

Dieser Text ist ein Vorabdruck. Verbindlich ist die Version, welche im Bundesblatt veröffentlicht wird.

15.xxx

**Botschaft
zur Genehmigung und Umsetzung eines Protokolls zur
Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen
der Schweiz und der EU**

vom ...

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU und über seine Umsetzung (Entwurf des Bundesgesetzes über die Aufhebung des Zinsbesteuerungsgesetzes vom 17. Dezember 2004 und des Bundesgesetzes vom 15. Juni 2012 über die internationale Quellenbesteuerung).

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Gegenstand dieser Vorlage ist das am 27. Mai 2015 abgeschlossene Abkommen mit der EU über die Einführung des automatischen Informationsaustauschs in Steuersachen (AIA). Das Abkommen enthält im Wesentlichen drei Elemente: den AIA nach dem globalen Standard der OECD, den Informationsaustausch auf Ersuchen nach geltendem OECD-Standard und die Quellensteuerbefreiung von grenzüberschreitenden Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen.

Ausgangslage

Die weltweite Bekämpfung der Steuerhinterziehung ist im Gefolge der Finanz- und Schuldenkrise zu einem wichtigen und breit verfolgten Anliegen der Weltgemeinschaft geworden. Am 15. Juli 2014 hat der Rat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) den neuen globalen Standard für den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Standard) verabschiedet. Am 8. Oktober 2014 hat der Bundesrat Verhandlungsmandate zur Einführung des AIA-Standards der OECD mit Partnerstaaten verabschiedet, darunter ein Mandat, um mit der EU über die Einführung des AIA zu verhandeln. An der Plenarversammlung des Global Forum über Transparenz und den Austausch von Informationen für Steuerzwecke (Global Forum) vom 29. Oktober 2014 in Berlin haben sich fast 100 Staaten zur Einführung des neuen globalen Standards bekannt. Mehrere Staaten haben den ersten Austausch für 2017 angekündigt, andere, darunter die Schweiz unter Vorbehalt des Abschlusses der nötigen Gesetzgebungsverfahren, für 2018.

Inhalt der Vorlage

Die Verhandlungen mit der EU mündeten am 27. Mai 2015 in der Unterzeichnung eines Protokolls zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweiz und der EU. Materiell wird das bestehende Zinsbesteuerungsabkommen durch dieses Änderungsprotokoll zu einem AIA-Abkommen mit der EU umgestaltet und fast vollständig geändert.

Mit dem vorliegenden AIA-Abkommen mit der EU wird der AIA nach dem globalen Standard der OECD vereinbart. Von der EU verlangte spezifische Abweichungen konnten vermieden werden. Beim Marktzugang zum EU-Raum konnten in den letzten Monaten bereits gewisse Fortschritte erzielt werden. Das AIA-Abkommen mit der EU regelt im Wesentlichen drei Sachen:

- den automatischen Informationsaustausch nach dem globalen Standard der OECD,*
- den Informationsaustausch auf Ersuchen gemäss geltendem OECD-Standard nach Artikel 26 des OECD-Musterabkommens von 2014,*
- die Quellensteuerbefreiung grenzüberschreitender Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen, die*

unverändert aus dem bestehenden Zinsbesteuerungsabkommen übernommen wird.

Das Abkommen wird ergänzt durch eine gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien, dass ein Inkrafttreten am 1. Januar 2017 angestrebt wird, dies unter dem Vorbehalt, dass die Genehmigungsprozesse in der Schweiz und in der EU bis dahin abgeschlossen sind. Das Abkommen enthält zudem die nötigen Bestimmungen, um einen reibungslosen Übergang vom Zinsbesteuerungssystem zum AIA zu gewährleisten.

Die Vorlage enthält kein Umsetzungsgesetz. Für die Umsetzung des AIA soll das am 5. Juni 2015 vom Bundesrat dem Parlament unterbreitete Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz) zur Anwendung gelangen, für den Informationsaustausch auf Ersuchen das Steueramtshilfegesetz (StAhiG).

Die Einführung des AIA-Standards mit der EU ist eingebettet in die Strategie des Bundesrats, die auf einen wettbewerbsfähigen, stabilen und integren Finanzplatz mit international akzeptierten Rahmenbedingungen abzielt. Zudem konnten die Gespräche über die Wahrung und Verbesserung des Marktzutritts eröffnet und die Vergangenheitsregularisierung faktisch weitgehend verwirklicht werden. Mit Blick auf die globale Einführung des AIA liegt das AIA-Abkommen mit der EU als wichtigstem Handelspartner im Interesse der Schweiz.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	6
1.1 Ausgangslage	6
1.1.1 Entwicklung eines globalen Standards für den AIA	6
1.1.2 Das bestehende Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU	7
1.2 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen	8
1.3 Überblick über den Inhalt des Abkommens	9
1.4 Verhältnis zum europäischen und zum internationalen Recht	10
1.4.1 Amtshilfeübereinkommen und MCAA	10
1.4.2 Doppelbesteuerungsabkommen	11
1.4.3 Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und mit Österreich	12
1.4.4 Betrugsbekämpfungsabkommen	12
1.5 Würdigung	13
1.5.1 Übernahme internationaler Standards	13
1.5.2 Quellensteuerbefreiung grenzüberschreitender Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen	13
1.5.3 Übergang vom Zinsbesteuerungssystem zum AIA	14
1.5.4 Vergangenheitsregularisierung	14
1.5.5 Marktzutritt	14
1.5.6 Fazit	15
2 Ergebnisse der Vernehmlassung	16
2.1 Allgemeines	16
2.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	16
2.3 Fazit	17
3 Erläuterungen zum Änderungsprotokoll	18
3.1 Vorbemerkungen	18
3.2 Erläuterungen zur Präambel des Änderungsprotokolls	18
3.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des AIA-Abkommens mit der EU	19
3.4 Erläuterungen zum Anhang I (gemeinsamer Meldestandard)	26
3.5 Erläuterungen zum Anhang II	35
3.6 Erläuterungen zum Änderungsprotokoll	37
4 Umsetzungsrecht und Aufhebung bisherigen Rechts	39
4.1 Umsetzungsrecht für das AIA-Abkommen mit der EU	39
4.2 Aufhebung zweier Bundesgesetze	40
4.2.1 Zinsbesteuerungsgesetz (ZBstG)	40
4.2.2 Bundesgesetz über die internationale Quellenbesteuerung (IQG)	41

5	Auswirkungen	42
5.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone	42
5.2	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	43
5.3	Auswirkungen auf die Steuern	44
6	Verhältnis zur Legislaturplanung	46
7	Rechtliche Aspekte	46
7.1	Verfassungsmässigkeit	46
7.2	Referendum	46
7.3	Erlassform	47

Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung eines Protokolls zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU

Änderungsprotokoll zu dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Entwicklung eines globalen Standards für den AIA

Der Bundesrat hat am 14. Juni 2013 erklärt, dass er bereit sei, im Rahmen der OECD aktiv an der Entwicklung eines globalen Standards für den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Standard) zur Sicherung der Steuerkonformität mitzuwirken. Es solle einen einzigen globalen Standard geben, und dieser solle:

- hohen Ansprüchen an die Einhaltung des Spezialitätsprinzips und der Vertraulichkeit genügen,
- Reziprozität garantieren,
- zuverlässige Regeln zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten bei allen Rechtsformen, einschliesslich Trusts und Sitzgesellschaften, beinhalten.

Die Schweiz hat sich in der Folge aktiv an der Entwicklung des AIA-Standards der OECD beteiligt.

Da der von der OECD entwickelte AIA-Standard den Vorgaben des Bundesrates entspricht, hat die Schweiz die anlässlich des Ministerratstreffens vom 6. und 7. Mai 2014 verabschiedete Erklärung und die definitive Verabschiedung des AIA-Standards im Rat der OECD am 15. Juli 2014 unterstützt. Am 8. Oktober 2014 hat der Bundesrat Verhandlungsmandate zur Einführung des AIA-Standards der OECD mit Partnerstaaten verabschiedet, darunter ein Mandat, um mit der EU über die Einführung des AIA zu verhandeln. An der Plenarversammlung des Global Forum vom 29. Oktober 2014 in Berlin haben sich fast 100 Staaten zur Einführung des neuen globalen Standards bekannt. Mehrere Staaten haben den ersten Austausch für 2017 angekündigt, andere, darunter die Schweiz unter Vorbehalt des Abschlusses der nötigen Gesetzgebungsverfahren, für 2018.

Am 5. Juni 2015 hat der Bundesrat die Botschaft zur Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (*Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA*) und zu ihrer Umsetzung (Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen)¹ sowie die Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen und zu seiner Umsetzung (Änderung des Steueramtshilfegesetzes)² verabschiedet. Soll der AIA mit einem Staat gestützt auf diese beiden völkerrechtlichen Verträge eingeführt werden, so bedarf es einer bilateralen Aktivierung. Die erste solche bilaterale Aktivierung hat der Bundesrat am 29. April 2015 in die Vernehmlassung geschickt. Es handelt sich um die Einführung des AIA mit Australien³.

¹ BBl 2015 5437

² BBl 2015 5585

³ Die Unterlagen dazu befinden sich unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > Eidgenössisches Finanzdepartement.

Alternativ zum Konstrukt Amtshilfeübereinkommen – MCAA – bilaterale Aktivierung kann der AIA mittels eines bilateralen Staatsvertrags eingeführt werden. Dies ist der Weg, der im Zusammenhang mit der EU gewählt wurde und der Gegenstand dieser Vorlage ist.

Die EU hat ebenfalls verschiedene Schritte zur Umsetzung des AIA-Standards der OECD unternommen. Am 9. Dezember 2014 ist eine Revision der EU-Amtshilferichtlinie⁴ verabschiedet worden, wonach die EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Österreichs⁵ ab dem 1. Januar 2016 Daten nach dem AIA-Standard der OECD sammeln und diese erstmals 2017 untereinander austauschen⁶. Neben den Verhandlungen mit der Schweiz hat die EU Verhandlungen mit weiteren Drittstaaten (Lichtenstein, Andorra, San Marino, Monaco) zwecks Einführung des AIA aufgenommen.

1.1.2 Das bestehende Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU

Seit dem 1. Juli 2005 findet in der EU die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie⁷ Anwendung. Sie regelt die Besteuerung von Zinserträgen, welche an natürliche Personen in einem EU-Mitgliedstaat ausserhalb ihres eigenen Wohnsitzstaates gezahlt werden. Sie sieht grundsätzlich den automatischen Austausch von Informationen betreffend Zinszahlungen vor. Alternativ wenden einzelne Mitgliedstaaten ein Steuerrückbehaltssystem an. Um zu verhindern, dass Steuerpflichtige aus EU-Mitgliedstaaten die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie mittels Anlagen auf Finanzplätzen ausserhalb der EU umgehen, schloss die EU Zinsbesteuerungsabkommen mit der Schweiz, Lichtenstein, Andorra, San Marino, Monaco und gewissen abhängigen oder assoziierten Gebieten der EU-Mitgliedstaaten ab. Alle diese Abkommen basieren grundsätzlich auf dem System der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie. Das Abkommen vom 26. Oktober 2004⁸ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind (Zinsbesteuerungsabkommen CH-EU), trat am 1. Juli 2005 in Kraft. Es ist Teil der «Bilateralen Abkommen II».

Analog zur EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie sind Steuersicherungsmaßnahmen betreffend grenzüberschreitende Zinszahlungen Kernstück des Zinsbesteuerungsabkommens CH-EU. Das Abkommen sieht einen Steuerrückbehalt von 35 % auf Zinszahlungen vor, die von einer in der Schweiz gelegenen Zahlstelle – in der Regel einer Bank – an eine natürliche Person mit steuerlichem Wohnsitz in einem EU-

⁴ Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG, ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1.

⁵ Österreich wird die Richtlinie 2014/107/EU in ihrer Gesamtheit erst ab dem 1. Januar 2017 anwenden müssen, d.h. erst ab 2017 gemäss dem AIA-Standard der OECD Daten sammeln und diese erst ab 2018 austauschen müssen.

⁶ Richtlinie 2014/107/EU des Rates vom 9. Dezember 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung, ABl. L 359 vom 16.12.2014, S. 1.

⁷ Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen, ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 38.

⁸ **SR 0.641.926.81**

Mitgliedstaat geleistet werden. Der Steuerrückbehalt ist als Sicherungssteuer ausgestaltet, d.h. die Steuerpflicht ist durch den Steuerrückbehalt nicht erfüllt bzw. abgegolten. Anstelle des Steuerrückhalts können die betroffenen Personen die Zahlstelle zur Meldung der Zinserträge an ihre Steuerbehörden ermächtigen. Das Zinsbesteuerungsabkommen CH-EU enthält weiter eine Klausel zum Informationsaustausch auf Ersuchen; diese ist auf Steuerbetrugsfälle und dergleichen sowie auf unter das Abkommen fallende Erträge beschränkt.

Neben den Steuersicherungsmaßnahmen betreffend grenzüberschreitende Zinszahlungen enthält das Zinsbesteuerungsabkommen CH-EU als weiteres Hauptelement eine Bestimmung, mit der die Quellenbesteuerung grenzüberschreitender Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen im Verhältnis zur Schweiz unter gewissen Voraussetzungen aufgehoben wird.

1.2 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen

Die Europäische Kommission war seit 2008 bestrebt, die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie zu revidieren, um Schlupflöcher zu schliessen. Bei der Revision ging es einerseits um die Ausdehnung des Zinsbegriffes auf zusätzliche Finanzinstrumente wie strukturierte Produkte mit Kapitalschutz, gewisse Lebensversicherungsverträge und bislang unberücksichtigte kollektive Kapitalanlagen. Andererseits sollte verhindert werden, dass die Anwendung der Richtlinie via zwischengeschaltete Gesellschaften und Strukturen, wie beispielsweise Trusts, umgangen wird. Nebst der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie sollten auch die Zinsbesteuerungsabkommen mit Drittstaaten revidiert werden, da diese inhaltlich weitgehend auf der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie basierten. Zu diesem Zweck verabschiedete der Rat für Wirtschaft und Finanzen (Ecofin-Rat) am 14. Mai 2013 zuhanden der Europäischen Kommission ein Mandat für die Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz, Andorra, Liechtenstein, Monaco und San Marino zur Anpassung der Zinsbesteuerungsabkommen. Bei den Revisionsverhandlungen sollten auch die internationalen Entwicklungen berücksichtigt werden. Am 18. Dezember 2013 verabschiedete der Bundesrat seinerseits das Mandat für die Verhandlungen zum Zinsbesteuerungsabkommen CH-EU.

Gestützt auf dieses Mandat wurden die Verhandlungen mit der EU im Hinblick auf eine technische Nachführung des Zinsbesteuerungsabkommens CH-EU aufgenommen. Dabei stellte sich aber relativ rasch heraus, dass eine solche Revision zahlreiche technische Fragen aufgeworfen hätte, für die zum Teil komplexe Lösungen erarbeitet werden müssten. Wäre ein rascher Abschluss der Verhandlungen angestrebt worden, so hätten sich die Verhandlungen auf ein paar wenige Punkte beschränken müssen. Wäre eine umfassende Nachführung angestrebt worden, so wäre mit länger andauernden Verhandlungen zu rechnen gewesen. Beide Seiten kamen daher zum Schluss, dass eine rein technische Nachführung des Zinsbesteuerungsabkommens CH-EU im Sinne einer Zwischenlösung zwar grundsätzlich möglich gewesen wäre, aber vor dem Hintergrund der im Frühling 2014 absehbaren Verabschiedung eines globalen AIA-Standards durch die OECD zeitlich prekär, inhaltlich unvollständig und hinsichtlich des erzielbaren Ergebnisses unverhältnismässig aufwendig gewesen wäre.

Nachdem die OECD am 15. Juli 2014 den globalen AIA-Standard und der Bundesrat am 8. Oktober 2014 ein Mandat für Verhandlungen mit der EU über die Einführung des AIA verabschiedet hatten, wurden die laufenden Verhandlungen über die Revision des Zinsbesteuerungsabkommens CH-EU neu orientiert. Hinsichtlich der EU-internen Zuständigkeiten im Bereich AIA zeichnete sich gemäss Rückmeldungen der EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission rasch ab, dass die EU in diesem Bereich als zuständig erachtet wird. Daher wurden die Verhandlungen mit der EU mit dem vorliegenden Ergebnis abgeschlossen.

Die Verhandlungen mündeten am 19. März 2015 in der Paraphierung und am 27. Mai 2015 in der Unterzeichnung eines Protokolls zur Änderung des bestehenden Zinsbesteuerungsabkommens CH-EU (Änderungsprotokoll), mit dem zwischen den Parteien der AIA eingeführt wird. Materiell wird das bestehende Zinsbesteuerungsabkommen durch das Änderungsprotokoll zu einem AIA-Abkommen mit der EU umgestaltet und fast vollständig ersetzt. Die Form eines Änderungsprotokolls wurde gewählt, weil das Mandat der Europäischen Kommission sich auf die Revision des Zinsbesteuerungsabkommens bezog und so gewisse Elemente des bestehenden Zinsbesteuerungsabkommens in das neue AIA-Abkommen mit der EU überführt werden konnten.

1.3 Überblick über den Inhalt des Abkommens

Das revidierte Abkommen (AIA-Abkommen mit der EU) regelt im Wesentlichen drei Sachen:

- den AIA nach dem globalen Standard der OECD: Der AIA-Standard der OECD wurde ohne Abweichungen in das Abkommen aufgenommen. Wo er dem umsetzenden Staat Wahlmöglichkeiten offenlässt, sind diese auch im Abkommen enthalten. Dadurch ist sichergestellt, dass die Schweiz diese Wahlmöglichkeiten gegenüber allen Partnerstaaten gleich ausüben und somit den AIA-Standard der OECD gegenüber allen Partnerstaaten einheitlich umsetzen kann;
- den Informationsaustausch auf Ersuchen gemäss geltendem OECD-Standard (Art. 26 des OECD-Musterabkommens);
- die Quellensteuerbefreiung grenzüberschreitender Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen, die unverändert aus dem bestehenden Zinsbesteuerungsabkommen übernommen wird.

Das Änderungsprotokoll wird ergänzt durch eine gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien, dass ein Inkrafttreten des Änderungsprotokolls am 1. Januar 2017 angestrebt wird, dies unter dem Vorbehalt, dass die Genehmigungsprozesse in der Schweiz und in der EU bis dahin abgeschlossen sind. Das Änderungsprotokoll enthält zudem die nötigen Bestimmungen, um einen reibungslosen Übergang vom Zinsbesteuerungssystem zum AIA zu gewährleisten.

1.4 Verhältnis zum europäischen und zum internationalen Recht

1.4.1 Amtshilfeübereinkommen und MCAA

Das Übereinkommen des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen) ist ein umfassendes Instrument der multilateralen Zusammenarbeit im Steuerbereich. Es sieht in Artikel 6 vor, dass zwei oder mehrere Vertragsparteien vereinbaren können, in bestimmten Fallkategorien und nach einem gemeinsam vereinbarten Verfahren Informationen automatisch auszutauschen. Damit der AIA aktiviert wird, bedarf es somit einer zusätzlichen Vereinbarung. Die Schweiz hat das Amtshilfeübereinkommen am 15. Oktober 2013 unterzeichnet.

Die multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (*Multilateral Competent Authority Agreement*; MCAA) stellt eine zusätzliche Vereinbarung dar, mit welcher der AIA-Standard gestützt auf Artikel 6 des Amtshilfeübereinkommens umgesetzt werden kann. Die Vereinbarung (im Folgenden als MCAA bezeichnet) wurde von der Schweiz am 19. November 2014 unterzeichnet. Das MCAA sieht vor, dass Informationen auszutauschen sind, die nach den Vorschriften des von der OECD als Teil des AIA-Standards erarbeiteten gemeinsamen Melde- und Sorgfaltsstandards für Informationen über Finanzkonten (gemeinsamer Meldestandard) gesammelt wurden, weshalb dieser dem MCAA beigelegt wurde. Die Frage, mit welchen Ländern der AIA umgesetzt werden soll, wird durch das MCAA nicht präjudiziert, sondern bedarf jeweils einer separaten bilateralen Aktivierung mit einem Partnerstaat.

Das Amtshilfeübereinkommen und das MCAA, Letzteres zusammen mit dem Entwurf für ein Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz), befinden sich gegenwärtig im parlamentarischen Genehmigungsverfahren. Die bilaterale Aktivierung des AIA mit einem Partnerstaat gestützt auf das MCAA soll der Bundesversammlung jeweils in separaten Vorlagen zur Genehmigung unterbreitet werden. Die erste solche Vorlage ist am 29. April 2015 in die Vernehmlassung geschickt worden. Es handelt sich um die Einführung des AIA mit Australien⁹.

Die Einführung des AIA mit den EU-Mitgliedstaaten erfolgt nicht über das Amtshilfeübereinkommen und das MCAA, sondern gestützt auf das AIA-Abkommen mit der EU. Dieses bildet eine selbstständige Rechtsgrundlage für den AIA. Der spontane Informationsaustausch ist im AIA-Abkommen mit der EU nicht enthalten. Sofern es genehmigt wird, wird das Amtshilfeübereinkommen daher die einzige Rechtsgrundlage für den spontanen Informationsaustausch mit den EU-Mitgliedstaaten darstellen. Das AIA-Abkommen mit der EU sieht hingegen einen Informationsaustausch auf Ersuchen vor. Werden das AIA-Abkommen mit der EU und das Amtshilfeübereinkommen genehmigt, so werden die EU-Mitgliedstaaten, die dem Amtshilfeübereinkommen beigetreten sind, über bis zu drei Rechtsgrundlagen verfügen, um von der Schweiz Informationen zu ersuchen (Art. 5 des AIA-Abkommens mit der EU, Art. 5 des Amtshilfeübereinkommens sowie die Amtshilfeklausel in einem allfälligen Doppelbesteuerungsabkommen [DBA]). Von den DBA mit den einzelnen EU-Mitgliedstaaten enthalten nur die DBA mit Kroatien, Lettland und Litauen noch

⁹ Die Unterlagen dazu befinden sich unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > Eidgenössisches Finanzdepartement.

keine mit dem OECD-Standard konforme Klausel über den Informationsaustausch auf Ersuchen, da sie noch nicht revidiert worden sind. Mit Bezug auf die Verpflichtung zur Leistung von Amtshilfe auf Ersuchen sind die drei erwähnten Rechtsgrundlagen grundsätzlich gleichwertig, denn sie richten sich alle nach dem OECD-Standard, wie er insbesondere in Artikel 26 des OECD-Musterabkommens und dem dazugehörigen Kommentar festgehalten ist. Hingegen können Unterschiede bestehen im Zusammenhang mit der zeitlichen Anwendbarkeit und mit den Steuern, für die Amtshilfe auf Ersuchen geleistet wird. Gewisse DBA mit EU-Mitgliedstaaten enthalten eine Amtshilfeklausel, die auf bestimmte Steuern beschränkt ist. Artikel 5 des AIA-Abkommens mit der EU findet jedoch Anwendung auf den Austausch von Informationen bezüglich sämtlicher Steuern und wurde daher in der dem OECD-Standard angepassten Form vom Zinsbesteuerungsabkommen ins AIA-Abkommen mit der EU übernommen. Stellt ein Staat ein Ersuchen um Amtshilfe, so muss er sich für eine der ihm zur Verfügung stehenden Rechtsgrundlagen entscheiden. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) prüft dann, ob die Bedingungen gemäss der vom ersuchenden Staat gewählten Rechtsgrundlage erfüllt sind. Es ist nicht möglich, für ein Ersuchen mehrere Rechtsgrundlagen heranzuziehen. Falls die ESTV ein Ersuchen ablehnt, kann der ersuchende Staat dasselbe Ersuchen gestützt auf eine andere Rechtsgrundlage stellen. Die ESTV prüft dann, ob die in der neu gewählten Rechtsgrundlage festgelegten Bedingungen erfüllt sind.

1.4.2 Doppelbesteuerungsabkommen

Die Amtshilfeklauseln in den von der Schweiz abgeschlossenen DBA sind auf den Informationsaustausch auf Ersuchen beschränkt. Im Protokoll zum DBA wird jeweils festgehalten, dass die Vertragsstaaten nicht dazu verpflichtet sind, Informationen auf automatischer Basis auszutauschen. Damit der AIA im Verhältnis zu einem Partnerstaat eingeführt werden kann, muss deshalb eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden. Das AIA-Abkommen mit der EU stellt eine solche staatsvertragliche Rechtsgrundlage dar.

Überschneidungen zwischen dem AIA-Abkommen mit der EU und einzelnen DBA mit EU-Mitgliedstaaten gibt es in den Bereichen Informationsaustausch auf Ersuchen (Art. 5 des AIA-Abkommens mit der EU) und Quellensteuerbefreiung von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen Unternehmen (Art. 9 des AIA-Abkommens mit der EU). Mit Bezug auf den Informationsaustausch auf Ersuchen kann auf die obigen Ausführungen zum Amtshilfeübereinkommen verwiesen werden. Bei der Quellensteuerbefreiung kann sich ein betroffenes Unternehmen auf die für ihn günstigere Rechtsgrundlage berufen. Es wird Artikel 9 des AIA-Abkommens mit der EU anrufen, wenn das anwendbare DBA zum Beispiel keine Nullsätze für grenzüberschreitende Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren vorsieht. (Vgl. zum Ganzen die Erläuterungen zu den Artikeln 5 und 9 unter Ziff. 3.3.)

1.4.3 Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und mit Österreich

Am 1. Januar 2013 sind die Quellensteuerabkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich¹⁰ bzw. Österreich¹¹ in Kraft getreten. Die Abkommen enthalten eine Vergangenheitsregularisierung, wonach Personen mit Wohnsitz in einem Partnerstaat ihre bisher unversteuerten Vermögenswerte bei einer Bank in der Schweiz mittels einer Einmalzahlung oder einer freiwilligen Meldung nachversteuern können. Diese Vergangenheitsregularisierung ist mittlerweile abgeschlossen. Im Weiteren sehen die Quellensteuerabkommen die Erhebung einer abgeltenden Quellensteuer auf den Kapitalerträgen und -gewinnen der in der Schweiz gehaltenen Vermögenswerte von Personen mit Wohnsitz in einem Partnerstaat vor. Alternativ haben die betroffenen Personen die Möglichkeit, ihre Zahlstelle zu ermächtigen, die Kapitaleinkünfte dem Partnerstaat zu melden. Mit der Umsetzung des AIA-Standards erübrigt sich eine Besteuerung von Kapitaleinkünften, die sich auf die Quellensteuerabkommen stützt. Die Schweiz wird daher bilateral mit dem Vereinigten Königreich und mit Österreich je eine Vereinbarung über die Aufhebung des Quellensteuerabkommens treffen. Darin ist ein reibungsloser Übergang zum AIA gestützt auf das AIA-Abkommen mit der EU sicherzustellen. In Artikel 1 Absatz 2 des mit dieser Vorlage vorgeschlagenen Bundesbeschlusses wird der Bundesrat zum Abschluss dieser Aufhebungsvereinbarungen ermächtigt. (Zur Aufhebung des Bundesgesetzes vom 15. Juni 2012¹² über die internationale Quellenbesteuerung (IQG), vgl. die Ausführungen unter Ziff. 4.2.)

1.4.4 Betrugsbekämpfungsabkommen

Das Betrugsbekämpfungsabkommen¹³ regelt die Amts- und Rechtshilfe bei Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen im Bereich der indirekten Steuern (Zollabgaben, Mehrwertsteuern, besondere Verbrauchssteuern auf Alkohol, Tabak, Mineralöl etc.), der Subventionen und des öffentlichen Beschaffungswesens. Da das Betrugsbekämpfungsabkommen noch nicht von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, ist es noch nicht in Kraft getreten. Die Schweiz hat das Abkommen am 23. Oktober 2008 ratifiziert und wendet es seit 2009 gegenüber den EU-Mitgliedstaaten vorzeitig an, die das Abkommen ebenfalls ratifiziert und eine Erklärung über eine vorzeitige Anwendung abgegeben haben.

Das AIA-Abkommen mit der EU tangiert das Betrugsbekämpfungsabkommen grundsätzlich nicht. Einzig im Bereich der Amtshilfe auf Ersuchen gestützt auf Artikel 5 des AIA-Abkommens mit der EU, der auf sämtliche Steuerarten (d.h. direkte und indirekte Steuern) anwendbar ist, gibt es eine Überschneidung mit dem

¹⁰ Abkommen vom 6. Oktober 2011 zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland über die Zusammenarbeit im Steuerbereich, geändert durch das am 20. März 2012 unterzeichnete Protokoll (SR **0.672.936.74**).

¹¹ Abkommen vom 13. April 2012 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt (SR **0.672.916.33**).

¹² SR **672.4**

¹³ Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen (SR **0.351.926.81**).

Anwendungsbereich des Betrugsbekämpfungsabkommens. Beide Abkommen bilden eine mögliche Grundlage für Amtshilfeersuchen bezüglich indirekter Steuern.

1.5 Würdigung

1.5.1 Übernahme internationaler Standards

Das AIA-Abkommen mit der EU sieht den AIA nach dem globalen Standard der OECD vor. Obwohl die EU in einzelnen Punkten über den AIA-Standard der OECD hinausgehen wollte, konnte erreicht werden, dass dieser ohne Abweichungen in das Abkommen aufgenommen wurde. Dort wo der Standard dem umsetzenden Staat Wahlmöglichkeiten offenlässt, sind diese auch im Abkommen enthalten. Ausserdem enthält das Abkommen ein erleichtertes Verfahren zur Anwendung von künftigen Weiterentwicklungen des gemeinsamen Meldestandards im Verhältnis Schweiz-EU. Voraussetzung ist, dass diese Weiterentwicklungen im internen Recht schon übernommen worden sind. Diese verschiedenen Elemente ermöglichen die Anwendung eines einheitlichen AIA-Standards mit allen Partnerstaaten. Weiter konnte im Zusammenhang mit dem Datenschutz eine Regelung vereinbart werden, die nicht über den AIA-Standard der OECD hinausgeht und die Anwendung der jeweils geltenden Datenschutzbestimmungen in der Schweiz bzw. in der EU vorsieht.

Mit Bezug auf den Informationsaustausch auf Ersuchen wurde ebenfalls der geltende internationale Standard vereinbart. Die im Rahmen des AIA übermittelten Informationen könnten Grundlage für weitere Abklärungen der Steuerbehörden der Vertragsparteien sein. Der AIA und der Informationsaustausch auf Ersuchen sind in diesem Sinne als sich ergänzende Instrumente zu sehen.

1.5.2 Quellensteuerbefreiung grenzüberschreitender Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen

Die entsprechende Abkommensbestimmung wurde unverändert aus dem bestehenden Zinsbesteuerungsabkommen CH-EU übernommen¹⁴. Sie ist im Interesse des Schweizer Wirtschaftsstandortes, weil damit den Schweizer Gesellschaften, die Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren von anderen Konzerngesellschaften aus einem EU-Mitgliedstaat erzielen, vergleichbare steuerliche Vorteile gewährt werden wie Gesellschaften, die in einem EU-Mitgliedstaat ansässig sind. Mit dieser Bestimmung dürfen keine Quellensteuern auf solchen Zahlungen erhoben werden. In vielen Fällen stellt dies eine namhafte Reduktion der steuerlichen Gesamtbelastung eines Konzerns dar, denn Quellensteuern auf Zahlungen innerhalb eines Konzerns führen oft – mangels Möglichkeit zu deren effektiven Anrechnung im Staat des Empfängers – zu einer Überbesteuerung. Die Abkommensbestimmung kommt insbesondere in Bezug auf die Einkünfte zum Tragen, die nicht bereits aufgrund des innerstaatlichen Rechts des entsprechenden EU-Mitgliedstaats oder eines Doppelbesteuerungsabkommens (DBA) mit der Schweiz ohnehin quellensteuerbefreit sind.

¹⁴ Im Vergleich zu Artikel 15 des Zinsbesteuerungsabkommens wurden einzig Passagen gestrichen, die übergangsrechtlicher Natur waren und nicht mehr relevant sind.

1.5.3 Übergang vom Zinsbesteuerungssystem zum AIA

Das Änderungsprotokoll enthält die nötigen Bestimmungen, um einen reibungslosen Übergang vom Zinsbesteuerungssystem zum AIA zu gewährleisten. Dadurch wird sichergestellt, dass beide Systeme nicht parallel zur Anwendung gelangen, sondern der AIA das Zinsbesteuerungssystem ohne Unterbruch ablöst.

1.5.4 Vergangenheitsregularisierung

Verschiedene EU-Mitgliedstaaten haben in den letzten Jahren Regularisierungsprogramme lanciert. In EU-Mitgliedstaaten, die eine unbefristete Regularisierungsmöglichkeit kennen, ist zudem die Anzahl der teilnehmenden Steuerpflichtigen angesichts der verstärkten Bemühungen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung stark angestiegen. Als Beispiel kann Deutschland und die straflose Selbstanzeige genannt werden. Aufgrund der rein nationalen Kompetenz in dieser Frage war die Verhandlung einer einheitlichen Lösung für alle EU-Mitgliedstaaten ausgeschlossen. In den Verhandlungen haben sich die Vertreter der EU-Kommission aber bereit erklärt, die EU-Mitgliedstaaten auf die Bedeutung und ihr eigenes Interesse an einer Vergangenheitsregularisierung vor der Umsetzung des AIA hinzuweisen. Nachdem am 23. Februar 2015 mit Italien eine Einigung in Steuerfragen unterzeichnet werden konnte, kann die Vergangenheitsregularisierung mit den Nachbarstaaten der Schweiz und wichtigen EU-Mitgliedstaaten insgesamt als gelöst betrachtet werden.

1.5.5 Marktzutritt

Entsprechend dem Verhandlungsmandat hat die Schweiz im Rahmen der Verhandlungen über die Einführung des AIA mit der EU ihre Anliegen für die Wahrung und Verbesserung des Marktzutritts für Schweizer Finanzintermediäre in den EU-Raum eingebracht, sowohl gegenüber der EU als auch gegenüber diversen EU-Mitgliedstaaten. Die Verhandlungspartner auf EU-Ebene und auch die einzelnen EU-Mitgliedstaaten reagierten durchwegs verhalten bis negativ auf eine formelle Verbindung der beiden Dossiers, da sie den AIA als globalen, verbindlichen Standard betrachten und von der Schweiz dessen rasche Einführung erwarten. Mögliche Gespräche über den Marktzutritt wurden vereinzelt auch von einer Lösung zur Frage der Personenfreizügigkeit abhängig gemacht.

Mit der Europäischen Kommission konnten Mitte März 2015 erste exploratorische Gespräche über die Möglichkeit eines sektoriellen Finanzdienstleistungsabkommens (FDLA) aufgenommen werden, dessen Machbarkeit und mögliche Ausgestaltung noch weiter zu klären sind. Die EU macht eine allfällige Weiterführung und den Zeitrahmen solcher Gespräche von der Entwicklung der Gesamtbeziehungen mit der Schweiz abhängig (namentlich in Bezug auf die Personenfreizügigkeit sowie institutionelle Fragen). Die Schweiz setzte sich auf EU-Ebene ebenfalls für einen raschen Abschluss der laufenden Äquivalenzverfahren ein. In diesem Zusammenhang hat die EU-Kommission im November 2015 die Schweizerische Regulierung und Aufsicht für zentrale Gegenparteien (CCP), welche bei der Geschäftsabwicklung über Handelsplattformen sog. Clearingdienstleistungen erbringen, als gleichwertig anerkannt. Im Versicherungsbereich konnte im Juni 2015 die Äquivalenzanerkennung seitens

der EU der Schweizer Regulierung und Aufsicht mit *Solvency II* erreicht werden. Die Schweiz strebt zudem in weiteren Gesprächsrunden mit verschiedenen EU-Mitgliedstaaten die Wahrung und die mögliche Verbesserung der Marktzutrittsbedingungen für die grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen an. In diesen Gesprächen werden insbesondere auch aufsichtsrechtliche Anforderungen thematisiert, deren Regelungen nicht in der ausschliesslichen Zuständigkeit der EU liegen.

1.5.6 Fazit

Das AIA-Abkommen mit der EU entspricht der Strategie des Bundesrates, die auf einen wettbewerbsfähigen, stabilen und integren Finanzplatz mit international akzeptierten Rahmenbedingungen abzielt. Es stellt einen weiteren wichtigen Schritt auf dem Weg zur Einführung des AIA-Standards der OECD in der Schweiz dar, da mit diesem Abkommen der AIA mit 28 EU-Mitgliedstaaten, darunter wichtigen Nachbar- und Partnerstaaten, eingeführt werden kann. Das Inkrafttreten des Abkommens auf den 1. Januar 2017 steht unter dem Vorbehalt, dass die Genehmigungsprozesse in der Schweiz und in der EU bis dahin abgeschlossen sind.

Mit dem vorliegenden Abkommen mit der EU wurde unter Einhaltung der Parameter des bundesrätlichen Verhandlungsmandates namentlich Folgendes erreicht:

- der Abschluss der Verhandlungen innerhalb sehr kurzer Fristen, um in Übereinstimmung mit der bundesrätlichen Erklärung vom Oktober 2014 gegenüber dem Global Forum und unter Vorbehalt der Vorgaben des schweizerischen Gesetzgebungsverfahrens das angekündigte Inkrafttreten des Abkommens auf den 1. Januar 2017 zu ermöglichen;
- die Vereinbarung des AIA nach dem globalen Standard der OECD, unter Vermeidung von seitens der EU verlangten spezifischen Abweichungen;
- der Informationsaustausch auf Ersuchen gemäss geltendem OECD-Standard;
- die Weiterführung der Quellensteuerbefreiung grenzüberschreitender Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen;
- die Eröffnung von exploratorischen Gesprächen mit der EU-Kommission über die Wahrung und Verbesserung des Marktzutritts für Schweizer Finanzintermediäre in den EU-Raum, unter Ausschluss übriger Dienstleistungen;
- die Förderung des gemeinsamen Interesses an einer konsequenten Umsetzung des globalen Standards der OECD mit effektiven Überprüfungsmechanismen, um ein *Level Playing Field* zu erreichen.

Mit Blick auf die globale Einführung des AIA liegt es im Interesse der Schweiz, mit der EU als wichtigstem Handels- und Investitionspartner ein entsprechendes Abkommen abzuschliessen. Würde das Abkommen nicht per 1. Januar 2017, sondern auf einen späteren Zeitpunkt in Kraft treten, könnte die Schweiz die gegenüber dem Global Forum 2014 gemachte Ankündigung nicht erfüllen.

2 Ergebnisse der Vernehmlassung

2.1 Allgemeines

Vom 27. Mai 2015 bis zum 17. September 2015 war das Änderungsprotokoll Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens.

Von den Eingeladenen haben sich 25 Kantone, die Finanzdirektorenkonferenz, sechs politische Parteien, sechs gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft sowie acht Vertreter interessierter Kreise vernehmen lassen. Ausserdem haben sich vier weitere Teilnehmerinnen und Teilnehmer vernehmen lassen.

2.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer begrüssen die Vorlage grossmehrheitlich.

Alle Kantone befürworten die Vorlage, der Kanton Tessin allerdings nur unter der Voraussetzung, dass Artikel 9 des AIA-Abkommens mit der EU an die Mutter-Tochter-Richtlinie der EU angepasst wird¹⁵. Die Finanzdirektorenkonferenz begrüsst die Vorlage ebenfalls.

Von den politischen Parteien stimmen fünf der Vorlage zu. Eine Partei lehnt die Vorlage ab.

Von den 18 Verbänden und Organisationen, die eine materielle Stellungnahme eingereicht haben, befürworten 13 die Vorlage und fünf lehnen sie ab.

Die wichtigsten Kritikpunkte und Forderungen der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer beziehen sich auf die Themen Einbettung des AIA-Abkommens mit der EU, *Level Playing Field* gegenüber den Konkurrenzfinanzplätzen, Marktzugang, Vergangenheitsregularisierung sowie Datenschutz und Spezialitätsprinzip. Verschiedene Kritikpunkte und Forderungen werden dabei sowohl von Gegnern als auch von grundsätzlichen Befürwortern des AIA-Abkommens mit der EU vorgebracht.

Einbettung des AIA-Abkommens mit der EU: Bezüglich Einbettung des AIA-Abkommens mit der EU wird kritisiert, dass es nicht in den Rahmen des angestrebten Gesamtpakets zur Erneuerung und Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen mit der EU eingebettet sei bzw. dass keine Verknüpfung von Dossiers stattgefunden habe. Die Gegner des AIA-Abkommens mit der EU sind grundsätzlich der Meinung, dass der AIA nicht mit der EU, sondern mit einzelnen Mitgliedstaaten zu vereinbaren sei, um so Gegenforderungen besser durchsetzen zu können. Der bessere Austausch von Steuerinformationen auch mit Schwellen- und Entwicklungsländern wird nur vereinzelt gefordert. Insgesamt wird das Festhalten an den durch den Bundesrat definierten Kriterien bei der Umsetzung des AIA unterstützt.

«Level Playing Field» gegenüber den Konkurrenzfinanzplätzen: In den Stellungnahmen kommen Bedenken zum Ausdruck, dass die Schweiz den AIA mit Staaten einführt, mit welchen die Konkurrenzfinanzplätze keinen AIA vereinbaren, und dass

¹⁵ Richtlinie 2011/96 des Rates vom 30. November 2011 über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten, ABl. L 345 vom 29.12.2011, S. 8.

so das Prinzip der gleichen Bedingungen für alle internationalen Finanzplätze verletzt wird. Da die EU nur ein Mandat habe, den AIA mit der Schweiz, Monaco, Andorra, San Marino und Liechtenstein zu verhandeln, wird befürchtet, dass die Schweiz als einziger Finanzplatz mit den EU-Mitgliedstaaten den AIA ab dem 1. Januar 2017 umsetzt. In diesem Zusammenhang wird auch die Verzögerung der Ratifikation gefordert.

Marktzugang: Die Situation beim Marktzugang wird von mehreren Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern als unbefriedigend kritisiert, auch wenn vereinzelt auf die Verbindung der Marktzugangsfrage mit dem Personenfreizügigkeitsdossier hingewiesen wird. Es wird verschiedentlich gefordert, dass den Verhandlungen über den Marktzugang hohe Priorität eingeräumt werden müsse. Die Gegner des AIA-Abkommens mit der EU sehen die nachhaltige Sicherung des Marktzugangs als Voraussetzung für die Gewährung des AIA, wobei auch auf die Kompetenz der EU-Mitgliedstaaten anstelle der EU in Marktzugangsfragen hingewiesen wird.

Vergangenheitsregularisierung: Eine angemessene Möglichkeit der Vergangenheitsregularisierung wird generell als wichtige Voraussetzung für die Einführung des AIA gesehen. Dabei wird teilweise eine Lösung der Vergangenheitsfrage mit allen EU-Mitgliedstaaten und nicht nur mit den Nachbarstaaten der Schweiz gefordert und auch konkret auf einzelne EU-Mitgliedstaaten hingewiesen, in denen keine ausreichende Möglichkeit zur Vergangenheitsregularisierung bestehe.

Datenschutz und Spezialitätsprinzip: Die Einhaltung des Datenschutzes und des Spezialitätsprinzips auch in der Praxis wird von fast allen Vernehmlassungsteilnehmenden als sehr wichtig angesehen. Dabei wird der rechtliche Rahmen für den Datenschutz in der EU zwar meist als genügend angesehen, gleichzeitig werden aber Bedenken in Bezug auf den Vollzug des Datenschutzrechts in den EU-Mitgliedstaaten geäußert.

2.3 Fazit

Trotz der teilweise in ablehnenden und befürwortenden Stellungnahmen zur Vorlage gleichermassen vorgebrachten Kritik wurde die Vorlage in der Vernehmlassung insgesamt positiv aufgenommen. Viele der vorgebrachten Kritikpunkte beziehen sich auf den AIA im Allgemeinen und die spätere Umsetzung des AIA. Der Bundesrat kommt insgesamt zum Schluss, dass die Umsetzung des AIA mit der EU im Interesse der Schweiz liegt. Sie kann ihre Ankündigung zur Umsetzung des AIA nur einhalten, wenn das AIA-Abkommen mit der EU wie vorgesehen am 1. Januar 2017 in Kraft tritt.

Für den Bundesrat hat die Wahrung und Verbesserung des Marktzugangs für Finanzdienstleistungen in den EU-Raum eine hohe Priorität. Es konnten in den letzten Monaten bereits gewisse Fortschritte erzielt werden. Das Ziel der Wahrung und Verbesserung des Marktzugangs für Finanzdienstleistungen in den EU-Raum betrifft jedoch eine Kompetenz der EU und könnte nur mittels eines sektoriellen Finanzdienstleistungsabkommens mit der EU (FDLA) umfassend und für beide Parteien rechtlich verbindlich erreicht werden. Die Möglichkeit eines solchen Abkommens wurde im Rahmen erster exploratorischer Gespräche mit der EU thematisiert und wird zurzeit geprüft.

3 Erläuterungen zum Änderungsprotokoll

3.1 Vorbemerkungen

Das am 27. Mai 2015 von der Schweiz und der EU unterzeichnete Änderungsprotokoll zum bestehenden Zinsbesteuerungsabkommen besteht aus 4 Artikeln (vgl. die Erläuterungen unter Ziff. 3.6).

Gemäss Artikel 1 des Änderungsprotokolls wird das bestehende Zinsbesteuerungsabkommen umfassend geändert und in ein neues AIA-Abkommen mit der EU überführt, das aus 11 Artikeln und drei Anhängen besteht (vgl. dazu die Erläuterungen unter den Ziff. 3.3–3.5). Der Anhang I enthält den von der OECD verabschiedeten gemeinsamen Meldestandard, der Anhang II Auszüge aus dem Kommentar zum gemeinsamen Meldestandard und der Anhang III die Liste der zuständigen Behörden.

Die Artikel 2–4 des Änderungsprotokolls regeln dessen Inkraftsetzung und Anwendung, die Ergänzung des AIA-Abkommens mit der EU mit einem Protokoll zum Informationsaustausch auf Ersuchen sowie die Sprachen des Änderungsprotokolls (vgl. dazu die Erläuterungen unter Ziff. 3.6).

3.2 Erläuterungen zur Präambel des Änderungsprotokolls

Die Präambel erläutert den Zweck und die Rahmenbedingungen des Änderungsprotokolls. Sie legt dar, dass das Änderungsprotokoll der Umsetzung des globalen AIA-Standards zwischen den Vertragsparteien und der Verbesserung der internationalen Steuerkonformität dient.

Speziell hingewiesen wird in der Präambel darauf, dass mit dem Änderungsprotokoll die Klausel für den Informationsaustausch auf Ersuchen an den geltenden OECD-Standard (Art. 26 des OECD-Musterabkommens) angepasst wird.

Zudem wird der Erwartung Ausdruck verliehen, dass die Vertragsparteien ihr jeweiliges Datenschutzrecht im Zusammenhang mit den ausgetauschten Informationen anwenden und sich gegenseitig über Änderungen des Datenschutzrechts sowie der entsprechenden Umsetzungspraxis orientieren. Die EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz müssen zudem zum Schutz der Vertraulichkeit der ausgetauschten Informationen und zur Einhaltung des Spezialitätsprinzips angemessene Massnahmen ergreifen und eine effektive Infrastruktur zur Umsetzung des AIA zur Verfügung stellen (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 6 des AIA-Abkommens mit der EU).

Schliesslich bringt der letzte Abschnitt der Präambel zum Ausdruck, dass die Kategorien der meldepflichtigen Finanzinstitute und der meldepflichtigen Konten sowie der Umfang der ausgetauschten Informationen im AIA-Abkommen mit der EU so definiert wurden, dass für Steuerpflichtige die Möglichkeit beschnitten wird, Meldungen des relevanten Einkommens und des Vermögens zu vermeiden. Der vorgesehene Informationsaustausch sei notwendig und verhältnismässig, um den Steuerverwaltungen der Vertragsparteien die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Steuerhinterziehung zu ermöglichen. Der im Abkommen explizit vorgesehene Ausschluss gewisser Finanzinstitute und Konten, die ein geringes Risiko darstellen, dass sie zur Steuerhinterziehung missbraucht werden, sei entsprechend mit dem

Zweck des Informationsaustauschs vereinbar. Auf die generelle Festlegung von Betragslimiten, sei dagegen verzichtet worden, da diese durch die Verteilung von Konten auf verschiedene Finanzinstitute leicht umgangen werden könnten.

3.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des AIA-Abkommens mit der EU

Art. 1 Begriffsbestimmungen

In Artikel 1 werden die im AIA-Abkommen mit der EU verwendeten Ausdrücke definiert.

Absatz 1 enthält in Anlehnung an die Mustervereinbarung der zuständigen Behörden¹⁶, welche Bestandteil des AIA-Standards der OECD ist, eine Reihe von Begriffsdefinitionen.

Unter den Ausdruck «zuständige Behörden» fallen die für den jeweiligen Staat im Anhang III, der Bestandteil des Abkommens ist, genannten Behörden und Personen. Für die Schweiz wird in Übereinstimmung mit der Vorlage zum Amtshilfeübereinkommen vorgeschlagen, dass dies der Vorsteher oder die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) oder die zu seiner oder ihrer Vertretung bevollmächtigte Person sein soll.

Die Definitionen der Ausdrücke «Finanzinstitut eines Mitgliedstaates», «schweizerisches Finanzinstitut», «meldendes Finanzinstitut» und «meldepflichtiges Konto» entsprechen sinngemäss jenen im gemeinsamen Meldestandard (vgl. dazu Ziff. 3.4). Die Definitionen «meldepflichtiges Konto eines Mitgliedstaates» und «schweizerisches meldepflichtiges Konto» sind auf die Schweiz und die EU-Mitgliedstaaten zugeschnittene Definitionen des «meldepflichtigen Kontos».

Die Ausdrücke «Person eines Mitgliedstaates» und «schweizerische Person» werden ebenfalls gemäss der Mustervereinbarung der zuständigen Behörden definiert und für das Verhältnis Schweiz-EU konkretisiert.

Nach *Absatz 2* werden alle nicht im AIA-Abkommen mit der EU definierten Ausdrücke für EU-Mitgliedstaaten nach der Amtshilferichtlinie und, soweit anwendbar, nationalem Recht ausgelegt und für die Schweiz nach schweizerischem Recht. Dabei soll diese Bedeutung mit der in den Anhängen I und II festgelegten Bedeutung übereinstimmen. Alle Begriffe, die weder im AIA-Abkommen mit der EU noch in den Anhängen I und II definiert sind, werden für EU-Mitgliedstaaten nach der Amtshilferichtlinie und, soweit anwendbar, nationalem Recht ausgelegt und für die Schweiz nach schweizerischem Recht. Die von der Schweiz abgeschlossenen DBA und Steuerinformationsabkommen, das MCAA sowie das Amtshilfeübereinkommen enthalten eine ähnliche Regelung.

¹⁶ *Model Competent Authority Agreement* der OECD vom 15. Juli 2014, einsehbar unter www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-financial-account-information-common-reporting-standard.pdf

Art. 2 Automatischer Informationsaustausch in Bezug auf meldepflichtige Konten

Artikel 2 legt die auszutauschenden Informationen fest. Er stimmt mit dem entsprechenden Artikel in der Mustervereinbarung der zuständigen Behörden überein. Absatz 1 beinhaltet zunächst die grundsätzliche Verpflichtung zum jährlichen Austausch von Informationen über meldepflichtige Konten. Diese sind in Übereinstimmung mit den Melde- und Sorgfaltsvorschriften der Anhänge I und II zu sammeln und jährlich automatisch zwischen den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz auszutauschen.

Absatz 2 beschreibt die Informationen, die für jedes meldepflichtige Konto auszutauschen sind. Diese können in drei Kategorien zusammengefasst werden:

Identifikationsinformationen (Bst. a)

Diese Informationen dienen der Identifikation des Kontoinhabers oder der Kontoinhaberin oder der beherrschenden Personen des Kontos durch den empfangenden Staat. Sie umfassen bei natürlichen Personen den Namen, die Adresse, die Steueridentifikationsnummer(n), das Geburtsdatum und gegebenenfalls den Geburtsort. Bei Rechtsträgern umfassen die zu meldenden Informationen den Namen, die Adresse und die Steueridentifikationsnummer(n).

Kontoinformationen (Bst. b und c)

Diese Informationen dienen der Identifikation des Kontos und des Finanzinstituts, bei dem das Konto gehalten wird. Ausgetauscht werden die Kontonummer und der Name sowie gegebenenfalls die Identifikationsnummer des meldenden Finanzinstituts.

Finanzinformationen (Bst. d–g)

Die zu meldenden Finanzinformationen hängen vom Typus des Finanzkontos ab. Es wird zwischen Verwahrkonten, Einlagenkonten und anderen nach dem gemeinsamen Meldestandard nicht weiter definierten Konten unterschieden. Die Finanzinformationen umfassen Zinsen, Dividenden, Kontosalden, Einkünfte aus bestimmten Versicherungsprodukten, Verkaufserlöse aus Finanzvermögen und sonstige Einkünfte aus in dem Konto gehaltenem Vermögen oder in Bezug auf das Konto geleistete Zahlungen. Wird das Konto im Laufe des Jahres aufgelöst, so wird anstelle des Kontosaldos die Schliessung des Kontos gemeldet.

Art. 3 Zeitraum und Form des automatischen Informationsaustauschs

Nach den *Absätzen 1 und 2* können der Betrag und die Einordnung der Zahlungen zugunsten eines meldepflichtigen Kontos nach den Grundsätzen des Steuerrechts des die Informationen übermittelnden Staates bestimmt werden. Dieser Grundsatz ist in der Mustervereinbarung der zuständigen Behörden enthalten; er entspricht somit dem AIA-Standard der OECD. Mit diesem Grundsatz wird bezweckt, dass meldende Finanzinstitute die Beträge und die Einordnung von Zahlungen gegenüber sämtlichen Partnerstaaten einheitlich bestimmen können. Diese Regelung wird in Arti-

kel 10 Absatz 2 des Entwurfs des AIA-Gesetzes¹⁷ konkretisiert, wonach der Bundesrat die Kriterien und Regeln festlegt, nach denen der Betrag und die Einordnung von Zahlungen zugunsten eines meldepflichtigen Kontos zu bestimmen sind. Weiter ist die Währung anzugeben, auf welche die gemeldeten Beträge lauten.

Absatz 3 steht in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 des Änderungsprotokolls, der ein Inkrafttreten auf den 1. Januar nach der letzten Notifikation vorsieht. Die beiden Bestimmungen führen zusammen dazu, dass Informationen nach Artikel 2 ab dem Datum des Inkrafttretens des Änderungsprotokolls zu sammeln sind. Weiter sieht Absatz 3 vor, dass die Informationen innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Kalenderjahrs ausgetauscht werden müssen, auf das sie sich beziehen, spätestens also Ende September.

Die *Absätze 4 und 5* regeln technische Aspekte der Übermittlung. Die Informationen sind in einem XML-Schema nach einem automatisierten Verfahren auszutauschen. Weiter müssen sich die zuständigen Behörden auf ein oder mehrere Datenübertragungsverfahren und einen oder mehrere Verschlüsselungsstandards in völkerrechtlich verbindlicher Form einigen. Die Absätze 4 und 5 stimmen mit den entsprechenden Absätzen in der Mustervereinbarung der zuständigen Behörden überein.

Art. 4 Zusammenarbeit bei der Einhaltung und Durchsetzung des Abkommens

Artikel 4 regelt die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden für den Fall von Übermittlungsfehlern oder einer Verletzung der Melde- oder Sorgfaltspflichten durch ein meldendes Finanzinstitut. Besteht ein begründeter Verdacht auf einen Übermittlungsfehler oder eine Pflichtverletzung, so sind die zuständigen Behörden verpflichtet, sich gegenseitig zu informieren und die geeigneten, nach ihrem innerstaatlichen Recht zur Verfügung stehenden Massnahmen zu treffen, insbesondere auch gegenüber einem säumigen Finanzinstitut. Die durch die zuständige Schweizer Behörde zu treffenden Massnahmen sollen sich aus dem vorgesehenen AIA-Gesetz ergeben. Der Entwurf des AIA-Gesetzes sieht insbesondere Kontrollen und Strafbestimmungen vor. Die Zusammenarbeit erfolgt jeweils zwischen den zuständigen Behörden. Das AIA-Abkommen mit der EU sieht keinen direkten Kontakt zwischen der zuständigen Behörde eines Staates und einem meldenden Finanzinstitut eines anderen Staates vor. Artikel 4 stimmt mit dem entsprechenden Artikel in der Mustervereinbarung der zuständigen Behörden überein.

Art. 5 Informationsaustausch auf Ersuchen

Das AIA-Abkommen mit der EU enthält mit Artikel 5 auch eine Verpflichtung zum Informationsaustausch auf Ersuchen. Artikel 5 wird durch ein Protokoll (Art. 3 des Änderungsprotokolls) und durch eine Erklärung der Schweiz ergänzt (vgl. dazu die Erläuterungen unter Ziff. 3.6). Das Protokoll enthält Präzisierungen zu den Voraussetzungen der zu leistenden Amtshilfe. In der Erklärung hält die Schweiz fest, dass sie keine Amtshilfe leisten wird, wenn das Amtshilfeersuchen auf rechtswidrig erlangten Daten beruht. Diese Regelung entspricht grundsätzlich jener in den DBA.

Der im AIA-Abkommen mit der EU vorgesehene Informationsaustausch auf Ersuchen entspricht bezüglich Inhalt und Umfang dem OECD-Standard, wie er insbe-

¹⁷ BBl 2015 5565, hier 5572 f.

sondere in Artikel 26 des OECD-Musterabkommens und dem dazugehörigen Kommentar festgehalten ist. Er umfasst auch Gruppenerhebungen. Weiter können Informationen für die Anwendung und Durchsetzung sämtlicher Steuern ausgetauscht werden. DBA, Steuerinformationsabkommen, Amtshilfeübereinkommen und das vorliegende AIA-Abkommen mit der EU sind im Prinzip gleichwertige Instrumente für die Vereinbarung eines standardkonformen Informationsaustauschs auf Ersuchen. (Zu den parallel bestehenden Rechtsgrundlagen für den Informationsaustausch auf Ersuchen vgl. die Ausführungen zum Amtshilfeübereinkommen unter Ziff. 1.4.)

Da die Schweiz mit den meisten EU-Mitgliedstaaten ein DBA mit einer standardkonformen Bestimmung zum Informationsaustausch auf Ersuchen abgeschlossen hat, führt Artikel 5 des AIA-Abkommens mit der EU nur in geringem Mass zu einer Erhöhung der Anzahl Partnerstaaten mit einer standardkonformen Informationsaustauschklausel. Mit Kroatien, Litauen und Lettland hat die Schweiz bislang kein DBA mit einer standardkonformen Informationsaustauschklausel vereinbart; Kroatien und Litauen sind aber dem Amtshilfeübereinkommen beigetreten. Artikel 5 des AIA-Abkommens mit der EU führt aber auch insofern für Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien und die Slowakei zu einer Ausweitung des Informationsaustauschs auf Ersuchen, als er betreffend die Steuern, für deren Anwendung und Durchsetzung Informationen ausgetauscht werden können, einen breiteren Anwendungsbereich als in den DBA mit diesen Staaten definiert.

Der Vollzug des Informationsaustauschs auf Ersuchen in Anwendung des AIA-Abkommens mit der EU wird im StAhiG geregelt (vgl. dazu Art. 1 Abs. 1 Bst. b StAhiG und die Ausführungen unter Ziff. 4.1).

Art. 6 Vertraulichkeit und Schutz personenbezogener Daten

Artikel 6 richtet sich grundsätzlich nach den Bestimmungen des Amtshilfeübereinkommens zur Vertraulichkeit und zum Datenschutz bzw. zur Geheimhaltung.

Nach *Absatz 1* müssen Informationen, die ein EU-Mitgliedstaat oder die Schweiz nach diesem AIA-Abkommen erhalten haben, ebenso vertraulich gehalten und geschützt werden wie Informationen, die der EU-Mitgliedstaat oder die Schweiz aufgrund ihres innerstaatlichen Rechts erhalten haben. Der informierende Staat kann dem empfangenden Staat mitteilen, welche Schutzbestimmungen seines innerstaatlichen Rechts auch vom empfangenden Staat einzuhalten sind, damit das erforderliche Schutzniveau der Daten sichergestellt wird. Die bezeichneten Schutzbestimmungen sollen aber nicht über das hinausgehen, was notwendig ist, um den Datenschutz zu gewährleisten. Im Rahmen der Vorlagen zum Amtshilfeübereinkommen und zum MCAA, die ähnliche Bestimmungen enthalten, soll der Bundesrat ermächtigt werden, mit den zuständigen Behörden der Partnerstaaten zu vereinbaren, welche Datenschutzbestimmungen einzuhalten sind (vgl. Art. 5a StAhiG und Art. 6 des Entwurfs des AIA-Gesetzes¹⁸). Da das Schweizer Datenschutzrecht grundsätzlich den internationalen Anforderungen entspricht, werden solche Vereinbarungen in der Regel dazu dienen, zu gewährleisten, dass der Partnerstaat das erforderliche Niveau des Datenschutzes sicherstellt. Der Datenschutz in der EU und in der Schweiz wird grundsätzlich als gleichwertig angesehen, weshalb gegenwärtig keine zusätzlichen

¹⁸ BBl 2015 5565, hier 5570

Vereinbarungen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Abkommen vorgesehen sind.

Absatz 2 regelt das Spezialitätsprinzip. Die übermittelten Informationen dürfen nur den Personen und Behörden (einschliesslich Gerichten und Aufsichtsbehörden) zugänglich gemacht werden, die mit der Festsetzung, Erhebung, Vollstreckung oder Strafverfolgung oder mit der Entscheidung über Rechtsmittel hinsichtlich der Steuern dieser Vertragspartei oder mit der Aufsicht darüber befasst sind. Nur diese Personen und Behörden dürfen die übermittelten Informationen verwenden, und zwar nur für diese Zwecke (vgl. jedoch die Ausnahmen in Art. 6 Abs. 3 des AIA-Abkommens mit der EU). Die Offenlegung der übermittelten Informationen in öffentlichen Gerichtsverfahren oder in einer Gerichtsentscheidung im Zusammenhang mit diesen Steuern ist zulässig. Diese Regelung entspricht grundsätzlich Artikel 26 Absatz 2 des OECD-Musterabkommens.

Absatz 3 sieht Ausnahmen vom Grundsatz vor, dass die übermittelten Informationen nur für die in diesem Artikel genannten Zwecke verwendet werden dürfen. Die ausgetauschten Informationen können auch anderen Behörden für ihre Zwecke (beispielsweise für die Bekämpfung von Geldwäscherei, Korruption oder Terrorismusfinanzierung) überlassen werden, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens muss die Verwendung der Informationen für diese anderen Zwecke nach dem Recht des informierenden Staates zulässig sein, und zweitens muss die zuständige Behörde des informierenden Staates diese Verwendung gestatten. Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich jener in Artikel 26 Absatz 2 des OECD-Musterabkommens.

Absatz 3 greift nicht, wenn die Berechnungsgrundlagen, nicht aber die Informationen selbst, im Rahmen gesetzlicher Auskunftspflichten an andere als Steuerbehörden weitergegeben werden. Erhält eine kantonale Steuerverwaltung beispielsweise im Rahmen des AIA Kenntnis von einem bislang nicht deklarierten Bankkonto einer steuerpflichtigen Person, so wird diese das Einkommen und das Vermögen dieser Person entsprechend anpassen. Diese korrigierten Berechnungsgrundlagen darf die kantonale Steuerverwaltung im Rahmen der gesetzlichen Auskunftspflichten an andere Amtsstellen (z.B. AHV-Ausgleichskassen oder Stipendienbehörden) weiterleiten, solange sie die Informationen selbst (d.h. Kontonummer, Kontosaldo, Erträge auf dem Konto usw.) nicht weitergibt. Sollen hingegen auch die Informationen selbst weitergegeben werden, sind die Voraussetzungen von Absatz 3 einzuhalten.

Dem empfangenden Staat ist es grundsätzlich untersagt, die erhaltenen Informationen einem anderen Staat bekanntzugeben. Eine Weiterleitung an einen anderen EU-Mitgliedstaat kann nur mit Genehmigung des informierenden Staates erfolgen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass ein Staat keine Informationen erhält, die er nicht direkt erhalten könnte. Zudem ist der Fall geregelt, dass Informationen, die EU-Mitgliedstaaten in Anwendung der Amtshilferichtlinie untereinander austauschen, an die Schweiz weitergeleitet werden dürfen, vorausgesetzt der EU-Mitgliedstaat, der die Information ursprünglich übermittelt hat, ist damit einverstanden.

Absatz 4 regelt das Meldeverfahren bei Verstössen gegen die Vertraulichkeitsvorschriften und einem Versagen der Schutzvorkehrungen. Dem betroffenen Partnerstaat sind zudem die verhängten Sanktionen und ergriffenen Gegenmassnahmen zu melden. Die Bestimmung entspricht inhaltlich jener in der Mustervereinbarung der zuständigen Behörden.

Art. 7 Konsultationen und Aussetzung des Abkommens

Nach *Absatz 1* sind bei Schwierigkeiten in der Umsetzung oder Auslegung des AIA-Abkommens mit der EU auf Verlangen eines EU-Mitgliedstaats oder der Schweiz Konsultationen zwischen den zuständigen Behörden vorgesehen. Handelt es sich um Auslegungsfragen, so kann die Europäische Kommission auf Verlangen einer zuständigen Behörde an der Konsultation teilnehmen. Die Europäische Kommission und die anderen zuständigen Behörden sind über das Resultat der Konsultationen zu informieren.

Nach *Absatz 2* kann der Informationsaustausch unter dem AIA-Abkommen mit der EU von einer zuständigen Behörde gegenüber einer anderen zuständigen Behörde ausgesetzt werden, wenn das Abkommen in erheblichem Umfang nicht eingehalten wird oder wurde und eine Konsultation nach *Absatz 1* zu keinem angemessenen Ergebnis führte. Die zuständige Behörde, die beabsichtigt, den Informationsaustausch unter dem Abkommen gegenüber einem Partnerstaat auszusetzen, muss die zuständige Behörde dieses Partnerstaats schriftlich darüber informieren. Die Nichteinhaltung der Vertraulichkeits- und Datenschutzbestimmungen, die nicht fristgerechte oder angemessene Bereitstellung von Informationen sowie eine dem Zweck des gemeinsamen Meldestandards entgegenstehende Festlegung des Status von Rechtsträgern oder Konten als nicht meldende Finanzinstitute beziehungsweise ausgenommene Konten können beispielsweise eine Aussetzung des Informationsaustauschs unter dem AIA-Abkommen mit der EU rechtfertigen.

Art. 8 Änderungen

Nach den *Absätzen 1–4* kann das AIA-Abkommen mit der EU nach vorgängigen Konsultationen mit einem Änderungsprotokoll oder einem neuen Abkommen geändert werden. Diese Konsultationen finden im Zuge von Änderungen des OECD-Standards oder anderer internationaler Entwicklungen oder zur Verbesserung der Funktionsweise des Abkommens statt. Im Hinblick auf die Konsultationen kann jede Vertragspartei die andere Vertragspartei über mögliche Entwicklungen informieren, die das AIA-Abkommen mit der EU tangieren könnten, was auch den Abschluss relevanter Abkommen einer Vertragspartei mit Drittstaaten umfasst. Die Konsultationen werden auf Verlangen einer Vertragspartei innerhalb eines Monats oder in dringenden Fällen so rasch wie möglich abgehalten.

Falls eine der Vertragsparteien eine von der OECD beschlossene Änderung am AIA-Standard umgesetzt hat, sei es für die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten in der Amtshilferichtlinie oder für die Schweiz in einem Abkommen mit einem Drittstaat oder in der nationalen Gesetzgebung, kann sie nach *Absatz 5* Konsultationen zur Anpassung der Anhänge I und II des Abkommens verlangen. Falls die Konsultationen zu einem Konsens über die notwendigen Anpassungen dieser Anhänge führen, kann die Vertragspartei, welche die Konsultationen verlangt hat, die angepassten Anhänge provisorisch bis zur formalen Anpassung des Abkommens anwenden. Dieses Vorgehen erleichtert es den Vertragsparteien, gegenüber allen Partnerstaaten einen einheitlichen Standard anzuwenden. Mit diesem erleichterten Verfahren werden die jeweils nötigen internen Genehmigungsverfahren nicht tangiert. Die provisorische Anwendung von Änderungen am AIA-Standard kann erst erfolgen, nachdem solche Änderungen nach den internen Vorgaben der Schweiz bzw. der EU genehmigt worden sind (für die EU: Revision der Amtshilferichtlinie; für die Schweiz: Genehmigung eines Abkommens mit einem Drittstaat oder Revision der nationalen Ge-

setzung). Dieses Verfahren betrifft nur Änderungen am gemeinsamen Meldestandard, das heisst an den Sorgfaltspflichten, welche die Finanzinstitute zur Identifizierung meldepflichtiger Konten zu erfüllen haben. Andere Änderungen, die nicht nur die Anhänge I und II betreffen, wie zum Beispiel eine Ausweitung der auszutauschenden Informationen, würden zwingend eine vorgängige formale Anpassung des Abkommens erfordern.

Art. 9 Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen Unternehmen

Artikel 15 des Zinsbesteuerungsabkommens wurde unverändert als Artikel 9 ins AIA-Abkommen mit der EU übernommen¹⁹. Auf eine Anpassung an die revidierte Mutter-Tochter-Richtlinie der EU wurde verzichtet, da das Resultat einer Anpassung des Art. 9 des AIA-Abkommens im Vergleich zu einer unveränderten Übernahme für die Schweiz unter Umständen insgesamt weniger vorteilhaft gewesen wäre. Nach *Absatz 1* werden Dividendenzahlungen von Tochter- an Muttergesellschaften im Verhältnis zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz gegenseitig im Quellenstaat nicht besteuert, wenn:

- eine direkte Beteiligung von 25 % oder mehr am Gesellschaftskapital der Tochtergesellschaft seit mindestens zwei Jahren besteht,
- keine der beiden Gesellschaften in einem Drittstaat ansässig ist,
- keine der beiden Gesellschaften steuerbefreit ist, und
- beide Gesellschaften die Form einer Kapitalgesellschaft aufweisen.

Innerstaatliche oder auf Abkommen beruhende Vorschriften in der Schweiz oder den EU-Mitgliedstaaten zur Verhütung von Betrug oder Missbrauch bleiben vorbehalten.

Nach *Absatz 2* werden Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Gesellschaften oder ihren Betriebsstätten im Verhältnis zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz gegenseitig im Quellenstaat nicht besteuert, wenn:

- diese Gesellschaften durch eine Beteiligung von 25 % oder mehr seit mindestens zwei Jahren miteinander verbunden sind oder sich beide im Besitz einer dritten Gesellschaft befinden, die eine direkte Beteiligung von 25 % oder mehr am Gesellschaftskapital der ersten und der zweiten Gesellschaft seit mindestens zwei Jahren hält,
- die eine Gesellschaft in einem EU-Mitgliedstaat steuerlich ansässig ist oder dort eine Betriebsstätte unterhält und die andere Gesellschaft in der Schweiz ansässig ist oder dort eine Betriebsstätte unterhält,
- keine der beiden Gesellschaften in einem Drittstaat ansässig ist und keine der Betriebsstätten in einem Drittstaat gelegen ist,
- alle Gesellschaften, insbesondere bezüglich Zinsen und Lizenzgebühren, unbeschränkt der Körperschaftssteuer unterliegen, und
- jede Gesellschaft die Form einer Kapitalgesellschaft aufweist.

¹⁹ Im Vergleich zu Artikel 15 des Zinsbesteuerungsabkommens wurden einzig Passagen gestrichen, die übergangsrechtlicher Natur waren und nicht mehr relevant sind.

Innerstaatliche oder auf Abkommen beruhende Vorschriften in der Schweiz oder den EU-Mitgliedstaaten zur Verhütung von Betrug oder Missbrauch bleiben auch im Bereich der Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren vorbehalten.

Gestützt auf *Absatz 3* bleiben DBA zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten unberührt, die eine günstigere steuerliche Behandlung von Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren vorsehen.

Art. 10 Kündigung

Das AIA-Abkommen mit der EU kann von beiden Vertragsparteien unter Einhaltung einer Frist von 12 Monaten gekündigt werden. Für alle unter dem Abkommen erhaltenen Informationen gelten die Datenschutzbestimmungen nach Artikel 6 auch im Falle einer Kündigung weiter.

Art. 11 Räumlicher Geltungsbereich

Das AIA-Abkommen mit der EU gilt für die Schweiz und für alle Gebiete der EU-Mitgliedstaaten, in denen der Vertrag über die Europäische Union²⁰ (EU-Vertrag, EUV) angewendet wird. Artikel 52 EUV regelt in Verbindung mit Artikel 355 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union²¹ (AEUV) den räumlichen Geltungsbereich des EU-Vertrags. So fällt beispielsweise Gibraltar unter Artikel 355 Absatz 3 AEUV, wonach die Verträge auf die europäischen Hoheitsgebiete Anwendung finden, deren auswärtige Beziehungen ein Mitgliedstaat wahrnimmt.

3.4 Erläuterungen zum Anhang I (gemeinsamer Meldestandard)

Das AIA-Abkommen mit der EU sieht vor, dass Informationen auszutauschen sind, die nach den Vorschriften des gemeinsamen Meldestandards gesammelt wurden. Diese Vorschriften sind in Anhang I aufgeführt und Bestandteil des Abkommens. Anhang I entspricht grundsätzlich dem gemeinsamen Meldestandard, der Teil des AIA-Standards der OECD ist, sowie der Beilage zum MCAA, das der Bundesrat mit der Botschaft vom 5. Juni 2015 dem Parlament unterbreitet hat.²²

Das AIA-Abkommen mit der EU regelt grundsätzlich, welche Informationen in welchem Verfahren zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz auszutauschen sind. Der gemeinsame Meldestandard nach Anhang I hingegen enthält die Sorgfaltspflichten, welche die Finanzinstitute zur Identifizierung meldepflichtiger Konten zu erfüllen haben: mit anderen Worten, wer was über wen wie zu beschaffen hat. Diese Informationen werden anschliessend der Steuerbehörde im Ansässigkeitsstaat des Finanzinstituts übermittelt und von dieser an die Steuerbehörden der Partnerstaaten weitergeleitet.

Der gemeinsame Meldestandard regelt verschiedene Elemente im Zusammenhang mit der Datenbeschaffung:

²⁰ Vertrag über die Europäische Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 13–390, konsolidierte Fassung.

²¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47–390, konsolidierte Fassung.

²² BBl 2015 5437

Wer: Die meldepflichtigen Finanzinstitute umfassen nicht nur Banken und Verwahrestellen, sondern auch andere Finanzinstitute wie Investmentunternehmen und bestimmte Versicherungsgesellschaften. Ausgenommen sind Finanzinstitute, die ein geringes Risiko aufweisen, dass sie zur Steuerhinterziehung missbraucht werden (z.B. gewisse Kollektivanlagevehikel).

Was: Es handelt sich grundsätzlich um Informationen zur Identität der meldepflichtigen Person (Name, Adresse, Geburtsdatum, Steueridentifikationsnummer etc.) und zum Konto (Kontonummer, Saldo, Zinsen, Dividenden etc.). Die Meldung der Kontosalden ist erforderlich, um zu verhindern, dass Steuerpflichtige Vermögen zu verschleiern versuchen, das aus un versteuerten Einkünften oder Vermögenswerten besteht. Die Meldung muss ebenfalls Angaben zum Finanzinstitut enthalten, wo sich das Konto befindet.

Über wen: Die meldepflichtigen Konten umfassen solche von natürlichen Personen und Rechtsträgern (einschliesslich Trusts und Stiftungen), wobei der gemeinsame Meldestandard auch die Pflicht zur Prüfung passiver Rechtsträger und gegebenenfalls zur Meldung der natürlichen Personen, die diese Rechtsträger tatsächlich beherrschen, beinhaltet. Dadurch soll verhindert werden, dass der AIA durch Zwischenschaltung einer juristischen Person oder eines Rechtsgebildes umgangen wird. Die zu überprüfenden Konten umfassen grundsätzlich Verwahrkonten, Einlagenkonten, Eigen- und Fremdkapitalbeteiligungen an einem Finanzinstitut, rückkaufsfähige Versicherungsverträge und Rentenversicherungsverträge. Ausgenommen sind Konten, die ein geringes Risiko aufweisen, dass sie zur Steuerhinterziehung missbraucht werden (z. B. Mietzinskautionenkonto, gewisse Vorsorgeformen wie Vorsorgekonten der Säule 3a).

Wie: Der gemeinsame Meldestandard enthält unterschiedliche Sorgfaltspflichten, je nachdem, ob es sich um ein bestehendes oder um ein neues Konto und ob es sich um ein Konto einer natürlichen Person oder eines Rechtsträgers handelt. Eine Differenzierung der Sorgfaltspflichten bei bestehenden und neuen Konten ist notwendig, da die Beschaffung von Informationen bei Inhabern von bestehenden Konten für die Finanzinstitute schwieriger und aufwendiger ist als bei einer Kontoeröffnung. Unterschiedliche Sorgfaltspflichten kommen zudem bei Konten von natürlichen Personen und solchen von Rechtsträgern zur Anwendung. Bei Letzteren muss das Finanzinstitut in bestimmten Fällen die hinter dem Rechtsträger stehenden Personen identifizieren.

Der gemeinsame Meldestandard weist in verschiedener Hinsicht einen breiten Geltungsbereich auf, um die Möglichkeiten der Steuerpflichtigen zur Umgehung des AIA über gewisse Institute oder Anlageprodukte einzuschränken.

Abschnitt I: Allgemeine Meldepflichten

Unterabschnitt A wiederholt die unter dem AIA zu meldenden und auszutauschenden Informationen, wie sie bereits in Artikel 2 des AIA-Abkommens mit der EU festgehalten sind. Diese Liste ist im Zusammenhang mit den Unterabschnitten C–E zu lesen, die Ausnahmen enthalten.

Die Steueridentifikationsnummer und das Geburtsdatum des Inhabers oder der Inhaberin in Bezug auf meldepflichtige Konten, die bestehende Konten sind, müssen nur gemeldet werden, wenn sie in den Unterlagen des Finanzinstituts enthalten sind oder nach innerstaatlichem Recht zu erfassen sind. In der Schweiz wird das Ge-

burtsdatum in der Regel im Rahmen der Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei erfasst. Hingegen sieht das schweizerische Recht keine Pflicht zur Erfassung der Steueridentifikationsnummer vor. Ausgenommen ist das FATCA-Abkommen²³, welches die Pflicht zur Erfassung der US-Steueridentifikationsnummer von US-Personen festlegt. Verfügen meldende Finanzinstitute nicht über die Steueridentifikationsnummer und das Geburtsdatum, so müssen sie angemessene Anstrengungen unternehmen, um diese zu beschaffen.

Da nach schweizerischem Recht keine Verpflichtung besteht, den Geburtsort zu erfassen, muss dieser von den meldenden schweizerischen Finanzinstituten nicht gemeldet werden.

Abschnitt II: Allgemeine Sorgfaltspflichten

Ein Konto gilt ab dem Zeitpunkt als meldepflichtig, ab dem es als solches identifiziert wird. Es ist jährlich zu melden, auch wenn sein Wert bzw. Saldo null oder negativ ist. Dasselbe gilt für Konten, denen kein Betrag gutgeschrieben worden ist. Sofern nichts anderes vorgesehen ist, müssen die Informationen in Bezug auf ein meldepflichtiges Konto jährlich in dem Kalenderjahr gemeldet werden, das dem Jahr folgt, auf das sich die Informationen beziehen.

Der Saldo oder Wert eines Kontos wird zum letzten Tag des Kalenderjahrs oder eines anderen geeigneten Meldezeitraums ermittelt.

Die EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz können den meldenden Finanzinstituten gestatten, dritte Dienstleister beizuziehen und die Sorgfaltspflichten für Neukonten auf bestehende Konten und jene für Konten von hohem Wert auf Konten von geringerem Wert anzuwenden. Der Bundesrat schlägt im Entwurf des AIA-Gesetzes vor, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen (vgl. dazu Art. 9 Abs. 1 des Entwurfs des AIA-Gesetzes²⁴).

Abschnitt III: Sorgfaltspflichten bei bestehenden Konten natürlicher Personen

Grundsätzlich müssen meldende Finanzinstitute alle bestehenden Konten natürlicher Personen überprüfen, wobei die anzuwendenden Sorgfaltspflichten für Konten von geringerem Wert und für Konten von hohem Wert unterschiedlich ausgestaltet sind.

Von der Überprüfungs-, Identifizierungs- und Meldepflicht ausgenommen sind Konten, bei denen es sich um rückkaufsfähige Versicherungsverträge oder um Rentenversicherungsverträge handelt. Diese Ausnahme besteht nur, sofern die Gesetze den Verkauf solcher Verträge an eine in einem meldepflichtigen Staat ansässige Person verhindern, und dies unabhängig davon, wo die Transaktion erfolgt. Im Kommentar zum gemeinsamen Meldestandard sind weitergehende Ausführungen zu dieser Ausnahme enthalten (Abschn. III Rz. 2–3 des Kommentars zum gemeinsamen Meldestandard). Das Änderungsprotokoll wird durch eine gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien zu dieser Ausnahmebestimmung ergänzt (vgl. die Erläuterungen zur vierten Erklärung unter Ziff. 3.6).

²³ Abkommen vom 14. Februar 2013 zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Zusammenarbeit für eine erleichterte Umsetzung von FATCA (SR **0.672.933.63**).

²⁴ BBl **2015** 5565, hier 5571 f.

Unterabschnitt D regelt ausgehend vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsprotokolls die Frage, in welchem Zeitrahmen die Überprüfung bestehender Konten natürlicher Personen vorzunehmen ist. Es handelt sich um die gleichen Ein-Jahres- und Zwei-Jahres-Fristen, wie sie im Entwurf des AIA-Gesetzes vorgesehen sind.

Sorgfaltspflichten bei bestehenden Konten von geringerem Wert

Weist ein bestehendes Konto einer natürlichen Person einen Gesamtsaldo oder -wert von 1 Million US-Dollar oder weniger auf, so handelt es sich um ein Konto von geringerem Wert. Im Anhang I werden jeweils US-Dollar-Beträge angegeben, wobei spezifiziert wird, dass es sich auch um einen äquivalenten Betrag in der Währung eines EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz handeln kann (vgl. die Erläuterungen zu Anhang I Abschnitt VII und zu Art. 2 Abs. 1 Bst. k des Entwurfs des AIA-Gesetzes²⁵). Bei Konten von geringerem Wert muss das Finanzinstitut die Ansässigkeit anhand einer mit Belegen dokumentierten Hausanschrift oder gegebenenfalls mittels einer Indiziensuche feststellen. Staaten, die den gemeinsamen Meldestandard umsetzen, können den Finanzinstituten die Anwendung beider Verfahren gestatten oder nur die Indiziensuche vorsehen. Der Bundesrat schlägt vor, beide Verfahren zuzulassen (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. e des Entwurfs des AIA-Gesetzes²⁶).

Die Bestimmung der Ansässigkeit durch eine mit Belegen dokumentierte Hausanschrift stellt ein vereinfachtes Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten dar. Dabei kann ein meldendes Finanzinstitut die Ansässigkeit mit Hilfe von erfassten Belegen bestimmen, welche die aktuelle Hausanschrift des Kontoinhabers oder der Kontoinhaberin bestätigen. Damit ein Finanzinstitut auf eine Adresse abstellen kann, die es in seinen Unterlagen hat, muss diese aktuell sein und auf Belegen beruhen. Konkret bedeutet dies zum Beispiel, dass ein Finanzinstitut auf eine Adresse abstellen kann, die auf einem gültigen Pass oder einer gültigen Identitätskarte aufgeführt ist. Im Kommentar zum gemeinsamen Meldestandard sind weitergehende Ausführungen zu diesem Verfahren enthalten (Abschn. III Rz. 7–12 des Kommentars zum gemeinsamen Meldestandard). Weiter ist auf Artikel 11 Absätze 5 und 6 des Entwurfs des AIA-Gesetzes²⁷ zu verweisen, die einzelne Punkte klären, in keiner Weise aber die durch den gemeinsamen Meldestandard und seinen Kommentar gewährten Möglichkeiten einschränken.

Sind die Voraussetzungen zur Bestimmung der Ansässigkeit mittels einer mit Belegen dokumentierten Hausanschrift nicht erfüllt, so muss das Finanzinstitut die Ansässigkeit mittels einer elektronischen Indiziensuche bestimmen. In der elektronischen Indiziensuche muss das meldende Finanzinstitut die elektronischen Datensätze auf die unten aufgeführten Indizien durchsuchen. Diese Indizien sind eine Serie von Faktoren, die darauf hinweisen, wo ein Kontoinhaber oder eine Kontoinhaberin ansässig ist:

- Identifizierung des Kontoinhabers oder der Kontoinhaberin als Ansässige/r eines meldepflichtigen Staates;
- aktuelle Post- oder Hausanschrift (einschliesslich einer Postfachanschrift) in einem meldepflichtigen Staat;
- eine oder mehrere Telefonnummern in einem meldepflichtigen Staat und keine Telefonnummer im Staat des meldenden Finanzinstituts;

²⁵ BBl 2015 5565 f.

²⁶ BBl 2015 5565, hier 5571 f.

²⁷ BBl 2015 5565, hier 5573

- Dauerauftrag (ausgenommen bei Einlagenkonten) für Überweisungen auf ein in einem meldepflichtigen Staat geführtes Konto;
- gültige, an eine Person mit Anschrift in einem meldepflichtigen Staat erteilte Vollmacht oder Zeichnungsberechtigung; oder
- ein Postlagerungsauftrag oder eine c/o-Anschrift in einem meldepflichtigen Staat, sofern dem meldenden Finanzinstitut keine andere Anschrift des Kontoinhabers oder der Kontoinhaberin vorliegt.

Bei widersprüchlichen Indizien sind eine Selbstauskunft oder Belege einzuholen. Ansonsten hat grundsätzlich eine Meldung an alle meldepflichtigen Staaten zu erfolgen, für die Indizien festgestellt wurden (es kommen Spezialregeln zur Anwendung, wenn das einzige gefundene Indiz ein Postlagerungsauftrag oder eine c/o-Anschrift ist). Werden keine Indizien gefunden, so gilt das Konto als undokumentiert. Staaten können vorsehen, dass undokumentierte Konten der Steuerbehörde zu melden sind (vgl. Art. 15 Abs. 1 des Entwurfs des AIA-Gesetzes). Dadurch soll die Steuerbehörde prüfen können, warum ein bestimmtes Finanzinstitut undokumentierte Konten führt und ob dies durch geeignete Umsetzungsmassnahmen der Sorgfaltspflichten verbessert werden kann. Angaben zu undokumentierten Konten werden nicht an die Partnerstaaten weitergeleitet.

Sorgfaltspflichten bei bestehenden Konten von hohem Wert

Bestehende Konten von hohem Wert sind Konten, die einen aggregierten Wert von mehr als 1 Million US-Dollar aufweisen (vgl. auch Art. 2 Abs. 1 Bst. 1 des Entwurfs des AIA-Gesetzes). Bei solchen Konten gelten erweiterte Sorgfaltspflichten, die unter anderem eine Suche in Papierunterlagen und die Nachfrage bei dem Kundenbetreuer oder der Kundenbetreuerin nach den Fakten, die ihm oder ihr bekannt sind, beinhalten.

Bei Konten von hohem Wert kommt das Hausanschriftverfahren nicht zur Anwendung. Es muss eine elektronische Indiziensuche durchgeführt werden. Weiter ist eine Suche in den Papierunterlagen vorgesehen, wenn die elektronisch durchsuchbaren Datenbanken des meldenden Finanzinstituts die nötigen Felder für alle oben genannten Faktoren nicht enthalten. Werden zum Beispiel alle oben genannten Faktoren ausser Vollmachten und Zeichnungsberechtigungen elektronisch erfasst und sind diese elektronischen Daten durchsuchbar, so kann ein Finanzinstitut die Suche in den Papierunterlagen auf die Suche nach Vollmachten und Zeichnungsberechtigungen beschränken. Zusätzlich zu der elektronischen Indiziensuche und der Suche in den Papierunterlagen muss für Konten von hohem Wert eine Befragung des Kundenbetreuers oder der Kundenbetreuerin durchgeführt werden. Für das weitere Verfahren wird auf die Ausführungen zu den Sorgfaltspflichten bei bestehenden Konten von geringerem Wert verwiesen.

Abschnitt IV: Sorgfaltspflichten bei Neukonten natürlicher Personen

Bei Neukonten natürlicher Personen sieht der gemeinsame Meldestandard die Einholung einer Selbstauskunft im Rahmen der Kontoeröffnung vor. Die Sorgfaltspflichten sind grundsätzlich auf alle Konten anzuwenden. Eine gültige Selbstauskunft muss vom Kontoinhaber oder von der Kontoinhaberin unterzeichnet und datiert sein sowie Name, Wohnadresse, Staat(en) der steuerlichen Ansässigkeit, Steueridentifikationsnummer(n) und Geburtsdatum enthalten. Nachdem das melden-

de Finanzinstitut die Selbstauskunft erhalten hat, muss es die Plausibilität dieser Selbstauskunft überprüfen. Dabei ist vorgesehen, dass sich das Finanzinstitut auf die bei der Kontoeröffnung beschafften Informationen stützt, einschliesslich der aufgrund von Verfahren zur Bekämpfung der Geldwäscherei erfassten Unterlagen.

Der gemeinsame Meldestandard und der dazugehörige Kommentar führen aus, dass eine Selbstauskunft gültig ist, bis eine Änderung der Gegebenheiten eintritt, aufgrund derer dem meldenden Finanzinstitut bekannt ist oder bekannt sein müsste, dass die ursprüngliche Selbstauskunft nicht zutreffend oder unglaubwürdig ist (vgl. auch Art. 11 Abs. 1 des Entwurfs des AIA-Gesetzes). Sie enthalten weitergehende Ausführungen dazu (vgl. insbesondere Abschn. IV Rz. 12 ff. des Kommentars zum gemeinsamen Meldestandard). Weiter wird in Artikel 18 des Entwurfs des AIA-Gesetzes festgelegt, dass eine Person, die eine Selbstauskunft abgegeben hat, verpflichtet ist, dem meldenden schweizerischen Finanzinstitut Änderungen an den in der Selbstauskunft gemachten Angaben mitzuteilen. Demnach liegt die Verantwortung zur Aktualisierung der beim Finanzinstitut dokumentierten Angaben nicht nur beim Finanzinstitut, sondern auch bei der Person, welche die Selbstauskunft ausgefüllt hat.

Abschnitt V: Sorgfaltspflichten bei bestehenden Konten von Rechtsträgern

Bei bestehenden Konten von Rechtsträgern müssen die Finanzinstitute feststellen, (1) ob der Rechtsträger selbst eine meldepflichtige Person ist, und (2) ob der Rechtsträger, der kein Finanzinstitut ist (*Non Financial Entity*, NFE), ein passiver NFE ist, bei dem dann die Ansässigkeit der beherrschenden Personen zu ermitteln ist. Der Begriff «passiver NFE» wird in Abschnitt VIII Unterabschnitt D Nummer 8 des gemeinsamen Meldestandards definiert. Vereinfacht dargestellt handelt es sich um einen Rechtsträger, der kein Finanzinstitut ist und kein Handels-, Fabrikations- oder anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreibt. Ein Trust oder eine Stiftung mit ähnlichen Eigenschaften wie ein Trust gilt typischerweise als passiver NFE.

Von der Überprüfungs-, Identifizierungs- und Meldepflicht ausgenommen sind bestehende Konten von Rechtsträgern, die einen Gesamtsaldo oder -wert von höchstens 250 000 US-Dollar aufweisen, sofern der Staat, der den gemeinsamen Meldestandard umsetzt, dies gestattet. Diese Ausnahme wurde im gemeinsamen Meldestandard eingeführt, um die Umsetzungskosten der Finanzinstitute zu reduzieren, da die Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit Rechtsträgern komplexer sind als jene für natürliche Personen. Der Bundesrat schlägt vor, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 1 Bst. d des Entwurfs des AIA-Gesetzes²⁸). Sobald eines dieser Konten einen Gesamtsaldo oder -wert von über 250 000 US-Dollar aufweist, sind die Überprüfungs-, Identifizierungs- und Meldepflichten anwendbar.

Der gemeinsame Meldestandard führt aus, dass gewisse Rechtsträger keine meldepflichtigen Personen sind. Dazu gehören namentlich gewisse börsennotierte Kapitalgesellschaften, staatliche Rechtsträger, internationale Organisationen, Zentralbanken und Finanzinstitute (vgl. die Definition der «meldepflichtigen Person» in Abschn. VIII Unterabschn. D Nr. 2 des gemeinsamen Meldestandards). Auf Konten solcher

²⁸ BBl 2015 5437, hier 5492

Rechtsträger sind die Sorgfaltspflichten nach dem gemeinsamen Meldestandard nicht anwendbar.

Nach Abschnitt V Unterabschnitt E Nummer 1 des gemeinsamen Meldestandards müssen bestehende Konten von Rechtsträgern mit einem Gesamtwert von über 250 000 US-Dollar innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls überprüft werden. Es handelt sich um die gleiche Zwei-Jahres-Frist, wie sie im Entwurf des AIA-Gesetzes vorgesehen ist.

Überprüfungsverfahren zur Feststellung, ob der Rechtsträger eine meldepflichtige Person ist

Die Feststellung, ob und in welchem Staat ein Rechtsträger eine meldepflichtige Person ist, kann in der Regel anhand vorliegender Informationen (z.B. solche, die im Rahmen der Verfahren zur Bekämpfung der Geldwäscherei erhoben wurden) oder bei Bedarf über eine Selbstauskunft erfolgen. Mit Bezug auf die Selbstauskunft wird auf die Ausführungen in Abschnitt IV verwiesen.

Überprüfungsverfahren zur Feststellung der beherrschenden Personen des Rechtsträgers

Unabhängig davon, ob das Konto anhand des oben erwähnten Überprüfungsverfahrens als ein meldepflichtiges Konto identifiziert wurde, muss das meldende Finanzinstitut bestimmen, ob es sich beim Rechtsträger um einen passiven NFE mit beherrschenden Personen handelt, die in einem meldepflichtigen Staat ansässig sind. Gegebenenfalls muss ein bereits meldepflichtiges Konto auch noch in Bezug auf die beherrschenden Personen des Rechtsträgers gemeldet werden. In einem solchen Fall erfolgt eine Meldung an den Ansässigkeitsstaat des Rechtsträgers und an die Ansässigkeitsstaaten der beherrschenden Personen des Rechtsträgers, sofern mit diesen Staaten der AIA rechtswirksam eingeführt worden ist.

Der gemeinsame Meldestandard sieht die Identifikation der beherrschenden Personen eines passiven NFE vor, um zu verhindern, dass diese Rechtsgebilde zur Umgehung des AIA verwendet werden.

Zur Bestimmung, ob es sich beim Rechtsträger um einen passiven oder einen aktiven NFE handelt, kann in der Regel auf vorliegende Informationen (z.B. solche, die im Rahmen der Verfahren zur Bekämpfung der Geldwäscherei erhoben wurden) abgestellt werden oder bei Bedarf eine Selbstauskunft eingeholt werden. Mit Bezug auf die Selbstauskunft wird auf die Ausführungen zu Abschnitt IV verwiesen. Liegt ein passiver NFE vor, so sind in einem nächsten Schritt die beherrschenden Personen zu bestimmen. Dabei hängen die anzuwendenden Überprüfungsverfahren vom Gesamtsaldo oder -wert des Kontos ab. Weist das Konto einen Gesamtsaldo oder -wert von höchstens 1 Million US-Dollar auf, so kann sich das meldende Finanzinstitut auf Informationen stützen, die es aufgrund von Verfahren zur Bekämpfung der Geldwäscherei erhoben hat. Andernfalls muss das meldende Finanzinstitut bei dem Kontoinhaber oder der Kontoinhaberin oder bei den beherrschenden Personen eine Selbstauskunft einholen. Mit Bezug auf die Selbstauskunft wird auf die Ausführungen zu Abschnitt IV verwiesen. Kann keine Selbstauskunft eingeholt werden, so ist eine Indiziensuche zur Bestimmung der Ansässigkeit vorzunehmen.

Abschnitt VI: Sorgfaltspflichten bei Neukonten von Rechtsträgern

Bei Neukonten von Rechtsträgern müssen dieselben beiden Überprüfungen wie bei bestehenden Konten durchgeführt werden. Da die Beschaffung einer Selbstauskunft für Neukonten jedoch einfacher ist, gilt hier nicht der Schwellenwert von 250 000 US-Dollar. Die Regelung, wonach gewisse Rechtsträger keine meldepflichtigen Personen sind, gilt dagegen auch für Neukonten.

Um zu bestimmen, ob und in welchem Staat ein Rechtsträger eine meldepflichtige Person ist, muss ein meldendes Finanzinstitut eine Selbstauskunft beim Rechtsträger einholen und deren Plausibilität überprüfen.

Zur Überprüfung, ob ein Rechtsträger ein passiver NFE ist, gelten dieselben Überprüfungsverfahren wie in Abschnitt V. Das Überprüfungsverfahren zur Identifizierung der beherrschenden Personen weicht insofern von jenem in Abschnitt V ab, als das meldende Finanzinstitut in jedem Fall bei dem Kontoinhaber oder der Kontoinhaberin oder bei den beherrschenden Personen eine Selbstauskunft zur Bestimmung ihrer Ansässigkeit einholen muss. In Bezug auf die Selbstauskunft wird auf die Ausführungen in Abschnitt IV verwiesen.

Abschnitt VII: Besondere Sorgfaltsvorschriften

Dieser Abschnitt enthält Zusatzregeln zu den allgemeinen Sorgfaltsvorschriften, unter anderem zur Frage, wann sich ein meldendes Finanzinstitut nicht auf Selbstauskünfte und Belege verlassen kann, sowie zur Zusammenfassung von Kontosalden. Weiter wird klargestellt, dass alle Dollar-Beträge oder Beträge in der Währung eines EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz im gemeinsamen Meldestandard den Gegenwert in anderen Währungen nach innerstaatlichem Recht umfassen (vgl. Art. 12 Abs. 2–4 des Entwurfs des AIA-Gesetzes²⁹).

Zudem räumt Anhang I den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz die Option ein, ein alternatives Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten für Finanzkonten begünstigter natürlicher Personen eines rückkaufsfähigen Gruppenversicherungsvertrages oder Gruppenrentenversicherungsvertrages vorzusehen. Es handelt sich dabei um eine Option, die in Abschnitt VII Randziffer 13 des Kommentars zum gemeinsamen Meldestandard vorgesehen ist. Indem Anhang I diese Variante als Option vorsieht, wird den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz Flexibilität bei der Umsetzung gewährt sowie die Möglichkeit eingeräumt, diese Frage gegenüber allen Partnerstaaten einheitlich zu regeln. Nach Artikel 9 Absatz 3 des Entwurfs des AIA-Gesetzes legt der Bundesrat fest, welche im Kommentar zum globalen Meldestandard enthaltenen Alternativbestimmungen für die Schweiz anwendbar sein sollen.³⁰

Abschnitt VIII: Begriffsbestimmungen

Abschnitt VIII enthält die Definitionen der im gemeinsamen Meldestandard verwendeten Begriffe, darunter «meldendes Finanzinstitut», «nicht meldendes Finanzinstitut», «Finanzkonto» und «meldepflichtiges Konto». Diese Begriffe werden, soweit nötig, an anderer Stelle im Bericht erläutert.

In Bezug auf die Definition des Begriffs «bestehendes Konto» sowie des Begriffs «verbundener Rechtsträger» räumt Anhang I den EU-Mitgliedstaaten und der

²⁹ BBl 2015 5565, hier 5572 f.

³⁰ BBl 2015 5565, hier 5572

Schweiz die Option ein, die im Kommentar zum gemeinsamen Meldestandard enthaltenen Alternativbestimmungen zu wählen (vgl. Abschn. VIII Unterabschn. C. Nr. 9 und Abschn. VIII Unterabschn. E Nr. 4 des gemeinsamen Meldestandards sowie Abschn. VIII Rz. 82 des Kommentars zum gemeinsamen Meldestandard). Werden die Optionen ausgeübt, so wird die Definition des «bestehenden Kontos» ausgeweitet, um unter bestimmten Voraussetzungen auch Neukonten bestehender Kundinnen und Kunden zu umfassen. Der Begriff «verbundener Rechtsträger» wird ausgeweitet, um den Fall abzudecken, dass die verbundenen Rechtsträger Investmentunternehmen sind. Indem Anhang I diese Varianten als Optionen vorsieht, wird den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz Flexibilität bei der Umsetzung gewährt sowie die Möglichkeit eingeräumt, diese Frage gegenüber allen Partnerstaaten einheitlich zu regeln. Nach Artikel 9 Absatz 3 des Entwurfs des AIA-Gesetzes legt der Bundesrat fest, welche im Kommentar zum globalen Meldestandard enthaltenen Alternativbestimmungen für die Schweiz anwendbar sein sollen.

Weiter räumt Anhang I den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz die Option ein, den Finanzinstituten zu gestatten, als Beleg jede Einstufung in ihren Unterlagen in Bezug auf den Kontoinhaber oder die Kontoinhaberin zu verwenden, die auf der Grundlage eines standardisierten nationalen oder internationalen Branchenkodierungssystems ermittelt wurde, bevor das Finanzkonto als bestehendes Konto eingestuft wurde. Meldende Finanzinstitute können auf eine solche Einstufung nur abstellen, wenn die Verwendung des Branchenkodierungssystems im Einklang mit ihrer üblichen Geschäftspraxis für die Zwecke der Bekämpfung der Geldwäscherei (AML/KYC) oder zu anderen gesetzlichen Zwecken (ausser zu Steuerzwecken) steht. Dieses Vorgehen kann den Finanzinstituten gestattet werden, sofern ihnen nicht bekannt ist oder nicht bekannt sein müsste, dass diese Einstufung nicht zutreffend oder unglaubwürdig ist (vgl. Abschn. VIII Rz. 154 des Kommentars zum gemeinsamen Meldestandard). Indem Anhang I diese Variante als Option vorsieht, wird den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz Flexibilität bei der Umsetzung gewährt sowie die Möglichkeit eingeräumt, diese Frage gegenüber allen Partnerstaaten einheitlich zu regeln. Der Bundesrat schlägt vor, von dieser Option Gebrauch zu machen (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. f des Entwurfs des AIA-Gesetzes³¹).

Abschnitt IX: Wirksame Umsetzung

Um eine wirksame Umsetzung und die Einhaltung der Melde- und Sorgfaltspflichten des gemeinsamen Meldestandards sicherzustellen, sollen die EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz über entsprechende Vorschriften und Verwaltungsverfahren verfügen. Insbesondere sollen sie über Vorschriften verfügen, die verhindern, dass Finanzinstitute, Personen oder Intermediäre die Melde- und Sorgfaltspflichten umgehen. Die meldenden Finanzinstitute sollen weiter verpflichtet werden, die unternommenen Schritte sowie die herangezogenen Nachweise zu dokumentieren, die zur Durchführung der Sorgfaltspflichten nötig sind. Die EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz sollen ebenfalls über Kontrollmechanismen verfügen, um zu prüfen, ob die meldenden Finanzinstitute die Melde- und Sorgfaltspflichten einhalten. Diese Kontrollmechanismen sollen auch nicht dokumentierte Konten erfassen. Schliesslich sollen auch Verfahren umgesetzt werden, um sicherzustellen, dass bei den Rechtsträgern und Konten, die nach innerstaatlichem Recht als nicht meldende Finanzinstitute beziehungsweise ausgenommene Konten gelten, weiterhin ein geringes Risiko

³¹ BBl 2015 5565, hier 5571 f.

besteht, dass sie zur Steuerhinterziehung missbraucht werden. Um eine wirksame Durchsetzung zu gewährleisten, sollen die EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz auch im Fall der Nichteinhaltung Sanktionen vorsehen.

Die in Abschnitt IX enthaltenen Bestimmungen müssen im innerstaatlichen bzw. internen Recht konkretisiert werden. Dies soll für die Schweiz im Rahmen des künftigen AIA-Gesetzes erfolgen.

3.5 Erläuterungen zum Anhang II

Die EU hat in der Amtshilferichtlinie einen Anhang II mit ausgewählten Auszügen aus dem Kommentar zum gemeinsamen Meldestandard aufgenommen. Um eine einheitliche Umsetzung des AIA-Standards der OECD unter den EU-Mitgliedstaaten und im Verhältnis der Schweiz zu den EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten, ist dieser Anhang II ebenfalls im AIA-Abkommen mit der EU aufgenommen worden. Im Rahmen des MCAA sind die Kommentare zur Mustervereinbarung und zum gemeinsamen Meldestandard Teil der im MCAA enthaltenen Definition des gemeinsamen Meldestandards. Sie finden somit für die Schweiz Anwendung, sodass auch für die Schweiz eine einheitliche Umsetzung des AIA-Standards gegenüber allen Partnerstaaten gewährleistet ist.

1. Änderung der Gegebenheiten

Dieser Absatz enthält den Abschnitt III, Randziffer 17 des Kommentars zum gemeinsamen Meldestandard, ergänzt durch einen Teil des Abschnitts III, Randziffer 13 desselben Kommentars. Er umfasst eine Umschreibung, was als «Änderung der Gegebenheiten» gilt, sowie der vorzunehmenden Massnahmen, wenn sich ein meldendes Finanzinstitut auf die im gemeinsamen Meldestandard beschriebene Überprüfung der Hausanschrift verlassen hat und eine Änderung der Gegebenheiten betreffend die ursprünglichen Belege eintritt.

2. Selbstauskunft bei Neukonten von Rechtsträgern

Dieser Absatz enthält den Abschnitt VI, Randziffer 20 des Kommentars zum gemeinsamen Meldestandard. Er stellt klar, dass eine Selbstauskunft im Rahmen der Feststellung der beherrschenden Personen im Zusammenhang mit einem Neukonto eines passiven NFE nur von dem Kontoinhaber oder der Kontoinhaberin oder von der beherrschenden Person abgegeben werden kann.

3. Ansässigkeit eines Finanzinstituts

Dieser Absatz enthält den Abschnitt VIII, Randziffer 4 des Kommentars zum gemeinsamen Meldestandard, kombiniert mit dem Abschnitt VIII, Randziffer 5 desselben Kommentars. Diese Randziffern enthalten Ausführungen zur Ansässigkeit eines Finanzinstituts. Der Kommentar unterscheidet drei Fälle:

- Das Finanzinstitut ist in einem Staat oder Hoheitsgebiet steuerlich ansässig. Es gilt für die Zwecke des gemeinsamen Meldestandards als in diesem Staat ansässig.
- Das Finanzinstitut, das kein Trust ist, ist in keinem Staat oder Hoheitsgebiet steuerlich ansässig. Ein solches Finanzinstitut gilt für die Zwecke des ge-

meinsamen Meldestandards als ansässig in dem Staat oder Hoheitsgebiet, (i) nach dessen Recht es eingetragen ist, (ii) in dem sich der Ort seiner Geschäftsleitung (einschliesslich seiner tatsächlichen Verwaltung) befindet oder (iii) in dem es der Finanzmarktaufsicht untersteht.

- Das Finanzinstitut ist ein Trust. Zusätzlich zu einer allfälligen Ansässigkeit nach Ziffer 1³² gilt es für die Zwecke des gemeinsamen Meldestandards als ansässig in dem Staat oder Hoheitsgebiet, in dem sein Treuhänder (*Trustee*) ansässig ist. Hat es mehrere Treuhänder (*Trustees*) und sind diese in verschiedenen Staaten und Hoheitsgebieten ansässig, so ist auch der Trust in mehreren Staaten ansässig.

Führen die Ziffern 1 und 2 dazu, dass ein Finanzinstitut in mehreren Staaten oder Hoheitsgebieten ansässig ist, so gilt es als in dem Staat oder Hoheitsgebiet ansässig, in dem es Konten führt. Führt hingegen Ziffer 3 zu einer Mehrfachansässigkeit, sind Mehrfachmeldungen die Folge. Jeder Treuhänder (*Trustee*) hat die Überprüfung, Identifikation und Meldung nach dem Recht seines Ansässigkeitsstaates vorzunehmen. Der Entwurf des AIA-Gesetzes enthält in Artikel 5 dieselbe Regelung.³³

4. Geführte Konten

Dieser Absatz enthält den Abschnitt VIII, Randziffer 62 des Kommentars zum gemeinsamen Meldestandard. Er führt aus, nach welchen Regeln bestimmt wird, wo die Konten von Finanzinstituten geführt werden.

5. Trusts, die passive NFEs sind

Dieser Absatz enthält den Abschnitt VIII, Randziffer 108 des Kommentars zum gemeinsamen Meldestandard. Er führt aus, wo Rechtsträger wie Personengesellschaften oder ähnliche Rechtsgebilde, die keine steuerliche Ansässigkeit haben, als ansässig gelten. Weiter führt er aus, dass Trusts, die passive NFEs sind, nicht als ähnliche Rechtsgebilde gelten. Ohne diese Regelung würde es zu Doppelmeldungen kommen.

6. Anschrift des Hauptsitzes eines Rechtsträgers

Dieser Absatz enthält den Abschnitt VIII, Randziffer 153 des Kommentars zum gemeinsamen Meldestandard. Er enthält Ausführungen zur Anschrift des Hauptsitzes eines Rechtsträgers.

³² Da das Schweizer Steuerrecht Trusts als transparent behandelt, kann kein Trust für die Zwecke des gemeinsamen Meldestandards nach Ziffer 1 als in der Schweiz ansässig gelten.

³³ BBl 2015 5565, hier 5570

3.6 Erläuterungen zum Änderungsprotokoll

Das Änderungsprotokoll besteht aus vier Artikeln.

Art. 1

Im Rahmen von Artikel 1 des Änderungsprotokolls wird das bestehende Zinsbesteuerungsabkommen durch ein neues AIA-Abkommen mit der EU ersetzt. Der Titel des Zinsbesteuerungsabkommens wird geändert und lautet neu «Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten», kurz AIA-Abkommen mit der EU. Zum Inhalt des AIA-Abkommens mit der EU wird auf die Erläuterungen unter den Ziffern 3.3–3.5 verwiesen.

Art. 2 Inkrafttreten und Anwendung

Absatz 1 hält fest, dass das Änderungsprotokoll von jeder Vertragspartei nach ihren Verfahren genehmigt oder ratifiziert werden muss. Nach Abschluss dieser Verfahren ist die andere Vertragspartei hierüber zu notifizieren. Das Änderungsprotokoll tritt am ersten Januar nach der späteren der beiden Notifikationen in Kraft.

Absatz 2 bezieht sich auf den Informationsaustausch auf Ersuchen nach Artikel 5 des AIA-Abkommens mit der EU. Dieser ist anwendbar auf Ersuchen, die am Tag des Inkrafttretens oder später gestellt werden und sich auf Steuerjahre beziehen, die am Tag des Inkrafttretens oder später beginnen. Artikel 5 des AIA-Abkommens mit der EU sieht demnach keine Rückwirkung vor. Allfällige am Tag des Inkrafttretens des Änderungsprotokolls hängige Gesuche sind nach Artikel 10 des Zinsbesteuerungsabkommens zu behandeln, der ebenfalls den Informationsaustausch auf Ersuchen regelt, allerdings mit engeren Voraussetzungen. Dieser gilt zudem weiterhin, sofern nicht Artikel 5 des AIA-Abkommens mit der EU anwendbar ist, d.h. auch nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls, für Amtshilfeersuchen, welche sich auf Steuerjahre vor dem Inkrafttreten des Änderungsprotokolls beziehen. Mit dieser Bestimmung ist in Bezug auf den Informationsaustausch auf Ersuchen der Übergang vom Zinsbesteuerungsabkommen zum AIA-Abkommen mit der EU sichergestellt.

Absatz 3 hält fest, dass Ansprüche nach Artikel 9 des Zinsbesteuerungsabkommens vom Inkrafttreten des Änderungsprotokolls unberührt bleiben. Das betrifft Ansprüche auf Steuergutschrift oder Rückerstattung des Steuerrückbehalts zwecks Vermeidung der Doppelbesteuerung.

Nach *Absatz 4* wird die Schweiz per Ende der Anwendbarkeit des Zinsbesteuerungsabkommens eine Schlussabrechnung erstellen, eine abschliessende Zahlung an die EU-Mitgliedstaaten leisten und die Informationen weiterleiten, die sie unter Artikel 2 des Zinsbesteuerungsabkommens mit Bezug auf das letzte Jahr, in dem es anwendbar ist, erhalten hat. Damit sind auch in Bezug auf die Zahlungen und Meldungen unter dem Zinsbesteuerungsabkommen ein geordneter Abschluss und ein lückenloser Übergang zum AIA sichergestellt.

Art. 3 Das Abkommen wird durch ein Protokoll mit folgendem Wortlaut ergänzt:

Die Bestimmungen von Artikel 5 des AIA-Abkommens mit der EU werden in einem Protokoll konkretisiert, analog dem Vorgehen bei den DBA. Spezifiziert werden unter anderem die Voraussetzungen, die ein Auskunftersuchen erfüllen muss (Abs. 2). Notwendig sind insbesondere die Identifikation der betroffenen steuerpflichtigen Person sowie, soweit bekannt, Name und Adresse der Person (z.B. einer Bank), in deren Besitz der ersuchende Staat die gewünschten Informationen vermutet. Ebenso hält das Protokoll zum Abkommen fest, dass diese Voraussetzungen nicht formalistisch ausgelegt werden dürfen (Abs. 3).

Absatz 3 hält zudem fest, dass das Erfordernis der «voraussichtlichen Erheblichkeit» für ein Informationsersuchen sowohl im Fall einer einzelnen steuerpflichtigen Person als auch im Fall mehrerer Steuerpflichtiger erfüllt sein kann. Damit wird die Zulässigkeit von Gruppensuchen gemäss OECD-Standard explizit bestätigt. Dieser sieht seit 2012 auch konkrete Ersuchen vor, die auf eine definierte Gruppe von Steuerpflichtigen abzielen, bei denen davon ausgegangen werden muss, dass sie ihren Steuerpflichten im ersuchenden Staat nicht nachgekommen sind. Das Verfahren zur Beantwortung von Gruppensuchen richtet sich nach dem StAhiG.

In *Absatz 4* wird zudem explizit festgehalten, dass das AIA-Abkommen mit der EU keine Grundlage für den spontanen Informationsaustausch bildet.

Art. 4 Sprachen

Das Änderungsprotokoll wird in allen Sprachen der EU-Mitgliedstaaten, darunter auch den drei Amtssprachen des Bundes, erstellt, wobei jeder Wortlaut gleichermassen verbindlich ist.

Erklärungen der Vertragsparteien

Das Änderungsprotokoll wird durch vier gemeinsame Erklärungen und eine Erklärung der Schweiz ergänzt.

Die *erste gemeinsame Erklärung* der Vertragsparteien hält fest, dass ein Inkrafttreten des Änderungsprotokolls am 1. Januar 2017 angestrebt wird. Dies entspricht der Erklärung des Bundesrates im Herbst 2014 an den Präsidenten des Global Forum, wonach der Bundesrat beabsichtigt, den AIA Anfang 2017 mit einem ersten Datenaustausch im Jahr 2018 einzuführen. Das Inkrafttreten des Abkommens steht unter dem Vorbehalt, dass die Genehmigungsprozesse in der Schweiz und in der EU bis dahin abgeschlossen sind.

Die *zweite gemeinsame Erklärung* hält fest, dass die Kommentare der OECD zur Mustervereinbarung und zum gemeinsamen Meldestandard zur Erläuterung und Auslegung des AIA-Abkommens mit der EU herangezogen werden sollen, um eine einheitliche Anwendung sicherzustellen. Der explizite Verweis auf diese Kommentare entspricht auch dem im MCAA verfolgten Ansatz. Die beiden Kommentare sind Teil der im MCAA enthaltenen Definition des gemeinsamen Meldestandards und haben somit Geltung für die Vertragsparteien des MCAA.

Die *dritte gemeinsame Erklärung* hält analog zur zweiten Erklärung fest, dass der Kommentar zu Artikel 26 des OECD-Musterabkommens zur Auslegung von Artikel 5 des AIA-Abkommens mit der EU, das den Informationsaustausch auf Ersu-

chen regelt, herangezogen werden soll. Auch hier wird damit eine einheitliche und standardkonforme Umsetzung bezweckt.

Die *vierte gemeinsame Erklärung* bezieht sich auf Abschnitt III Unterabschnitt A des Anhangs I, wonach bestehende rückkaufsfähige Versicherungsverträge sowie Rentenversicherungsverträge nicht überprüft, identifiziert und gemeldet werden müssen, sofern die Gesetze des einen oder des anderen Staates tatsächlich den Verkauf solcher Verträge durch das meldende Finanzinstitut an im meldepflichtigen Staat ansässige Personen verhindern. In der Erklärung halten die Vertragsparteien fest, dass sie beabsichtigen, die praktische Relevanz dieser Bestimmung im Verhältnis zwischen der Schweiz und den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu prüfen. Weiter halten sie ihr gemeinsames Verständnis fest, wonach ein meldendes Finanzinstitut am Verkauf dann tatsächlich verhindert ist, wenn die Gesetze kumulativ den Verkauf solcher Verträge an im meldepflichtigen Staat ansässige Personen sowohl im meldepflichtigen Staat als auch unter anderen Umständen verhindern. Damit ist insbesondere gemeint, dass der Verkauf an im meldepflichtigen Staat ansässige Personen auch ausgeschlossen ist, wenn der Verkauf im Staat erfolgt, in dem das Finanzinstitut seine Tätigkeit ausübt. Das erste Element (Verkauf im meldepflichtigen Staat) ist aufgrund der beiderseits bestehenden Lizenzerfordernisse zwischen der EU und der Schweiz erfüllt, wenn ein Finanzinstitut über keine solche Lizenz verfügt. Das zweite Element (Verkauf unter anderen Umständen, insbesondere im Staat der Tätigkeitsausübung des Finanzinstituts) bedarf einer vertieften Überprüfung, unter anderem, weil laufende Rechtsetzungsprojekte innerhalb der EU (insb. *Solvency II*) sich auf diese Frage auswirken könnten. Ausschlaggebend ist die Rechtslage beim Inkrafttreten des Änderungsprotokolls. Die Schweiz und die EU-Mitgliedstaaten werden sich gegenseitig allfällige nach ihrem Recht beim Inkrafttreten des Änderungsprotokolls bestehende Verhinderungen des Verkaufs solcher Verträge notifizieren.

Die *fünfte Erklärung* ist eine einseitige Erklärung der Schweiz und bezieht sich auf den Informationsaustausch auf Ersuchen nach Artikel 5 des AIA-Abkommens mit der EU. Wie jeweils auch im Rahmen der DBA erklärt die Schweiz, dass sie keine Informationen austauschen wird bei Ersuchen, die auf rechtswidrig erlangten Daten beruhen (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 5 des AIA-Abkommens mit der EU unter Ziff. 3.3).

4 Umsetzungsrecht und Aufhebung bisherigen Rechts

4.1 Umsetzungsrecht für das AIA-Abkommen mit der EU

Das AIA-Abkommen mit der EU enthält im Verhältnis zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten die materiell-rechtlichen Grundlagen für den AIA, den Informationsaustausch auf Ersuchen und die Quellensteuerbefreiung der Zahlungen von Zinsen, Dividenden sowie Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen.

Das AIA-Abkommen mit der EU sieht in Artikel 2 einen automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten vor. Es gilt somit als anderes internationales Abkommen nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b des Entwurfs des AIA-Gesetzes. Dementsprechend wird bei der Umsetzung des AIA mit der EU das AIA-Gesetz zur

Anwendung kommen, soweit dessen Bestimmungen nicht ausschliesslich die Umsetzung des AIA gestützt auf das MCAA betreffen. Es besteht die Erwartung, dass jeder Staat, der den AIA-Standard der OECD umsetzt, eine für alle Partnerstaaten vereinheitlichte Liste von nicht meldenden Finanzinstituten und ausgenommenen Konten erstellt und diese Liste öffentlich zugänglich macht. Der Entwurf des AIA-Gesetzes konkretisiert in Artikel 3 die nicht meldenden schweizerischen Finanzinstitute und die ausgenommenen Konten.³⁴ Diese Konkretisierung wird sowohl für das MCAA als auch für das AIA-Abkommen mit der EU gelten. Neben konkretisierenden Ausführungsbestimmungen enthält das AIA-Gesetz Bestimmungen über die Organisation, das Verfahren, die Rechtswege und die anwendbaren Strafbestimmungen.

Das AIA-Abkommen mit der EU sieht in Artikel 5 einen auf Steuersachen bezogenen Informationsaustausch auf Ersuchen vor. Es gilt somit als anderes internationales Abkommen nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b StAhiG. Im Rahmen der Vorlage zum Amtshilfeübereinkommen wird eine Anpassung von Artikel 1 StAhiG vorgeschlagen, um klar festzulegen, dass das StAhiG den Vollzug der Amtshilfe beim Informationsaustausch auf Ersuchen sowie beim spontanen Informationsaustausch regelt.

4.2 Aufhebung zweier Bundesgesetze

4.2.1 Zinsbesteuerungsgesetz (ZBstG)

Die Umsetzung des Zinsbesteuerungsabkommens wird durch das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004³⁵ zum Zinsbesteuerungsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft (Zinsbesteuerungsgesetz, ZBstG) geregelt. Das ZBstG konkretisiert insbesondere die Pflichten der Zahlstellen und enthält Verfahrens- und Strafbestimmungen.

Mit dem Übergang vom Zinsbesteuerungssystem zum AIA wird das ZBstG grundsätzlich hinfällig. Jedoch werden auch nach dem Inkrafttreten des Änderungsprotokolls während einer gewissen Zeit bestimmte Abwicklungs- und Kontrollhandlungen im Zusammenhang mit dem Zinsbesteuerungsabkommen ausgeführt werden müssen. So sieht das Zinsbesteuerungsabkommen vor, dass die in einem Kalenderjahr erhobenen Steuerrückhaltsbeträge und erfolgten freiwilligen Offenlegungen jeweils bis zu einem bestimmten Zeitpunkt im darauffolgenden Kalenderjahr von der ESTV an die jeweiligen EU-Mitgliedstaaten zu übermitteln sind (vgl. Art. 2 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 2 des Zinsbesteuerungsabkommens). Dies soll auch mit Bezug auf das letzte Jahr der Anwendbarkeit des Zinsbesteuerungsabkommens so gehandhabt werden (Art. 2 Abs. 4 des Änderungsprotokolls sieht eine entsprechende Schlussabrechnung vor), und die entsprechenden Bestimmungen des ZBstG, zum Beispiel zur Übermittlung der Steuerrückhaltsbeträge und zu freiwilligen Offenlegungen von den Zahlstellen an die ESTV (Art. 5 und 6 ZBstG), sollen anwendbar bleiben. Zudem ist in Artikel 4 Absatz 2 ZBstG vorgesehen, dass ein zu Unrecht erhobener Steuerrückbehalt innerhalb von fünf Jahren berichtigt werden kann. Vor diesem Hintergrund soll dem Bundesrat im Bundesgesetz über die Aufhebung des Zinsbesteuerungsgesetzes vom 17. Dezember 2004 und des Bundesgesetzes vom 15.

³⁴ BBl 2015 5565, hier 5567–5569

³⁵ SR 641.91

Juni 2012 über die internationale Quellenbesteuerung (Bundesgesetz im Anhang des Bundesbeschlusses) die Kompetenz erteilt werden, das ZBstG aufzuheben, sobald die damit zusammenhängenden Rechtsmittelverfahren abgeschlossen sind, frühestens aber sechs Jahre nachdem das Zinsbesteuerungsabkommen ausser Kraft bzw. das Änderungsprotokoll in Kraft getreten ist. Die Anwendbarkeit des ZBstG während sechs Jahren ermöglicht es der ESTV, bei den Zahlstellen Kontrollen zur korrekten Umsetzung des Zinsbesteuerungsabkommens auch mit Bezug auf die letzten Jahre dessen Anwendbarkeit durchzuführen. Dazu bedarf es weiterhin der entsprechenden Verfahrensvorschriften und Strafbestimmungen.

Artikel 16 ZBstG legt fest, dass die Amtshilfe nach dem Zinsbesteuerungsabkommen sich nach dem StAhiG richtet. Diese Bestimmung hat rein deklaratorische Wirkung, da die Anwendbarkeit des StAhiG aus seinem Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b abgeleitet werden kann.

Schliesslich wird im Bundesgesetz im Anhang des Bundesbeschlusses festgehalten, dass die Schweigepflicht, die in Artikel 10 ZBstG geregelt ist, auch nach Aufhebung des ZBstG bestehen bleibt. Konkret bedeutet dies, dass Personen, die mit dem Vollzug des Zinsbesteuerungsabkommens und des ZBstG betraut waren, auch nach deren Aufhebung verpflichtet sind, gegenüber andern Amtsstellen und Privaten über die in Ausübung dieser Tätigkeit gemachten Wahrnehmungen Stillschweigen zu bewahren und den Einblick in amtliche Akten zu verweigern. Ebenso sollen Feststellungen über Dritte, die anlässlich einer Prüfung nach Artikel 8 Absatz 4 ZBstG bei einer Zahlstelle gemacht wurden, auch nach Aufhebung des ZBstG nicht für andere Zwecke als für die Durchführung des Steuerrückbehalts und der freiwilligen Offenlegung verwendet werden dürfen.

4.2.2 Bundesgesetz über die internationale Quellenbesteuerung (IQG)

Die Umsetzung der Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und mit Österreich wird durch das IQG³⁶ geregelt. Darin werden die sich aus den Quellensteuerabkommen ergebenden Rechte und Pflichten der Zahlstellen und der betroffenen Personen konkretisiert. Weiter enthält das Gesetz Verfahrens- und Strafbestimmungen. Die beiden Quellensteuerabkommen sollen auf die Einführung des AIA mit der EU hin aufgehoben werden. Dazu soll mit dem Vereinigten Königreich und mit Österreich je eine entsprechende Aufhebungsvereinbarung getroffen werden, in der ein reibungsloser Übergang zum AIA geregelt wird. In Artikel 1 Absatz 2 des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses wird der Bundesrat zum Abschluss dieser Aufhebungsvereinbarungen ermächtigt.

Werden die beiden Abkommen aufgehoben, deren Umsetzung das IQG regelt, so wird das IQG grundsätzlich hinfällig. Jedoch werden auch nach dem Übergang zum AIA mit der EU während einer gewissen Zeit noch bestimmte Abwicklungs- und Kontrollhandlungen im Zusammenhang mit den Quellensteuerabkommen ausgeführt werden müssen, wofür die entsprechenden Bestimmungen im IQG weiterhin zur Anwendung kommen sollen. Dies gilt beispielsweise für die Abwicklung bezüglich der im letzten Jahr der Anwendbarkeit der Quellensteuerabkommen erhobenen Steuerbeträge und erfolgten freiwilligen Meldungen, bei der die entsprechenden

³⁶ SR 672.4

IQG-Bestimmungen, gegebenenfalls in Verbindung mit Bestimmungen der Aufhebungsvereinbarungen, anwendbar bleiben sollen.

Der genaue Inhalt der Aufhebungsvereinbarungen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich ist noch nicht bekannt. Dennoch soll dem Bundesrat im Bundesgesetz im Anhang des Bundesbeschlusses die Kompetenz erteilt werden, das IQG aufzuheben, sobald die damit zusammenhängenden Rechtsmittelverfahren abgeschlossen sind, frühestens aber sechs Jahre nachdem die Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich ausser Kraft sind. Einerseits besteht ein thematischer Bezug, da die Einführung des AIA die Aufhebung der Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich nach sich zieht, andererseits wird mit der Verbindung zu dieser Vorlage ein separater Gesetzgebungsprozess allein zur Aufhebung des IQG vermieden.

Auch in diesem Zusammenhang soll klargestellt werden, dass die Geheimhaltungspflicht, die in Artikel 39 IQG geregelt ist, auch nach Aufhebung des IQG bestehen bleibt. Es kann auf die Ausführungen zum Zinsbesteuerungsgesetz verwiesen werden.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone

Die Implementierung des AIA-Standards der OECD wird bei der ESTV zu einem erhöhten finanziellen Aufwand führen. Die ESTV wird zur eigentlichen Drehscheibe für den Datenaustausch mit den Partnerstaaten wie auch mit den kantonalen Steuerverwaltungen (und allenfalls weiteren Behörden, vgl. die Ausführungen zu Art. 15 Abs. 1 des Entwurfs des AIA-Gesetzes) in Bezug auf vom Ausland eingehende Informationen. Die nachfolgenden Ausführungen basieren weitgehend auf denjenigen, die bereits in der Botschaft vom 5. Juni 2015 zum MCAA enthalten sind³⁷.

Für die Umsetzung des Projekts AIA gegenüber der EU wie auch ausgewählten anderen Staaten gestützt auf das MCAA benötigt die ESTV in den Jahren 2015–2017 fünf Vollzeitstellen. Für die Entwicklung eines Informatiksystems fallen bis zur Inbetriebnahme Anfang 2018 Sachmittel von rund 7,5 Millionen Franken an. Ab 2018 werden für den laufenden Betrieb jährlich schätzungsweise 3 Millionen Franken benötigt. Die für den laufenden Betrieb ab 2018 benötigten Mittel für Personal- und Sachausgaben werden mit dem Inkraftsetzungsbeschluss zum AIA-Gesetz im Lauf des Jahres 2016 angebeht werden, da der konkrete Bedarf für den Betrieb des AIA zu diesem Zeitpunkt gezielter abgeschätzt werden kann.

Die für das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU sowie für die beiden Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und mit Österreich eingesetzten personellen Ressourcen werden im Lauf der nächsten Jahre grundsätzlich freigesetzt.

Die Umsetzung des AIA-Standards führt auch bei den kantonalen Steuerverwaltungen zu personellen und informatikbezogenen Mehrkosten von schätzungsweise mehreren Millionen Franken. Die Informatiksysteme müssen angepasst werden, um

³⁷ BBl 2015 5437, hier 5517 f.

die neu erhaltenen Daten zu integrieren, und Letztere müssen ausgewertet werden. Dies kann auch zu Mehraufwendungen infolge von Nachbesteuerungsverfahren führen.

5.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Übergang zum AIA ist einer der Faktoren – zusammen mit der Umsetzung der von den G-20-Staaten angestossenen globalen Regulierungsagenda, vermehrten Schwierigkeiten beim Marktzutritt für Schweizer Anbieter im Ausland sowie sinkenden Erträgen im Tiefzinsumfeld –, die eine grundlegende Überprüfung der Geschäftsmodelle der Schweizer Finanzdienstleister in Gang gebracht haben. Von der Einführung des AIA sind diejenigen Finanzinstitute direkt betroffen, die Kundenvermögen aus der EU in der Schweiz verwalten und deshalb die für die Umsetzung des AIA nötigen Prozesse einführen müssen. Auch ist ein Einfluss auf die Höhe der in der Schweiz verwalteten Vermögen möglich, wenn Kundinnen und Kunden aus der EU ihre Vermögenswerte ins Ausland verschieben oder diese zur Steuerbegleichung verwenden. Sofern die wichtigsten konkurrierenden Finanzplätze auch ausserhalb der EU den AIA-Standard ebenfalls übernehmen, können relative Wettbewerbsnachteile für Schweizer Anbieter von Finanzdienstleistungen vermieden werden.

Der Übergangsprozess hat in der Schweiz vor einiger Zeit begonnen, und es ist anzunehmen, dass die entsprechenden Erwartungen bereits gebildet sind: Mit der im Dezember 2009 verabschiedeten und im Februar 2012 konkretisierten Weissgeldstrategie hatte der Bundesrat den Prozess zur Steuertransparenz eingeleitet. Die Schweiz hat in diesem Rahmen am 1. Januar 2013 je ein Quellensteuerabkommen mit Österreich und dem Vereinigten Königreich in Kraft gesetzt. Bereits seit 2005 ist zudem das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU in Kraft, das freiwillige Meldungen erlaubt. Das Änderungsprotokoll, das Gegenstand dieser Vorlage ist, sieht einen Systemwechsel zum AIA vor. Insofern dürfte der Effekt des AIA auf die Finanzbranche und auch auf die Volkswirtschaft zwar spürbar sein, aber nicht abrupt ausfallen. Die ökonomischen Auswirkungen des AIA sind zudem im Kontext der weiteren regulatorischen und wirtschaftlichen Herausforderungen an die Finanzbranche zu sehen.

Der hauptsächliche Nutzen für die Schweiz bei der Einführung des AIA-Standards mit der EU liegt in der Verbesserung der Reputation ihres Finanzplatzes. Der einheitliche globale AIA-Standard gegenüber der EU stärkt zudem die Rechtssicherheit für die im internationalen Geschäft tätigen Finanzinstitute und ermöglicht die Umsetzung einheitlicher Anforderungen gegenüber den verschiedenen Staaten. Demgegenüber entstehen während der Einführungsphase des AIA insgesamt bei den betroffenen Finanzinstituten Zusatzkosten. Umsetzungskosten ergeben sich primär aus den juristischen und technischen Vorbereitungsarbeiten (z.B. *Due Diligence*, Personalschulungen, Informationsarbeiten), im Infrastrukturbereich (vor allem Informationssysteme), im Zusammenhang mit der Gewinnung, der Aufbereitung, dem Austausch und der Qualitätssicherung der Daten sowie den hierfür nötigen Personalkosten. Die Branche schätzt, dass die Einführung des AIA auf globaler Ebene den Schweizer Bankensektor insgesamt zwischen 300 und 600 Millionen Franken kosten könnte, respektive zwischen 3 und 15 Millionen Franken pro Institut. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auf die von den Finanzinstituten für die

Quellensteuerabkommen mit Österreich und dem Vereinigten Königreich sowie die für das Zinsbesteuerungsabkommen eingeführten Prozesse und das damit verbundene Knowhow abgestellt werden kann, was die zu erwartenden Kosten der Umsetzung etwas mindert. Die Banken gehen dennoch davon aus, dass die Mehrkosten wesentlich sein werden, da die Synergien mit bestehenden Systemen eher theoretischer Natur seien. Allgemein gilt es zu berücksichtigen, dass die mit der Einführung des AIA verbundenen Kosten auch bei Finanzinstituten in den EU-Staaten anfallen werden oder bereits angefallen sind. Langfristig sind sowohl die Fixkosten als auch die laufenden Kosten für Schweizer Finanzinstitute begrenzt, wenn es gelingt, auf einen einheitlichen globalen Standard abzustellen.

Insgesamt haben sich 96 Staaten (darunter wichtige konkurrierende Finanzplätze der Schweiz wie Luxemburg und Singapur) zum Austausch von Informationen nach dem AIA-Standard verpflichtet (56 Länder ab 2017, 40 Länder – darunter die Schweiz – ab 2018). Damit sind zwischen diesen Staaten keine massiven Vermögensverlagerungen zu erwarten. Die Gewährleistung eines *Level Playing Field*, d.h. gleicher Voraussetzungen für alle Partnerstaaten, und die zeitlich abgestimmte Einführung des AIA-Standards sind zentrale Voraussetzungen, um sicherzustellen, dass es kurz- bis mittelfristig nicht zu Vermögensverschiebungen in Staaten ohne AIA kommen wird. Insofern als die wichtigsten konkurrierenden Finanzplätze den AIA-Standard gegenüber der EU gleichzeitig wie die Schweiz übernehmen, können relative Wettbewerbsnachteile für Schweizer Anbieter von Finanzdienstleistungen vermieden werden. Damit gewinnen zugleich wichtige positive Wettbewerbsfaktoren der Schweiz, wie z.B. die politische Stabilität, das Humankapital und die Infrastruktur, in Zukunft an Bedeutung. Kurzfristig kann die Umsetzung des AIA in der Schweiz relativ hohe Umsetzungskosten für die betroffenen Finanzinstitute mit sich bringen. Diese Entwicklungen sowie auch der verschärfte Wettbewerb unter den Banken dürften die Überprüfung der Geschäftsmodelle im Vermögensverwaltungsgeschäft beschleunigen und könnten Strukturanpassungen nach sich ziehen. Den anfallenden Kosten des AIA steht aber eine dauerhaft zu erwartende Stärkung der Standortfaktoren (u.a. Reputation, Rechtssicherheit) gegenüber.

5.3 Auswirkungen auf die Steuern

Bei den steuerlichen Auswirkungen des AIA mit der EU ist zu unterscheiden zwischen den Effekten der Meldungen der Schweiz zugunsten der ausländischen Steuerbehörden und den Meldungen, die der schweizerische Fiskus basierend auf der reziproken Wirkung von den EU-Mitgliedstaaten erhalten wird.

Aufgrund der Meldungen der Schweiz ins Ausland sind aus den folgenden Gründen Mindereinnahmen bei Bund und Kantonen wahrscheinlich:

- Die Finanzinstitute können die mit der Umsetzung des AIA verbundenen Kosten als Aufwand von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer abziehen. Auch tiefere Margen und ein allfälliger Rückgang der verwalteten Kundenvermögen als Folge des AIA reduzieren die Gewinne des Finanzsektors, was direkt die Gewinnsteuererträge und indirekt, über eine allfällige Abnahme der Beschäftigung und tendenziell tiefere Saläre, auch die Erträge der Einkommenssteuer vermindert.

- Aufgrund des faktischen Zwangs zur Offenlegung (Regularisierung) bisher unverteuerter Einkünfte durch den AIA muss mit einer Zunahme der Anträge auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer durch ausländische Personen gerechnet werden. Abzüglich der Sockelbesteuerung, die nicht zurückgefordert werden kann, dürfte dies die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer verringern.
- Durch die Ablösung des Zinsbesteuerungsabkommens mit der EU sowie der Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und mit Österreich fallen die Entgelte bzw. Bezugsprovisionen aus diesen Abkommen weg. Es handelt sich um rund 125 Millionen Franken (2014) aus dem Zinsbesteuerungsabkommen bzw. um rund 750 000 Franken (2013) aus den Quellensteuerabkommen.

Umgekehrt beinhaltet das reziproke Element des AIA ein Potenzial für Mehreinnahmen für Bund und Kantone aus bisher unverteuerten Vermögen von in der Schweiz steuerpflichtigen Personen bei Zahlstellen in EU-Mitgliedstaaten. Konkret kann sich das Mehreinnahmenpotenzial wie folgt realisieren:

- Unverteuerte Vermögenswerte können unter Umständen aufgrund der ausländischen Meldungen aufgedeckt werden. Im Nachsteuerverfahren resultieren dann einmalige Mehreinnahmen (ordentliche Nachsteuer, Verzugszins und Busse). Das regularisierte Vermögen generiert in den Folgejahren permanente Mehreinnahmen bei der Einkommens- und der Vermögenssteuer.
- Die drohende Meldung aus dem Ausland kann eine steuerunehrliche Person zu einer (straflosen) Selbstanzeige motivieren. Es resultieren einmalige Mehreinnahmen (ordentliche Nachsteuer und Verzugszins; im Wiederholungsfall zusätzlich reduzierte Busse) sowie permanente Mehreinnahmen aus dem regularisierten Vermögen bei der Einkommens- und der Vermögenssteuer.
- Die drohende Meldung aus dem Ausland kann eine steuerunehrliche Person zu einer Repatriierung der Vermögenswerte in die Schweiz bewegen. Dies erhöht die Wertschöpfung in der inländischen Vermögensverwaltung, was auf indirektem Weg zusätzliche Gewinn- und Einkommenssteuern generiert.

Eine Schätzung der steuerlichen Minder- und Mehreinnahmen in Folge der Einführung des AIA kann nicht vorgenommen werden. Es fehlen Angaben zu verschiedenen Parametern, welche die Höhe dieser Minder- und Mehreinnahmen beeinflussen, insbesondere zur Anzahl Partnerstaaten, mit denen der AIA aktiviert wird, zum Zeitpunkt der Aktivierung, zur Anzahl betroffener Kundinnen und Kunden und zu deren Verhalten im Vorfeld zur Einführung des AIA sowie zur Höhe der bisher unverteuerten Vermögen von in der Schweiz steuerpflichtigen Personen bei ausländischen Zahlstellen.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012³⁸ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012³⁹ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Das AIA-Abkommen mit der EU 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. Das vorliegende AIA-Abkommen mit der EU steht auch mit dem Ziel 9 in Einklang («Das Verhältnis der Schweiz zur EU ist gestärkt»). Die Schweiz und die EU verstärken ihre Zusammenarbeit im Steuerbereich und leisten dadurch einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung von Steuerhinterziehung.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Änderungsprotokolls basiert auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung⁴⁰ (BV), der dem Bund die Zuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten verleiht. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat zur Unterzeichnung und Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge. Nach Artikel 166 Absatz 2 BV obliegt die Genehmigung der völkerrechtlichen Verträge der Bundesversammlung, es sei denn, der Bundesrat ist durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt, völkerrechtliche Verträge selbstständig abzuschliessen (Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁴¹). Beim vorliegenden Änderungsprotokoll handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, wobei für dessen Genehmigung keine Zuständigkeit des Bundesrats besteht. Für die Genehmigung ist somit die Bundesversammlung zuständig. Dasselbe gilt für die Ermächtigung zum Abschluss der Vereinbarungen über die Aufhebung der bestehenden Quellensteuerabkommen.

7.2 Referendum

Dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstehen die Staatsverträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. In Anlehnung an Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴² gilt eine Bestimmung eines Staatsvertrages dann als rechtsetzend, wenn sie in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegt, Rechte verleiht oder Zuständigkeiten festlegt. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes

³⁸ BBl 2012 481

³⁹ BBl 2012 7155

⁴⁰ SR 101

⁴¹ SR 172.010

⁴² SR 171.10

erlassen werden müssen. Das Änderungsprotokoll mit der EU enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen, und seine Umsetzung erfordert den Erlass eines Bundesgesetzes. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung eines Protokolls zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU ist deshalb dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

7.3 Erlassform

Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrages dem fakultativen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen (Art. 141a Abs. 2 BV). Der Bundesrat beantragt daher, das Bundesgesetz über die Aufhebung des Zinsbesteuerungsgesetzes vom 17. Dezember 2004 und des Bundesgesetzes vom 15. Juni 2012 über die internationale Quellenbesteuerung in den Genehmigungsbeschluss zu integrieren.

