



5. Februar 2016

Erläuternder Bericht zur Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit Kanada

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
2	Rechtliche Grundlagen der bilateralen Aktivierung des AIA	5
3	Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen	5
4	Würdigung	5
4.1	Wirtschaftliche und politische Beziehungen	5
4.2	Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen	6
4.3	Regularisierung der Vergangenheit.....	6
4.4	Vertraulichkeit und Datensicherheit.....	7
4.4.1	Allgemeines	7
4.4.2	Beurteilung der Vertraulichkeit durch das Global Forum	7
4.4.3	Beurteilung der Vertraulichkeit im Rahmen von FATCA	8
4.4.4	Beurteilung der Vertraulichkeit Kanadas	8
4.5	Marktzutritt	9
4.6	Level Playing Field	9
5	Erläuterungen zu den Artikeln des Bundesbeschlusses	9
6	Finanzielle Auswirkungen	10
7	Verhältnis zur Legislaturplanung	11
8	Rechtliche Aspekte	11
8.1	Verfassungsmässigkeit.....	11
8.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	11
8.3	Erlassform.....	11

Übersicht

Mit dieser Vorlage wird der Bundesversammlung der Bundesbeschluss über die Einführung des internationalen automatischen Informationsaustauschs in Steuersachen (AIA) mit Kanada unterbreitet.

Der Bundesrat hat am 8. Oktober 2014 Verhandlungsmandate zur Einführung des AIA verabschiedet. Die Verhandlungsmandate betreffen die Aufnahme von AIA-Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) und den Vereinigten Staaten (USA), aber auch mit anderen Ländern, die mit der Schweiz enge wirtschaftliche und politische Beziehungen unterhalten.

Der Bundesrat hat am 19. November 2014 im Hinblick auf die Einführung des AIA-Standards die multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (*Multilateral Competent Authority Agreement*; MCAA) unterzeichnet. Die Vereinbarung bezweckt die einheitliche Anwendung des Standards für den automatischen Informationsaustausch der OECD (AIA-Standard) und beruht auf Artikel 6 des multilateralen Übereinkommens über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen). Die Bundesversammlung hat am 18. Dezember 2015 das Amtshilfeübereinkommen sowie das MCAA zusammen mit dem Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIAG) verabschiedet. Damit werden die rechtlichen Grundlagen des AIA geschaffen, ohne indessen die Partnerstaaten zu bestimmen, mit denen er eingeführt werden soll. Damit der AIA mit einem Partnerstaat eingeführt werden kann, muss er bilateral aktiviert werden. Das setzt voraus, dass die einzelnen Staaten, mit denen die Schweiz den AIA einführen will, in eine Liste aufzunehmen sind, die beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums des MCAA hinterlegt werden muss (Abschnitt 7 Absatz 1 Buchstabe f MCAA). Der vorliegende Bundesbeschlussentwurf ermächtigt den Bundesrat mitzuteilen, dass Kanada in die durch das Sekretariat des Koordinierungsgremiums geführte Liste nach Abschnitt 7 Absatz 2.2 MCAA aufzunehmen ist. Der Bundesbeschlussentwurf bedarf der Genehmigung durch die Bundesversammlung und ergeht im Anschluss an die gemeinsamen Erklärung der Schweiz und Kanadas über die Einführung des AIA, die am 4. Februar 2016 unterzeichnet wurde.

Kanada entspricht dem Profil der Staaten, mit denen der Bundesrat den AIA einführen will. Aufgrund der guten wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit der Schweiz, der Regelung bei steuerlichen Selbstanzeigen, des angemessenen Vertraulichkeits- und Datensicherheitsniveaus und der Bereitschaft Gesprächen über den Marktzutritt zu führen, erfüllt Kanada die Kriterien, die der Bundesrat in den Verhandlungsmandaten vom 8. Oktober 2014 festgelegt hat.

Die für 2017 geplante Einführung des AIA mit Kanada mit einem ersten Austausch ab 2018 wird generell dazu beitragen, die Position der Schweiz auf internationaler Ebene zu stärken. Durch die Einführung des AIA mit Kanada kann die Schweiz zudem mit einem bedeutenden Mitglied der G20 ihre steuerliche Zusammenarbeit intensivieren.

1 Ausgangslage

In den letzten Jahren wurde die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerumgehung stark intensiviert, was im Jahr 2014 zur Entwicklung des AIA-Standards durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) führte. Der AIA-Standard wurde am 15. Juli 2014 vom OECD-Rat verabschiedet und im November 2014 von den Staats- und Regierungschefs der G20 gutgeheissen.

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

97 Staaten haben dem Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke (Global Forum) ihre Absicht bekundet, den neuen AIA-Standard einzuführen. Vorbehaltlich des Abschlusses der anwendbaren Genehmigungsverfahren haben sich 56 dieser Staaten verpflichtet, 2016 mit der Erhebung von Informationen zu beginnen, um 2017 einen ersten Datenaustausch durchzuführen. Bei 41 Ländern, darunter der Schweiz, soll dies 2017/2018 der Fall sein.

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

Gestützt auf diese Verhandlungsmandate hat der Bundesrat am 18. November 2015 die Botschaft über die Einführung des AIA mit Australien verabschiedet.¹ Diese folgte im Anschluss auf die am 3. März 2015 unterzeichnete gemeinsame Erklärung der beiden Staaten. Im Weiteren hat er am 25. November 2015 die Botschaft über den AIA zwischen der Schweiz und der EU verabschiedet.² Zuvor wurde am 27. Mai 2015 das entsprechende bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, das 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 sind³, unterzeichnet. Diesen Januar hat die Schweiz zudem gemeinsame Erklärungen zur Einführung des AIA mit Guernsey, Jersey, der Insel Man, Island, Norwegen und Japan unterzeichnet. Im Anschluss darauf wurde die Vernehmlassung zu den entsprechenden Bundesratsbeschlüssen eröffnet.

¹ BBI 2015 8641

² BBI 2015 9199

³ BBI 2015 9249

2 Rechtliche Grundlagen der bilateralen Aktivierung des AIA

Der Bundesrat hat am 19. November 2014 im Hinblick auf die Einführung des AIA das MCAA unterzeichnet. Das MCAA bezweckt die einheitliche Umsetzung des Standards und stützt sich auf Artikel 6 des Amtshilfeübereinkommens. Das Amtshilfeübereinkommen⁴, das MCAA⁵ und das AIAG⁶ wurden am 18. Dezember 2015 von der Bundesversammlung verabschiedet. Mit dem MCAA und dem Amtshilfeübereinkommen werden die rechtlichen Grundlagen des AIA geschaffen, ohne indessen die Partnerstaaten zu bestimmen, mit denen er eingeführt werden soll.

Damit der AIA mit einem Partnerstaat unter dem MCAA eingeführt werden kann, muss er bilateral aktiviert werden. Das setzt voraus, dass die einzelnen Staaten, mit denen die Schweiz den AIA einführen will, in eine Liste aufzunehmen sind, die beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums des MCAA hinterlegt werden muss (Abschnitt 7 Absatz 1 Buchstabe f MCAA). Vorliegend geht es um die bilaterale Aktivierung des AIA mit Kanada, konkret um die Ermächtigung des Bundesrates durch die Bundesversammlung, dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums mitzuteilen, dass Kanada in die Liste nach Abschnitt 7 Absatz 2.2 MCAA aufzunehmen ist.

3 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen

Die Gespräche über die Einführung des AIA fanden im Rahmen von Telefonkonferenzen zwischen Vertretern des kanadischen Finanzministeriums und dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) statt. Die Schweizer Delegation stützte sich bei den Verhandlungen auf das Mandat des Bundesrates vom 8. Oktober 2014. Die Schweiz und Kanada haben ihren Willen bekundet in Bezug auf die Einführung des AIA eine gemeinsame Absichtserklärung zu unterzeichnen, was am 4. Februar 2016 gemacht wurde (siehe Anhang). Die rechtlich nicht bindenden gemeinsame Erklärung soll die Einigkeit zum Ausdruck bringen, die zwischen der Schweiz und Kanada zu spezifischen Aspekten der bilateralen Beziehungen herrscht, beispielsweise darüber, dass hinlängliche Regularisierungsmöglichkeiten bestehen und die Vertraulichkeit zufriedenstellend geregelt ist. Die Absichtserklärung bringt zudem den Willen zum Ausdruck, dass im Hinblick auf den Marktzugang vertieft zusammengearbeitet werden soll.

4 Würdigung

4.1 Wirtschaftliche und politische Beziehungen

Kanada gilt als integer Rechtsstaat und ist ein solider Handelspartner der Schweiz. Die beiden Staaten pflegen rege Wirtschaftsbeziehungen. Kanada ist der zweitwichtigste Wirtschaftspartner der Schweiz auf dem amerikanischen Kontinent. Das Handelsvolumen lag im Jahr 2014 bei knapp 4 Milliarden Franken. Die Schweiz ist die fünftgrösste ausländische Direktinvestorin in Kanada. Darüber hinaus ist Kanada ein wichtiger politischer Partner der Schweiz. Kanada ist nicht nur Mitglied der G8 und der G20, sondern partizipiert ebenfalls in internationalen Organisationen, denen auch die Schweiz angehört, wie die UNO oder ihre Sonderorganisationen (insbesondere IWF, Weltbank, WTO). Seit 2009 wird der Handelsaustausch durch ein Freihandelsabkommen zwischen Kanada und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), bei der die Schweiz Mitglied ist, geregelt. Der AIA ergänzt das Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und Kanada auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen vom 5. Mai 1997 (DBA Schweiz-Kanada)⁷ inklusive dem am 16. Dezember 2011 in Kraft getretenen Änderungsprotokoll vom 22. Oktober 2010, das eine Klausel zum standardkonformen Informationsaustausch auf Ersuchen enthält.

⁴ BBI 2015 9605

⁵ BBI 2015 9603

⁶ BBI 2015 9573

⁷ SR 0.672.923.21

4.2 Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen

Zur Einführung des AIA auf der Basis des MCAA müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

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

Kanada hat sowohl das Amtshilfeübereinkommen wie auch das MCAA unterzeichnet. Das Amtshilfeübereinkommen wurde von Kanada am 28. April 2004 unterzeichnet (das Änderungsprotokoll wurde am 3. November 2011 unterzeichnet). Das (revidierte) Amtshilfeübereinkommen ist am 1. März 2014 in Kraft getreten. Das MCAA wurde am 3. Juni 2015 unterzeichnet. Kanada hat sich wie die Schweiz zur Umsetzung des AIA ab 2017 mit erstem Austausch 2018 verpflichtet.

Somit verfügt Kanada über die für die Einführung des AIA auf der Basis des Amtshilfeübereinkommens und des MCAA notwendigen Rechtsgrundlagen. Die Finanzinstitute in Kanada werden in Übereinstimmung mit den kanadischen Rechtsgrundlagen im Jahre 2017 mit der Datenerhebung beginnen und die erhobenen Daten im Jahre 2018 austauschen.

Für die Schweiz soll das Amtshilfeübereinkommen am 1. Januar 2017 in Kraft treten. Aufgrund der Bestimmungen zur Anwendbarkeit des Amtshilfeübereinkommens, wird es nötig sein, mit Kanada eine Zusatzvereinbarung nach Artikel 28 Absatz 6 Amtshilfeübereinkommen abzuschliessen, wofür gemäss Artikel 4 des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung des Amtshilfeübereinkommens⁸ der Bundesrat zuständig ist. Dadurch kann die Anwendbarkeit des Amtshilfeübereinkommens und damit die Umsetzung des AIA für Zeiträume ab dem 1. Januar 2017 vereinbart werden. Solche Zusatzvereinbarungen müssen grundsätzlich mit allen Partnerstaaten abgeschlossen werden, mit denen die Umsetzung des AIA gestützt auf Artikel 6 des Amtshilfeübereinkommens ab dem Jahr 2017 vorgesehen ist.

Die Schweiz hat das Amtshilfeübereinkommen am 15. Oktober 2013 und das MCAA am 19. November 2014 unterzeichnet. Das Amtshilfeübereinkommen, das MCAA und das AIAG wurden von der Bundesversammlung am 18. Dezember 2015 verabschiedet. Sofern kein Referendum zustande kommt und vom Volk angenommen wird, verfügt die Schweiz somit über die für die Einführung des AIA mit den Partnerstaaten notwendigen Gesetzesgrundlagen.

4.3 Regularisierung der Vergangenheit

Gemäss den vom Bundesrat am 8. Oktober 2014 verabschiedeten Verhandlungsmandaten soll der AIA nur eingeführt werden, wenn für die Steuerpflichtigen angemessene Mechanismen bereitstehen, um gegebenenfalls ihre steuerliche Situation zu regularisieren, und dadurch ein reibungsloser Übergang zum neuen System des Informationsaustauschs gewährleistet ist.

Regularisierung der Vergangenheit in Kanada

Kanada verfügt über ein Offenlegungsprogramm zur Regularisierung nicht versteuerter Vermögenswerte (*Programme des divulgations volontaires, PDV*). Die Steuerpflichtigen können mit einer Selbstanzeige unrichtige oder unvollständige Angaben korrigieren oder nicht deklarierte Angaben nachmelden⁹. Bei einer gültigen Selbstanzeige müssen die betroffenen Steuerpflichtigen die geschuldeten Steuern plus Zinsen zahlen. Die Bussen bzw. die Strafverfolgung, die ohne Selbstanzeige folgen würden, entfallen. Zudem hat der *Ministre du Revenu national* bei gültigen Selbstanzeigen das Ermessen,

⁸ BBI 2015 9605

⁹ Siehe dazu das Steuerinformationszirkular IC00-1R4 vom 21. März 2014, abrufbar auf der Webseite der kanadischen Finanzbehörde: F=<http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/nvstgtns/vdp-fra.html> / E=<http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/tp/ic00-1r4/ic00-1r4-e.html>

bei einem Teil der Zinsen auf den geschuldeten Steuern über einen Zeitraum von zehn Jahren ab der Selbstanzeige, Erleichterungen zu gewähren.

Selbstanzeige in der Schweiz

Schweizer Steuerpflichtige können seit Anfang 2010 von der straflosen Selbstanzeige und von einer vereinfachten Nachbesteuerung Gebrauch machen. Diese Massnahmen ermöglichen natürlichen und juristischen Personen die straflose Regularisierung un versteuerten Einkommens und Vermögens. Im Übrigen wird auf die Botschaft vom 5. Juni 2015 zum MCAA und zum AIA-Gesetz verwiesen¹⁰.

4.4 Vertraulichkeit und Datensicherheit

4.4.1 Allgemeines

Die steuerliche Zusammenarbeit ist durch Staatsverträge mit hohen Anforderungen an die Vertraulichkeit und die Verwendung der Steuerdaten sehr eng umrissen (Art. 22 Amtshilfeübereinkommen; Abschnitt 5 MCAA; Art. 26 OECD-Musterabkommen). Deshalb ist es wichtig, dass bei den Verhandlungen sichergestellt wird, dass eine Gesetzgebung zum Schutz der Daten vorhanden ist und dass darauf hingewiesen wird, dass die Bearbeitung und Verwendung der Daten durch die Steuerbehörden im begrenzten Rahmen der entsprechenden Staatsverträge erfolgt. Materiell ist der Datenschutz somit hauptsächlich über die steuerrechtlichen Regelungen sichergestellt.

Im Weiteren sind bei Kanada, im Rahmen des Informationsaustauschs auf Ersuchen mit seiner mittlerweile langjährigen Praxis keine Schwierigkeiten in Bezug auf den Datenschutz aufgetreten. Ausserdem beurteilt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) den Informationsaustausch auf Ersuchen gestützt auf die Doppelbesteuerungsabkommen und das Steueramtshilfegesetz (StAhiG) als konform mit dem Datenschutzgesetz. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) ist der Ansicht, dass sich die Datenschutzaspekte bezüglich des AIA nicht grundsätzlich von denjenigen des Informationsaustauschs auf Ersuchen unterscheiden. Das EFD nimmt jedoch eine eingehende Prüfung der Rahmenbedingungen eines Partnerstaates bezüglich der Vertraulichkeit und Sicherheit der Daten vor, wenn ihm diese ungenügend erscheinen.

4.4.2 Beurteilung der Vertraulichkeit durch das Global Forum

Die Vertraulichkeit und das Spezialitätsprinzip wurden bei der Erarbeitung des AIA-Standards als wesentlich erachtet. Aus diesem Grund hat das Global Forum einen Prozess zur Beurteilung der Vertraulichkeitsmassnahmen in den 97 Staaten und Gebieten, die sich zur Einführung des AIA bekannt haben, erarbeitet. Ziel dieses Prozesses ist es, eine Vielzahl an bilateralen Prüfungen unter den Partnerstaaten durch eine multilaterale Bewertung in Form einer Länderüberprüfung zu ersetzen. Die Staaten, die sich zur Einführung des AIA verpflichtet haben, verfügen damit über ein nicht bindendes Instrument, das ihnen bei der Bewertung der Vertraulichkeitsmassnahmen möglicher Partnerstaaten hilft. Die Länderüberprüfungen werden durch ein Expertenpanel bestehend aus zwölf Experten aus den Mitgliedsländern vorgenommen, zu denen auch ein ausgewiesener Schweizer Experte mit grossem Fachwissen bei der Umsetzung und Überwachung von Vertraulichkeits- und Datensicherheitsmassnahmen insbesondere im Informatikbereich gehört.

Die Überprüfung erfolgt anhand eines Fragebogens zur Vertraulichkeit und dem Spezialitätsprinzip, den die Staaten ausfüllen. Der Fragebogen stützt sich auf die ursprünglich von den USA für FATCA entwickelte Vorlage und ist ein Anhang zum AIA-Standard. Er besteht aus den drei Kategorien (i) Rechtsgrundlagen, (ii) Praktiken und Verfahren zur Gewährleistung der Datensicherheit und (iii) Überwachung der Einhaltung und Sanktionen bei einer Verletzung der Vertraulichkeitsvorschriften. Auf dieser Grundlage verfasst das Expertenpanel einen Bericht über die einzelnen Staaten, den es den Mitgliedstaaten des Global Forum zur Konsultation vorlegt.

¹⁰ BBI 2015 5437, 5505

Am 29./30. Oktober 2015 haben die Mitglieder des Global Forum von einem ersten Teil von rund zwanzig Berichten des Expertenpanels Kenntnis genommen, die keine Verbesserungsempfehlungen enthielten. Am 3./4. Dezember 2015 folgte ein zweiter Teil mit rund zwanzig Berichten. Die Berichte sind vertraulich und dienen als Bewertungsgrundlage im Hinblick auf die Einführung des AIA.

4.4.3 Beurteilung der Vertraulichkeit im Rahmen von FATCA

Zur Umsetzung des *Intergovernmental Agreement* (IGA), das den gegenseitigen Austausch von Steuerdaten vorsieht, nimmt die amerikanische Steuerbehörde (*Internal Revenue Service*; IRS) Vertraulichkeitsbeurteilungen anhand des FATCA-Fragebogens und Besuchen vor Ort in den einzelnen Staaten vor¹¹. Diese Beurteilung ist ein wichtiger Anhaltspunkt für das Vertraulichkeits- und Datensicherheitsniveau eines Staates.

4.4.4 Beurteilung der Vertraulichkeit Kanadas

Beurteilung durch das Global Forum, den IRS im Rahmen von FATCA und das EFD

Die Vertraulichkeitsbeurteilung Kanadas durch das Global Forum wird, wie diejenige für die Schweiz, erst in der ersten Jahreshälfte 2016 durchgeführt, da Kanada und die Schweiz sich nicht verpflichtet haben, den AIA bereits vor dem Jahr 2017 einzuführen. Es ist jedoch anzumerken, dass basierend auf den bisherigen Erfahrungen beim Informationsaustausch in Steuersachen mit Kanada davon ausgegangen werden kann, dass die Vertraulichkeitsbeurteilung keinen Anlass für Einwände durch das Expertenpanel geben dürfte.

Schliesslich ist Kanada auf der Liste des IRS mit den Staaten mit einem angemessenen Vertraulichkeitsniveau für den gegenseitigen Austausch von Steuerdaten aufgeführt.

Beurteilung der Vertraulichkeit durch das Global Forum beim Informationsaustausch auf Ersuchen

Die Praxis namentlich hinsichtlich der Vertraulichkeit wird vom Global Forum auch in Bezug auf den Informationsaustausch auf Ersuchen beurteilt. Die Beurteilung erfolgt in Form eines Länderberichts¹².

Das Global Forum hat im Rahmen der Überprüfung des Informationsaustauschs auf Ersuchen das Vertraulichkeitsniveau im Steuerbereich in Kanada als «compliant» bewertet. Sämtliche DBA und SIA Kanadas enthalten eine Vertraulichkeitsklausel, die jener der entsprechenden Musterabkommen der OECD entspricht. Auch im Landesrecht Kanadas sind Vertraulichkeitsbestimmungen enthalten, die unter anderem für den Informationsaustausch im Steuerbereich gelten (Art. 241 *IT Act*).

Was die Rechte von Personen angeht, deren Daten bearbeitet werden, verfügt Kanada über eine ausreichende Gesetzgebung. Mit seinen Gesetzen zum Schutz personenbezogener Daten und elektronischer Dokumente (*Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* und *Loi sur la protection des renseignements personnels*) verfügt Kanada über eine fortschrittliche Gesetzgebung. Das *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* war Gegenstand einer Angemessenheitsentscheidung der Europäischen Kommission in diesem Bereich. Kanada ist auf der entsprechenden Liste als Land mit angemessenem Datenschutz aufgeführt.

Schlussfolgerung

Nach den bisherigen Erfahrungen mit Kanada, der internationalen Bewertung Kanadas durch das Global Forum beim Informationsaustausch auf Ersuchen sowie der Überprüfung des EFD kann festgestellt werden, dass Kanada ein für den AIA angemessenes Vertraulichkeits- und Datensicherheitsniveau im Steuerbereich aufweist. Zudem verfügt Kanada über eine Gesetzgebung mit einem hohen Datenschutzniveau für die Personen, deren Daten bearbeitet werden.

¹¹ Siehe von der IRS veröffentlichte Liste der Staaten, die als geeignet für den gegenseitigen automatischen Austausch von Steuerdaten beurteilt wurden: <http://www.irs.gov/pub/irs-drop/rp-15-50.pdf>.

¹² Die Länderberichte sind auf folgender Seite abrufbar: www.eoi-tax.org > Canada.

4.5 Marktzutritt

Mit Kanada konnte eine Bestimmung zum Marktzugang im Kontext der Gemeinsamen Erklärung zur Einführung des AIA vereinbart werden. Mit dieser Bestimmung bekräftigen Kanada und die Schweiz ihre grundsätzliche Absicht, die geltenden, gegenseitigen Marktzugangsbedingungen nicht zu verschlechtern. Bei Änderungen der bestehenden Marktzugangsregimes kann ein gegenseitiges Konsultationsverfahren eingeleitet werden. Weiter beabsichtigt die Bestimmung, dass ein Dialog über mögliche Verbesserungen beim grenzüberschreitenden Marktzugang für Finanzdienstleistungen eröffnet wird. In diesem Rahmen können mit den kanadischen Behörden die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Erbringung von Finanzdienstleistungen aus der Schweiz im Hinblick auf mögliche Erleichterungen thematisiert werden.

4.6 Level Playing Field

Die Schweiz hat den AIA-Standard verabschiedet, an dessen Erarbeitung sie aktiv mitgewirkt hat. Da der AIA-Standard für alle Finanzplätze gilt, schafft er ein Level Playing Field mit gleichen Wettbewerbsbedingungen für alle.

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass sich Kanada beim Global Forum – wie die Schweiz - zur Einführung des AIA ab 2017 mit einem ersten Datenaustausch ab 2018 verpflichtet hat. Da Kanada Mitglied der G8 und G20 ist, kann davon ausgegangen werden, dass Kanada sein AIA-Netz auch mit anderen Staaten und Finanzplätzen rasch ausbauen wird. Das Global Forum als Garant für die Umsetzung des Standards weltweit ist zurzeit daran, ein Verfahren zur Sicherstellung der ordnungsgemässen Umsetzung des AIA anhand einer Länderüberprüfung der angeschlossenen Länder auszuarbeiten. Dieses Verfahren wird dem Aufbau eines umfassenden Netzwerks mit Partnerstaaten Rechnung tragen und für ein Level Playing Field unter den Partnerstaaten sorgen, die sich zur Einführung des AIA verpflichtet haben. Der G20 wird regelmässig Bericht erstattet.

Nach Berichten des Global Forum kommen die Staaten bei der Umsetzung der notwendigen Rechtsgrundlagen für den AIA gut voran. Von den Staaten, die sich für eine Umsetzung des AIA ab 2016 verpflichtet haben (die *Early Adopters*) ist eine grosse Mehrheit bereit für eine Anwendung ab Januar dieses Jahres. In den Staaten der zweiten Gruppe (2017/2018) und dabei insbesondere in Hongkong und Singapur sind die Vorbereitungen auf Kurs.

Zu beachten ist ferner, dass der Entscheid zur Einführung des AIA in den meisten Partnerstaaten in die Kompetenz der Regierung fällt und keiner Genehmigung durch das Parlament bedarf. Diese Länder können entsprechend rasch ein umfassendes Netzwerk von Partnerstaaten aufbauen, mit denen der AIA eingeführt wird. In der Schweiz bedürfen die bilateralen Aktivierungen des AIA auf der Basis des MCAA gemäss Kompetenzordnung und Gesetzgebungsverfahren hingegen der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Die Einhaltung des Gesetzgebungsverfahrens setzt im spezifischen Fall des AIA die rasche Aufnahme von Verhandlungen mit Partnerstaaten voraus, damit der AIA 2017 mit einer ausreichenden Anzahl Staaten eingeführt ist und die Verpflichtungen der Schweiz beim Global Forum eingehalten werden können.

5 Erläuterungen zu den Artikeln des Bundesbeschlusses

Der Bundesbeschluss, der Gegenstand dieser Vorlage ist, enthält folgende Bestimmungen:

Art. 1

Mit dieser Bestimmung ermächtigt die Bundesversammlung den Bundesrat, dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums des MCAA mitzuteilen, dass Kanada in die Liste derjenigen Staaten aufzunehmen sei, mit denen die Schweiz den AIA umsetzt (Abs. 1). Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrat zudem die Kompetenz das Datum festzulegen, ab dem konkret Informationen ausgetauscht werden (Abs. 2). Dieses Vorgehen entspricht demjenigen, das für die Inkraftsetzung von Bundesgesetzen Anwendung findet. Es trägt auch den Genehmigungsverfahren für das Amtshilfeübereinkommen, das MCAA, das AIAG und die vorliegende Vorlage Rechnung.

Art. 2

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

Sollte Artikel 39 AIAG vor der Schlussabstimmung zu diesem Bundesbeschluss in Kraft treten, wird er auf diesen anwendbar sein. Nach Artikel 39 AIAG genehmigt die Bundesversammlung die Aufnahme eines Staates in die Liste der OECD nach Abschnitt 7 Absatz 1 Buchstabe f MCAA mit einfachem Bundesbeschluss, der nicht dem fakultativen Referendum unterstellt ist.

6 Finanzielle Auswirkungen

Der Hauptnutzen aus der Einführung des AIA mit Kanada besteht darin, die Glaubwürdigkeit und Integrität des Schweizer Finanzplatzes international zu stärken, die Rechts- und Planungssicherheit und den Marktzutritt für international tätige Schweizer Finanzdienstleister zu verbessern. So kann die Unterzeichnung der gemeinsamen Erklärung im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft zur Aufnahme von Gesprächen über den Marktzutritt führen (vgl. Ziff. 4.5).

Bei der Einführung des AIA mit Kanada gilt es zu berücksichtigen, dass bei den betroffenen Finanzinstituten vor allem Zusatzkosten während der Einführungsphase entstehen. Langfristig wird davon ausgegangen, dass aufgrund von Standardisierungen – so werden beispielsweise periodisch dieselben Daten ausgetauscht – sowohl die wiederkehrenden Kosten als auch die Fixkosten für Schweizer Finanzinstitute begrenzt sind. Generell ist das Risiko nicht auszuschliessen, dass die von Schweizer Finanzinstituten verwalteten Vermögen ausländischer Kunden im Zuge der steuerlichen Regularisierung tendenziell abnehmen. Der Abfluss von Kundengeldern durch die Einführung des AIA dürfte sich aber in Grenzen halten, da der Prozess der Bereinigung von steuerlich nicht deklarierten Vermögen bereits seit einigen Jahren läuft und anzunehmen ist, dass die entsprechenden Erwartungen gebildet sind. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass aufgrund des Offenlegungsprogramms die Entwicklung im Bereich der unregularisierten Vermögensbestände in Kanada weit vorangeschritten ist (vgl. Ziff. 4.3).

Die Einführung des AIA mit Kanada stellt für die Schweizer Anbieter keinen Wettbewerbsnachteil dar, da sich die wichtigsten konkurrierenden Finanzplätze zur Übernahme des AIA-Standards verpflichtet haben. Wichtige Wettbewerbsfaktoren der Schweiz, wie die politische Stabilität, die starke und stabile Währung, aber auch das Humankapital und die Infrastruktur, fallen somit in Zukunft stärker ins Gewicht, was sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes auswirken kann.

Die Umsetzung des AIA-Standards wird zu einem erhöhten finanziellen Aufwand bei den eidgenössischen und den kantonalen Steuerbehörden führen.

Bei den steuerlichen Auswirkungen ist zu unterscheiden zwischen den Auswirkungen der Meldungen der Schweiz zugunsten der ausländischen Steuerbehörden und den Meldungen, die der schweizerische Fiskus basierend auf der reziproken Wirkung von den Partnerstaaten erhalten wird.

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

sollten. Aufgrund des faktischen Zwangs zur Offenlegung (Regularisierung) bisher unversteuerter 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.

Umgekehrt beinhaltet das reziproke Element des AIA ein Potenzial für Mehreinnahmen für Bund und Kantone aus bisher unversteuerten Vermögen von in der Schweiz steuerpflichtigen Personen bei ausländischen Zahlstellen. Diese können sich aus Meldungen aus dem Ausland oder (straffreien) Selbstanzeigen der Steuerpflichtigen ergeben.

Im Übrigen wird auf die Botschaft vom 5. Juni 2015 zum MCAA und dem AIAG verwiesen.¹³

7 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Botschaft zur Legislaturplanung 2015–2019 wurde zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht verabschiedet. Die Vorlage entspricht jedoch der vom Bundesrat am 8. Mai 2015 verabschiedeten Leitlinie 1 «Die Schweiz sichert ihren Wohlstand nachhaltig» und insbesondere dem Ziel 2 «Die Schweiz sorgt für bestmögliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen im Inland und unterstützt so ihre Wettbewerbsfähigkeit».

8 Rechtliche Aspekte

8.1 Verfassungsmässigkeit

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

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

8.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage steht mit dem OECD-Standard für den AIA im Einklang. Der AIA mit Kanada erfolgt gestützt auf das MCAA, das ein standardkonformes Instrument zur Einführung des AIA darstellt.

Das DBA Schweiz-Kanada wird durch die Einführung des AIA nicht berührt. Die Schweiz und Kanada können künftig weiterhin Informationen auf Ersuchen auf der Basis des DBA austauschen; der AIA über Finanzkonten stützt sich hingegen auf das Amtshilfeübereinkommen, das MCAA und die bilaterale Aktivierung gemäss dem vorliegenden Bericht. Beide Formen des Informationsaustausches ergänzen einander.

Weitere internationale Verpflichtungen werden durch die Vorlage nicht tangiert.

8.3 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV haben Erlasse, die keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten, in der Form des Bundesbeschlusses zu ergehen. Da der Erlass, der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums des MCAA die Liste der Staaten nach Abschnitt 7

¹³ BBI 2015 5437, S. 5516 ff.

Absatz 2.2 MCAA mitzuteilen, keine rechtsetzenden Bestimmungen enthält, ist er der Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses zu unterbreiten. Der Mechanismus der bilateralen Aktivierung ist per se kein Staatsvertrag nach Artikel 141 BV; er wirkt sich aber ähnlich aus, weshalb der vorliegende Bundesbeschluss in Anwendung von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 2 des Bundesbeschlusses).

Anhang: Gemeinsame Erklärung mit Kanada

Der Schweizerische Bundesrat

und

die Regierung von Kanada,

eingedenk der guten bilateralen Beziehungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Kanada,

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

sind wie folgt übereingekommen:

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

Dies unter dem Vorbehalt, dass

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

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

3. Beide Staaten informieren einander regelmässig über den Stand der Umsetzung des von der OECD entwickelten Gemeinsamen Meldestandards in ihrem innerstaatlichen Recht.

4. Beide Staaten bestätigen, dass im jeweiligen Staat angemessene Regelungen zur freiwilligen Offenlegung bestehen, die einen reibungslosen Übergang zum System des automatischen Informationsaustauschs ermöglichen.

5. Beide Staaten anerkennen die Bedeutung der Stärkung ihrer Zusammenarbeit im Bereich der Finanzdienstleistungen durch:

- (a) die Weiterführung der grenzüberschreitenden Erbringung von Finanzdienstleistungen und die Beibehaltung des zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieser Erklärung bestehenden Zutritts im Einklang mit Abkommen, denen beide Staaten angehören. Beide Staaten sind sich einig, bei einer Änderung des bestehenden Zutritts auf Verlangen Gespräche aufzunehmen;
- (b) die Aufnahme von Gesprächen im Hinblick auf weitere Vereinfachungen und die Verbesserung der Erbringung von Finanzdienstleistungen zwischen den beiden Staaten.

Am 4. Februar 2016 im Doppel in Ottawa unterzeichnet, in englischer und französischer Sprache, wobei beide Versionen gleichwertig sind

Für den Schweizerischen Bundesrat:

Für die Regierung von Kanada: