



13. Oktober 2017

Erläuternder Bericht zu den bilateralen Abkommen zur Einführung des automati- schen Informationsaustauschs über Fi- nanzkonten mit Singapur und Hongkong ab 2018/2019

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Umsetzung des AIA-Standards durch die Schweiz.....	5
1.2	Einführung des AIA mit Singapur und Hongkong.....	6
1.3	Neueste Entwicklungen und deren Folgen auf die künftige Umsetzung des AIA mit Singapur und Hongkong	7
1.4	Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen	7
2	Umsetzung des AIA in Singapur	8
2.1	Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen in Singapur	8
2.2	Vertraulichkeit und Datensicherheit in Singapur	8
2.3	Regularisierung der Vergangenheit in Singapur	9
2.4	Marktzutritt	9
3	Umsetzung des AIA in Hongkong	10
3.1	Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen in Hongkong	10
3.2	Vertraulichkeit und Datensicherheit in Hongkong	10
3.3	Regularisierung der Vergangenheit in Hongkong	11
3.4	Marktzutritt	11
4	Würdigung	12
5	Erläuterungen zu den AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong	12
5.1	Vorbemerkungen	12
5.2	Erläuterungen zur Präambel der Abkommen	12
5.3	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der AIA-Abkommen	13
5.4	Erläuterungen zur Vereinbarten Niederschrift mit Singapur.....	17
6	Auswirkungen der AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong	18
6.1	Auswirkungen auf den Bund.....	18
6.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	18
6.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	18
6.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Umwelt	19
7	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	19
8	Rechtliche Aspekte	19
8.1	Verfassungsmässigkeit.....	19
8.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	19
8.3	Referendum	20
8.4	Erlassform.....	20
8.5	Vorzeitige Anwendung der Abkommen	20

Übersicht

Seit dem 1. Januar 2017 setzt die Schweiz den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA) mit 38 Staaten und Territorien um. Ein erster Austausch der zu meldenden Kontoinformationen wird im Jahr 2018 erfolgen. Am 16. Juni 2017 hat der Bundesrat die Botschaft über die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit weiteren 41 Partnerstaaten verabschiedet, mit denen der AIA ab dem Jahr 2018 mit einem ersten Austausch im Jahr 2019 eingeführt werden soll. Mit der vorliegenden Vorlage soll das Schweizer Netz von AIA-Partnerstaaten zudem auf die asiatischen Konkurrenzfinanzplätze Singapur und Hongkong ausgeweitet werden.

Ausgangslage

Die Umsetzung des AIA mit Singapur und Hongkong bedarf zum heutigen Zeitpunkt einer anderen rechtlichen Ausgestaltung als dies bei den oben erwähnten 41 Staaten und Territorien der Fall ist. Grund dafür ist, dass Singapur die AIA-Vereinbarung erst vor kurzem, nämlich am 21. Juni 2017, unterzeichnet hat. Da das Übereinkommen des Europarates und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen) bereits in Kraft gesetzt wurde, verfügt Singapur nunmehr über die rechtlichen Grundlagen für die Einführung des AIA auf dem multilateralen Weg. Aufgrund ihrer internen Genehmigungsverfahren ist es der Schweiz jedoch nicht mehr möglich, Singapur in die Liste der AIA-Partnerstaaten nach der AIA-Vereinbarung ab 2018/2019 aufzunehmen. Der AIA mit Singapur muss demnach mittels eines spezifischen bilateralen Staatsvertrages eingeführt werden. Dasselbe gilt für Hongkong, das im heutigen Zeitpunkt weder das Amtshilfeübereinkommen noch die AIA-Vereinbarung unterzeichnet hat, den multilateralen Weg jedoch als mögliche Option für die Zukunft in Erwägung zieht.

Mit Singapur soll der AIA gestützt auf das Amtshilfeübereinkommen eingeführt werden. Nach Artikel 6 des Amtshilfeübereinkommens können zwei oder mehrere Vertragsparteien vereinbaren, Informationen über Finanzkonten auf automatischer Basis auszutauschen. Das bilaterale Abkommen mit Singapur stellt eine solche Vereinbarung dar.

Obwohl die Grundsätze für den Informationsaustausch in Artikel 25 des bestehenden Abkommens zwischen der Schweiz und Hongkong zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern und Einkommen geregelt sind, ist diese Bestimmung keine genügende Rechtsgrundlage für die verbindliche Einführung des AIA mit Hongkong, sodass es hierfür einer eigenständigen staatsvertraglichen Rechtsgrundlage in Form eines spezifischen AIA-Abkommens bedarf. Beide Abkommen bedürfen der Genehmigung durch das Parlament und unterstehen dem fakultativen Referendum.

Singapur und Hongkong erfüllen die Anforderungen der OECD bezüglich der Vertraulichkeit und der Datensicherheit im Steuerbereich. Den datenschutzrechtlichen Aspekten wird mit separaten Notifikationen Rechnung getragen. Ferner stellen sowohl Singapur wie auch Hongkong ihren Steuerpflichtigen angemessene Möglichkeiten zur Regularisierung von nicht deklarierten Vermögenswerten zur Verfügung. Singapur verfügt über ein spezifisches Programm, welches im Falle einer freiwilligen Offenlegung auf Strafsteuern und strafrechtliche Sanktionen verzichtet. Hongkong hat kein spezifisches Programm, senkt aber die Bussen bei einer freiwilligen und vollständigen Offenlegung substantiell.

Inhalt der Vorlage

Inhaltlich übernehmen beide Abkommen den internationalen AIA-Standard. Sie sind daher in weiten Teilen identisch. Dennoch bestehen punktuelle Unterschiede. Hongkong ist kein Staat, sondern eine Sonderverwaltungszone, weshalb das Abkommen – wie das Doppelbesteuerungsabkommen – auf Regierungsebene Hong Kongs abgeschlossen werden musste. Weiter wird Hongkong, anders als Singapur, der Schweiz ebenfalls seine einzuhaltenden Datenschutzbestimmungen mitteilen. Die Schweiz teilt sowohl Singapur wie auch Hongkong ihre Datenschutzbestimmungen mit, die vom Partnerstaat eingehalten werden müssen. Im Falle Singapurs wurde dies bereits anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens gemacht, im Falle Hongkongs wird die Notifikation zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Zusätzlich zum AIA-Abkommen mit Singapur wurde eine gemeinsame Absichtserklärung zum Marktzugang für Finanzdienstleister unterzeichnet. Im Falle Hongkongs wurde auf eine solche Erklärung verzichtet, da dieses Anliegen bereits im Rahmen von bestehenden Abkommen verfolgt werden kann.

Die AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong sollen zur gleichen Zeit in Kraft treten wie der AIA mit den nächsten 41 Partnerstaaten nach der AIA-Vereinbarung, also 2018/2019. Da die parlamentarischen Genehmigungsverfahren bis zum 1. Januar 2018 nicht vollständig durchgeführt sein werden, müssen die AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong ab diesem Zeitpunkt gemäss Artikel 7b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vorläufig zur Anwendung gelangen. Die zuständigen Kommissionen des Parlaments haben die vorläufige Anwendung der Abkommen im Juni 2017 gutgeheissen.

1 Ausgangslage

1.1 Umsetzung des AIA-Standards durch die Schweiz

Die intensivierten Bemühungen zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerumgehung haben auf internationaler Ebene dazu geführt, dass sich der globale Standard für den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA-Standard¹) etabliert hat. Bis dato haben sich 102 Mitgliedstaaten des Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke (Global Forum). darunter auch die Schweiz. verpflichtet, den AIA-Standard bis spätestens 2017/2018 umzusetzen.

Mit dem Übereinkommen des Europarates und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen²), der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (*Multilateral Competent Authority Agreement*, MCAA oder AIA-Vereinbarung³), dem Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten in Steuersachen (AIAG⁴) sowie der vollziehenden Verordnung über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIAV⁵), die alle am 1. Januar 2017 in Kraft getreten sind, verfügt die Schweiz über die rechtlichen Grundlagen für den AIA, ohne jedoch die Partnerstaaten zu bestimmen, mit denen er eingeführt werden soll. Die Einführung des AIA geschieht entweder durch die bilaterale Aktivierung mit dem Partnerstaat nach Massgabe der AIA-Vereinbarung oder durch den Abschluss eines spezifischen bilateralen AIA-Abkommens.

Gestützt auf die Mandate des Bundesrates vom 8. Oktober 2014 wurden mit diversen Staaten Verhandlungen über die Einführung des AIA geführt. Als vorläufiges Ergebnis dieser Verhandlungen setzt die Schweiz den AIA seit dem 1. Januar 2017 mit insgesamt 38 Staaten und Territorien um.

Mit Australien, Norwegen, Island, Kanada, Japan und Südkorea sowie mit den Territorien Guernsey, Jersey und der Insel Man setzt die Schweiz den AIA seit dem 1. Januar 2017 auf der Grundlage der AIA-Vereinbarung um. Die Finanzinstitute der Schweiz und all jener dieser Staaten und Territorien sammeln seit diesem Jahr Kontodaten von Personen, die in der Schweiz bzw. diesen Partnerstaaten steuerlich ansässig sind, und werden diese Daten im darauffolgenden Jahr erstmals gegenseitig austauschen.

Mit den 28 EU-Mitgliedstaaten und Gibraltar wird der AIA nicht über die AIA-Vereinbarung aktiviert. Der AIA wird hingegen auf der Grundlage des Änderungsprotokolls 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, umgesetzt. Die staatsvertragliche Rechtsgrundlage für die Einführung des AIA mit der EU ist seit dem 1. Januar 2017 in Kraft⁶. Die Schweiz und die EU-Mitgliedstaaten (einschliesslich Gibraltar) sammeln seit diesem Jahr Kontoinformationen von Personen, die in der Schweiz bzw. diesen Staaten und Territorien steuerlich ansässig sind, und werden diese Daten im darauffolgenden Jahr ebenfalls erstmals gegenseitig austauschen.

Die Verhandlungen mit den USA in Bezug auf den Wechsel vom FATCA Modell 2 (nichtreziproker Informationsaustausch) auf das FATCA Modell 1 (reziproker automatischer Informationsaustausch) wurden aufgenommen.⁷

¹ Für die Einzelheiten zur Entwicklung und zu den Modalitäten des globalen AIA-Standards der OECD sei auf die Botschaften zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen und zu seiner Umsetzung (Änderung des Steueramtshilfegesetzes), BBl **2015** 5585, sowie auf die Botschaft zur Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und zu ihrer Umsetzung (Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen), BBl **2015** 5437, verwiesen.

² SR **0.652.1**

³ SR **0.653.1**

⁴ SR **653.1**

⁵ SR **653.11**

⁶ SR **0.641.926.81**

⁷ Die USA setzen den AIA auf der Grundlage ihres eigenen Regelwerks um (*Foreign Account Tax Compliance Act*) und schliessen zu diesem Zweck mit den Partnerstaaten sog. *Intergovernmental Agreements* (IGA), auf

Damit die Schweiz die Risiken für den Schweizer Finanzplatz minimieren und ihre 2014 eingegangenen Verpflichtungen zur Umsetzung der internationalen Standards im Bereich der Steuertransparenz erfüllen kann, muss sie ihr Netzwerk von AIA-Partnerstaaten zügig ausbauen. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat am 16. Juni 2017 die Botschaft über die Einführung des AIA mit insgesamt 41 Partnerstaaten ab 2018/2019 verabschiedet. Die Bundesversammlung soll in der Herbst- und Wintersession 2017 über die Einführung des AIA mit diesen Staaten und Territorien entscheiden⁸.

1.2 Einführung des AIA mit Singapur und Hongkong

Für den schweizerischen Finanzsektor ist die Schaffung eines globalen *Level Playing Field* mit gleichen Wettbewerbsbedingungen entscheidend, weshalb die Einführung des AIA mit Konkurrenzfinanzplätzen als vorrangig gilt. Singapur und Hongkong sind zwei der weltweit führenden Finanzplätze, die beachtliche Anstrengungen zur standardkonformen Umsetzung des AIA unternahmen und sich dadurch im internationalen Wettbewerb erfolgreich positionieren. Es ist für die Schweiz wichtig, diese Finanzplätze möglichst rasch in das Netzwerk ihrer Partnerstaaten aufzunehmen und den AIA mit diesen beiden Staaten ab 2018/2019 umzusetzen. Mit dem Vorschlag, den AIA mit Singapur und Hongkong umzusetzen, steht die Vorlage zudem in Einklang mit der Strategie des Bundesrates, welche darauf abzielt, die internationalen Standards im Bereich des Steuerrechts umzusetzen, um so das Ansehen und die Integrität des Schweizer Finanzplatzes sowie dessen Wettbewerbsfähigkeit auf internationaler Ebene zu stärken.

Singapur und Hongkong haben sich zu Beginn zur Umsetzung des AIA für den bilateralen Weg entschieden. Beide Staaten haben deshalb bilaterale AIA-Abkommen abgeschlossen (vgl. Kapitel 3.1 und 4.1). Auch zwischen der Schweiz und Singapur bzw. Hongkong soll der AIA mittels eines bilateralen völkerrechtlichen Vertrages eingeführt werden. Ein solcher Staatsvertrag kann sich auf das Amtshilfeübereinkommen oder auf ein Doppelbesteuerungsabkommen stützen, welche die Grundlagen für den Informationsaustausch enthalten. Falls im bilateralen Verhältnis keine solchen Grundlagen bestehen, können schliesslich auch Abkommen *sui generis* abgeschlossen werden. Diese enthalten dann sowohl die Rechtsgrundlagen für den Informationsaustausch im Allgemeinen als auch für den AIA im Besonderen. Dies ist beispielsweise der Fall des Abkommens mit der EU. In der Schweiz bedürfen derartige völkerrechtliche Verträge der Genehmigung durch das Parlament und unterstehen dem fakultativen Referendum.

Mit Singapur soll der AIA gestützt auf das Amtshilfeübereinkommen eingeführt werden, das für Singapur seit 2016 in Kraft ist. Nach Artikel 6 des Amtshilfeübereinkommens können zwei oder mehrere Vertragsparteien vereinbaren, Informationen auf automatischer Basis auszutauschen. Dazu bedarf es aber einer zusätzlichen Vereinbarung. Die AIA-Vereinbarung ist die bisher einzige multilaterale Vereinbarung, die sich auf diese Bestimmung stützt. Das Abkommen mit Singapur ergibt sich ebenfalls aus Artikel 6 des Amtshilfeübereinkommens und stützt sich auf das von der OECD ausgearbeitete bilaterale Musterabkommen zum AIA.

Hongkong hat die AIA-Vereinbarung nicht unterzeichnet bzw. China hat die Anwendbarkeit des Amtshilfeübereinkommens noch nicht auf Hongkong ausgeweitet, sodass die Umsetzung des AIA derzeit nicht auf der Grundlage der multilateralen Übereinkommen erfolgen kann. Artikel 25 des bestehenden Abkommens zwischen der Schweiz und Hongkong zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern und Einkommen (DBA Schweiz – Hongkong⁹) regelt zwar wichtige Grundsätze für den Informationsaustausch (Geheimhaltungsprinzip, Spezialitätsprinzip, *ordre public*-Vorbehalt), stellt aber keine genügende Rechtsgrundlage für die verbindliche Einführung des AIA mit Hongkong dar, da anlässlich der Unterzeichnung des DBA festgehalten wurde, dass Einvernehmen darüber bestehe, dass Artikel 25 die Vertragsparteien nicht dazu verpflichtet, Informationen auf automatischer oder spontaner Basis auszutauschen. Es steht den Vertragsparteien jedoch frei, darüber hinaus eine Vereinbarung zu

deren Grundlage der Datenaustausch entweder reziprok (Modell 1A) oder nichtreziprok (Modell 1B: Kontoinformationen werden von der ausländischen Steuerbehörde an die US-Steuerbehörde übermittelt; Modell 2: Kontoinformationen werden von den ausländischen Finanzinstituten direkt an die US-Steuerbehörde übermittelt).

⁸ Weiteres zur Auswahl dieser Partnerstaaten vgl. Botschaft des Bundesrats vom 16. Juni 2017 über die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten ab 2018/2019 mit 41 Partnerstaaten.

⁹ SR 0.672.941.61

treffen, welche den automatischen Informationsaustausch vorsieht. Aus diesen Gründen muss der AIA mit Hongkong auf der Grundlage eines spezifischen bilateralen AIA-Abkommens vereinbart und durchgeführt werden.

Damit die Schweiz das *Level Playing Field* respektiert, muss gewährleistet sein, dass die Abkommen mit Singapur und Hongkong zur gleichen Zeit angewendet werden können wie die nächsten AIA-Aktivierungen unter der AIA-Vereinbarung. Geplant sind eine Anwendung auf den 1. Januar 2018 und ein erster Datenaustausch im Jahr 2019. Da die Genehmigungsverfahren zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig durchgeführt sein werden, können die AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong unmöglich auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt werden, es sei denn, beide Abkommen würden vorläufig angewendet. Nachdem sich die beiden Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Nationalrats und des Ständerats für eine vorläufige Anwendung der beiden Abkommen ausgesprochen haben, hat der Bundesrat die vorläufige Anwendung der Abkommen beschlossen. Die beiden Abkommen werden somit ab dem 1. Januar 2018 vorläufig angewandt (vgl. Kapitel 8.5).

1.3 Neueste Entwicklungen und deren Folgen auf die künftige Umsetzung des AIA mit Singapur und Hongkong

Die Rahmenbedingungen ändern sich rasch. In den letzten Monaten änderte Singapur seine Strategie, den AIA ausschliesslich auf dem bilateralen Weg umzusetzen und unterzeichnete am 21. Juni 2017 die AIA-Vereinbarung. Singapur wird dadurch den AIA künftig auch auf dieser multilateralen Grundlage umsetzen können. Hongkong zieht nun ebenfalls in Betracht, den AIA multilateral einzuführen. Hongkong hat am 16. Juni 2017 bekannt gegeben, dass die Anwendung des Amtshilfeübereinkommens von China auf das Gebiet von Hongkong ausgeweitet werden soll¹⁰. Dennoch soll der AIA mit Singapur und mit Hongkong über die zwei bilateralen Abkommen umgesetzt werden, welche die Schweiz in den letzten Monaten verhandelt hat. Grund dafür ist, dass mit diesem Vorgehen der AIA mit Singapur und Hongkong bereits im Jahr 2018/2019 umgesetzt werden kann, was über die AIA-Vereinbarung aufgrund des schweizerischen parlamentarischen Genehmigungsverfahrens nicht mehr möglich wäre.

1.4 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen

Die Verhandlungen über das AIA-Abkommen mit Singapur fanden am Rande von Treffen des Global Forums sowie im Rahmen von Mailkorrespondenzen und Telefonkonferenzen zwischen den Vertretern der Steuerbehörde Singapurs (*Inland Revenue Authority of Singapore*; IRAS) und dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) statt. Ausserdem wurden anlässlich eines Arbeitsbesuchs des Staatssekretärs für internationale Finanzfragen in Singapur im Juli 2016 Gespräche geführt. Nebst Fragen zum AIA (Vertraulichkeit, Datensicherheit, Datenschutz, Vergangeheitsregularisierung) wurde auch der Markzugang thematisiert. Insgesamt dauerten die Verhandlungen mit Singapur von Februar 2016 bis Januar 2017. Singapur und die Schweiz haben das AIA-Abkommen am 17. Juli 2017 in Genf unterzeichnet.

Die Verhandlungen über das AIA-Abkommen mit Hongkong fanden ebenfalls am Rande von Treffen des Global Forum sowie im Rahmen von Mailkorrespondenzen und Telefonkonferenzen zwischen den Vertretern der Steuerbehörde Hongkongs (*Inland Revenue Department*; IRD) und dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) statt. Das Thema des AIA-Abkommens wurde auch im Rahmen des Besuchs des Vorstehers des EFD in Hongkong vom 19. April 2017 besprochen. Nebst Fragen zum AIA (Vertraulichkeit, Datensicherheit, Datenschutz, Vergangenheitsregularisierung) wurde auch der Markzugang thematisiert. Insgesamt dauerten die Verhandlungen mit Hongkong von Juli 2016 bis Juni 2017. Hongkong und die Schweiz haben das AIA-Abkommen am 2017 unterzeichnet.

¹⁰ www.ird.gov.hk/eng/ > Publications and Press Release > Press Release > Hong Kong signs agreement with Indonesia on automatic exchange of financial account information in tax matters, Date 16.06.2017.

2 Umsetzung des AIA in Singapur

2.1 Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen in Singapur

Singapur hat im Hinblick auf die Einführung des AIA verschiedene Schritte zur Umsetzung des AIA-Standards der OECD unternommen. Dabei hat Singapur sein Vorgehen auf jenes seiner direkten Finanzkonkurrenzplätze der Vereinigten Arabischen Emirate, Hongkong, Luxemburg und der Schweiz abgestimmt. Gegenüber dem Global Forum hat sich Singapur zur Einführung des AIA im Jahr 2017 und einem ersten Datenaustausch im Jahr 2018 verpflichtet. Das Amtshilfeübereinkommen wurde am 29. Mai 2013 unterzeichnet und ist für Singapur seit dem 1. Mai 2016 in Kraft. Die erforderliche nationale Umsetzungsgesetzgebung ist in Singapur am 1. Januar 2017 in Kraft getreten (*The Income Tax [International Compliance Agreements] [Common Reporting Standard] Regulation 2016* [„Regulations“]).¹¹ Die Finanzinstitute in Singapur sammeln seit dem 1. Januar 2017 Kontoinformationen von allen im Ausland steuerlich ansässigen Personen. Anfänglich optierte Singapur für den bilateralen Weg. Bis dato hat Singapur mit 23 Staaten und Territorien bilaterale AIA-Abkommen abgeschlossen (Australien, Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Guernsey, Island, Irland, Italien, Japan, Kanada, Südkorea, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Südafrika, Spanien, Vereinigtes Königreich). Am 21. Juni 2017 hat Singapur die AIA-Vereinbarung unterzeichnet.

2.2 Vertraulichkeit und Datensicherheit in Singapur

Die rechtlichen, administrativen und technischen Rahmenbedingungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit in Singapur wurden vom Expertenpanel des Global Forum als zufriedenstellend beurteilt. Die Schweiz hat zu den Ergebnissen dieser Evaluation Stellung genommen und erachtet sie als angemessen.

Singapur hat mit den USA am 9. Dezember 2014 ein FATCA-Model 1B-IGA (nichtreziproker Informationsaustausch) unterzeichnet, welches am 28. März 2015 in Kraft getreten ist. Der IRS hat bisher keine Prüfung der Vertraulichkeit und Datensicherheit für Singapur vorgenommen, da unter dem FATCA-IGA nach dem Modell 1B kein gegenseitiger Austausch von Steuerdaten vorgesehen ist.

Das Global Forum hat im Rahmen der Überprüfung des Informationsaustauschs auf Ersuchen das Vertraulichkeitsniveau im Steuerbereich in Singapur im November 2013 als standardkonform («*compliant*») bewertet. Fast alle Doppelbesteuerungs- und Steuerinformationsabkommen, welche Singapur vereinbart hat, enthalten eine Vertraulichkeitsklausel, die jener des Musterabkommens der OECD entspricht. Ergänzend zu diesen Klauseln enthält der *Income Tax Act* (section 6 und 105J)¹² strenge Vertraulichkeitsbestimmungen für Mitarbeitende der *Inland Revenue Authority of Singapore* (IRAS). Periodisch führt die *Internal Audit Division* interne Kontrollen über die Einhaltung dieser Normen durch. Verstösse werden sehr streng geahndet.

Was die Rechte von Personen angeht, deren Daten bearbeitet werden, lässt die Prüfung des EFD den Schluss zu, dass Singapur für den AIA über eine ausreichende Gesetzgebung verfügt. Die Gesetzgebung besteht aus einem 2013/2014 erlassenen Gesetz, dem *Personal Data Protection Act (PDPA)*.¹³ Dieses Gesetz, das für den Datenschutz in Asien als wegweisend bezeichnet wird, enthält fundamentale datenschutzrechtliche Prinzipien (Zustimmung der Betroffenen zur Datenbearbeitung, Zweckbeschränkung der Datensammlungen, Anzeigepflicht, Anspruch auf Richtigkeit der Daten, Schutzvorrichtungen für Datensammlungen, Aufbewahrungsbeschränkungen, Anspruch auf Zugang und Korrekturen durch die betroffenen Personen, Beschränkungen bei der Weitergabe von Daten, Transparenz) und räumt den Personen, deren Daten bearbeitet werden, weitgehende Rechte ein, so insbesondere das Recht auf Zugang und Berichtigung der eigenen Daten. Eine Weitergabe der Daten bedarf grundsätzlich der Zustimmung der betroffenen Personen. Zu diesen Rechten gibt es jedoch Ausnahmen (bspw. bei Strafverfahren oder in Notsituationen). Die grenzüberschreitende Weitergabe von Daten ist nur statthaft, wenn der Empfänger dieser Daten die gleichen Schutzvorkehrungen garantiert wie jene des PDPA.

¹¹ Der Erlass ist unter folgender Seite abrufbar: <https://www.iras.gov.sg/IRASHome/CRS/>.

¹² Der ITA ist unter folgender Seite abrufbar: <http://statutes.agc.gov.sg>

¹³ Der PDPA ist unter folgender Seite abrufbar: <https://www.pdpc.gov.sg/legislation-and-guidelines/overview>.

Schliesslich wird das Abkommen mit Singapur mit einer spezifischen Notifikation der von der Schweiz verlangten Anforderungen im Bereich des Datenschutzes ergänzt (vgl. die Erläuterungen in Kapitel 5.4).

2.3 Regularisierung der Vergangenheit in Singapur

Das zeitlich unbefristete „*Voluntary Disclosure Programme*“ (VDP)¹⁴ der *Inland Revenue Authority of Singapore* (IRAS) zielt darauf ab, Steuerpflichtige, deren Steuererklärung fehlerhaft ist, zur zeitnahen freiwilligen Korrektur zu veranlassen. Das VDP der IRAS ist auf Einkommenssteuern (*Income Tax*), Mehrwertsteuern (*Goods and Services Tax*), Verrechnungssteuern (*Withholding Tax*) und Stempelsteuern (*Stamp Duty*) gleichermaßen anwendbar. Voraussetzung ist, dass die nachträgliche Offenlegung von steuerlich relevanten Sachverhalten rechtzeitig, korrekt, vollständig und freiwillig erfolgt. Die Offenlegung gilt als rechtzeitig und freiwillig vorgenommen, wenn sie vor einer Beanstandung oder einer Prüfung durch die IRAS eingeleitet wird. Ferner wird vorausgesetzt, dass der Steuerpflichtige im Hinblick auf die Korrektur der fehlerhaften Erklärung vollumfänglich mit der IRAS kooperiert und die ausstehenden Steuern sowie allfällige Bussen bedingungslos zahlt oder eine entsprechende Zahlungsvereinbarung mit der IRAS trifft. Nur wenn die qualifizierten Voraussetzungen für die Teilnahme am VDP ausnahmslos gegeben sind, kommt der fehlbare Steuerpflichtige in den Genuss einer straffreien Regularisierung bzw. von reduzierten Strafsteuern:

- Erfolgt die freiwillige Offenlegung innerhalb der Frist von einem Jahr seit der Einreichungsfrist der Steuererklärung, werden keine Strafen ausgesprochen.
- Erfolgt die Offenlegung nach Ablauf der Frist, aber unter Einhaltung der vorgenannten qualifizierten Bedingungen des VDP, werden die Strafsteuern auf eine „Flatrate“ von 5 Prozent des ausstehenden Steuerbetrages reduziert.
- Bei ausstehenden Stempelsteuern besteht keine Frist, aber die freiwillige Offenlegung berechtigt zu einer reduzierten Busse in der Höhe von 5 Prozent der ausstehenden Stempelsteuer auf einem Tagessatz.

Bei der nachträglichen freiwilligen Offenlegung von vorsätzlich begangenen Steuerhinterziehungen reduziert sich die Strafe beim Vorliegen der qualifizierten Bedingungen des VDP auf die Hälfte der fälligen Strafsteuer (200 statt 400 Prozent der unbezahlten Steuer) und es wird auf eine Strafverfolgung verzichtet (dies hätte ansonsten Freiheitsstrafen bis zu sieben Jahren und/oder Bussen von bis zu 50'000 SGD - ca. 35'000 Franken - zur Folge). Sofern die qualifizierenden Voraussetzungen für das VDP IRAS aber nicht gegeben sind, muss der fehlbare Steuerpflichtige mit einer Anklage wegen Steuerbetrugs rechnen.

2.4 Marktzutritt

Für den stark international orientierten Schweizer Finanzsektor besonders bedeutend sind das grenzüberschreitende Geschäft und die Wahrung des Zugangs zu den ausländischen Märkten. Das Verhandlungsmandat vom 8. Oktober 2014 umfasst auch das Ziel, bei den AIA-Verhandlungen die Frage des Marktzutritts einzubringen.

Gestützt auf die Erklärung über eine engere Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Singapur vom 8. Mai 2014 führen beide Staaten regelmässig einen Finanzdialog, bei welchem Entwicklungen auf den Finanzmärkten und in der Regulierung besprochen werden. Im Rahmen der Verhandlungen über die Einführung des AIA haben die Schweiz und Singapur bzw. die *Monetary Authority of Singapore* (MAS) über eine schliesslich am 17. Juli 2017 unterzeichnete gemeinsame Erklärung ihre Absicht bekräftigt, die gemeinsame Zusammenarbeit im Finanzbereich im Rahmen des bereits bestehenden Finanzdialogs weiter zu stärken. Beide Seiten bekräftigen dabei insbesondere die Bereitschaft, das zum heutigen Zeitpunkt bestehende Marktzugangsniveau zu gewährleisten und Möglichkeiten zur gegenseitigen Verbesserungen des Marktzugangs weiter zu prüfen. Im Rahmen dieses Finanzdialogs werden Fragen des Marktzutritts im Bereich der Finanzdienstleistungen, insbesondere allfällige Verbesserungsmöglichkeiten beim Marktzugang für Schweizer Finanzdienstleister, auch künftig thematisiert werden können.

¹⁴ Weitere Informationen zum Programm sind auf folgender Seite abrufbar: www.iras.gov.sg/irashome > e-Tax Guide on IRAS' Voluntary Disclosure Programme.

3 Umsetzung des AIA in Hongkong

3.1 Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen in Hongkong

Hongkong hat im Hinblick auf die Einführung des AIA verschiedene Schritte zur Umsetzung des AIA-Standards der OECD unternommen. Dabei hat Hongkong sein Vorgehen – wie Singapur – auf jenes seiner direkten Finanzkonkurrenzplätze abgestimmt. Gegenüber dem Global Forum hat sich Hongkong zur Einführung des AIA im Jahr 2017 und einem ersten Datenaustausch im Jahr 2018 verpflichtet. Hongkong hat zurzeit aber weder das Amtshilfeübereinkommen noch die AIA-Vereinbarung unterzeichnet. Hingegen hat Hongkong bereits mit 14 Staaten bzw. Territorien bilaterale AIA-Abkommen abgeschlossen (Belgien, Guernsey, Italien, Indonesien, Irland, Japan, Kanada, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Portugal, Südafrika, Südkorea und das Vereinigte Königreich). Die innerstaatliche Rechtsgrundlage (*Inland Revenue Amendment No.3 Ordinance 2016*) ist seit dem 30. Juni 2016 in Kraft. Am 21. März 2017 hat der *Executive Council* empfohlen und der *Chief Executive* den IRD beauftragt, diese Rechtsgrundlage zu ergänzen (*Bill 2017*). Ab dem 1. Juli 2017 wird in Hongkong der erweiterte Ansatz (*wider approach*) angewandt. Ab diesem Datum sind die Finanzinstitute in Hongkong verpflichtet, die Kontoinformationen von in 75 Staaten und Territorien steuerlich ansässigen Personen zu sammeln, auch wenn noch kein wirksames AIA-Abkommen vorliegt. Dadurch können grundsätzlich Steuerdaten über Perioden, die am 1. Juli 2017 beginnen, auf der Grundlage von bis im Sommer 2018 abgeschlossenen AIA-Abkommen ausgetauscht werden.

3.2 Vertraulichkeit und Datensicherheit in Hongkong

Die rechtlichen, administrativen und technischen Rahmenbedingungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit in Hongkong wurden vom Expertenpanel des Global Forum als zufriedenstellend beurteilt. Die Schweiz hat zu den Ergebnissen dieser Evaluation Stellung genommen und erachtet sie als angemessen.

Hongkong hat mit den USA am 13. November 2014 ein FATCA-Model 2-IGA (nicht-reziproker Informationsaustausch; Finanzinstitute übermitteln Kontoinformationen direkt an den IRS) unterzeichnet, welches am 6. Juli 2016 in Kraft getreten ist. Der IRS hat bisher keine Prüfung der Vertraulichkeit und Datensicherheit für Hongkong vorgenommen, da unter dem FATCA-IGA nach dem Modell 2 kein gegenseitiger Austausch von Steuerdaten vorgesehen ist.

Das Global Forum hat im Rahmen der Überprüfung des Informationsaustauschs auf Ersuchen das Vertraulichkeitsniveau im Steuerbereich in Hongkong im November 2013 als weitgehend standardkonform («*largely compliant*») bewertet. Fast alle Doppelbesteuerungs- und Steuerinformationsabkommen, welche Hongkong vereinbart hat, enthalten eine Vertraulichkeitsklausel, die jener des Musterabkommens der OECD entspricht. Diese Bestimmungen gelten als Teil des innerstaatlichen Rechts Hongkongs (*Inland Revenue Ordinance* (section 49)¹⁵. Ergänzend zu diesen Klauseln sind Mitarbeitende der *Inland Revenue Department* gemäss *Inland Revenue Ordinance* (section 4) verpflichtet, ausser bei der Ausübung der Tätigkeiten unter dieser Verordnung, alle Daten bezüglich steuerpflichtigen Personen, die ihm oder ihr bekannt werden, geheimzuhalten. Die Verletzung der Vertraulichkeit von solchen Daten durch Mitarbeitende des *Inland Revenue Department* kann mit bis zu HKD 50'000 (ca. 6200 Franken) bestraft werden.

Was die Rechte von Personen angeht, deren Daten bearbeitet werden, lässt die Prüfung des EFD den Schluss zu, dass Hongkong über eine für den AIA ausreichende Gesetzgebung verfügt. Die Gesetzgebung besteht aus der im Jahr 1996 erlassenen Verordnung, der *Personal Data (Privacy) Ordinance (Chapter 486)*¹⁶. Kern der Verordnung sind sechs fundamentale datenschutzrechtliche Prinzipien. Die Datensammlung muss rechtmässig und verhältnismässig sein und darf nur unter Benachrichtigung der betroffenen Personen geschehen. Daten müssen grundsätzlich korrekt sein und dürfen nicht länger als nötig aufbewahrt werden. Daten dürfen nur für den angegebenen Zweck verwendet werden. Gesammelte Daten müssen vor dem unautorisierten oder zufälligem Zugang bzw. dem Verlust geschützt werden. Die Öffentlichkeit muss über die Datensammlung und die Datenverwendung informiert werden.

¹⁵ Die *Inland Revenue Ordinance* ist unter folgender Seite abrufbar: <http://www.elegislation.gov.hk>

¹⁶ Die *Personal Data (Privacy) Ordinance* ist unter folgender Seite abrufbar: https://www.pcpd.org.hk/english/data_privacy_law/ordinance_at_a_glance/ordinance.html.

Schliesslich haben Personen, deren Daten bearbeitet werden, das Recht auf Zugang und Berichtigung der eigenen Daten.

Wie das Abkommen mit Singapur soll auch das Abkommen mit Hongkong mit einer Notifikation mit den von der Schweiz verlangten Anforderungen im Bereich des Datenschutzes ergänzt werden. Diese Notifikation hat einen ähnlichen Inhalt wie jene mit Singapur. Im Unterschied zur Lösung, die für Singapur gewählt wurde, verweist das Abkommen mit Hongkong jedoch nur auf diese Notifikation. Die Notifikation soll zu einem späteren Zeitpunkt separat eingereicht werden (vgl. Kapitel 3.2 *in fine*). In diesem Zusammenhang wird Hongkong seine Anforderungen, welche die Schweiz im Bereich des Datenschutzes einhalten muss, ebenfalls geltend machen.

3.3 Regularisierung der Vergangenheit in Hongkong

Hongkong hat kein spezifisches Programm zur Regularisierung unbesteuerter Vermögenswerte, senkt die Bussen aber bei einer freiwilligen und vollständigen Offenlegung substantiell. Wird die Deklaration von Lohn oder Vermögen unterlassen und wurde noch keine Untersuchung oder Geschäftsprüfung eingeleitet, betragen die Strafsteuern bei einer erstmaligen Nichtdeklaration 10 Prozent der unbezahlten Steuern. Beim zweiten bzw. dritten Mal innerhalb von fünf Jahren betragen die Strafsteuern 20 bzw. 35 Prozent der unbezahlten Steuern. Diese Steuersätze gelten nur für einfache und ungewollte Nichtdeklarationen und können in schweren Fällen bis 100 Prozent erhöht werden. Eine vollständige Offenlegung wird auch berücksichtigt, wenn die Untersuchung bereits begonnen hat, die steuerpflichtige Person aber kooperiert. In diesem Zusammenhang werden in Hongkong drei Kategorien von Nicht- bzw. Falschdeklaration unterschieden:

- (A) *Intentional disregard* (absichtliche Nichtdeklaration durch z.B. Fälschen von Dokumenten);
- (B) *Recklessness* (Sorglose Nichtdeklaration durch z.B. Nichtabrechnung von Verkäufen, aber auch Grobfahrlässigkeit);
- (C) *Failure to exercise reasonable care* (Nichtdeklaration durch Unterlassung angemessener Sorgfalt z.B. Nichtdeklaration einer einmaligen Provisionszahlung).

Im Falle einer vollständigen Offenlegung betragen die üblichen Strafsteuern für die Kategorie (A) 15 Prozent, die Kategorie (B) 10 Prozent und die Kategorie (C) 5 Prozent. Diese Prozentsätze sind jedoch nur Richtwerte und variieren je nach den konkreten Umständen. Es wird beispielsweise auch berücksichtigt, ob eine Person einen tiefen Bildungsstand hat. Ebenfalls berücksichtigt wird wie ausgeprägt der Wille zur Kooperation ist. Die Berücksichtigung solcher Faktoren darf aber höchstens zu einer Abweichung von 25 Prozent der Standardrate führen. Nur in Ausnahmefällen darf diese Schwelle überschritten werden.¹⁷

3.4 Marktzutritt

Für den stark international orientierten Schweizer Finanzsektor besonders bedeutend sind das grenzüberschreitende Geschäft und die Wahrung des Zugangs zu den ausländischen Märkten. Die Schweiz strebt deshalb im Dialog mit wichtigen Partnerländern die Schaffung optimaler Voraussetzungen an, was auch den Abschluss von Vereinbarungen über die Rahmenbedingungen für das grenzüberschreitende Geschäft beinhaltet, wo dies wünschbar und möglich ist.

Die Beziehungen mit Hongkong wurden über die letzten Jahre entsprechend vertieft, mit dem Ziel, die Zusammenarbeit und die Rahmenbedingungen für das grenzüberschreitende Geschäft zu stärken. So umfasst das am 1. Oktober 2012 in Kraft getretene Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Hongkong, China¹⁸ allgemeine Prinzipien über den Handel mit Finanzdienstleistungen. Am 2. Dezember 2016 haben die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) und die *Securities and Futures Commission of Hong Kong* (SFC) zudem eine Kooperationsvereinbarung unterzeichnet, die den gegenseitigen Marktzugang für Fondsanbieter fördert. Schweizer Verwalter können dadurch ab sofort in Hongkong an Publikumsanleger vertriebene kollektive Kapitalanlagen verwalten. Fondsverwalter aus Hongkong erhalten entsprechendes Gegenrecht. Anlässlich des Besuches des Departementsvorstehers des

¹⁷ Für weitere Informationen vgl. <http://www.ird.gov.hk/eng/pol/ppo.htm>.

¹⁸ SR 0.632.314.161

EFD in Hongkong am 19. April 2017 haben zudem beide Seiten bekräftigt, den gemeinsamen Austausch und Dialog in Finanzfragen zu stärken.

4 Würdigung

Seit dem 1. Januar 2017 setzt die Schweiz den AIA mit 38 Staaten und Territorien um. Am 16. Juni 2017 hat der Bundesrat die Botschaft zur Einführung des AIA mit 41 weiteren Partnerstaaten verabschiedet. Die beiden AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong ergänzen diese für 2018 vorgesehene Erweiterung des Netzwerks der AIA-Partnerstaaten der Schweiz. Da sowohl Singapur wie auch Hongkong zu den weltweit führenden Finanzplätzen gehören, ist deren Integration in das Netzwerk der AIA-Partner der Schweiz umso wichtiger. Für die Schaffung eines echten *Level Playing Field* ist es entscheidend, dass der AIA mit beiden Finanzplätzen rechtzeitig umgesetzt wird.

Singapur und Hongkong erfüllen zudem die Anforderungen der OECD bezüglich der Vertraulichkeit und der Datensicherheit im Steuerbereich. Ferner können die Regularisierungsmöglichkeiten in Singapur und Hongkong insgesamt als adäquat bezeichnet werden, um einen geordneten Übergang zum AIA sicherzustellen. Sowohl Singapur wie auch Hongkong stellen ihren Steuerpflichtigen angemessene Möglichkeiten zur Regularisierung von nicht deklarierten Vermögenswerten zur Verfügung. Schliesslich sind Singapur und Hongkong attraktive Finanzplätze, deren Märkte für schweizerische Finanzdienstleister als relevant gelten.

Die Einführung des AIA mit Singapur und Hongkong steht in Einklang mit der Strategie des Bundesrates, welche darauf abzielt, die internationalen Standards im Bereich des Steuerrechts umzusetzen, um damit das Ansehen und die Integrität des Schweizer Finanzplatzes sowie dessen Wettbewerbsfähigkeit auf internationaler Ebene zu stärken. Die jüngsten Entwicklungen rund um die OECD und das Global Forum zeigen, dass die Staaten und Territorien, die sich zur Anwendung des AIA-Standards verpflichtet haben, ihr Netzwerk von AIA-Partnerstaaten zügig ausbauen. Das gilt auch für Singapur und Hongkong, die dadurch dem zunehmenden Druck der G-20 und der EU auf die Finanzplätze entgehen. Die Erweiterungen der AIA-Netzwerke sorgen zudem für eine Nivellierung des Wettbewerbs unter den Finanzplätzen und verhindern so auch Konkurrenz Nachteile für den Schweizer Finanzplatz. Es liegt somit im Interesse der Schweiz, diese Finanzzentren in das globale AIA-Netz zu integrieren.

5 Erläuterungen zu den AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong

5.1 Vorbemerkungen

Die beiden Abkommen mit Singapur und Hongkong sind inhaltlich in weiten Teilen identisch. Die Bestimmungen werden deshalb jeweils für beide Abkommen erläutert. Unterschiede zwischen den beiden Abkommen werden an den betreffenden Stellen erläutert.

5.2 Erläuterungen zur Präambel der Abkommen

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

Im Abkommen mit Singapur wird für die Grundlage des AIA auf Artikel 6 des Amtshilfeübereinkommens verwiesen. Demgegenüber bildet das Abkommen mit Hongkong eine eigenständige staatsvertragliche Rechtsgrundlage für die Einführung des AIA, da in Artikel 25 des DBA Schweiz – Hongkong keine völkerrechtlich verbindliche Pflicht zur Einführung des AIA vorgesehen ist (vgl. Kapitel 1.2).

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.

In der Präambel ist ferner festgehalten, dass das Recht der Vertragsparteien von Zeit zu Zeit geändert werden soll, um Aktualisierungen am gemeinsamen Meldestandard Rechnung zu tragen. Nach der Vornahme dieser Änderungen durch eine Vertragspartei soll für diese Vertragspartei die jeweils aktuellste Fassung des Meldestandards gelten, was im Abkommen mit Hongkong explizit erwähnt wird. Im Abkommen mit Singapur findet sich der Verweis in der Definition (vgl. Erläuterungen zu Abschnitt 1 Bst. p in Kapitel 5.3). Die OECD ist die zuständige Instanz, Anpassungen am gemeinsamen Meldestandard zu beschliessen.

5.3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der AIA-Abkommen

Abschnitt bzw. Artikel 1: Begriffsbestimmungen

Ziffer 1 enthält in Anlehnung an die Mustervereinbarung der zuständigen Behörden¹⁹ bzw. der AIA-Vereinbarung, welche Bestandteil des AIA-Standards der OECD ist, eine Reihe von Begriffsdefinitionen.

Der Ausdruck „Singapur“ bedeutet die Republik von Singapur. Der Ausdruck "Sonderverwaltungszone Hongkong ("Hong Kong") bedeutet jedes Territorium, auch welches das Steuerrecht der Sonderverwaltungszone Hongkongs Anwendung findet (Bst. a).

Der Ausdruck „Schweiz“ bedeutet die Schweizerische Eidgenossenschaft (Bst. b).

Der Ausdruck „Vertragsparteien“ bedeutet den Staat Singapur bzw. die Sonderverwaltungszone Hongkong und die Schweiz, für welche die vorliegenden Abkommen wirksam sein sollen, und die Unterzeichner dieser Abkommen sind. Diese Definition trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich beim Abkommen um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, der von den jeweils zuständigen Organen Singapurs bzw. Hongkongs und der Schweiz unterzeichnet und genehmigt werden muss. Im Unterschied zu Singapur ist Hongkong eine Administrative Verwaltungszone der Volksrepublik China und kein eigenständiger Staat²⁰. Gemäss gefestigter Völkerrechtspraxis kommt Gliedstaaten insoweit eine eigene Vertragsschlussfähigkeit zu, als diese durch den betreffenden übergeordneten Staat hierfür ermächtigt worden ist. Hongkong ist aufgrund seines Grundgesetzes („Basic Law“) dazu ermächtigt, im eigenen Namen völkerrechtliche Verträge mit ausländischen Staaten in den Bereichen Wirtschaft, Handel, Finanzen und Währungen einzugehen, einschliesslich Doppelbesteuerungsabkommen oder das vorliegende AIA-Abkommen²¹ (Bst. c).

Der Ausdruck „zuständige Behörde“ bedeutet für die jeweilige Vertragspartei die länderspezifisch für die Umsetzung und Anwendung des vorliegenden Abkommens zuständigen und verantwortlichen Behörden bzw. die dazu ermächtigten Behördenmitglieder (Bst. d). Für die Schweiz ist dies der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes oder sein Vertreter bzw. seine Vertreterin (Bst. d).

Der Ausdruck „Finanzinstitut eines Staates“ bedeutet für den jeweiligen Staat (i) ein in dem Staat ansässiges Finanzinstitut, jedoch nicht Zweigniederlassungen dieses Finanzinstituts, die sich ausserhalb des Staates befinden, und (ii) eine Zweigniederlassung eines nicht in dem Staat ansässigen Finanzinstituts, wenn diese sich in dem Staat befindet (Bst. e und f).

Der Ausdruck „meldendes Finanzinstitut“ bedeutet ein Finanzinstitut aus Singapur, ein Finanzinstitut aus Hongkong oder ein Finanzinstitut aus der Schweiz, bei dem es sich nicht um ein nicht meldendes Finanzinstitut handelt (Bst. g).

Der Ausdruck „meldepflichtiges Konto“ bedeutet ein von einem meldenden Finanzinstitut geführtes Finanzkonto, das anhand von Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten nach dem gemeinsamen Meldestandard als ein Konto identifiziert wurden, dessen Kontoinhaber eine oder mehrere Personen sind, die gegenüber einem anderen Staat meldepflichtige Personen sind, oder ein passiver Non-Financial Entity (NFE), der von einer oder mehreren einem anderen Staat gegenüber meldepflichtigen Personen beherrscht wird. Die Definitionen „singapurisches, hongkonger bzw. schweizerisches meldepflichtiges

¹⁹ *Multilateral Model Competent Authority Agreement* in Anhang 1 des OECD (2014), Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, OECD Publishing.

²⁰ Der Begriff "Staat" wird nachfolgend gleichwohl auch für Hongkong verwendet.

²¹ vgl. hierzu Botschaft des Bundesrats vom 23. November 2011 zur Genehmigung eines Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Hongkong, S. 8 (BBl 2012 1).

Konto“ sind auf die Schweiz und Singapur bzw. Hongkong zugeschnittene Definitionen des „meldepflichtigen Kontos“ (Bst. h - j).

Der Ausdruck „meldende Person“ bedeutet eine natürliche Person oder ein Rechtsträger, die von einem meldenden Finanzinstitut nach Massgabe der Sorgfaltspflichten nach dem gemeinsamen Standard als in einem Staat ansässig identifiziert werden (Bst. k - l).

Der Ausdruck „TIN“ bedeutet eine länderspezifisch zugeschnittene Definition der Steueridentifikationsnummer, wobei für die Schweiz präzisiert wird, dass es sich für natürliche Personen um die AHV-Identifikationsnummer (AHVN-13) und für juristische Personen um die Unternehmensidentifikationsnummer (UID) handelt (Bst. m - o).

Der Ausdruck „gemeinsamer Meldestandard“ („*Common Reporting Standard*“) bedeutet den von der OECD zusammen mit den G-20-Staaten entwickelten Standard für den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten in Steuersachen, wie er in den jeweiligen Rechtsordnungen der kontrahierenden Vertragsparteien umgesetzt wird. Im Abkommen mit Singapur wird dies explizit in der Definition erwähnt, im Abkommen mit Hongkong in der Präambel (vgl. Erläuterungen zur Präambel in Kapitel 5.2). Inhaltlich unterscheiden sich die Abkommen in diesem Punkt nicht. Für die Schweiz ist der „*Common Reporting Standard*“ gleichbedeutend mit dem Anhang zur AIA-Vereinbarung wie sie in der systematischen Sammlung des Bundesrechts publiziert ist und somit Bestandteil des Schweizer Rechts bildet. Die Abkommen regeln den reziproken AIA nach dem globalen Standard der OECD, wie er ins Landesrecht der Vertragsparteien umgesetzt wurde. Der AIA-Standard lässt den umsetzenden Staaten verschiedene Wahlmöglichkeiten offen, die durch diesen Verweis auf das Landesrecht auch in den Abkommen gelten. Dadurch wird sichergestellt, dass die Schweiz diese Wahlmöglichkeiten gegenüber Singapur bzw. Hongkong gleich ausübt und somit den AIA-Standard der OECD gegenüber allen AIA-Partnerstaaten einheitlich umsetzen kann (Bst. p).

Ziffer 2 hält fest, dass alle nicht im AIA-Abkommen mit Singapur bzw. Hongkong definierten Ausdrücke nach dem Recht jener Vertragspartei ausgelegt werden, die das Abkommen im konkreten Fall anwendet, also für Singapur nach dem geltenden nationalen Recht, für Hongkong nach dem geltenden internen Recht und für die Schweiz nach schweizerischem Recht. Dabei soll die Bedeutung mit der im gemeinsamen Meldestandard festgelegten Bedeutung übereinstimmen. Die von der Schweiz abgeschlossenen DBA und SIA, die AIA-Vereinbarung sowie das Amtshilfeübereinkommen enthalten ähnliche Regelungen.

Abschnitt bzw. Artikel 2: Gegenstand des Informationsaustausches

Abschnitt 2 des Abkommens mit Singapur bzw. Artikel 2 des Abkommens mit Hongkong legt die auszutauschenden Informationen fest. Diese sind in Übereinstimmung mit den Melde- und Sorgfaltsvorschriften des gemeinsamen Meldestandards zu sammeln und jährlich mit dem Partnerstaat automatisch auszutauschen.

Ziffer 1 beinhaltet zunächst die grundsätzliche Verpflichtung zum jährlichen Austausch von Informationen über meldepflichtige Konten. Diese sind jährlich automatisch zwischen den zuständigen Behörden von Singapur bzw. Hongkong und der Schweiz auszutauschen. Dabei wird im Falle Singapurs auf die Artikel 6 und 22 des Amtshilfeübereinkommens und im Falle Hongkongs auf Artikel 25 des Doppelbesteuerungsabkommens (DBA Schweiz – Hongkong) verwiesen: Für das Abkommen mit Singapur stellt Artikel 6 die staatsvertragliche Rechtsgrundlage für den automatischen Informationsaustausch dar, während Artikel 22 die in Bezug auf die ausgetauschten Informationen anzuwendenden Geheimhaltungsvorschriften sowie den Zweck enthält, für welche die ausgetauschten Informationen genutzt werden dürfen (Spezialitätsprinzip). Das Abkommen mit Hongkong bildet eine eigene staatsvertragliche Rechtsgrundlage für die Einführung des AIA. Artikel 25 DBA Schweiz – Hongkong enthält die anzuwendenden Geheimhaltungsvorschriften sowie das Spezialitätsprinzip (Art. 25 Abs. 2 DBA Schweiz – Hongkong), auf die im AIA-Abkommen verwiesen wird.

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

(1) *Identifikationsinformationen (Bst. a)*

Diese 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 für die Schweiz und Hongkong (nicht aber Singapur) gegebenenfalls den Geburtsort, sofern dieser von den schweizerischen bzw. hongkonger Finanzinstituten erhoben wird. Bei Rechtsträgern umfassen die zu meldenden Informationen den Namen, die Adresse und die Steueridentifikationsnummer(n).

(2) *Kontoinformationen (Bst. b und c)*

Diese 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.

(3) *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, Kontosaldo, 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 Kontosaldo die Schliessung des Kontos gemeldet.

Abschnitt bzw. Artikel 3: Zeitraum und Form des automatischen Informationsaustausches

Für die Zwecke des Informationsaustauschs nach Abschnitt 2 des Abkommens mit Singapur bzw. Artikel 2 des Abkommens mit Hongkong können gemäss Ziffern 1 und 2 der Betrag und die Einordnung der Zahlungen zugunsten eines meldepflichtigen Kontos nach den Grundsätzen des Steuerrechts der die Informationen übermittelnden Vertragspartei bestimmt werden. Für die Schweiz ist dies in Artikel 22 AIAV geregelt. Weiter ist die Währung anzugeben, auf welche die jeweiligen gemeldeten Beträge lauten.

Ziffer 3 sieht den Austausch von Informationen ab dem Jahr 2018 vor. Dazu ist eine vorläufige Anwendung der Abkommen nötig (vgl. Kapitel 8.5) Die Informationen sind somit ab dem Jahr 2018 jährlich zu sammeln und innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Kalenderjahrs auszutauschen, auf das sie sich beziehen, spätestens also Ende September 2019.

Die Ziffern 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.

Abschnitt bzw. Artikel 4: Zusammenarbeit bei Einhaltung und Durchsetzung des Abkommens

Abschnitt 4 des Abkommens mit Singapur bzw. Artikel 4 des Abkommens mit Hongkong 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 für einen Übermittlungsfehler oder eine Pflichtverletzung, 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 Kontrollmassnahmen sowie die strafrechtlichen Konsequenzen ergeben sich aus den Artikeln 32 ff. AIAV (Verletzung der Melde- und Sorgfaltspflichten; Widerhandlungen gegen behördliche Anordnungen; Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben; falsche Selbstauskunft). Die Zusammenarbeit erfolgt jeweils zwischen den zuständigen Behörden. Die AIA-Abkommen mit Singapur bzw. mit Hongkong sehen keinen direkten Kontakt zwischen der zuständigen Behörde eines Staates und einem meldenden Finanzinstitut eines anderen Staates vor.

Abschnitt bzw. Artikel 5: Vertraulichkeit und Schutz personenbezogener Daten

Abschnitt 5 des Abkommens mit Singapur richtet sich grundsätzlich nach den Bestimmungen des Amtshilfeübereinkommens zur Vertraulichkeit und zum Datenschutz bzw. zur Geheimhaltung. Für Artikel 5 des Abkommens mit Hongkong gilt dasselbe mit Bezug auf das DBA Schweiz – Hongkong.

Gemäss Ziffer 1 müssen Informationen, die Singapur oder die Schweiz nach dem vorliegenden AIA-Abkommen erhalten haben, ebenso vertraulich gehalten und geschützt werden wie Informationen, die Singapur oder die Schweiz aufgrund ihres innerstaatlichen Rechts erhalten haben. Die zuständige Behörde des informierenden Staates kann dem empfangenden Staat mitteilen, welche Schutzbestimmungen seines innerstaatlichen bzw. internen Rechts auch vom empfangenden Staat einzuhalten sind, damit das erforderliche Schutzniveau der Daten sichergestellt wird. Anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Schweiz und Singapur hat Singapur die Schutzbestimmungen der Schweiz zur Kenntnis genommen und darauf verzichtet, der Schweiz seine Schutzbestimmungen mitzuteilen. Im Falle Hongkongs werden diese Schutzbestimmungen nach der Unterzeichnung des Abkommens in Form einer Notifikation eingereicht (vgl. Erläuterungen zu Art. 7 Abs. 2 (b)). Im Gegenzug wird Hongkong der Schweiz ebenfalls seine von der Schweiz einzuhaltenden Schutzbestimmungen mitteilen. Ziffer 2 regelt das Meldeverfahren bei Verstössen gegen die Vertraulichkeitsvorschriften und einem Versagen der Schutzvorkehrungen. Dem betroffenen Staat sind zudem die verhängten Sanktionen und ergriffenen Gegenmassnahmen zu melden.

Abschnitt bzw. Artikel 6: Konsultationen und Änderungen

Bei Schwierigkeiten in der Umsetzung oder Auslegung des AIA-Abkommens mit Singapur oder Hongkong sind auf Verlangen der einen Vertragspartei Konsultationen zwischen den zuständigen Behörden vorgesehen, mit dem Ziel, die Erfüllung des Abkommens sicherzustellen (Ziffer 1).

Die AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong können mit einem Änderungsprotokoll abgeändert werden. Dies kann im Zuge von Änderungen des OECD-Standards oder anderer internationaler Entwicklungen oder zur Verbesserung der Funktionsweise des Abkommens nötig werden. Solche Änderungen unterliegen in der Schweiz den anwendbaren Regeln zur Änderung von Staatsverträgen. Die Abkommen regeln, ab wann diese Änderungen im bilateralen Verhältnis in Kraft treten (Ziffer 2).

Abschnitt bzw. Artikel 7: Geltungsdauer der Abkommen

Die AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong werden ab dem 1. Januar 2018 vorläufig angewendet (vgl. Kapitel 8.5). Die vorläufige Anwendung kann mittels unilateraler schriftlicher Mitteilung (Notifikation) beendet werden. Die Beendigung der vorläufigen Anwendung tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den Monat folgt, in dem die Notifikation erfolgt ist. Alle Verpflichtungen aus den Abkommen erlöschen an diesem Tag (Ziffer 1). Diese Vorgehensweise entspricht völkerrechtlich anerkannten Prinzipien, wie sie in Artikel 25 Absatz 2 des Wiener Übereinkommens vom über das Recht der Verträge²² positivrechtlich geregelt sind.

Die Parteien notifizieren einander den Abschluss des internen Genehmigungsverfahrens. Die Abkommen treten am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den Monat folgt, in dem die letzte Notifikation erfolgt ist (Abschn. 7 Ziff. 1 des Abkommens mit Singapur bzw. Art. 7 Ziff. 2 (a) des Abkommens mit Hongkong).

Das Abkommen mit Hongkong sieht weitere Notifikationen vor. Mit der Notifikation des Abschlusses des internen Genehmigungsverfahrens, teilen sich Hongkong und die Schweiz die jeweils massgeblichen Zeitpunkte für bestehende Konten, Neukonten sowie Anwendung oder Abschluss der Verfahren zur Erfüllung der Melde- und Sorgfaltspflichten mit. Da die beiden Abkommen ab dem Jahr 2018 vorläufig angewendet werden, gelten der 31. Dezember 2017 bzw. der 1. Januar 2018 als relevante Daten für bestehende Konten bzw. Neukonten. Die Fristen für die Prüfpflichten richten sich nach Artikel 11 AIA und werden ab Beginn der vorläufigen Anwendung gerechnet. Weiter notifizieren die Schweiz und Hongkong einander die Schutzbestimmungen ihres innerstaatlichen bzw. internen Rechts (Ziffer 2 (b)) und bestätigen, dass diese eingehalten werden können (Ziffer 2 (d)) (vgl. Erläuterungen zu Art. 5). Schliesslich notifizieren die Schweiz und Hongkong einander, dass sie adäquate Massnahmen getroffen

²² SR 0.111

haben, um die Vertraulichkeit und den Schutz personenbezogener Daten gemäss dem Abkommen sicherzustellen (Ziffer 2 (c)).

Der Informationsaustausch kann unter den bilateralen AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong von einer Vertragspartei gegenüber der anderen ausgesetzt werden, wenn das AIA-Abkommen in erheblichem Umfang nicht eingehalten wird oder wurde und eine Konsultation nach Abschnitt bzw. Artikel 6 zu keinem angemessenen Ergebnis führte. Die Vertragspartei, die beabsichtigt, den Informationsaustausch unter diesem AIA-Abkommen gegenüber der anderen auszusetzen, muss die betreffende Vertragspartei schriftlich darüber informieren. Beispielsweise können 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 eine Aussetzung des Informationsaustauschs unter den Abkommen rechtfertigen (Ziffer 2 bzw. Ziffer 3).

Die bilateralen AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong können von den Vertragsparteien unter Einhaltung einer Frist von 12 Monaten gekündigt werden. Für alle unter den AIA-Abkommen erhaltenen Informationen gelten die Datenschutzbestimmungen nach Abschnitt 5 bzw. Artikel 5 auch im Falle einer Kündigung weiter (Ziffer 3 bzw. Ziffer 4).

5.4 Erläuterungen zur Vereinbarten Niederschrift mit Singapur

Anlässlich der Unterzeichnung des AIA-Abkommens zwischen der Schweiz und Singapur haben die Delegationen beider Staaten von der gemeinsamen Erklärung des Eidgenössischen Finanzdepartements und der Währungsbehörde Singapurs Kenntnis genommen (vgl. Kapitel 3.4). Weiter hat die Delegation Singapurs bestätigt, dass Singapur in der Lage ist die in der Schweizer Notifikation festgelegten Datenschutzvorkehrungen zu erfüllen. Inhaltlich sehen die Schutzbestimmungen der Schweiz ein Auskunfts- Berichtigungs- und Löschungsrecht in Bezug auf die von der Schweiz erhaltenen personenbezogenen Daten vor. Ebenfalls ist ein Beschwerderecht für den Fall vorgesehen, dass übermittelte personenbezogene Daten fehlerhaft verwendet werden und daraus ein Schaden erwächst. Weiter enthalten die Schutzbestimmungen Vorgaben zur Datensicherheit, Datenaufbewahrung und zur Verwendung der übermittelten Informationen. Die Schutzbestimmungen entsprechen materiell denjenigen, die am 4. Mai 2017 in Form einer Notifikation zum Datenschutz unter der AIA-Vereinbarung bei der OECD eingereicht wurden²³. Im Gegensatz zur Notifikation, welche die Schweiz im Rahmen des MCAA vorgenommen hat, erwähnt die Notifikation zum Abkommen mit Singapur das Verbot der Verwendung der ausgetauschten Daten in Verfahren, die zur Todesstrafe oder anderen Strafen wie Folter führen können, nicht explizit. Dennoch wurde dieses Thema in den Verhandlungen offen diskutiert. Singapur hat geltend gemacht, dass solche Garantien angesichts des Umstandes, dass das singapurische Steuerrecht keine solchen Sanktionen vorsieht, nicht zweckmässig seien. Die singapurischen Behörden haben auch darauf hingewiesen, dass die mit Partnerstaaten der EU, mit denen Singapur bereits ein Abkommen über den AIA abgeschlossen haben, besprochenen Notifikationen keine entsprechenden Regelungen enthalten, und dass sie nicht gewillt sind, der Schweiz zusätzliche Garantien zu gewähren als jene, die gegenüber den EU-Staaten abgegeben wurden. Obwohl die Todesstrafe für bestimmte Verbrechen in Singapur nicht formell abgeschafft ist, haben die zuständigen Behörden Singapurs auf Ersuchen der Schweiz im Rahmen der Verhandlungen schriftlich klargestellt, dass die im *Income Tax Act* vorgesehenen Strafen für Fiskaldelikte ausschliesslich auf Geld- oder Gefängnisstrafen, oder beides, beschränkt sind.

Dies gilt gleichermaßen für die nach der Unterzeichnung des Abkommens mit Hongkong auszutauschenden Notifikationen beider Staaten über die gegenseitig einzuhaltenden Schutzbestimmungen. Die Todesstrafe wurde in Hongkong 1993 abgeschafft. Zudem haben die zuständigen Behörden Hongkongs gegenüber dem EFD schriftlich bestätigt, dass die ausgetauschten Kontoinformationen nicht in Verfahren verwendet werden dürfen, welche die Todesstrafe oder andere menschenunwürdige Strafen zu Folgen haben.

²³ AS 2017 3533

6 Auswirkungen der AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Einführung des AIA mit Singapur und Hongkong führt als solche nicht zu einem massgeblichen Mehraufwand, da die zur Einführung des AIA notwendigen organisatorischen, personellen und technischen Umsetzungsmassnahmen bereits im Rahmen der Inkraftsetzung des Amtshilfeübereinkommens, der AIA-Vereinbarung und des AIAG vorzusehen waren.²⁴ Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass bisher keine Erfahrungswerte zur Aktivierung des AIA auf technischer Ebene vorliegen (sog. *Onboarding*-Prozess) und deshalb im heutigen Zeitpunkt nicht abschätzbar ist, ob allenfalls zusätzliche personelle Ressourcen für diesen Prozess benötigt werden.

Bei den steuerlichen Auswirkungen ist zu unterscheiden zwischen den Effekten der Meldungen der Schweiz zugunsten der Steuerbehörde dieser Staaten und jenen Meldungen, die der schweizerische Fiskus von diesen Staaten erhalten wird. Aufgrund der Meldungen der Schweiz ins Ausland sind Mindereinnahmen bei Bund und Kantonen möglich (reduzierte Gewinne des Finanzsektors, Mindereinnahmen bei der Verrechnungssteuer). Umgekehrt beinhaltet das reziproke Element des AIA ein Potenzial für Mehreinnahmen von Bund und Kantonen aus bisher unversteuerten Vermögen, die in der Schweiz steuerlich ansässige Personen bei Finanzinstituten in den Partnerstaaten halten.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Schweiz hat sich 2014 gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft zur Einführung des AIA ab dem 1. Januar 2017 verpflichtet und am 18. Dezember 2015 die für die Umsetzung erforderlichen Rechtsgrundlagen genehmigt. Informationen über Finanzkonten, die von den meldenden Finanzinstituten im Jahr 2018 gesammelt wurden, sollen mit Singapur und Hongkong erstmals 2019 ausgetauscht werden. Die zuständigen kantonalen Behörden haben somit bis zum ersten Datenaustausch im Jahr 2019 die für die Umsetzung des AIA mit Singapur und Hongkong erforderlichen organisatorischen, personellen und technischen Belange zu regeln und zu realisieren. Im Rahmen des AIA werden die Kantone nicht mit der Sammlung von Daten betraut, sondern lediglich Zugang zu den Daten erhalten, die der ESTV im Rahmen der anwendbaren Abkommen übermittelt werden.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Zu den vorliegenden Abkommen ist insbesondere zu betonen, dass sich mit Singapur und Hongkong zwei der weltweit wichtigsten Konkurrenzfinanzplätze zum AIA bekennen und das globale *Level Playing Field* konkret Gestalt annimmt. Die Umsetzung des AIA mit Singapur und Hongkong ab 2018/2019 zielt darauf ab, die Glaubwürdigkeit und Integrität des Schweizer Finanzplatzes im internationalen Verhältnis zu stärken, die Rechts- und Planungssicherheit zu optimieren und den Zutritt für grenzüberschreitend tätige Schweizer Finanzdienstleister in relevanten Zielmärkten zu verbessern. Die Einführung des AIA mit Singapur und Hongkong stellt für Schweizer Finanzdienstleister keinen Wettbewerbsnachteil dar. Im Gegenteil, mit der Ausweitung des AIA-Netzwerks auf diese zwei Konkurrenzfinanzplätze haben sich zwei wichtige *Global Player* ebenfalls zur Übernahme des AIA-Standards verpflichtet und setzen diesen um, wodurch sich das *Level Playing Field* zunehmend konsolidiert. Wichtige Wettbewerbsfaktoren der Schweiz wie die politische Stabilität, die starke und stabile Währung, aber auch das Humankapital fallen somit in Zukunft stärker ins Gewicht, was sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes auswirken dürfte.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen wird bei der Einführung des AIA mit diesen Partnerstaaten zu berücksichtigen sein, dass den betroffenen Finanzinstituten Zusatzkosten vor allem während der Einführungsphase entstehen. Langfristig wird davon ausgegangen, dass sich aufgrund von Standardisierungen – so werden beispielsweise periodisch dieselben Daten ausgetauscht – sowohl die wiederkehrenden Kosten als auch die Fixkosten für Schweizer Finanzinstitute in Grenzen halten. Generell

²⁴ Vgl. die diesbezüglichen Ausführungen in BBI 2015 5437, insb. 5516 f., sowie BBI 2016 6595, insb. 6629 f.

besteht das Risiko, dass die von Schweizer Finanzinstituten verwalteten Vermögen ausländischer Kundinnen und 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 Einkommen und Vermögen bereits seit einigen Jahren läuft und davon auszugehen ist, dass die entsprechenden Erwartungen gebildet sind. Aufgrund fortschreitender Ausweitung der steuerlichen Transparenz und bestehender Möglichkeiten zur Regularisierung der steuerlichen Vergangenheit in Ansässigkeitsstaaten der Kundinnen und Kunden schweizerischer Finanzinstitute sind die entsprechenden Bestände nicht deklariertes Einkommen und Vermögen seit längerem am Sinken.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Umwelt

Diese Vorlage hat keine erkennbaren Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Umwelt.

7 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016²⁵ zur Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Die Einhaltung internationaler Standards im Steuerbereich, insbesondere bezüglich Transparenz und Informationsaustausch, ist Bestandteil der Strategie des Bundesrates für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz.

8 Rechtliche Aspekte

8.1 Verfassungsmässigkeit

Die beiden Entwürfe der Bundesbeschlüsse über die Genehmigung der bilateralen Abkommen mit Singapur und Hongkong basieren auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)²⁶, der dem Bund die allgemeine Kompetenz im Bereich der 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 RVOG). Bei den AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong handelt es sich um völkerrechtliche Verträge für deren Genehmigung keine Zuständigkeit des Bundesrats besteht. Für die Genehmigung ist somit die Bundesversammlung zuständig.

8.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage steht mit dem OECD-Standard für den AIA im Einklang. Der AIA mit Singapur und Hongkong erfolgt gestützt auf bilaterale Abkommen, welche die OECD-Standards vollumfänglich berücksichtigen und somit standardkonforme Instrumente zur Einführung des AIA darstellen. Gemäss etablierter Praxis werden AIA-Abkommen gestützt auf ein Basisabkommen abgeschlossen. In der Regel handelt es sich um das Amtshilfeübereinkommen oder ein bilaterales Abkommen. Die Einführung des AIA mit Singapur stützt sich auf das Amtshilfeübereinkommen. Das DBA Schweiz – Singapur wird durch die Einführung des AIA nicht berührt.

Im Falle Hongkongs bildet das AIA-Abkommen eine eigenständige staatsvertragliche Rechtsgrundlage, die punktuell auf das DBA Schweiz – Hongkong verweist. Die Amtshilfeklauseln in den von der Schweiz abgeschlossenen DBA sehen nur den Informationsaustausch auf Ersuchen vor, welcher sich nach dem diesbezüglichen OECD-Standard richtet. 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 dieser darüber hinaus explizit vereinbart werden, was mit dem vorliegenden Abkommen getan wird.

²⁵ Vgl. BBl 2016 1105, hier 1218

²⁶ SR 101

Auf Basis der DBA (und im Falle Singapurs auch des Amtshilfeübereinkommens) können Singapur und Hongkong zudem die künftig aufgrund des AIA erhaltenen Daten dazu verwenden, Amtshilfeersuchen an die Schweiz zu stellen.

Weitere internationale Verpflichtungen werden durch die Vorlage nicht tangiert.

8.3 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 ParlG gilt eine Bestimmung eines Staatsvertrages dann als rechtsetzend, wenn sie in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegt, Rechte verleiht oder Zuständigkeiten festlegt. Bei der Beurteilung, ob eine Bestimmung wichtig ist oder nicht, ist einzig die Frage entscheidend, ob ein bestimmter Regelungsinhalt der Abkommen auf Gesetzesstufe angesiedelt werden müsste, wenn er landesrechtlich erlassen würde (vgl. Art. 164 Abs. 1 BV). Die bilateralen Abkommen mit Singapur und Hongkong enthalten entsprechende wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Die Bundesbeschlüsse über die Genehmigung der bilateralen Abkommen über die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit Singapur und mit Hongkong sind deshalb dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

8.4 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV haben die übrigen Erlasse des Parlaments in der Form eines Bundesbeschlusses zu ergehen. Die vorliegenden Parlamentsbeschlüsse unterstehen dem fakultativen Referendum.

8.5 Vorzeitige Anwendung der Abkommen

Singapur und Hongkong halten an der Einführung des AIA mit der Schweiz im Jahre 2018 fest, um ihren im internationalen Verhältnis eingegangenen politischen Verpflichtungen nachzukommen. Aufgrund des zeitaufwändigen innerstaatlichen Genehmigungsverfahrens ist es für die Schweiz nicht möglich, die Abkommen auf diesen Zeitpunkt in Kraft zu setzen, es sei denn, es käme das Sonderverfahren der vorläufigen Anwendung des Abkommens zur Anwendung.

Artikel 7b RVOG sieht vor, dass der Bundesrat die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages, der von der Bundesversammlung genehmigt werden muss, beschliessen kann, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten. Der Bundesrat verzichtet auf die vorläufige Anwendung, wenn die zuständigen Kommissionen beider Räte sich dagegen aussprechen (vgl. Art. 7b Abs. 1^{bis} RVOG). Zudem muss er nach Artikel 7b Absatz 2 RVOG der Bundesversammlung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des betreffenden Vertrages innerhalb von sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung unterbreiten, andernfalls diese von Gesetzes wegen endet. Der Aufbau eines weiten Netzwerkes von AIA-Partnerstaaten ist Voraussetzung dafür, dass die Schweiz ihre gegenüber dem Global Forum eingegangenen politischen Verpflichtungen zeitgerecht erfüllt. Insofern dient die vorläufige Anwendung der AIA-Abkommen mit Singapur und Hongkong der Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz.

Die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben der eidgenössischen Räte haben im Rahmen der gesetzlichen Konsultation nach Artikel 152 Absatz 3^{bis} ParlG der vorläufigen Anwendung des AIA-Abkommens mit Singapur und Hongkong im Juni 2017 zugestimmt.

Daraus folgt, dass die Botschaft des Bundesrates über die Bundesbeschlüsse zur Genehmigung der Abkommen den eidgenössischen Räten gemäss Artikel 7b RVOG bis spätestens 30. Juni 2018 unterbreitet werden muss. Sofern der Erstrat die beiden Abkommen in der Herbstsession 2018 und der Zweirat in der Wintersession genehmigt, können die Abkommen nach Ablauf der Referendumsfrist im Frühjahr 2019 ratifiziert werden. Der AIA mit Singapur und Hongkong wird damit bereits Anfang 2018 auf der Grundlage der vorläufigen Anwendung des Abkommens wirksam werden, obwohl das Abkommen erst später formell in Kraft treten kann.