



27. Februar 2019

Erläuternder Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes und der Verordnung über den internationalen automati- schen Informationsaustausch in Steuersachen

Übersicht

Das Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum) sorgt dafür, dass die internationalen Standards hinsichtlich Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken auf internationaler Ebene eingehalten und in einheitlicher Weise umgesetzt werden. Damit sollen weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden, was dem schweizerischen Finanzplatz entgegenkommt. Gegenüber Staaten, die die internationalen Vorgaben nicht vollumfänglich umsetzen, spricht das Global Forum Empfehlungen aus. Betroffene Staaten sind angehalten, diese Empfehlungen umzusetzen. Im Rahmen einer Vorprüfung der rechtlichen Grundlagen für den internationalen automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA) hat das Global Forum 2018 Empfehlungen an die Schweiz gerichtet. Ziel dieser Vorlage ist es, die zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum erforderlichen Massnahmen zu ergreifen.

Ausgangslage

Die Schweiz setzt den globalen AIA-Standard seit 1. Januar 2017 um. Seit diesem Zeitpunkt sammeln meldende schweizerische Finanzinstitute Informationen ihrer Kundinnen und Kunden, sofern diese in einem AIA-Partnerstaat der Schweiz steuerlich ansässig sind. Diese Daten werden einmal jährlich an die zuständige Behörde im Partnerstaat übermittelt. Der erste Austausch von Schweizer AIA-Daten mit 36 Partnerstaaten erfolgte im Herbst 2018.

Wie beim Informationsaustausch auf Ersuchen überprüft das Global Forum die innerstaatliche Umsetzung des AIA-Standards mittels Länderüberprüfungen (*Peer Reviews*). Die Länderüberprüfungen betreffend den AIA beginnen 2020. Um die Integrität des AIA-Standards von Beginn weg sicherzustellen, werden dessen zentrale Elemente seit 2017 in einem stufenweisen Verfahren vorgeprüft. Als erstes Element dieser stufenweisen Vorprüfung wird die Einhaltung der Bestimmungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit geprüft. Als zweites Element prüft das Global Forum, ob die Staaten den AIA-Standard in ihrem Landesrecht vollumfänglich umsetzen. Als drittes Element hat das Global Forum einen Prüfprozess bezüglich des Aufbaus eines angemessenen Netzes von AIA-Partnerstaaten entwickelt. Das vierte Element beschränkt die Bereitstellung der für das korrekte Funktionieren des AIA erforderlichen administrativen und informationstechnischen Ressourcen.

Die Schweiz wurde bisher auf zwei der vier Elemente vorgeprüft. Die Einhaltung der Bestimmungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit wurde 2017 beurteilt und für gut befunden. 2018 folgte die Evaluation der rechtlichen Grundlagen für den AIA. Dies sind das Bundesgesetz und die Verordnung über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen. Auch die dazugehörige Wegleitung der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), welche für die Umsetzung in der Praxis wichtig ist, wurde in die Evaluation miteinbezogen. Durch diese Prüfung sind Klarstellungen zur Umsetzung der internationalen Vorgaben erfolgt, aufgrund derer in den Schweizer Rechtsgrundlagen gewisse Anpassungen erforderlich werden. Die Schweiz ist angehalten, dem Global Forum innerhalb von zwölf Monaten (d.h. bis Ende 2019) Bericht darüber zu erstatten, welche Massnahmen ergriffen werden, um die von ihm ausgesprochenen Empfehlungen umzusetzen. Die Prüfung in Bezug auf das dritte Element erfolgt laufend, das vierte Element wird ab 2019 geprüft.

Nach Abschluss der stufenweisen Vorprüfung, d.h. ab 2020, wird das Global Forum im Rahmen der umfassenden Länderüberprüfung erste Benotungen vornehmen. In die Beurteilung des Global Forum wird einfließen, ob Staaten, die in der stufenweisen Vorprüfung Empfehlungen erhalten haben, die erforderlichen Anpassungen vorgenommen haben.

Ziel der Vorlage ist es, die zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Damit unterstreicht die Schweiz ihre Bereitschaft, die internationalen Standards hinsichtlich Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken vollumfänglich umzusetzen.

Inhalt der Vorlage

Der Vorentwurf des Gesetzes sieht die Aufhebung der Ausnahme für Stockwerkeigentümergeinschaften vor. Weiter sollen Anpassungen an den geltenden Sorgfaltspflichten vorgenommen, die Beträge in US-Dollar ausgewiesen sowie die Dokumentenaufbewahrungspflicht für meldende schweizerische Finanzinstitute festgehalten werden. Zudem soll unabhängig von der Prüfung des Global Forum die Gelegenheit genutzt werden, die geübte Praxis betreffend die Anmeldung von sogenannten Treuhänder-dokumentierten Trusts im Gesetz zu verankern und eine Bestimmung aufzunehmen, welche die zuständige Behörde ermächtigt, den AIA mit einem Partnerstaat in eigener Zuständigkeit auszusetzen, wenn dieser die Anforderungen der OECD an die Vertraulichkeit und die Datensicherheit nicht erfüllt. In der Verordnung sollen gewisse auf dieser Stufe konkretisierte Ausnahmebestimmungen aufgehoben oder angepasst und gewisse Bestimmungen über die Sorgfalts- und Registrierungspflichten sowie betreffend die US-Dollar-Beträge dem Gesetzesvorentwurf entsprechend präzisiert werden. Die Änderungen beider Erlasse sollen vom Bundesrat gleichzeitig per 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt werden.

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Im Hinblick auf die Einführung des AIA-Standards hat der Bundesrat am 19. November 2014 die multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA-Vereinbarung resp. Multilateral Competent Authority Agreement; MCAA)¹ unterzeichnet. Das MCAA beruht auf Artikel 6 des multilateralen Übereinkommens über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen)² und sieht vor, dass Informationen auszutauschen sind, die nach den Vorschriften des von der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) als Teil des AIA-Standards ausgearbeiteten gemeinsamen Melde- und Sorgfaltsstandards für Informationen über Finanzkonten (gemeinsamer Meldestandard; GMS) gesammelt wurden. Der GMS legt fest, wer welche Informationen über welche Konten zu sammeln hat. Er ist in der Schweiz Beilage und Bestandteil des MCAA. MCAA und GMS enthalten die materiell-rechtlichen Grundlagen für den AIA zwischen der Schweiz und ihren Partnerstaaten. Nicht alle Bestimmungen sind jedoch ausreichend detailliert, justiziabel und direkt anwendbar, weshalb das Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch über Steuersachen (AIAG)³ sowie die dazugehörige Verordnung über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIAV)⁴ erlassen wurden. Das Amtshilfeübereinkommen und das MCAA sind zusammen mit dem AIAG und der AIAV am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Damit wurden die rechtlichen Grundlagen für den AIA geschaffen, gestützt auf die im Herbst 2018 ein erster Datenaustausch zwischen der Schweiz und 36 Partnerstaaten erfolgte.

Wie beim Informationsaustausch auf Ersuchen überprüft das Global Forum die innerstaatliche Umsetzung des AIA-Standards mittels Länderüberprüfungen (*Peer Reviews*). Die Länderüberprüfungen betreffend den AIA beginnen ab 2020. Um die Integrität des AIA-Standards von Beginn weg sicherzustellen, werden dessen zentrale Elemente seit 2017 in einem stufenweisen Verfahren vorgeprüft. Geprüft werden sämtliche Staaten, die sich zur Umsetzung des AIA bekannt haben.⁵

Als erstes Element dieser stufenweisen Vorprüfung wird die Einhaltung der Bestimmungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit geprüft. Als zweites Element prüft das Global Forum, ob die Staaten⁶ den AIA-Standard in ihrem Landesrecht vollumfänglich umsetzen. Als drittes Element hat das Global Forum einen Prüfprozess bezüglich des Aufbaus eines angemessenen Netzes von AIA-Partnerstaaten entwickelt. Das vierte Element beschränkt die Bereitstellung der für das korrekte Funktionieren des AIA erforderlichen administrativen und informationstechnischen Ressourcen.

Die Schweiz wurde bisher auf zwei der vier Elemente vorgeprüft. Die Einhaltung der Bestimmungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit wurde 2017 beurteilt und für gut befunden. 2018 folgte die Evaluation der Rechtsgrundlagen für den AIA, d.h. des AIAG und der AIAV. Ebenfalls in die Prüfung miteinbezogen wurde die Wegleitung der ESTV über den Standard für den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Wegleitung)⁷. Die Prüfung in Bezug auf das dritte Element erfolgt laufend, das vierte Element wird ab 2019 geprüft.

Bei der Evaluation der Rechtsgrundlagen steht die korrekte Übernahme der Bestimmungen des GMS sowie gewisser als wesentlich definierter Elemente des Kommentars zum GMS in das innerstaatliche Recht im Zentrum. Der GMS enthält neben Begriffsbestimmungen und Pflichten für meldende Finanzinstitute in Abschnitt VIII Unterabschnitt B und C spezifische Kategorien von nicht meldenden Finanzinstituten und ausgenommenen Konten sowie je eine Auffangklausel. Letztere erlauben es den Staaten, weitere Rechtsträger respektive Konten vom Anwendungsbereich des AIA auszunehmen, sofern ein geringes Risiko besteht, dass sie zur Steuerhinterziehung miss-

¹ SR 0.653.1

² SR 0.652.1

³ SR 653.1

⁴ SR 653.11

⁵ Global Forum, AEOL: Status of Commitments, <https://www.oecd.org/tax/transparency/AEOL-commitments.pdf> (Stand 16.1.2019).

⁶ Der Begriff «Staaten» umfasst sowohl Staaten als auch Hoheitsgebiete.

⁷ Eidgenössische Steuerverwaltung. Einsehbar unter: www.estv.admin.ch > internationales Steuerrecht > AIA > Publikationen > Wegleitungen (Stand 16.1.2019).

braucht werden, und sie im Wesentlichen ähnliche Eigenschaften aufweisen wie die im GMS beschriebenen Kategorien von nicht meldenden Finanzinstituten und ausgenommenen Konten. Die Evaluation dieser innerstaatlichen Ausnahmebestimmungen stellt einen der Schwerpunkte im Prüfverfahren dar. Damit soll sichergestellt werden, dass keine Lücken bestehen, die zur Umgehung des AIA-Standards benützt werden könnten. Es zeigt sich, dass die rechtlichen Grundlagen gestützt auf die Vorgaben des GMS strikt geprüft und selbst kleinste Abweichungen seitens des Global Forum nicht akzeptiert werden. Dieses strikte Verfahren wird angewendet, um weltweit gleich lange Spiesse (*level playing field*) sicherzustellen. Dies ist auch der Grund, weshalb innerstaatlichen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in dieser Prüfung im Grundsatz nicht Rechnung getragen wird. Durch die Evaluation sind Klarstellungen zur Umsetzung der internationalen Vorgaben erfolgt, die dazu führen, dass die Schweiz im innerstaatlichen Recht Anpassungen vornehmen muss.

Die Schweiz ist angehalten, dem Global Forum innerhalb von zwölf Monaten (d.h. bis Ende 2019) Bericht darüber zu erstatten, welche Massnahmen ergriffen werden, um die von ihm ausgesprochenen Empfehlungen umzusetzen. Die Umsetzung der Empfehlungen wird in der Länderüberprüfung der Schweiz, die ab 2020 stattfinden wird, evaluiert. Sie wird einen Einfluss auf die Note des Global Forum haben. Die Note des Global Forum ist ihrerseits ein zentrales Kriterium für die Vornahme der Beurteilung, ob ein Staat in Bezug auf Steuertransparenz als kooperativ zu identifizieren ist.⁸

Ziel der Vorlage ist es, die zur Umsetzung der Mehrheit der Empfehlungen des Global Forum erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, damit die Schweiz in der umfassenden Länderüberprüfung keine unzureichende Note erhält.⁹ Gleichzeitig unterstreicht die Schweiz damit ihre Bereitschaft, die internationalen Standards hinsichtlich Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken vollumfänglich umzusetzen.

1.1.2 Mögliche Auswirkungen der Benotung durch das Global Forum

Die Noten des Global Forum werden von G20, OECD und EU als Kriterien herangezogen zur Beurteilung, ob ein Staat in Bezug auf Steuertransparenz als nicht kooperativ zu identifizieren ist. Im Juni 2018 hat die OECD folgende revidierte Beurteilungskriterien¹⁰ zur Identifizierung nicht kooperativer Staaten in Bezug auf Steuertransparenz verabschiedet, die in der Folge von den G20-Finanzministern und -Notenbankdirektoren gutgeheissen worden sind:

- Im Bereich Informationsaustausch auf Ersuchen muss mindestens die Gesamtnote „weitgehend konform“ erreicht werden;
- im Bereich AIA müssen bis Ende 2018 die erforderlichen Gesetzesbestimmungen eingeführt sein und muss mit dem Datenaustausch begonnen werden; und bis Ende 2019 müssen Abkommen aktiviert sein mit im Wesentlichen allen interessierten und angemessenen Partnern;
- das Amtshilfeübereinkommen muss in Kraft sein oder ein ausreichend breites Austauschnetzwerk von bilateralen Abkommen, die sowohl den Informationsaustausch auf Ersuchen als auch den AIA zulassen.

Ein Staat gilt dann als kooperativ, wenn er mindestens zwei der drei Kriterien erfüllt. Hingegen wird er, auch wenn er zwei der drei Kriterien erfüllt, als nicht kooperativ identifiziert, wenn er a) bezüglich Informationsaustausch auf Ersuchen die Gesamtnote „nicht konform“ erhält oder b) das im zweiten Bullet genannte AIA-Kriterium nicht erfüllt.¹¹

Nicht kooperative Staaten werden auf Listen gesetzt, namentlich auf eine OECD/G20-Liste¹² und eine EU-Liste nicht kooperativer Staaten im Steuerbereich (EU-Steuerliste), wobei die auf der

⁸ Vgl. dazu die Ausführungen zu Ziff. 1.1.2.

⁹ Nicht umgesetzt werden soll die Empfehlung betreffend E-Geld-Konten. Vgl. dazu die Ausführungen zu Ziff. 3.1

¹⁰ Erste Kriterien sind 2016 definiert worden.

¹¹ OECD Secretary-General Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Buenos Aires, Juli 2018, S. 7 Ziff. 2, S. 66 f.; www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2018.pdf (Stand 16.1.2019).

¹² OECD Secretary-General Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Fn. 11), S. 7 Ziff. 2.

OECD/G20-Liste figurierenden Staaten zur Aufnahme in die EU-Steuerliste in Betracht kommen unabhängig davon, ob sie einer EU-eigenen Prüfung unterzogen werden oder nicht.¹³

Die Aufnahme eines Staates in eine entsprechende Liste kann Partnerstaaten als Grundlage dazu dienen, Defensivmassnahmen zu ergreifen. Solche Massnahmen können beispielsweise eine Verschärfung von Kontrollen über Transaktionen mit Unternehmen in nicht-kooperativen Staaten umfassen. Drohende Defensivmassnahmen beeinträchtigen ausserdem die Attraktivität eines Landes als Standort für ausländische Unternehmen.¹⁴

Es liegt auf der Hand, dass um des Wirtschaftsstandorts Schweiz willen alles darangesetzt werden muss, die Aufnahme der Schweiz auf eine solche Liste zu verhindern. Sollte die Schweiz die im Rahmen der stufenweisen Vorprüfung vom Global Forum ausgesprochenen Empfehlungen nicht angemessen adressieren, dürfte sich dies negativ auf die Note in der Länderüberprüfung zum AIA auswirken.

1.2 **Ausblick: Umfassende Länderüberprüfung ab 2020**

Das Global Forum hat an seiner Plenarversammlung im November 2018 in Punta del Este die Bewertungskriterien (*Terms of Reference*) für die zukünftigen umfassenden Prüfungen der Umsetzung des AIA verabschiedet.¹⁵ Die Prüfungen sind in drei Grundanforderungen (*Core Requirements*) unterteilt.

Die erste Grundanforderung verlangt, dass die Staaten sicherstellen, dass alle meldenden Finanzinstitute Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten anwenden, die mit dem AIA-Standard übereinstimmen, und dass sie die gemäss Standard vorgeschriebenen Informationen liefern. Dafür müssen die betreffenden Staaten über einen angemessenen Rechtsrahmen und geeignete Verwaltungsverfahren verfügen, damit sichergestellt ist, dass die gesetzlichen Verpflichtungen in der Praxis erfüllt werden. Inwieweit die vom Global Forum im Rahmen seiner Bewertung der Rechtsgrundlagen des AIA abgegebenen Empfehlungen umgesetzt wurden, wird bei der Evaluation der Erfüllung dieser Grundanforderung eine wichtige Rolle spielen.

Die zweite Grundanforderung betrifft das Netz von Partnerstaaten. Von den Staaten wird erwartet, dass sie mit allen Partnern, die Interesse bekundet haben und die Anforderungen des AIA-Standards erfüllen (d.h. "interessierte und angemessene Partner"), gemäss den eingegangenen Verpflichtungen Daten austauschen. Der Datenaustausch muss den Anforderungen des Standards hinsichtlich der Datenübertragung entsprechen.

Die dritte Grundanforderung schliesslich betrifft die Einhaltung der Bestimmungen zur Vertraulichkeit und Sicherheit der ausgetauschten Daten. Die bereits im Rahmen der Vorprüfungen (siehe Ziffer 1.1.1) durchgeführten Evaluationen finden damit ihre Fortsetzung, wobei der Fokus diesmal auf die Pflege der konkret ausgetauschten Informationen gelegt wird.

Das Global Forum muss die Methodik, mit der die Einhaltung dieser Grundanforderungen gemessen werden soll, noch bestimmen. 2019 sollen zu diesem Thema Gespräche geführt werden. Die ersten Gesamtnoten werden voraussichtlich 2021 vergeben. Einzig die Methodik zur Bewertung der dritten Grundanforderung wurde bereits von der Plenarversammlung des Global Forum im November 2018 verabschiedet.

1.3 **Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹⁶ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016¹⁷ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekün-

¹³ Dokument FISC 345/ECOFIN 1088 "EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes" vom 5. Dezember 2017 über die Schlüsse des Rates der Europäischen Union aus der EU-Steuerliste, S. 23 f.; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/en/pdf> (Stand 16.1.2019).

¹⁴ Für Beispiele wird auf die Ausführungen in der Botschaft zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum über die Transparenz juristischer Personen und den Informationsaustausch im Bericht zur Phase 2 der Schweiz verwiesen (BBI 2019 279, Abschnitt 1.1.2).

¹⁵ Global Forum, The framework for the full AEOI reviews: the Terms of Reference, <http://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-terms-of-reference.pdf> (Stand 16.1.2019).

¹⁶ BBI 2016 1105

¹⁷ BBI 2016 5183

digt. Der Grund liegt darin, dass sich die Erforderlichkeit der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen erst im Herbst 2018 zeigte. Da dem Global Forum bereits innerhalb von zwölf Monaten (d.h. bis Ende 2019) Bericht darüber zu erstatten ist, welche Massnahmen ergriffen werden, um die von ihm ausgesprochenen Empfehlungen umzusetzen, ist es angezeigt, die vorgeschlagenen Anpassungen zeitnah vorzunehmen.

Die Vorlage entspricht der ersten politischen Leitlinie der Legislaturplanung: "Die Schweiz sichert ihren Wohlstand nachhaltig". Gemäss dem ihr untergeordneten Ziel 2 sorgt die Schweiz für bestmögliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen im Inland und unterstützt so ihre Wettbewerbsfähigkeit. Dies bedingt u.a., dass für den Finanzplatz Schweiz die langfristigen Rahmenbedingungen zu klären sind, damit Rechtssicherheit und Stabilität erhalten werden können. Gleichzeitig sind die beschlossenen Übernahmen internationaler Standards umzusetzen, die Compliance sicherzustellen und die nötigen Regulierungen gezielt und massvoll auszugestalten.

2 Internationale Entwicklungen und Rechtsvergleich

Bis heute wurde die überwiegende Mehrheit der Staaten hinsichtlich ihrer Rechtsgrundlagen überprüft. Die noch ausstehenden Evaluationen sollen bis zum Ende des ersten Quartals 2019 abgeschlossen werden.

2.1 Evaluation der allgemeinen Bestimmungen und der Sorgfaltspflichten

Das Global Forum vergleicht den Wortlaut der Bestimmungen in den Rechtsgrundlagen der geprüften Staaten mit jenem des GMS. Liegt eine materielle Abweichung vor oder wurde ein als wesentlich definiertes Element des GMS nicht oder nicht vollständig ins innerstaatliche Recht übernommen, ist der geprüfte Staat angehalten, die Bestimmung anzupassen respektive die fehlenden Elemente ins innerstaatliche Recht zu übernehmen. Grossmehrheitlich erfolgen durch dieses Verfahren Klarstellungen hinsichtlich der Regelungen des GMS. Verschiedene Konkurrenzfinanzplätze, darunter Liechtenstein¹⁸ oder das Vereinigte Königreich¹⁹, haben ihre AIA-Rechtsgrundlagen gestützt auf die Ergebnisse dieser Vorprüfung bereits revidiert und in Kraft gesetzt oder sehen entsprechende Änderungen vor. Diese sowie weitere Staaten wie beispielsweise Deutschland, Frankreich, Italien oder Luxemburg, die in ihrer Evaluation betreffend die Umsetzung der Sorgfaltspflichten nur wenige oder keine Empfehlungen erhalten haben, weil sie den GMS in seiner Gesamtheit in ihr innerstaatliches Recht übernommen und nur wenige oder keine weiteren Präzisierungen vorgenommen haben, haben ein Interesse daran, dass der Wortlaut der Rechtsgrundlagen in anderen Staaten ebenfalls möglichst wenig vom GMS abweicht.

2.2 Evaluation nicht meldender Finanzinstitute und ausgenommener Konten

Der GMS enthält spezifische Kategorien von Finanzinstituten und Konten, die vom Anwendungsbereich des AIA ausgenommen sind (vgl. Abschnitt VIII Unterabschnitt B und C GMS). Er enthält weiter je eine Auffangklausel, gestützt auf die weitere Finanzinstitute und Konten vom Anwendungsbereich des AIA ausgenommen werden können, sofern ein geringes Risiko besteht, dass sie zur Steuerhinterziehung missbraucht werden, und sie im Wesentlichen ähnliche Eigenschaften aufweisen wie die im GMS beschriebenen Ausnahmen. Diese Ausnahmebestimmungen nehmen bei der Prüfung des Global Forum, ob ein Partnerstaat den AIA-Standard in seinem innerstaatlichen Recht korrekt umsetzt, grossen Raum ein. Dem Global Forum ist darzulegen, an welche Kategorie nicht meldender Finanzinstitute oder ausgenommener Konten nach dem GMS sich eine Ausnahmebestimmung anlehnt und ob die für die entsprechende Kategorie geltenden Voraussetzungen erfüllt sind oder ob im Wesentlichen ähnliche Eigenschaften sicherstellen, dass ein geringes Risiko besteht, dass die Ausnahme zur Steuerhinterziehung missbraucht wird. Das Global Forum hat bisher über 300 innerstaatliche Ausnahmebestimmungen geprüft.

¹⁸ Gesetz vom 7. September 2017 über die Abänderung des Gesetzes vom 5. November 2015 über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz), LGBl. 2017 Nr. 293.

¹⁹ The International Tax Compliance (Amendment) Regulations 2017, 2017 No. 598.

In der Schweiz wurden die Ausnahmebestimmungen gestützt auf die Auffangklauseln nach dem GMS u.a. in Anlehnung an jene unter dem Abkommen vom 14. Februar 2013 zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Zusammenarbeit für eine erleichterte Umsetzung von FATCA (FATCA-Abkommen; vgl. Anhang II des FATCA-Abkommen)²⁰ oder aufgrund der wirtschaftlichen oder juristischen Rahmenbedingungen in der Schweiz formuliert. Aus den unter Ziffer 1.1.1 genannten Gründen wird den innerstaatlichen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Grundsatz jedoch keine Rechnung getragen. Die Staaten haben deshalb ihre Ausnahmebestimmungen, die nicht den Vorgaben des AIA-Standards und des Global Forum entsprechen, zu bereinigen. Es zeigt sich, dass Finanzinstitute oder Konten, die von der vorliegenden Vorlage betroffen sind, von keinem anderen Staat vom Anwendungsbereich des AIA ausgenommen wurden respektive dass das Global Forum gegenüber jenen Staaten, die gleiche oder ähnliche Ausnahmen kennen, ebenfalls Empfehlungen ausgesprochen hat.

3 Beantragte Neuregelung

3.1 Umsetzung der Empfehlungen

Mit der Vorlage sollen die Empfehlungen des Global Forum – mit Ausnahme der Empfehlung zur Aufhebung der Ausnahmebestimmung betreffend E-Geld-Konten (Art. 16 AIAV)²¹ – umgesetzt werden.

Dazu sieht der Gesetzesvorentwurf die Aufhebung der Ausnahme für Stockwerkeigentümergeinschaften sowie Anpassungen an den geltenden Sorgfaltspflichten vor. Weiter sollen die Beträge neu ausschliesslich in US-Dollar ausgewiesen und eine Dokumentenaufbewahrungspflicht für meldende schweizerische Finanzinstitute festgehalten werden. Faktisch besteht diese Pflicht bereits heute, im Sinne einer Klarstellung soll die Aufbewahrungspflicht neu explizit verankert werden.

In der Verordnung sollen gewisse auf dieser Stufe konkretisierten Ausnahmebestimmungen aufgehoben respektive angepasst werden. Betroffen sind die Ausnahmebestimmungen für Miteigentümergeinschaften, für Vereine und Stiftungen sowie deren Konten, für Kapitaleinzahlungskonten und für Konten, die nach dem Ansässigkeitsstaat der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers ausgenommen sind. Weiter sollen gewisse Bestimmungen über die Sorgfalts- und Registrierungs-pflichten sowie betreffend die Beträge in US-Dollar dem Gesetzesvorentwurf entsprechend präzisiert werden. Um die Sorgfaltspflichten festzulegen, die für Finanzinstitute gelten, die von der Aufhebung der Ausnahmebestimmungen betroffenen sind, und um diesen angemessene Fristen zur Wahrnehmung der neuen bzw. zusätzlichen Pflichten unter dem AIA zu gewähren, sollen zudem Übergangsbestimmungen in die Verordnung aufgenommen werden.

Gewisse Empfehlungen des Global Forum werden auch in die AIA-Wegleitung einfließen. Diese Arbeiten werden von der ESTV in Zusammenarbeit mit einer Expertengruppe wahrgenommen.

3.2 Weitere Änderungen

Unabhängig von der Prüfung des Global Forum soll die Gelegenheit genutzt werden, die geübte Praxis betreffend die Anmeldung von sogenannten Treuhänder-dokumentierten Trusts im Gesetz zu verankern und eine Bestimmung aufzunehmen, welche die zuständige Behörde ermächtigt, den AIA mit einem Partnerstaat in eigener Zuständigkeit auszusetzen, wenn dieser die Anforderungen der OECD im Bereich der Vertraulichkeit und Datensicherheit nicht erfüllt.

3.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Mit dem Vorschlag, die grosse Mehrheit der Empfehlungen des Global Forum zu adressieren, unterstreicht die Schweiz ihre Bereitschaft, die internationalen Standards im Steuerbereich vollum-

²⁰ SR 0.672.933.63

²¹ Der Umgang mit E-Geld-Instituten und E-Geld-Konten wird derzeit in der Arbeitsgruppe 10 des Fiskalkomitees der OECD beraten. Die Ergebnisse dieser Diskussion sollen in eine allfällige Revision des AIA-Standards einfließen (Zeitpunkt offen). Es ist vorgesehen, dass bestimmte E-Geld-Produkte vom Anwendungsbereich des AIA ausgeschlossen werden sollen. Aus diesem Grund sind die Ergebnisse der Diskussion in der Arbeitsgruppe 10 abzuwarten, bevor die Schweizer Rechtsgrundlagen angepasst werden.

fänglich umzusetzen. Damit ist ein Aufwand für die betroffenen Kreise und Interessenträger verbunden. So führt die Aufhebung der Ausnahmebestimmungen für Vereine und Stiftungen, welche die Voraussetzungen nach GMS für eine Qualifikation als Finanzinstitut erfüllen, dazu, dass diese ab Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderungen die Pflichten nach den internationalen Abkommen und den Schweizer AIA-Rechtsgrundlagen wahrnehmen müssen. Aufgrund der Tatsache, dass in der Praxis nur wenige Vereine als Finanzinstitute qualifizieren dürften, dürfte sich die Auswirkung einer Aufhebung der sie betreffenden Ausnahmebestimmungen in Grenzen halten. Im Falle der betroffenen Stiftungen hingegen dürfte es in der Praxis vermehrt vorkommen, dass die Voraussetzungen für eine Qualifikation als Finanzinstitut erfüllt sind. In diesen Fällen dürften sich teilweise komplexe Umsetzungsfragen stellen, die gemeinsam mit den betroffenen Instituten zu adressieren sein werden. Da die Unterstellung von Stiftungen unter den Anwendungsbereich des AIA jedoch einen der zentralen Pfeiler des AIA-Standards darstellt und andere Staaten Stiftungen nicht von seinem Anwendungsbereich ausnehmen, ist die Erwartung gegenüber der Schweiz, diese Ausnahme aufzuheben, gross. Mit der Aufhebung der sie betreffenden Ausnahmebestimmung wird die Behandlung von Stiftungen, die in der Schweiz errichtet wurden und die genannten Voraussetzungen erfüllen, gleichgestellt mit jener der übrigen Stiftungen. Die Aufhebung der Ausnahme für Stockwerkeigentümergeinschaften und Miteigentümergeinschaften wird in der Praxis keine Auswirkungen haben, da diese Rechtsträger dem Global Forum zufolge in jedem Fall als sogenannte *Non Financial Entities (NFE)* und damit in keinem Fall als Finanzinstitut qualifizieren.

Die vorgeschlagene Aufhebung der Ausnahmebestimmungen für Konten von Vereinen und Stiftungen und für Konten, die nach dem Ansässigkeitsstaat der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers ausgenommen sind, führt dazu, dass meldende schweizerische Finanzinstitute, die entsprechende Konten führen, ab Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderungen die Sorgfalts- und Meldepflichten nach den internationalen Abkommen und den Schweizer AIA-Rechtsgrundlagen auf diese Konten anwenden müssen. Diese Konten werden in der Regel von Finanzinstituten geführt oder gehalten, die den AIA bereits umsetzen und deshalb über die nötigen technischen Systeme und internen Regeln verfügen (bspw. von Banken). Die Aufhebung der genannten Ausnahmebestimmungen dürfte daher diesbezüglich nur beschränkt Mehraufwand verursachen. Aufgrund der grossen Anzahl von Vereinskonten ist im Bereich der Identifikation und Dokumentation der Kontoinhaber und/oder der sie beherrschenden Personen hingegen mit einem Mehraufwand für die betroffenen Finanzinstitute zu rechnen. Dies gilt für die neu einzuführende zeitliche Beschränkung für die Ausnahme von Kapitaleinzahlungskonten gleichermassen. Der Mehraufwand, der mit der Aufhebung der übrigen Ausnahmebestimmungen verursacht wird, dürfte sich aufgrund der geringeren Anzahl betroffener Konten in Grenzen halten. Insbesondere von der Ausnahmebestimmung für Konten, die nach dem Ansässigkeitsstaat der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers ausgenommen sind, wird in der Praxis kaum Gebrauch gemacht. Die Aufhebung dieser Bestimmung scheint vor diesem Hintergrund angemessen. Mit der Aufnahme von Übergangsbestimmungen in die AIAV wird für die von diesen Änderungen betroffenen Finanzinstitute eine Erleichterung angestrebt und verhindert, dass sie rückwirkend Pflichten wahrzunehmen haben. Damit kann der zu erwartende Mehraufwand deutlich abgefedert werden.

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffend die Sorgfaltspflichten, die Festhaltung der Pflicht zur Anmeldung von Treuhänder-dokumentierten Trusts, die Ausweisung der Beträge in US-Dollar und die Aufnahme einer Dokumentenaufbewahrungspflicht dürften bei den betroffenen Finanzinstituten einen geringen Mehraufwand verursachen. Diese Pflichten werden in der Praxis bereits heute grossmehrheitlich entsprechend wahrgenommen. Weiter besteht schon heute die Pflicht zur Dokumentenaufbewahrung und gemäss einer Weisung der ESTV zur Anmeldung von Treuhänder-dokumentierten Trusts. Diese Pflichten werden mit den vorgeschlagenen Änderungen einzig explizit im AIAG festgehalten.

3.4 Würdigung

Über die letzten Jahre hat die Schweiz zahlreiche Anstrengungen unternommen, um den internationalen Standards im Steuerbereich gerecht zu werden, darunter die vollumfängliche Umsetzung des AIA-Standards. Dies trägt entscheidend zur Glaubwürdigkeit und Reputation des Schweizer Finanzplatzes bei. Durch die Prüfung des Global Forum ergaben sich nun zusätzliche Klarstellun-

gen zu dessen Umsetzung. Dies führt einerseits dazu, dass die Schweiz bereits kurze Zeit nach der Einführung des AIA vom Global Forum dazu aufgerufen wird, Anpassungen an den Rechtsgrundlagen vorzunehmen. Andererseits ermöglicht es die strenge Prüfung, in Bezug auf die Umsetzung des AIA-Standards auch in Konkurrenzfinanzplätzen Transparenz zu schaffen und im internationalen Wettbewerb ein *level playing field* sicherzustellen. Nachdem die Schweiz alles darangesetzt hat, die internationalen Standards hinsichtlich Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken korrekt umzusetzen, hat sie ein grosses Interesse daran, dass deren Umsetzung in den Konkurrenzfinanzplätzen ebenfalls den internationalen Vorgaben entspricht.

Die Empfehlungen des Global Forum beschlagen grossmehrheitlich Ausnahmebestimmungen, die andere Staaten nicht kennen. Deren Aufhebung wird deshalb von der internationalen Staatengemeinschaft erwartet, um ein *level playing field* herzustellen. Dies trifft auf die vollumfängliche Umsetzung der Sorgfaltspflichten gleichermaßen zu. Das Global Forum wird ab Ende 2018 jedes Jahr einen Bericht zum Stand der Umsetzung des AIA in den Staaten publizieren.²² In diesem Bericht werden Staaten, die Lücken in der Umsetzung aufweisen, ausgewiesen. Vor diesem Hintergrund verstärkt sich der politische Druck auf die Staaten, die Empfehlungen des Global Forum umzusetzen, zusätzlich.

Mit dem vorliegenden Vorschlag, den Grossteil der Empfehlungen des Global Forum umzusetzen, soll die Rechtssicherheit gestärkt und verhindert werden, dass die Schweiz bei der umfassenden Länderüberprüfung ab 2020 politisch exponiert wird und ihr Finanzplatz das Risiko läuft, an Glaubwürdigkeit zu verlieren. Dies könnte sich negativ auf die Reputation des Schweizer Finanzplatzes und die Gesamtbeurteilung der Umsetzung des AIA durch die Schweiz auswirken, was es aus den unter Ziffer 1.1.2 genannten Gründen zu verhindern gilt.

Es ist festzuhalten, dass es nicht möglich ist, den Einfluss jeder Massnahme auf die zukünftige Benotung einzeln zu beurteilen. Die Position der Schweiz dürfte jedoch geschwächt werden, wenn eine der Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem vorliegenden Paket herausgebrochen wird.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 AIAG

Ersatz eines Ausdrucks (Art. 2 Abs. 2 Bst. k und l und Art. 9 Abs. 1 Bst. d)

Der GMS und sein Kommentar enthalten verschiedene Schwellenwerte, die einerseits dazu führen können, dass ein Konto nicht überprüft, identifiziert und gemeldet werden muss oder vereinfachte Sorgfaltspflichten anzuwenden sind. Diese Beträge sind in US-Dollar festgelegt. Mit der Übernahme des GMS ins Landesrecht wurden diese Beträge im AIAG und der AIAV in Franken ausgewiesen. Sie entsprechen den Beträgen im GMS, da der Franken und der US-Dollar bei der Verabschiedung der AIA-Rechtsgrundlagen nahe beieinanderlagen. Ein Betrag von 1 Million US-Dollar im GMS wird im AIAG also mit 1 Million Franken aufgeführt. Der Bundesrat kann die Beträge in Franken anpassen, sofern besondere Umstände dies erfordern (vgl. Art. 12 Abs. 3 AIAG). Im Vordergrund stehen dabei Anpassungen aufgrund von Währungsschwankungen. Damit soll eine standardkonforme Umsetzung des AIA-Standards gewährleistet werden.

Gestützt auf diese Delegationsnorm wurde ein Mechanismus zur Überprüfung von Währungsschwankungen definiert, wonach die ESTV jeweils Ende Oktober eines Jahres per Stichtag 1. Januar des nächsten relevanten Kalenderjahres zur Umrechnung der US-Dollar-Beträge im anwendbaren Abkommen und in den anwendbaren Alternativbestimmungen des OECD-Kommentars zum GMS in Franken-Beträge das Verhältnis zwischen US-Dollar und Franken festlegt. Die ESTV nimmt jeweils Ende Oktober eines Jahres eine Anpassung des geltenden Verhältnisses vor, wenn der geltende Umrechnungskurs US-Dollar–Schweizer Franken der ESTV, bezogen auf den Wert per Ende Oktober des laufenden Jahres, mehr als 10 Prozent vom Vorjahreskurs abweicht.

²² Der erste Bericht wurde im November 2018 veröffentlicht. Automatic Exchange of Information Implementation Report 2018. Kann abgerufen werden unter: www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-Implementation-Report-2018.pdf (Stand 16.1.2019).

Das Global Forum erachtet diesen Mechanismus als unklar und empfiehlt, die Beträge neu entsprechend dem Wortlaut des GMS in US-Dollar auszuweisen.

Die Beträge in Franken sollen neu in US-Dollar ausgewiesen werden. Damit wird der Mechanismus zur Überprüfung von Währungsschwankungen obsolet und die Branche wendet ab Inkrafttreten der Änderung feste Beträge für die Berechnung der anwendbaren Schwellenwerte an.

Art. 2 Abs. 1 Bst. i und j

Diese Änderung betrifft nur den französischen und den italienischen Text, der damit der deutschen Fassung angepasst werden soll.

Art. 3 Abs. 10

Nach Artikel 3 Absatz 10 gelten aufgrund von Artikel 712/ Absatz 2 des Zivilgesetzbuches (ZGB)²³ errichtete Stockwerkeigentümergeinschaften als nicht meldende Finanzinstitute. Diese Bestimmung wurde vorgesehen, weil aufgrund der Ausgestaltung und Zweckgebundenheit solcher Fonds das Umgehungsrisiko als gering eingestuft wurde. Aus den gleichen Gründen gelten diese Rechtsträger auch nach Anhang II des FATCA-Abkommens als nicht meldend.

Das Global Forum beurteilt Artikel 3 Absatz 10 als obsolet. Seiner Ansicht nach qualifizieren Stockwerkeigentümergeinschaften in keinem Fall als Finanzinstitute und sind deshalb gemäss GMS immer als NFE zu behandeln. Es empfiehlt der Schweiz, die Bestimmung aufzuheben.

Artikel 3 Absatz 10 soll aufgehoben werden. Damit qualifizieren diese Stockwerkeigentümergeinschaften, entsprechend der Empfehlung des Global Forum, ab Inkrafttreten der Änderung in jedem Fall als NFE. Damit hat die Aufhebung dieser Bestimmung keine Auswirkung auf die Praxis.

Art. 4 Abs. 1 Bst. a und 2 Bst. a

Diese Änderung betrifft nur den französischen und den italienischen Text, der damit der deutschen Fassung angepasst werden soll.

Art. 4 Abs. 1 Bst. c

Diese Änderung betrifft nur den französischen Text, der damit der deutschen und der italienischen Fassung angepasst werden soll.

Art. 5 Abs. 3

Diese Änderung betrifft nur den französischen und den italienischen Text, der damit der deutschen Fassung angepasst werden soll.

Art. 10 Abs. 1 erster Satz

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der Beträge in US-Dollar hat die Bestimmung des für die Feststellung der Schwellenwerte relevanten Gesamtsaldos oder -werts auf Empfehlung des Global Forum ausschliesslich in US-Dollar zu erfolgen. Aus diesem Grund soll der Verweis in Artikel 10 Absatz 1 auf Artikel 12 Absatz 4 AIAG, der aufgrund der vorgeschlagenen Währungsanpassung gestrichen werden soll, durch den Begriff «US-Dollar» ersetzt werden. Zur Abgrenzung zum zweiten Satz erfolgt ausserdem eine Anpassung der Formulierung der Bestimmung.

Art. 11 Abs. 5, 6 Bst. b Ziff. 2 und 8–10

Abs. 5

Abschnitt III Unterabschnitt B(1) GMS sieht vor, dass ein meldendes Finanzinstitut für die Identifikation meldepflichtiger Konten unter den bestehenden Konten natürlicher Personen auf das sogenannte Hausanschriftverfahren abstellen kann. Dieses Verfahren ist ausschliesslich für Konten von geringerem Wert zulässig. Dabei erfolgt die Bestimmung der steuerlichen Ansässigkeit durch eine mit Belegen dokumentierte Hausanschrift. Damit ein Finanzinstitut auf eine Adresse abstellen kann, die es in seinen Unterlagen hat, muss diese aktuell sein. Das Hausanschriftverfahren stellt ein zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten vereinfachtes Verfahren dar.

Randziffer 10 des Kommentars zu Abschnitt III Unterabschnitt B(1) GMS führt aus, auf welche Belege ein meldendes Finanzinstitut im Rahmen des Hausanschriftverfahrens abstellen kann. So

²³ SR 210

müssen die in seinen Systemen erfassten Belege von einer Regierungsbehörde (z.B. Einwohner- oder Meldeamt, Botschaft oder Konsulat) ausgestellt sein. In Frage kommen beispielsweise Identitätskarten, Führerscheine oder Ansässigkeitsbescheinigungen. Wo diese keine oder nur eine unvollständige Hausanschrift enthalten, ist die Voraussetzung an die Dokumentation auch erfüllt, wenn die in den Systemen des meldenden Finanzinstituts erfasste aktuelle Hausanschrift zusätzlich mit der auf weiteren beispielsweise von einer Regierungsbehörde ausgestellten Belegen erfassten Hausanschrift oder der Hausanschrift, die auf einer Selbstauskunft der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers erfasst ist, übereinstimmt, sofern das vorsätzlich falsche Ausfüllen der Selbstauskunft strafbar ist.

Nach Artikel 11 Absatz 5 erfüllt eine Adresse, die im Rahmen der Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei mit einem Formular erhoben wurde, das darauf hinweist, dass die Erteilung einer falschen Auskunft mit Strafe bedroht ist, diese Voraussetzung. In der Praxis handelt es sich dabei namentlich um das sogenannte Formular A zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person.

Das direkte Abstellen auf die mittels eines solchen Formulars erfasste Hausanschrift, ohne die Einholung eines zusätzlichen von einer Regierungsbehörde ausgestellten Belegs, ist unvereinbar mit dem GMS. Das Global Forum empfiehlt der Schweiz daher, die Bestimmung aufzuheben.

Artikel 11 Absatz 5 soll aufgehoben werden. Damit gelten ab Inkrafttreten der Änderung im Rahmen des Hausanschriftverfahrens die Voraussetzungen nach Abschnitt III Unterabschnitt B(1) GMS und seinem Kommentar. Meldende schweizerische Finanzinstitute können demnach weiterhin, jedoch nur subsidiär, auf eine Adresse abstellen, die im Rahmen der Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei mit einem Formular erhoben wurde, das darauf hinweist, dass die Erteilung einer falschen Auskunft mit Strafe bedroht ist, sofern die Voraussetzungen nach dem GMS dafür erfüllt sind.

Abs. 6 Bst. b Ziff. 2

Diese Änderung betrifft nur den französischen und den italienischen Text, der damit der deutschen Fassung angepasst werden soll.

Abs. 8

Erläuterung zur Aufhebung der bisherigen Bestimmung

Nach dem bisherigen Absatz 8 muss ein meldendes schweizerisches Finanzinstitut das Konto schliessen, wenn ihm 90 Tage nach Eröffnung eines Neukontos Name, Anschrift und Geburtsdatum der Kontoinhaberin bzw. des Kontoinhabers oder der beherrschenden Person nicht vorliegen. Das Global Forum erachtet die Tatsache, dass es in der Schweiz möglich ist, ein Neukonto zu eröffnen, ohne dass diese grundlegenden Informationen vorliegen, als unvereinbar mit den Vorgaben des GMS. Es empfiehlt, Absatz 8 aufzuheben.

Der bisherige Absatz 8 soll entsprechend der Empfehlung des Global Forum aufgehoben werden.

Erläuterung zur neuen Bestimmung

Die in Abschnitt IV Unterabschnitt (A) und Abschnitt VI Unterabschnitt (A) GMS vorgesehenen Verfahren zur Identifikation meldepflichtiger Konten unter den Neukonten natürlicher Personen und von Rechtsträgern sehen vor, dass ein meldendes Finanzinstitut im Rahmen des Kontoeröffnungsprozesses eine Selbstauskunft der Kontoinhaberin, des Kontoinhabers und/oder der beherrschenden Personen einholen muss. Die Selbstauskunft ist gleichentags zu plausibilisieren (sogenannter "day-one"-Prozess). Die OECD hält in ihren Ausführungen zum GMS dazu fest, dass die Plausibilisierung der Selbstauskunft spätestens innerhalb von 90 Tagen abgeschlossen sein soll, sofern dies gleichentags nicht möglich ist, beispielsweise weil sie von einem Back-Office vorgenommen wird (sogenannter "day-two"-Prozess).²⁴ Weiter halten die Ausführungen zum GMS fest, dass es in Ausnahmefällen vorkommen kann, dass dem meldenden Finanzinstitut zum Zeitpunkt der Kontoeröffnung keine Selbstauskunft vorliegt. In diesen Fällen ist die Selbstauskunft nachträglich so schnell wie möglich, jedoch spätestens innerhalb von 90 Tagen einzuholen und zu plausibilisieren. Da der Selbstauskunft beim Kontoeröffnungsverfahren eine zentrale Rolle zukommt, be-

²⁴ OECD. CRS-related Frequently Asked Questions, FAQ 22 (timing of self-certifications). Kann abgerufen werden unter: www.oecd.org/tax/automatic-exchange/ > CRS Implementation and Assistance > FAQs (Stand 16.1.2019).

steht die Erwartung, dass die Staaten in ihrem innerstaatlichen Recht strenge Massnahmen festlegen, mit denen sichergestellt wird, dass bei der Neukontoeröffnung in jedem Fall – mit Ausnahme der genannten Ausnahmefälle und der Fälle nach Abschnitt VI Unterabschnitt A(1)(b) GMS – eine Selbstauskunft vorliegt.

Die Schweizer AIA-Rechtsgrundlagen enthalten keine explizite Bestimmung, die präzisiert, dass die Eröffnung eines Neukontos ohne vorgängige Erteilung einer Selbstauskunft grundsätzlich nicht zulässig ist. Dies wird vom Global Forum kritisiert. Es empfiehlt der Schweiz, gesetzlich festzuhalten, dass die Eröffnung eines Neukontos ohne Vorliegen einer Selbstauskunft neben dem im GMS in Abschnitt VI Unterabschnitt A(1)(b) vorgesehenen Fall nur in Ausnahmefällen zulässig ist. Es soll weiter klargestellt werden, dass die Selbstauskunft in diesen Fällen grundsätzlich so schnell wie möglich, aber spätestens innerhalb von 90 Tagen vorliegen und plausibilisiert werden muss.

Im Sinne der vorstehenden Ausführungen soll in Absatz 8 festgehalten werden, dass die Eröffnung eines Neukontos ohne Erteilung einer Selbstauskunft nur in Ausnahmefällen zulässig ist. Absatz 8 führt die zulässigen Ausnahmefälle auf.

Bst. a

In Buchstabe a soll festgehalten werden, dass ein meldendes schweizerisches Finanzinstitut im Rahmen des Verfahrens zur Identifikation meldepflichtiger Konten unter den Neukonten von Rechtsträgern auf die Einholung einer Selbstauskunft verzichten kann, sofern es anhand von ihm vorliegenden oder öffentlich verfügbaren Informationen in vertretbarer Weise feststellen kann, dass es sich bei der Kontoinhaberin oder dem Kontoinhaber um eine nicht meldepflichtige Person handelt. Es handelt sich dabei um eine vom GMS vorgesehene Ausnahme von der Pflicht zur Einholung einer Selbstauskunft bei einer Neukontoeröffnung (vgl. Abschnitt VI Unterabschnitt A(1)(b) GMS). Als nicht meldepflichtige Person gelten nach Abschnitt VIII Unterabschnitt D(2) GMS qualifizierte börsennotierte Kapitalgesellschaften, Kapitalgesellschaften, die verbundene Rechtsträger einer qualifizierten börsennotierten Kapitalgesellschaft sind, staatliche Rechtsträger, internationale Organisationen, Zentralbanken und Finanzinstitute. Als öffentlich verfügbare Informationen gelten gemäss dem Kommentar zu Abschnitt V Unterabschnitt D(1)(b) GMS u.a. Informationen, die von staatlichen Behörden oder Institutionen publiziert werden (z.B. die *FATCA Foreign Financial Institution List* des *US Internal Revenue Service*), Informationen in öffentlich zugänglichen amtlichen Registern (z.B. dem Handelsregister), Informationen, die von einer anerkannten Börse publiziert werden sowie jede öffentlich zugängliche, nach einem anerkannten Industriestandard erfolgte und von einem Berufsverband oder einer Handelskammer erlassene Klassifikation der Rechtsträger.

Das Recht auf den Verzicht zur Einholung einer Selbstauskunft in diesen Fällen besteht gemäss den Ausführungen nach GMS bereits heute. Aufgrund der vorgeschlagenen Änderung nach Buchstabe b ist es im Sinne einer Klarstellung angezeigt, dieses Recht neu explizit im AIAG festzuhalten.

Bst. b

Gestützt auf die Empfehlungen des Global Forum soll in Buchstabe b festgehalten werden, dass neben dem in Buchstaben a genannten Fall die Eröffnung eines Neukontos ohne Vorliegen einer Selbstauskunft nur in Ausnahmefällen zulässig ist. Nach den Ausführungen der OECD zum GMS ist in Bezug auf diese Ausnahmefälle an Besonderheiten einer bestimmten Branche zu denken, aufgrund deren es nicht möglich ist, die Selbstauskunft gleichentags einzuholen. Der Bundesrat umschreibt die Ausnahmefälle näher.²⁵ Das meldende schweizerische Finanzinstitut muss die ausstehende Selbstauskunft in diesen Fällen spätestens innerhalb von 90 Tagen erhalten und plausibilisieren. Andernfalls sind Massnahmen nach Absatz 9 zu ergreifen.

Abs. 9

Nach Absatz 9 hat ein meldendes Finanzinstitut 90 Tage Zeit, um von der Kontoinhaberin, dem Kontoinhaber und/oder den beherrschenden Personen nicht vorliegende Informationen, die nach dem GMS im Rahmen des Kontoeröffnungsprozesses beschafft werden müssen, einzuholen. Es kann die Frist von 90 Tagen auf maximal ein Jahr verlängern, wenn besondere Gründe für das Nichtvorliegen der Informationen bestehen. Das Global Forum erachtet die Verlängerung der Frist

²⁵ Vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 27 AIAV in Ziff. 4.2.

zur Einholung der ausstehenden Informationen auf ein Jahr als standardwidrig. Es empfiehlt, diesen Passus zu streichen.

Absatz 9 soll dahingehend geändert werden, dass die Frist für die Einholung der ausstehenden Informationen 90 Tage nicht überschreiten darf. Eine Verlängerung der Frist von 90 Tagen auf maximal ein Jahr soll nicht mehr möglich sein. Weiter soll klargestellt werden, dass ein meldendes schweizerisches Finanzinstitut neben der Kontosperrung auch eine Kontoschliessung vornehmen kann, wenn ihm innert 90 Tagen nach Eröffnung eines Neukontos die nach dem anwendbaren Abkommen und dem AIAG notwendigen Informationen nicht vorliegen. Diese Ergänzung ist aufgrund der Aufhebung des bisherigen Absatzes 8 erforderlich. Da namentlich das Bundesgesetz vom 2. April 1908²⁶ über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz, VVG) nur wenige abschliessende Tatbestände vorsieht, die eine einseitige Kündigung durch den Versicherer erlauben, soll dazu in Absatz 9 ein ausserordentliches Kündigungsrecht aufgenommen werden. Ein meldepflichtiges schweizerisches Finanzinstitut darf ein Neukonto hingegen nicht schliessen, wenn in Bezug auf das Konto eine Meldepflicht nach Artikel 9 des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997²⁷ (GwG) besteht. Eine solche besteht, wenn ein Finanzintermediär den begründeten Verdacht auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung hat. In der Regel sind die Vermögenswerte, die der Meldestelle gemeldet werden, zu sperren (vgl. Art. 10 GwG).

Absatz 9 findet Anwendung auf Absatz 8 Buchstabe b sowie auf jene Fälle, in denen die Selbstauskunft zwar vor der Kontoeröffnung erteilt wurde, wo für den Abschluss ihrer Plausibilisierung, sofern sie nicht gleichentags vorgenommen werden konnte ("day-two"-Prozess), jedoch die Einholung zusätzlicher Informationen erforderlich ist.

Abs. 10

Aufgrund der vorgenannten Änderungen ist eine Anpassung in Absatz 10 erforderlich. Mit der Anpassung soll der Bundesrat ermächtigt werden, die im neuen Absatz 8 Buchstabe b genannten Ausnahmefälle näher zu umschreiben. Er soll sich dabei an der Praxis anderer Staaten orientieren. Damit soll sichergestellt werden, dass die Schweiz den AIA standardkonform umsetzt, gleichzeitig aber betroffenen meldenden schweizerischen Finanzinstituten keine strengeren Pflichten auferlegt werden, als Finanzinstituten anderer Staaten.

Art. 12 Abs. 2–4

Artikel 12 Absätze 2–4 sollen aufgrund der Änderung betreffend die Beträge in Franken aufgehoben werden. Da die Beträge neu nur noch in US-Dollar ausgewiesen werden sollen, werden diese Bestimmungen obsolet.

Art. 13 Abs. 4

Gemäss Abschnitt VIII Unterabschnitt B(1)(e) GMS gilt ein nach dem Recht eines meldepflichtigen Staates errichteter Trust als nicht meldendes Finanzinstitut, soweit die oder der Trustee des Trusts ein meldendes Finanzinstitut ist und sämtliche nach Abschnitt I GMS zu meldenden Informationen zu sämtlichen meldepflichtigen Konten des Trusts meldet. Dieses sogenannte Treuhänderdokumentierte-Trust-Konzept (Trustee-Documented-Trust-Konzept; TDT-Konzept) wurde in Artikel 3 Absatz 9 AIAG übernommen. Gemäss Randziffer 56 des Kommentars zu Abschnitt VIII Unterabschnitt B(1)(e) GMS muss die oder der Trustee die Informationen so melden, wie es der Trust machen würde und zu dessen Identifikation den Namen des Trusts angeben.

In der Praxis verwaltet eine oder ein Trustee in der Regel eine Vielzahl von Trusts. Eine Sammelmeldung im Namen der bzw. des Trustee für alle von ihr bzw. ihm verwalteten Trusts ohne Angabe der Namen der Trusts ist auch in diesem Fall nicht möglich, denn der Name des Trusts ist gemäss Kommentar zum GMS in jedem Fall anzugeben.

Um eine standardkonforme Anwendung des TDT-Konzeptes zu gewährleisten, hat die ESTV gestützt auf Artikel 22 Absatz 2 und 4 AIAG in der AIA-Wegleitung eine Klarstellung zum TDT-Konzept vorgenommen.²⁸ Demnach hat die oder der Trustee den Trust, der vom TDT-Konzept Gebrauch macht – ungeachtet der Klassifizierung des Trust als nicht meldendes schweizerisches

²⁶ SR 221.229.1

²⁷ SR 955.0

²⁸ Eidgenössische Steuerverwaltung. Einsehbar unter: www.estv.admin.ch > Internationales Steuerrecht > AIA > Publikationen > Wegleitung über den Standard für den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (Stand 23.1.2019).

Finanzinstitut –, bei der ESTV anzumelden und vor seinem Namen „TDT=“ hinzuzufügen. Weiter ist im CRS-XML-Schema im Element „Reporting FI“ der Name des Trusts anzugeben. Auch hier ist vor dem Namen „TDT=“ hinzuzufügen.

Die bestehende Regelung, die sich in der Praxis bewährt hat, soll neu in der AIAV²⁹ festgehalten werden. Dazu wird in Artikel 13 Absatz 4 eine Delegationsnorm aufgenommen.

In anderen Staaten, darunter Konkurrenzfinanzplätze der Schweiz, bestehen ebenfalls Regelungen, die sicherstellen, dass bei Anwendung des TDT-Konzeptes eine vollständige Meldung gemäss den Vorgaben des GMS erfolgt.

Art. 15 Abs. 1

Diese Änderung betrifft nur den französischen und den italienischen Text, der damit der deutschen Fassung angepasst werden soll.

Art. 17a

Gemäss Randziffer 7 des Kommentars zu Abschnitt IX GMS muss das innerstaatliche Recht eine Bestimmung enthalten, wonach meldende Finanzinstitute die zur Erfüllung ihrer Pflichten unter dem AIA erstellten Unterlagen und eingeholten Belege während mindestens fünf Jahren nach der Übermittlung der Meldung aufbewahren müssen.

Zwar sieht Artikel 958f Absatz 1 des Obligationenrechts (OR)³⁰ als allgemeine Bestimmung über die kaufmännische Buchführung und Rechnungslegung vor, dass die Geschäftsbücher und die Buchungsbelege sowie der Geschäftsbericht und der Revisionsbericht während zehn Jahren aufzubewahren sind. Eine explizite Bestimmung in Bezug auf den AIA kennt das schweizerische Recht jedoch nicht. Das Global Forum bemängelt diesen Umstand und empfiehlt die Aufnahme einer expliziten Bestimmung über die Aufbewahrungspflicht in das AIA.

Abs. 1

In einem neuen Artikel 17a soll vorgesehen werden, dass meldende schweizerische Finanzinstitute die zur Erfüllung ihrer Pflichten erstellten Unterlagen und eingeholten Belege entsprechend dem Wortlaut des GMS während fünf Jahren aufbewahren müssen.

Abs. 2

Die fünfjährige Aufbewahrungspflicht beginnt mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem das meldende Finanzinstitut oder der von ihm beigezogene Dienstleister nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a AIA die Meldung an die ESTV übermittelt.

Art. 31 Abs. 2

Geht aus den Umständen nachweislich hervor, dass ein Partnerstaat die für den AIA systemrelevanten Anforderungen an die Vertraulichkeit und Sicherheit der ausgetauschten Informationen nicht erfüllt, sehen die einschlägigen Übereinkommen vor, dass der AIA gegenüber dem fehlbaren Partnerstaat ausgesetzt werden kann.

Im Bereich der Vertraulichkeit und Datensicherheit hat die OECD eine Praxis entwickelt, wonach die Partnerstaaten, welche die Voraussetzungen des AIA-Standards nicht erfüllen, in nichtreziproker Weise am AIA teilnehmen müssen. Dies ist dann der Fall, wenn die betroffenen Staaten in Folge der Prüfung der Einhaltung der Bestimmungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit durch das Global Forum einen Aktionsplan umsetzen müssen, in dem die Massnahmen festgelegt werden, mit denen die identifizierten Mängel behoben werden müssen. Gemäss Abschnitt 7(1)(b) MCAA notifizieren diese Partnerstaaten der OECD, dass sie temporär als nicht reziproke Staaten gelten, bis der Aktionsplan umgesetzt ist und die getroffenen Massnahmen validiert sind. Die Partnerstaaten müssen in diesem Zusammenhang nichts unternehmen, weil der AIA durch den im MCAA immanenten Mechanismus faktisch ausgesetzt wird.

Im Falle eines bilateralen AIA-Abkommens ist die Situation materiell zwar identisch, verlangt aber, dass die Vertragspartei gegenüber dem fehlbaren Partner aktiv wird und die Aussetzung des Datenaustauschs nach Massgabe der einschlägigen Abkommensbestimmungen anzeigt. Die Ausset-

²⁹ Vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 31 Abs. 4 in Ziff. 4.2.

³⁰ SR 220

zung des AIA bedarf diesfalls keiner rechtlichen oder politischen Würdigung der Umstände, sondern ergibt sich aufgrund von objektiv feststellbaren Tatsachen, nämlich das Vorliegen eines Aktionsplans des Global Forum. Aus verfahrensökonomischen Gründen ist es daher angezeigt, den Bundesrat in diesen Fällen zu entlasten und die Sistierung des Datenaustauschs der zuständigen Behörde zu überlassen.

Der neue Absatz 2 sieht demgemäss vor, dass die zuständige schweizerische Behörde den AIA in eigener Kompetenz aussetzen kann, wenn die Anforderungen der OECD im Bereich der Vertraulichkeit und Datensicherheit nicht erfüllt sind.

Sobald der betroffene Partnerstaat die Mängel behoben hat (was vom Global Forum entsprechend validiert wird), sind die Voraussetzungen für den AIA objektiv erfüllt, sodass die zuständige Behörde die Suspendierung des Datenaustauschs in eigener Kompetenz wieder aufheben kann. Die während der Aussetzung des AIA gesammelten Informationen über Finanzkonten werden nach Massgabe des Abkommens ausgetauscht, sobald die Aussetzung rückgängig gemacht wurde.

4.2 AIAV

Art. 5

Nach Artikel 5 gelten in der Schweiz errichtete und organisierte Vereine, welche nach GMS die Voraussetzungen für eine Qualifikation als Finanzinstitut erfüllen (vgl. Abschnitt VIII Unterabschnitt A GMS) und nicht wirtschaftliche Zwecke verfolgen, als nicht meldende Finanzinstitute. Diese Bestimmung wurde vorgesehen, weil das Umgehungsrisiko als gering eingestuft wurde.

Da das Global Forum befunden hat, dass die Bestimmung keiner Ausnahmekategorie des GMS entspricht, soll sie aufgehoben werden. Damit gelten diese Vereine, sofern sie nach GMS die Voraussetzungen für eine Qualifikation als Finanzinstitut erfüllen, ab Inkrafttreten der Änderung als meldende Finanzinstitute und haben entsprechend ab diesem Zeitpunkt die Pflichten nach den internationalen Abkommen und den Schweizer AIA-Rechtsgrundlagen wahrzunehmen.³¹

Art. 6

Nach Artikel 6 gelten in der Schweiz errichtete und organisierte Stiftungen, welche nach GMS die Voraussetzungen für eine Qualifikation als Finanzinstitut (vgl. Abschnitt VIII Unterabschnitt A GMS) und gleichzeitig die in Artikel 6 genannten Voraussetzungen erfüllen, als nicht meldende Finanzinstitute. Diese Bestimmung wurde vorgesehen, weil das Umgehungsrisiko als gering eingestuft wurde. Aus den gleichen Gründen gelten diese Rechtsträger auch nach Anhang II des FATCA-Abkommens als nicht meldend.

Da das Global Forum befunden hat, dass die Bestimmung keiner Ausnahmekategorie des GMS entspricht, soll sie aufgehoben werden. Damit gelten diese Stiftungen, sofern sie nach GMS die Voraussetzungen für eine Qualifikation als Finanzinstitut erfüllen, ab Inkrafttreten der Änderung als meldende Finanzinstitute und haben entsprechend ab diesem Zeitpunkt die Pflichten nach den internationalen Abkommen und den Schweizer AIA-Rechtsgrundlagen wahrzunehmen.³²

Art. 7

Nach Artikel 7 gelten Miteigentümergeinschaften, welche nach GMS die Voraussetzungen für eine Qualifikation als Finanzinstitut (vgl. Abschnitt VIII Unterabschnitt A GMS) und gleichzeitig die in Artikel 7 genannten Voraussetzungen erfüllen, als nicht meldende Finanzinstitute. Diese Bestimmung wurde vorgesehen, weil das Umgehungsrisiko als gering eingestuft wurde.

Das Global Forum beurteilt Artikel 7 als obsolet. Seiner Ansicht nach können Miteigentümergeinschaften in keinem Fall als Finanzinstitute qualifizieren und sind deshalb entsprechend der Systematik nach GMS immer als NFE zu behandeln. Es empfiehlt der Schweiz, die Bestimmung aufzuheben.

³¹ Vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 35a AIAV in Ziff. 4.2.

³² Vgl. Fn. 31

Artikel 7 soll aufgehoben werden. Damit qualifizieren diese Miteigentümergeinschaften, entsprechend der Empfehlung des Global Forum, ab Inkrafttreten der Änderung in jedem Fall als NFE. Damit hat die Aufhebung der Bestimmung keine Auswirkung auf die Praxis.

Art. 9 Bst. d

Nach Artikel 9 gelten Kapitaleinzahlungskonten, welche die genannten Voraussetzungen erfüllen, als ausgenommene Konten. Diese Bestimmung wurde vorgesehen, weil das Umgehungsrisiko als gering eingestuft wurde.

Das Global Forum kritisiert, dass diese Kapitaleinzahlungskonten keiner zeitlichen Befristung unterstehen und damit ein Risiko für Steuerhinterziehung besteht, wenn Gelder dauerhaft auf einem solchen Konto einbezahlt sind und die vorgegebene Gründung oder Kapitalerhöhung verzögert bzw. gar nie stattfinden wird. Aus diesem Grund ist das Global Forum der Ansicht, dass Kapitaleinzahlungskonten nicht generell vom Anwendungsbereich des AIA ausgenommen werden können. Das Global Forum empfiehlt, diese Bestimmung aufzuheben oder eine entsprechende zeitliche Befristung vorzusehen, die 90 Tage nicht überschreitet. Wird der auf einem Kapitaleinzahlungskonto einbezahlte Betrag innert dieser 90 Tage nicht seinem Zweck entsprechend verwendet, darf das betroffene Konto nicht länger als ausgenommenes Konto qualifizieren.

Der neue Buchstabe d sieht vor, dass die Gründung oder Kapitalerhöhung, zu deren Zweck das Kapitaleinzahlungskonto eröffnet wurde, innert 90 Tagen nach der Kontoeröffnung vollzogen sein muss. Ist dies nicht der Fall, so hat das meldende schweizerische Finanzinstitut gestützt auf die Verfahren nach dem GMS festzustellen, ob es sich beim betroffenen Konto um ein meldepflichtiges Konto handelt.

In der Praxis dürfte diese Regelung von geringer Tragweite sein, da Kapitaleinzahlungskonten in der Regel unmittelbar vor der Gründung oder vor der Kapitalerhöhung eröffnet und bereits einige Tage nach erfolgter Gründung oder Kapitalerhöhung wieder aufgelöst oder in Einlagenkonten umgewandelt werden, die wiederum dem Anwendungsbereich des AIA unterstellt sind. Damit ist sichergestellt, dass die Kapitaleinzahlung nicht als Scheingeschäft zur Steuerhinterziehung missbraucht wird.

Art. 10

Nach Artikel 10 können Konten von in der Schweiz errichteten und organisierten Vereinen, die nicht wirtschaftliche Zwecke verfolgen, als ausgenommene Konten behandelt werden. Diese Bestimmung wurde vorgesehen, weil das Umgehungsrisiko als gering eingestuft wurde.

Da das Global Forum befunden hat, dass die Bestimmung keiner Ausnahmekategorie des GMS entspricht, soll sie aufgehoben werden. Damit sind meldende schweizerische Finanzinstitute verpflichtet, Konten von solchen Vereinen ab Inkrafttreten der Änderung auf meldepflichtige Konten zu überprüfen.³³

Art. 11

Nach Artikel 11 können Konten von in der Schweiz errichteten und organisierten Stiftungen, welche die in Artikel 6 AIAV statuierten Voraussetzungen erfüllen, als ausgenommene Konten behandelt werden. Die Bestimmung wurde vorgesehen, weil das Umgehungsrisiko als gering eingestuft wurde.

Da das Global Forum befunden hat, dass die Bestimmung keiner Ausnahmekategorie des GMS entspricht, soll sie aufgehoben werden. Damit sind meldende schweizerische Finanzinstitute verpflichtet, Konten von diesen Stiftungen ab Inkrafttreten der Änderung auf meldepflichtige Konten zu überprüfen.³⁴

Art. 12

Artikel 7 AIAV soll aufgehoben werden. Da Artikel 12 auf die darin genannten Voraussetzungen verweist, ist eine Anpassung von Artikel 12 erforderlich. Die vormals in Artikel 7 AIAV statuierten Voraussetzungen sollen in Artikel 12 überführt werden.

³³ Vgl. Fn. 31

³⁴ Vgl. Fn. 31

Art. 14

Da die Beträge betreffend die Schwellenwerte nach GMS und seinem Kommentar neu nur noch in US-Dollar ausgewiesen werden sollen, ist eine Anpassung von Artikel 14 erforderlich. Der Begriff «Franken» soll durch «US-Dollar» ersetzt werden.

Art. 15

Nach Artikel 15 können Konten, die nach der Gesetzgebung des Ansässigkeitsstaats der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers zur Umsetzung des GMS als ausgenommene Konten gelten, als ausgenommene Konten behandelt werden. Es obliegt dem meldenden schweizerischen Finanzinstitut festzustellen, welche Konten im Ansässigkeitsstaat des Kontoinhabers als ausgenommene Konten gelten. Diese Bestimmung wurde vorgesehen, um im internationalen Wettbewerb ein *level playing field* sicherzustellen, und weil das Umgehungsrisiko als gering eingeschätzt wurde.

Da das Global Forum befunden hat, dass die Bestimmung keiner Ausnahmekategorie des GMS entspricht, soll sie aufgehoben werden. Damit sind meldende schweizerische Finanzinstitute verpflichtet, die von dieser Ausnahme betroffenen Konten ab Inkrafttreten der Änderung auf meldepflichtige Konten zu überprüfen.³⁵

Art. 24

Diese Änderung betrifft nur den italienischen Text, der damit der deutschen und der französischen Fassung angepasst werden soll.

Art. 26 Abs. 2 Bst. a

Diese Änderung betrifft nur den französischen und den italienischen Text, der damit der deutschen Fassung angepasst werden soll.

Art. 27

Erläuterung zur Aufhebung der bisherigen Bestimmung

Als gültig gilt eine Selbstauskunft gemäss Randziffer 7 des Kommentars zu Abschnitt IV GMS und Randziffer 14 des Kommentars zu Abschnitt V GMS, wenn sie datiert, von einer unterschriftsberechtigten Person unterschrieben oder auf andere Weise beglaubigt wird und wenigstens folgende Informationen umfasst: Name, Anschrift, Staat(en) der steuerlichen Ansässigkeit, Steueridentifikationsnummer (SIN) für jeden meldepflichtigen Staat, sofern der Staat eine solche Nummer ausgibt, und im Falle von Konten natürlicher Personen das Geburtsdatum, sofern die Kontoinhaberin oder der Kontoinhaber in einem meldepflichtigen Staat ansässig ist.

Artikel 27 sieht vor, dass die Massnahmen nach Artikel 11 Absatz 9 AIAG nicht greifen, wenn ausschliesslich die SIN fehlt. Das Global Forum beurteilt diese Ausnahme als unvereinbar mit den Vorgaben nach GMS. Die bisherigen Erfahrungen der zuständigen Behörden mit dem AIA zeigen zudem, dass der SIN im Datenzuordnungsverfahren (sogenanntes *matching*) eine zentrale Rolle zukommt. Auch für die Schweizer Steuerbehörden ist es für die Zuordnung der AIA-Daten wichtig, dass die Partnerstaaten die SIN systematisch erheben und übermitteln. Deshalb soll im Rahmen der umfassenden Länderüberprüfung in Bezug auf die Datenqualität insbesondere geprüft werden, ob die SIN vorliegt respektive ob die im GMS diesbezüglich vorgesehenen Verfahren korrekt angewendet wurden. Sollte in diesem Prüfverfahren festgestellt werden (u.a. aufgrund negativer Rückmeldungen von Partnerstaaten), dass die Daten eines Staates überdurchschnittlich häufig ohne SIN übermittelt werden, dürfte dies negativ in die Benotung des entsprechenden Staates einfließen.

Vor diesem Hintergrund soll Artikel 27 aufgehoben werden. Ist nach den Verfahren nach den internationalen Abkommen und den AIA-Rechtsgrundlagen eine Selbstauskunft einzuholen, muss diese ab Inkrafttreten der Änderung somit neben den übrigen erforderlichen Informationen auch immer dann ein SIN enthalten, wenn die Kontoinhaberin, der Kontoinhaber und/oder die beherrschenden Personen in einem meldepflichtigen Staat – d.h. in einem Partnerstaat der Schweiz, gegenüber dem sie sich zur Übermittlung von AIA-Daten verpflichtet hat – steuerlich ansässig sind und der meldepflichtige Staat eine solche Nummer ausgibt. Auf Konten, die am Tag

³⁵ Vgl. Fn. 31

vor Inkrafttreten der Änderung geführt werden und für die im Rahmen der Überprüfung durch das meldende schweizerische Finanzinstitut eine Selbstauskunft ohne SIN eingeholt wurde, finden die Regeln nach Abschnitt I Unterabschnitt C GMS Anwendung.³⁶ Generell ausgenommen von der Pflicht zur Einholung einer SIN sind jene Fälle, in denen der Kontoinhaber, die Kontoinhaberin und/oder die ihn beherrschenden Personen in einem nicht meldepflichtigen Staat steuerlich ansässig sind (z.B. der Schweiz), in denen der meldepflichtige Staat keine solche Nummer ausgibt oder in denen das innerstaatliche Recht des betreffenden meldepflichtigen Staates nicht zur Erfassung der durch den meldepflichtigen Staat ausgegebenen SIN verpflichtet (vgl. Abschnitt I Unterabschnitt D GMS i.V.m. Randziffer 7 des Kommentars zu Abschnitt IV GMS und Randziffer 14 des Kommentars zu Abschnitt V GMS).

Erläuterung zur neuen Bestimmung

Im neuen Artikel 11 Absatz 8 Buchstabe b AIAG soll festgehalten werden, dass neben dem in Artikel 11 Absatz 8 Buchstabe a AIAG genannten Fall die Eröffnung eines Neukontos ohne Vorliegen einer Selbstauskunft der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers nur in Ausnahmefällen zulässig ist. Artikel 27 führt die Ausnahmefälle auf.

Bst. a

Im Bereich der Lebensversicherungen kann ein Neukonto im Sinne des AIA begründet werden, ohne dass der Lebensversicherer etwas dazu beiträgt oder die Entstehung des Neukontos ablehnen kann. Da in diesen Fällen vorgängig keine Selbstauskunft eingeholt werden kann, der Versicherer aber gleichwohl dazu verpflichtet ist, die neue Versicherungsnehmerin oder den neuen Versicherungsnehmer einzutragen, ist die Formulierung einer Ausnahme erforderlich.

Buchstabe a hält fest, dass dies auf Versicherungen auf fremdes Leben (Drittlebensversicherungen) zutrifft, bei denen es infolge einer Rechtsnachfolge zu einem Wechsel der Versicherungsnehmerin oder des Versicherungsnehmers kommt.

Bst. b

Nach Buchstabe b soll eine Ausnahme ausserdem für jene Fälle gelten, in denen es aufgrund einer gerichtlichen oder behördlichen Anordnung zu einem Wechsel der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers kommt. Zu denken ist dabei beispielsweise an den Wechsel einer Versicherungsnehmerin oder eines Versicherungsnehmers, wenn im Rahmen einer Scheidungskonvention festgehalten wird, dass eine Säule 3b-Police auf die Partnerin oder den Partner zu übertragen ist. In diesen Fällen wird ebenfalls ein Neukonto begründet, ohne dass das meldende schweizerische Finanzinstitut etwas dazu beiträgt oder die Entstehung des Neukontos ablehnen kann.

Gemäss Artikel 11 Absatz 8 Buchstabe b AIAG muss das meldende schweizerische Finanzinstitut die ausstehende Selbstauskunft in den Fällen nach Buchstaben a und b spätestens innerhalb von 90 Tagen erhalten haben und plausibilisieren. Andernfalls sind Massnahmen nach Artikel 11 Absatz 9 AIAG zu ergreifen.

Art. 30

Artikel 30 soll aufgrund der Änderung betreffend die Beträge in Franken aufgehoben werden. Da die Beträge neu nur noch in US-Dollar ausgewiesen werden sollen, wird diese Bestimmung obsolet.

Art. 31 Abs. 3 und 4

Abs. 3

Diese Änderung betrifft nur den französischen und den italienischen Text, der damit der deutschen Fassung angepasst werden soll.

Abs. 4

Gemäss Artikel 13 Absatz 4 AIAG soll der Bundesrat die Einzelheiten der Anmeldung von Trusts, die vom TDT-Konzept Gebrauch machen, in der Verordnung regeln. Der neu in die Verordnung aufzunehmende Absatz 4 übernimmt die bestehende, in der Praxis geübte Regelung. Wenn der

³⁶ Vgl. Fn. 31

oder die Trustee den Trust, der vom TDT-Konzept Gebrauch macht, bei der ESTV anmeldet, hat sie oder er vor seinem Namen „TDT=“ hinzuzufügen.

Weiter ist im CRS-XML-Schema im Element „Reporting FI“ der Name des Trusts anzugeben. Auch hier ist vor dem Namen „TDT=“ hinzuzufügen. Dieser nicht die Anmeldung, sondern die Meldung betreffende Teil der bestehenden Regelung, wurde in die AIA-Wegleitung aufgenommen.

Art. 35a

Abs. 1

Mit der Aufhebung der sie betreffenden Ausnahmebestimmungen qualifizieren Finanzinstitute nach den Artikeln 5 und 6 AIAV ab Inkrafttreten der Änderungen als meldende schweizerische Finanzinstitute. Die Rechte und Pflichten dieser neuen meldenden schweizerischen Finanzinstitute richten sich im Rahmen der Umsetzung der AIA-Vereinbarung nach deren Beilage und den Schweizer AIA-Rechtsgrundlagen.

Für die Erfüllung dieser Pflichten sollen den betroffenen Finanzinstituten die gleichen Verfahren und Fristen eingeräumt werden wie jenen, die den AIA seit 1. Januar 2017 umsetzen. Das heisst, dass sie Konten, die am Tag vor Inkrafttreten der Änderung geführt werden, als bestehende Konten behandeln können sollen. Auf diese Konten sollen entsprechend die Sorgfaltspflichten für bestehende Konten nach Abschnitt III respektive Abschnitt V GMS angewendet werden und die Überprüfung innerhalb der auf bestehende Konten anwendbaren Fristen nach Artikel 11 Absätze 2–4 AIAG erfolgen. Bestehende Konten natürlicher Personen von hohem Wert sollen ab Inkrafttreten der Änderung also innerhalb eines Jahres, jene von geringerem Wert innerhalb von zwei Jahren überprüft werden. Die Überprüfung bestehender Konten von Rechtsträgern soll ab diesem Zeitpunkt innerhalb von zwei Jahren erfolgen. Die Sorgfaltspflichten für Neukonten gemäss Abschnitt IV respektive Abschnitt VI GMS sollen auf jene Konten Anwendung finden, die ab Inkrafttreten der Änderung oder später eröffnet werden.

Da der Begriff «bestehendes Konto» in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe i AIAG bereits definiert ist, ist für die Umsetzung des vorstehend genannten Vorgehens die Aufnahme einer Übergangsbestimmung erforderlich. Mit ihr soll für die von der Aufhebung der genannten Ausnahmebestimmungen betroffenen Finanzinstitute für die Unterteilung ihrer Konten in bestehende Konten und Neukonten eine von der bestehenden Regelung abweichende Stichtagbetrachtung ermöglicht werden. Damit soll sichergestellt werden, dass ihnen eine angemessene Frist zusteht, um ihre Gesamtkundenpopulation auf meldepflichtige Konten zu überprüfen. Weiter wird damit gewährleistet, dass die betroffenen Finanzinstitute mit der Aufhebung der sie betreffenden Ausnahmebestimmungen keine rückwirkenden Pflichten wahrnehmen müssen.

Da die von der Ausnahmebestimmung nach Artikel 3 Absatz 10 AIAG betroffenen Stockwerkeigentümergeinschaften auch nach Aufhebung dieser Ausnahmebestimmung in keinem Fall als Finanzinstitute qualifizieren (siehe dazu die Ausführungen in Ziff. 3.3), erübrigt sich die Aufnahme einer analogen Übergangsbestimmung im AIAG. Aus dem gleichen Grund fallen die Miteigentümergeinschaften nach Artikel 7 AIAV nicht unter die vorgeschlagene Übergangsbestimmung.

Abs. 2

Aus den in Bezug auf Absatz 1 genannten Gründen sollen meldende schweizerische Finanzinstitute, die von der Aufhebung der Ausnahmebestimmungen nach den Artikeln 10, 11 und 15 AIAV betroffene Konten führen und diese ab Inkrafttreten der Änderung auf meldepflichtige Konten überprüfen müssen, die Möglichkeit haben, für die Einteilung dieser Konten in bestehende Konten und Neukonten eine von der bestehenden Regelung abweichende Stichtagbetrachtung anzuwenden: Auf Konten nach Artikel 10, 11 und 15 AIAV, die am Tag vor Inkrafttreten der Änderung geführt werden, sollen entsprechend die Sorgfaltspflichten für bestehende Konten nach Abschnitt III respektive Abschnitt V GMS angewendet werden und die Überprüfung innerhalb der auf bestehende Konten anwendbaren Fristen nach Artikel 11 Absätze 2–4 AIAG erfolgen. Bestehende Konten natürlicher Personen von hohem Wert sollen ab Inkrafttreten der Änderung also innerhalb eines Jahres, jene von geringerem Wert innerhalb von zwei Jahren überprüft werden. Die Überprüfung bestehender Konten von Rechtsträgern soll ab diesem Zeitpunkt innerhalb von zwei Jahren erfolgen. Die Sorgfaltspflichten für Neukonten gemäss Abschnitt IV respektive Abschnitt VI GMS sollen auf jene Konten Anwendung finden, die ab Inkrafttreten der Änderung oder später eröffnet werden.

Abs. 3

Absatz 3 hält fest, dass in Bezug auf Konten, die am Tag vor Inkrafttreten der Änderung geführt werden und für die vom meldenden schweizerischen Finanzinstitut im Rahmen der Umsetzung der Sorgfaltspflichten eine Selbstauskunft eingeholt wurde, die keine SIN enthält, die Regeln nach Abschnitt I Unterabschnitt C GMS Anwendung finden. Mit der Anwendung dieses Verfahrens für bestehende Konten soll den betroffenen Finanzinstituten eine angemessene Frist eingeräumt werden, um die ausstehenden SIN nachträglich einzuholen.

Da der Begriff «bestehendes Konto» in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe i AIAG bereits definiert ist, ist für Umsetzung dieses Vorgehens die Aufnahme einer Übergangsbestimmung erforderlich.

Im Zusammenhang mit den vorstehenden Ausführungen ist festzuhalten, dass die vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen dem Sinn und Zweck des GMS nicht entgegenstehen. So sieht der AIA-Standard für die Einführungsphase des AIA bei einem Finanzinstitut ebendiese Prozesse explizit vor. Die Übergangsbestimmungen können ausserdem nicht zur Umgehung des AIA-Standards genutzt werden, weshalb ihre Aufnahme in die AIAV als angemessen beurteilt werden kann.

Gestützt auf Artikel 22 Absatz 4 AIAG kann die ESTV Weisungen zu Artikel 35a AIAV erlassen.

4.3 Inkrafttreten

Die Änderungen des AIAG sollen vom Bundesrat zusammen mit den Änderungen der AIAV in Kraft gesetzt werden. Vorgesehen ist der 1. Januar 2021.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

5.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Aufhebung respektive Änderung der bisher möglichen Ausnahmen für Stockwerkeigentümergeinschaften, für Miteigentümergeinschaften, für Vereine und Stiftungen sowie deren Konten, für Kapitaleinzahlungskonten und für nach dem Ansässigkeitsstaat der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers ausgenommene Konten führt zu einer beschränkten Volumenzunahme der Meldungen der Schweiz ans Ausland. Dem steht keine entsprechende Zunahme der Meldungen an die Schweiz gegenüber. Aufgrund der Natur der Körperschaften, die bisher in den Genuss von Ausnahmestimmungen kamen, sind kaum Abwanderungen oder Kapitalabflüsse aus der Schweiz zu erwarten. Sofern es zu Abwanderungen kommt, sind Mindereinnahmen bei Gewinn- und Kapitalsteuern vernachlässigbar, da bisher von den Ausnahmestimmungen zum AIA profitierende Stiftungen und Vereine meist ganz oder teilweise steuerbefreit sind. Nennenswerte steuerliche Mindereinnahmen bei Bund, Kantonen und Gemeinden sind entsprechend nicht zu erwarten.

5.1.2 Personelle Auswirkungen

Von den Änderungen an Gesetz und Verordnung sind keine personellen Auswirkungen auf Bund und Kantone zu erwarten.

5.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

5.2.1 Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz und den Wettbewerb

Die standardkonforme Umsetzung des AIA zielt darauf ab, die Glaubwürdigkeit und Integrität des Schweizer Finanzplatzes im internationalen Verhältnis zu stärken und die Rechts- und Planungssicherheit zu optimieren. Die vorgeschlagenen Massnahmen dienen der Sicherstellung dieses Zieles im Hinblick auf die umfassende Länderüberprüfung ab 2020. Damit leistet die standardkonforme Umsetzung des AIA einen wesentlichen Beitrag zur Reputation des Schweizer Finanzplatzes und reduziert das Risiko, dass die Schweiz auf einer der in Ziffer 1.1.2 genannten Listen aufgenommen wird.

Da die Prüfung des Global Forum eine international einheitliche Umsetzung des AIA-Standards bezweckt, bewirkt die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen keine Benachteiligung des Schweizer Finanzplatzes im internationalen Wettbewerb. Vielmehr wird der Finanzplatz Schweiz im Sinne der vorstehenden Erläuterungen dadurch weiter gestärkt.

Aufgrund der eingeschränkten wirtschaftlichen Aktivität der bisher von den genannten Ausnahmebestimmungen profitierenden Körperschaften entfällt dem Schweizer Finanzplatz mit der Aufhebung bzw. Anpassung dieser Ausnahmen kein wesentlicher Wettbewerbsvorteil. Auf die inländische Wettbewerbsintensität sind keine Auswirkungen zu erwarten, da die Vorlage die Fixkosten der meisten Finanzinstitute nicht erhöht (aufgrund bereits bestehender IT-Infrastruktur für AIA) und sich somit nicht als Markteintrittshürde auswirkt. Ein negativer Effekt auf das Wachstum des schweizerischen Stiftungssektors ist jedoch denkbar.

5.2.2 Auswirkungen auf die betroffenen Kreise

5.2.2.1 Bisher nicht meldende Finanzinstitute

Die Aufhebung der Ausnahmebestimmungen über nicht meldende Finanzinstitute betrifft Stiftungen, Vereine, Stockwerkeigentümergeinschaften und Miteigentümergeinschaften, sofern sie bisher unter die Ausnahmebestimmungen fallen. Wie unter Ziffer 3.3 ausgeführt, dürfte ein Grossteil der Vereine die Voraussetzungen für eine Qualifikation als Finanzinstitut jedoch gar nicht erst erfüllen. Stockwerkeigentümergeinschaften und Miteigentümergeinschaften erfüllen diese Kriterien gemäss dem Global Forum in keinem Fall. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass insgesamt wenige dieser Körperschaften von der Aufhebung der Ausnahmebestimmungen direkt betroffen sind. Zur Zahl der von der Aufhebung der Ausnahmebestimmungen betroffenen Vereine sind jedoch keine Daten verfügbar. Stärker von der Aufhebung der Ausnahmebestimmungen betroffen sein dürften Stiftungen, welche die Voraussetzungen der bisherigen Ausnahmebestimmung erfüllen. Sie könnten insbesondere die Voraussetzungen für eine Qualifikation als professionell verwaltete Investmentgesellschaft nach Abschnitt VIII Unterabschnitt A(6)(b) erfüllen. Derzeit bestehen in der Schweiz rund 15 800 Stiftungen.³⁷ Davon weisen rund 15 Prozent, also rund 2000 Stiftungen, eine Vermögensgrösse auf, welche eine professionelle Verwaltung des Vermögens nahelegt.³⁸ Diese Beobachtung dient daher als grobe Annäherung der Gruppe der Stiftungen, welche ihr Vermögen professionell verwalten lassen. Neben der professionellen Verwaltung muss für eine Qualifikation als Finanzinstitut auch der sogenannte Einkommenstest erfüllt sein, d.h. die Bruttoeinkünfte der betroffenen Stiftung sind vorwiegend der Anlage oder Wiederanlage von Finanzvermögen oder dem Handel damit zuzurechnen. Dies ist der Fall, wenn die den entsprechenden Tätigkeiten zuzurechnenden Bruttoeinkünfte der Stiftung mindestens 50 Prozent ihrer Bruttoeinkünfte entsprechen, und zwar entweder (i) während des dreijährigen Zeitraums, der am 31. Dezember des Jahres vor dem Bestimmungsjahr endet, oder (ii) während des Zeitraums des Bestehens des Rechtsträgers, je nachdem, welcher Zeitraum kürzer ist. Dies trifft im Wesentlichen auf die rund 7500 Förderstiftungen zu.³⁹ Damit dürften rund 1000 Stiftungen sowohl das Kriterium der professionellen Verwaltung als auch den Einkommenstest erfüllen und bisher in den Genuss der Ausnahmebestimmungen gekommen sein.

Für die betroffenen Stiftungen erscheinen einmalige Einführungskosten (z.B. für IT-Systeme, Schulungen und Initialdokumentation des Kundenbestands) von je 5000–10 000 Franken realistisch. Hinzu kommen jährlich wiederkehrende Zusatzkosten für die Erfüllung der Pflichten nach den internationalen Abkommen und den AIA-Rechtsgrundlagen, deren Höhe u.a. vom Kreis der Begünstigten abhängt. Handelt es sich bei den Begünstigten einer Stiftung ausschliesslich um Perso-

³⁷ Center for Philanthropy Studies (2018) Stiftungsstatistik. Kann abgerufen werden unter: www.stiftungsstatistik.ch (Stand 16.1.2019).

³⁸ Die Schätzung basiert auf der Annahme, dass Stiftungen, die über ein Vermögen von mindestens 5 Millionen Franken verfügen, ihre Gelder professionell verwalten lassen. Dies entspricht einem Anteil von 15 Prozent der Stiftungen. Die Annahme stützt sich auf eine Diskussion mit SwissFoundations. Ferner berücksichtigt die Schätzung, dass die Anzahl der für die bestehende Ausnahme gemäss Art. 6 Bst. b AIAV qualifizierenden Stiftung zwischen den rund 13 100 gemeinnützigen Stiftungen und der Gesamtzahl von 15 800 Stiftungen liegt. Aufgrund der geringen Differenz und fehlender Daten wird auf die Ermittlung der Anzahl nicht-gemeinnütziger Stiftungen verzichtet, die für die bisherige Ausnahme qualifizieren; vgl. Center for Philanthropy Studies (2015) Der Schweizer Stiftungsreport 2015, S. 5. Kann abgerufen werden unter: https://ceps.unibas.ch/fileadmin/user_upload/ceps/2_Forschung/Publikationen/Stiftungsreport/Schweizer_Stiftungsreport_2015.pdf; Center for Philanthropy Studies (2018) Der Schweizer Stiftungsreport 2018, S. 6. Kann abgerufen werden unter: https://www.swissfoundations.ch/sites/default/files/18003%20Swissfoundations%20Report%2018%20D%20%28Web%29_2.pdf (Stand 16.1.2019).

³⁹ Corris (2018) Schweizer Stiftungen auf einen Blick. Kann abgerufen werden unter: <https://www.corris.ch/2014/06/schweizer-stiftungen-auf-einen-blick/> (Stand 16.1.2019).

nen oder Rechtsträger, die in der Schweiz steuerlich ansässig sind, ist der jährliche wiederkehrende Aufwand vernachlässigbar. Gemäss Stiftungsstatistik des *Center for Philanthropy Studies* verfügen rund 60 Prozent der Stiftungen über einen höchstens nationalen Wirkungsradius. Bei den übrigen betroffenen Stiftungen dürfte der jährliche Aufwand für die Überprüfung der Konten und deren Meldung unter dem AIA bei wenigen und gleichbleibenden Begünstigten rund 2000 Franken betragen; bei vielen und oft wechselnden Begünstigten nähert sich der Aufwand jenem kleiner Banken an und kann auf über 10 000 Franken steigen.⁴⁰ Mit Blick auf potentiell betroffene zukünftige Stiftungen muss davon ausgegangen werden, dass bei neuen Stiftungen der Anteil jener mit einem internationalen Wirkungsradius höher liegt als bei den aktuell bestehenden Stiftungen.⁴¹ Dies kann den negativen Effekt auf das Wachstum des Stiftungssektors verstärken.

5.2.2.2 Übrige Finanzinstitute

Mit der Aufhebung der Ausnahmebestimmungen für Konten von Vereinen und Stiftungen und für Konten, die nach dem Ansässigkeitsstaat der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers ausgenommen sind, entstehen bei meldenden schweizerischen Finanzinstituten, die von den Ausnahmen betroffene Konten führen, gewisse Zusatzkosten. Diese fallen vor allem während der Einführungsphase der neu breiter wahrzunehmenden Pflichten nach den internationalen Abkommen und den AIA-Rechtsgrundlagen an (insb. für die Überprüfung der bestehenden Konten). Betroffene Banken schätzen, dass die Kosten für diese Umstellung aufgrund der bereits bestehenden Infrastruktur für den AIA beschränkt sind und im Rahmen des üblichen Geschäftsaufwands bewältigt werden können. Betroffene Banken erwarten keine Gebührenerhöhungen für das Führen von bisher unter die Ausnahmebestimmungen fallenden Konten.

Mehraufwände für vorgeschlagenen Änderungen betreffend die Sorgfaltspflichten, die Festhaltung der Pflicht zur Registrierung von Treuhänder-dokumentierten Trusts, die Ausweisung der Beträge in US-Dollar und die Einführung einer Dokumentenaufbewahrungspflicht sind beschränkt. Diese Pflichten werden in der Praxis bereits heute mehrheitlich standardkonform umgesetzt.

Das Risiko ist vernachlässigbar, dass aufgrund der vorgesehenen Ausdehnung der Pflichten nach den internationalen Abkommen und den AIA-Rechtsgrundlagen die von Schweizer Banken verwalteten Vermögen ausländischer Kundinnen und Kunden zurückgehen.⁴²

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Das AIAG regelt die Umsetzung des AIA nach den einschlägigen internationalen Übereinkommen (Amtshilfeübereinkommen, MCAA), die weder in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone noch einer anderen Bundesbehörde fällt. Die Rechtsgrundlage für das AIAG befindet sich somit in Artikel 173 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)⁴³, wonach die Bundesversammlung alle Geschäfte behandelt, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit der Vorlage sollen Empfehlungen des Global Forum betreffend die rechtlichen Grundlagen der Schweiz für den AIA umgesetzt werden. Die Empfehlungen bezwecken die Vereinbarkeit der rechtlichen Grundlagen mit den internationalen Verpflichtungen im Rahmen des AIA. Weitere in-

⁴⁰ Die Schätzung der Kostenbeträge ist gestützt auf eine Befragung der Swiss Association of Trust Companies (unter Annahme ähnlicher AIA-Umsetzungskosten bei Trusts und Stiftungen) von vier Outsourcing-Dienstleistern für kleinere Finanzinstitute.

⁴¹ Die Anzahl gemeinnütziger Stiftungen in der Schweiz ist zwischen 2007 und 2017 um 17 Prozent gestiegen: die Anzahl der unter eidgenössischer Aufsicht stehenden Stiftungen jedoch um 51 Prozent. Unter eidgenössisch beaufsichtigten Stiftungen sind solche mit einem internationalen Wirkungsradius gemäss Expertenauskunft von SwissFoundations übervertreten, vgl. Eidgenössische Stiftungsaufsicht (2018) Statistik. Kann abgerufen werden unter: www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/eidgenoessische-stiftungsaufsicht/stiftungsverzeichnis/statistik.html; Center for Philanthropy Studies (2010) Der Schweizer Stiftungsreport 2010, S. 3. Kann abgerufen werden unter: https://ceps.unibas.ch/fileadmin/user_upload/ceps/2_Forschung/Publicationen/Stiftungsreport/Schweizer_Stiftungsreport_2010.pdf (Stand 16.1.2019).

⁴² Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) hat zum Zweck dieser Regulierungsfolgenabschätzung Gespräche mit mehreren Banken geführt.

⁴³ SR 101

ternationale Verpflichtungen – so etwa das FATCA-Abkommen zwischen der Schweiz und den USA – werden durch die Vorlage nicht tangiert.

6.3 Erlassform

Das Bundesgesetz über die Änderung des AIAG untersteht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage untersteht nicht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV, da sie weder Subventionsbestimmungen noch die Grundlage für die Schaffung eines Verpflichtungskredits oder Zahlungsrahmens enthält.

6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Bundesrat soll in Artikel 11 Absatz 10 AIAG ermächtigt werden, die Ausnahmefälle bei der Einholung einer Selbstauskunft festzulegen. Diese Delegation ermöglicht es, den Besonderheiten bestimmter Branchen angemessen Rechnung zu tragen und stellt für die betroffenen Finanzinstitute eine administrative Erleichterung bei der Eröffnung von Neukonten dar. Er soll sich dabei an der Praxis anderer Staaten orientieren. Damit soll sichergestellt werden, dass die Schweiz den AIA standardkonform umsetzt, gleichzeitig aber betroffenen meldenden schweizerischen Finanzinstituten keine strengeren Pflichten auferlegt werden, als Finanzinstituten anderer Staaten.

Nach Artikel 13 Absatz 4 AIAG regelt der Bundesrat die Einzelheiten in Bezug auf die Registrierung von Trusts, die vom Konzept des Treuhänder-dokumentierten Trusts nach Artikel 3 Absatz 9 AIAG Gebrauch machen. Diese Delegation zur Festhaltung der bestehenden Praxis scheint sachlich angemessen und ermöglicht es, allfällige Änderungen in diesem Zusammenhang rasch nachzuvollziehen.

6.6 Datenschutz

Die vorgeschlagenen Massnahmen werfen datenschutzrechtlich keine Probleme auf.