirtschaftliche und politische Beziehungen mit Australien

Australien entspricht dem Profil der Staaten, mit denen der Bundesrat angekündigt hat, die Einführung des AIA verhandeln zu wollen, denn es handelt sich um einen für seine Stabilität und Integrität bekannten Rechtsstaat. Die Schweiz und Australien unterhalten zudem gutgehende Beziehungen: Zunächst ist festzuhalten, dass Australien ein wichtiger Handelspartner der Schweiz ist. 2013 belegte Australien als Abnehmer von Schweizer Exportprodukten den 18. Rang; unter Ausklammerung der EU-Staaten sogar den 9. Rang. Die Schweiz ist der sechstgrösste Direktinvestor in Australien. In diesem Staat lebt nach den USA und Kanada die drittgrösste Auslandschweizergemeinschaft. Die Einführung des AIA mit Australien wird die steuerliche Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten verstärken: Das Abkommen vom 30. Juli 2013 zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet des Einkommens (DBA Schweiz-Australien)², das auch eine mit dem OECD-Standard konforme Bestimmung zum Informationsaustausch auf Anfrage in Steuersachen enthält, ist am 14. Oktober 2014 in Kraft getreten. Ausserdem ist Australien als Mitglied der G20 ein wichtiger politischer Partner.

3.2 Schaffung der nötigen Rechtsgrundlagen

Die Schweiz und Australien beabsichtigen die Einführung des AIA auf der Basis des MCAA. Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein:

- Beide Staaten müssen das Amtshilfeübereinkommen in Kraft gesetzt haben.
- Beide Staaten müssen das MCAA unterzeichnet haben.
- Beide Staaten müssen bestätigt haben, dass sie die über die zur Umsetzung des AIA-Standards nötigen Rechtsgrundlagen verfügen.
- Beide Staaten müssen dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums mitteilen, dass sie mit dem anderen Staat Informationen auf automatischer Basis austauschen möchten.

¹ Diese Vorlagen sind auf der Internetadresse <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pdependent.html> abrufbar.

² RS 0.672.915.81

Für Australien ist das Amtshilfeübereinkommen am 1. Dezember 2012 in Kraft getreten. Die Regierung Australiens hat die Öffentlichkeit und die interessierten Kreise im Sommer 2014 über ihre Absicht, den AIA-Standard umzusetzen, angehört. Australien hat das MCAA noch nicht unterzeichnet. Es beabsichtigt dies jedoch zu tun und bis Mitte 2015 einen Entwurf zur Umsetzung des AIA-Standards vorzulegen, der bis Ende Jahr verabschiedet werden dürfte.

Die Schweiz hat das Amtshilfeübereinkommen am 15. Oktober 2013 und das MCAA am 19. November 2014 unterzeichnet. Am 14. Januar 2015 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren für diese beiden völkerrechtlichen Instrumente sowie für das AIA-Gesetz eröffnet. Geplant ist, die Vorlagen der Bundesversammlung noch dieses Jahr zur Genehmigung zu unterbreiten.

3.3 Regularisierung der Vergangenheit

Gemäss dem vom Bundesrat am 8. Oktober 2014 verabschiedeten Verhandlungsmandat soll der AIA-Standard nur eingeführt werden, wenn für die Steuerpflichtigen angemessene Mechanismen bereitstehen, um gegebenenfalls ihre steuerliche Situation zu regularisieren, und dadurch ein fließender Übergang zum neuen System des Informationsaustauschs gewährleistet ist. Australien hatte am 27. März 2014 ein eigens an die Inhaber von Konten im Ausland gerichtetes Regularisierungsverfahren mit dem Namen « *Project DO IT*³ » eröffnet. Die australische Regierung selbst hatte das Verfahren als letzte Möglichkeit für die Steuerpflichtigen bezeichnet, ihre steuerliche Situation vor dem Wechsel zum AIA zu bereinigen. Die betroffenen Steuerpflichtigen hatten bis zum 19. Dezember 2014 Zeit, das Verfahren zu nutzen.

Materiell steht das Programm grundsätzlich allen australischen Steuerpflichtigen offen, die Guthaben im Ausland besitzen. Davon ausgenommen sind die Steuerpflichtigen, gegen die bereits ein Verwaltungs- oder Strafverfahren eröffnet worden ist, oder diejenigen, die sich nicht an die Bedingungen eines früheren freiwilligen Meldeverfahrens hielten, an dem sie teilgenommen haben. Zwar besteht die Möglichkeit, die australischen Steuerbehörden anonym zu kontaktieren, um Auskünfte über das Verfahren zu erhalten; die freiwillige Meldung aber muss den Namen der steuerpflichtigen Person enthalten. Die Steuerpflichtigen, die das Verfahren nutzen, müssen auf einem entsprechenden Formular umfassende Angaben zu ihren Einkünften, Guthaben und Offshore-Strukturen der Vorjahre machen. Wenn die australische Steuerbehörde die Meldung akzeptiert, nimmt sie auf dieser Basis grundsätzlich eine Veranlagung über die vier letzten Jahre vor; das entspricht der Verjährungsfrist von Steuerforderungen für im Ausland erzielte Einkommen.

Die Steuerpflichtigen, die sich an diesem freiwilligen Meldeverfahren beteiligen, kommen in den Genuss einer substanziellen Herabsetzung der wegen Nichtdeklaration von im Ausland erzieltom Einkommen verhängten Strafsteuern. Die Strafsteuern können bis zu 90 Prozent der geschuldeten Steuern betragen. Im freiwilligen Meldeverfahren beträgt die Strafsteuer 10 Prozent oder entfällt für Steuerpflichtige mit einem Jahreseinkommen von weniger als AUD 20 000 sogar ganz. Die ATO verpflichtet sich im Prinzip, keine Strafverfolgung einzuleiten und die erhaltenen Informationen nicht unaufgefordert an andere mit der Rechtsanwendung betraute Behörden weiterzuleiten. Für die Ermittlungen anderer Behörden kann die ATO jedoch keine Gewähr für eine Amnestie bieten.

Ein wichtiges Element des von Australien errichteten Verfahrens betrifft die Auflage für die Steuerpflichtigen, den Behörden die Namen der Berater oder anderer Intermediäre offenzulegen, die ihnen ab dem 1. Januar 2006 beim Aufbau von Offshore-Strukturen geholfen haben. Die ATO behält sich in diesen Fällen die Möglichkeit vor, die Informationen auf freiwilliger Basis mit anderen innerstaatlichen Behörden auszutauschen. Die australische Delegation teilte an den Verhandlungen mit, diese Forderung bezwecke in erster Linie, an Informationen zu gelangen, anhand derer die Methoden der Steuerpflichtigen zur Hintergehung der Steuerbehörden aufgedeckt werden können. Damit lasse sich die Wirksamkeit der Massnahmen der australischen Behörden zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung erhöhen.

³ Steht für *Disclose Offshore Income Today*.

Die australischen Behörden haben noch keine offiziellen Zahlen veröffentlicht, da sie erst dabei sind, die eingegangenen freiwilligen Meldungen zu analysieren. Inoffiziellen Quellen zufolge sollen jedoch 1750 Australierinnen und Australier Einkommen in Höhe von AUD 240 Millionen und Vermögen in Höhe von AUD 1,7 Milliarden deklariert haben. Das von Australien im Rahmen des « *Project DO IT* » angebotene Regularisierungsverfahren hat demnach zahlreichen Steuerpflichtigen erlaubt, ihre Situation zu vorteilhaften Bedingungen zu regularisieren.

Unabhängig vom « *Project DO IT* » bietet Australien den Steuerpflichtigen die Möglichkeit einer freiwilligen Meldung an die Steuerverwaltung. Je nach Umständen des Einzelfalls kann die steuerpflichtige Person, die diese Möglichkeit nutzt, die Höhe der geschuldeten Bussen und Verzugszinsen reduzieren.

Schweizer Steuerpflichtige können seit Anfang 2010 von der straflosen Selbstanzeige und von einer vereinfachten Nachbesteuerung Gebrauch machen. Diese Massnahmen ermöglichen natürlichen wie auch juristischen Personen die straflose Regularisierung un versteuerten Einkommens und Vermögens. Für weitere Informationen siehe den erläuternden Bericht vom 14. Januar 2015 zum MCAA und zum AIA-Gesetz, S. 45⁴.

3.4 Vertraulichkeit

Die gemeinsame Erklärung hält fest, dass beide Parteien die im anderen Staat geltenden Vertraulichkeitsbestimmungen als ausreichend erachten. Das Global Forum erteilte Australien in seiner 2011 durchgeführten Evaluation die Benotung „compliant“ (konform) mit Bezug auf die Vertraulichkeit in Steuersachen. Sämtliche DBA und Steuerinformationsabkommen (SIA) enthalten Vertraulichkeitsbestimmungen, die sich nach den Musterabkommen der OECD gegen die Doppelbesteuerung und für den Informationsaustausch richten. Im innerstaatlichen Recht Australiens sind im *Income Tax Assessment Act* (ITAA) aus dem Jahr 1936, dem *Taxation Administration Act* von 1953 und dem *Public Service Act* von 1999 Vertraulichkeitsmassnahmen verankert, die auf den Informationsaustausch in Steuersachen Anwendung finden. Auch die Schweiz verfügt über die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen (das sind in erster Linie die DBA, die SIA, das Steueramtshilfegesetz [StAHiG]⁵, der am 14. Januar 2015 in die Vernehmlassung geschickte Entwurf für ein AIA-Gesetz, die Bestimmungen zum Steuergeheimnis in den Steuergesetzen sowie das Bundesgesetz über den Datenschutz [DSG]⁶).

3.5 Marktzutritt

Die gemeinsame Erklärung enthält die Absicht zur Intensivierung der bilateralen Beziehung zwischen Australien und der Schweiz im Finanzdienstleistungsbereich. Beide Parteien erklären sich bereit, den gegenwärtig geltenden Marktzutritt für grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen zu erhalten. Weiter wird die Bereitschaft bestätigt, technische Gespräche über Verbesserungen und Vereinfachungen bei der Erbringung solcher Dienstleistungen aufzunehmen. Der bestehende Finanzdialog zwischen den beiden Ländern soll dabei als Rahmen dienen, Resultate solcher technischer Gespräche zu präsentieren. Im Rahmen der technischen Gespräche sollen Verbesserungen oder eine allfällige Angleichung der Wettbewerbsposition für die Erbringung von Finanzdienstleistungen von Schweizer Unternehmen in den australischen Markt im Vergleich zu anderen wichtigen Finanzmärkten erzielt werden.

4 Kommentare zu den Bestimmungen des Bundesbeschlusses

Art. 1

Mit dieser Bestimmung ermächtigt die Bundesversammlung den Bundesrat, dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums des MCAA mitzuteilen, dass Australien in die Liste derjenigen Staaten aufzuneh-

⁴ Dieser Bericht kann unter folgender Internetadresse heruntergeladen werden: <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html>.

⁵ SR 672.5

⁶ SR 235.1

men sei, mit denen die Schweiz den AIA umsetzt (Abs. 1). Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrat zudem die Kompetenz, das Datum festzulegen, ab dem konkret Informationen ausgetauscht werden (Abs. 2). Dieses Vorgehen entspricht demjenigen, das für das Datum des Inkrafttretens von Bundesgesetzen Anwendung findet. Es trägt auch den Genehmigungsverfahren für das Amtshilfeübereinkommen, das MCAA, das AIA-Gesetz und der vorliegenden Vorlage Rechnung.

Art. 2

Der Erlass, mit dem der Bundesrat ermächtigt wird, einen Staat auf der Liste der Staaten einzutragen, mit denen die Schweiz den AIA umsetzt, enthält keine rechtsetzenden Bestimmungen. Er hat deshalb in der Form des Bundesbeschlusses und nicht des Bundesgesetzes zu ergehen (Art. 163 Abs. 2 BV⁷). Der Mechanismus der bilateralen Aktivierung ist per se kein Staatsvertrag, er wirkt sich aber ähnlich aus wie der Abschluss eines bilateralen Abkommens über den automatischen Informationsaustausch, weshalb der vorliegende Bundesbeschluss in Anwendung von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum untersteht.

5 Finanzielle Auswirkungen

Der hauptsächliche Nutzen, der sich aus der Einführung des AIA mit Australien ergibt, dürfte die Verbesserung der internationalen Wahrnehmung des Schweizer Finanzplatzes sein. Die Einführung des AIA mit Australien bietet insbesondere den Vorteil der Stärkung der Rechtssicherheit für die im internationalen Geschäft tätigen Schweizer Finanzinstitutionen. Für die Schweizer Finanzdienstleister können sich zudem im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft durch die Bereitschaft Australiens, den Marktzutritt zu erhalten und im bilateralen Verhältnis zu verbessern, auch neue Geschäftsmöglichkeiten direkt aus der Schweiz eröffnen (siehe Abschnitt 3.5).

Bei der Einführung des AIA mit Australien gilt es zu berücksichtigen, dass bei den betroffenen Finanzinstituten vor allem Zusatzkosten während der Einführungsphase entstehen. Langfristig wird davon ausgegangen, dass aufgrund von Standardisierungen – so werden beispielsweise periodisch dieselben Daten ausgetauscht – sowohl die wiederkehrenden Kosten als auch die Fixkosten für Schweizer Finanzinstitute begrenzt sind. Generell ist das Risiko nicht auszuschliessen, dass die von Schweizer Finanzinstituten verwalteten Vermögen ausländischer Kunden im Zuge der steuerlichen Regularisierung tendenziell abnehmen. Der Abfluss von Kundengeldern durch die Einführung des AIA dürfte sich aber in Grenzen halten, da der Prozess der Regularisierung von steuerlich nicht deklarierten Vermögen bereits seit einigen Jahren läuft und anzunehmen ist, dass die entsprechenden Erwartungen gebildet sind. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung im Bereich der unregularisierten Vermögensbestände in Australien durch das Regularisierungsverfahren « *Project DO IT* » weit vorangeschritten ist (siehe Abschnitt 3.3).

Die Einführung des AIA mit Australien stellt für die Schweizer Anbieter keinen Wettbewerbsnachteil dar, da die wichtigsten konkurrierenden Finanzplätze ebenfalls die Absicht erklärten, den AIA-Standard zu übernehmen. Wichtige Wettbewerbsfaktoren der Schweiz, wie die politische Stabilität, die starke und stabile Währung, aber auch das Humankapital und die Infrastruktur, fallen somit in Zukunft stärker ins Gewicht, was sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes auswirken kann.

Die Implementierung des AIA-Standards wird bei den Steuerverwaltungen auf Ebene des Bundes und der Kantone zu einem erhöhten finanziellen Aufwand führen.

Bei den steuerlichen Auswirkungen ist zwischen den Effekten der Meldungen der Schweiz zugunsten der ausländischen Steuerbehörden und jenen Meldungen, welche der schweizerische Fiskus basierend auf der reziproken Wirkung der mit den Partnerstaaten vereinbarten Abkommen aus dem Ausland erhalten wird, zu unterscheiden.

⁷ SR 101

Aufgrund der Meldungen der Schweiz ins Ausland sind Mindereinnahmen bei Bund und Kantonen möglich, da die Finanzinstitute die mit der Umsetzung des AIA verbundenen Kosten als Aufwand von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer abziehen können. Weiter können tiefere Margen und ein allfälliger Rückgang der verwalteten Kundenvermögen als Folge des AIA die Gewinne des Finanzsektors reduzieren, was direkt die Gewinnsteuererträge und indirekt, über eine allfällige Abnahme der Beschäftigung und tendenziell tiefere Saläre, auch die Erträge der Einkommenssteuer vermindert.

Umgekehrt beinhaltet das reziproke Element des AIA ein Potenzial für Mehreinnahmen aus bisher un- versteuerten Vermögen von Schweizern, welche bei ausländischen Zahlstellen gehalten werden. Dies kann in Folge der Aufdeckung dieser Vermögenswerte aufgrund der ausländischen Meldungen oder in Folge einer (straflosen) Selbstanzeige der Fall sein.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen im erläuternden Bericht vom 14. Januar 2015 zum MCAA und zum AIA-Gesetz auf den Seiten 49-53 verwiesen.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage wird in der Legislaturplanung 2011—2015 nicht erwähnt, denn die Notwendigkeit der bilateralen Aktivierung des AIA ergab sich erst aus der Verabschiedung des AIA-Standards durch den Rat der OECD am 15. Juli 2014 sowie aus der Verabschiedung der Verhandlungsmandate über die Einführung des AIA-Standards mit Partnerstaaten durch den Bundesrat am 8. Oktober 2014. Die Vorlage entspricht jedoch dem Ziel 3 der Legislaturplanung: «Stabilität und Standortattraktivität des Finanzplatzes sind gewährleistet». Gemäss diesem Ziel sind Massnahmen zu treffen, die das Vertrauen in den Schweizer Finanzplatz wiederherstellen, diesen in Einklang mit den Regeln der Steuerkonformität bringen und seine Wettbewerbsfähigkeit gewährleisten.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Gemeinsame Erklärung stellt aufgrund ihres politischen und programmatischen Charakters keinen internationalen rechtlich bindenden Rechtsakt dar. Nach Artikel 166 Absatz 2 BV untersteht sie nicht der Genehmigung durch die Bundesversammlung und kann gemäss Artikel 184 Absatz 1 BV vom Bundesrat gestützt auf seine allgemeine Kompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten abgeschlossen werden.

Hingegen bedarf der Entwurf für einen Bundesbeschluss, mit dem der Bundesrat ermächtigt wird, dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums des MCAA mitzuteilen, dass Australien in die Liste der Staaten aufzunehmen sei, mit denen die Schweiz den AIA umsetzt, der Genehmigung durch die Bundesversammlung (Art. 163 Abs. 2 BV). Der Entwurf des Bundesbeschlusses stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV), der dem Bund die allgemeine Kompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten verleiht.

7.2 Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht

Das internationale Steuerrecht der Schweiz im Verhältnis zu Australien besteht derzeit im Wesentlichen aus dem DBA Schweiz-Australien. Allen Doppelbesteuerungsabkommen ist gemeinsam, dass sie die Besteuerungsrechte der Schweiz und ihrer Partnerstaaten so einschränken, dass Einkünfte nicht doppelt besteuert werden. Im Allgemeinen enthalten sie auch eine Bestimmung über den Informationsaustausch. Das DBA Schweiz-Australien war Gegenstand einer Revision, die am 14. Oktober 2014 in Kraft getreten ist. Es enthält eine Bestimmung über den Informationsaustausch auf Ersuchen, die mit dem OECD-Standard übereinstimmt. Die Einführung des AIA berührt das DBA Schweiz-Australien nicht. Die Schweiz und Australien werden künftig Informationen auf Ersuchen auf der Basis des

DBA austauschen können und für den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten können sie sich auf das Amtshilfeübereinkommen, das MCAA sowie die bilaterale Aktivierung, die Gegenstand dieser Vorlage ist, berufen. Beide Formen des Informationsaustausches ergänzen einander.

7.3 Erlassform

Gemäss Artikel 163 Absatz 2 BV haben Erlasse, die keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten, in der Form des Bundesbeschlusses zu ergehen. Da der Erlass, der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums des MCAA mitzuteilen, dass Australien in die Liste nach Abschnitt 7 Absatz 2.2 MCAA aufzunehmen sei, keine rechtsetzenden Bestimmungen enthält, ist er der Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses zu unterbreiten. Der Mechanismus der bilateralen Aktivierung ist per se kein Staatsvertrag, er wirkt sich aber ähnlich aus, weshalb der vorliegende Bundesbeschluss in Anwendung von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 2 des Bundesbeschlusses).

Anhang:

Gemeinsame Erklärung

Der Schweizerische Bundesrat

und

die Regierung von Australien,

eingedenk der guten bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Australien,

willens, die Zusammenarbeit im Steuerbereich und im Bereich der Finanzdienstleistungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Australien weiter zu vertiefen,

sind wie folgt übereingekommen:

1. Beide Staaten beabsichtigen in ihrem bilateralen Verhältnis die reziproke Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten nach dem von der OECD entwickelten Gemeinsamen Meldestandard und den diesbezüglichen Kommentaren mit Beginn im Jahr 2017 (erste Datenübermittlung im Jahr 2018).

Dies unter dem Vorbehalt, dass

- (a) das multilaterale Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen vom 25. Januar 1988, geändert durch das Protokoll vom 27. Mai 2010, in beiden Staaten in Kraft getreten ist;
- (b) die multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten von beiden Staaten unterzeichnet worden ist;
- (c) die Notifikation nach Abschnitt 7 (Geltungsdauer der Vereinbarung) der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten zuhanden des Sekretariats des Koordinierungsgremiums durch beide Staaten erfolgt ist; diese Notifikation beinhaltet unter anderem die Meldung, dass die für die Umsetzung des Gemeinsamen Meldestandards notwendigen Rechtsvorschriften in Kraft sind;
- (d) die Schweizerische Eidgenossenschaft und Australien dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums ihre Absicht mitteilen, untereinander basierend auf der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten Informationen auf automatischer Basis auszutauschen;

und in Abhängigkeit der nach Absatz 5 getroffenen Vereinbarungen.

2. Beide Staaten erachten die im jeweils anderen Staat geltenden Geheimhaltungs- und Datenschutzbestimmungen als ausreichend.

3. Beide Staaten informieren einander regelmässig über den Stand der Umsetzung des von der OECD entwickelten Gemeinsamen Meldestandards in ihrem innerstaatlichen Recht.
4. Beide Staaten bestätigen, dass im jeweiligen Staat angemessene Regelungen zur freiwilligen Offenlegung bestehen, die einen reibungslosen Übergang zum System des automatischen Informationsaustauschs ermöglichen.
5. Beide Staaten stärken ihre Zusammenarbeit im Bereich der Finanzdienstleistungen und:
 - (a) setzen die grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen fort und behalten den zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieser Erklärung bestehenden Zutritt bei;
 - (b) erörtern und prüfen Fragen des Finanzmarktzutritts und wirken im Vorfeld des nächsten Treffens im Rahmen des australisch-schweizerischen Finanzdialogs auf ein gemeinsames Verständnis im Hinblick auf die weitere Erleichterung und Verbesserung der Erbringung von Finanzdienstleistungen zwischen den beiden Staaten hin.

Canberra, den 3. März 2015

Für den Schweizerischen Bundesrat:

Botschafter Marcel Stutz

Für die Regierung Australiens:

Federal Treasurer Joe Hockey