



Bern, 27. Mai 2020

Prüfmechanismus zur Sicherstellung der standardkonformen Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit Partnerstaaten im Hinblick auf den Datenaustausch 2020

Bericht an die Kommissionen für Wirtschaft und
Abgaben (WAK) beider Räte

Unter Berücksichtigung relevanter Informationen bis am 23. April 2020

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
1 Ausgangslage	4
2 Durchführung des Prüfmechanismus	5
3 Erläuterungen zu den Prüfkriterien	5
3.1 Herkunft der für die Prüfung relevanten Informationen	5
3.2 Prüfkriterien des Bundesbeschlusses im Einzelnen.....	6
3.2.1 Rechtsvorschriften zur Umsetzung des AIA (Art. 1 Abs. 2 Bst. a BB)	6
3.2.2 Vertraulichkeit, Datensicherheit und Datenschutz (Art. 1 Abs. 2 Bst. b BB).....	6
3.2.3 Angemessenes Netzwerk von AIA-Partnerstaaten (Art. 1 Abs. 2 Bst. c BB).....	7
3.2.4 Fehlen von Negativmeldungen (Art. 1 Abs. 2 Bst. d BB).....	8
3.2.5 Kein Verstoss gegen den Ordre Public (Art. 1 Abs. 2 Bst. e BB).....	8
3.2.6 Keine nachweisbaren schweren Menschenrechtsverletzungen (Art. 1 Abs. 2 Bst. f BB).....	8
4 Länderprüfungen	9
4.1 Von der aktuellen Prüfung ausgenommene Partnerstaaten	9
4.1.1 Kürzlich erfolgte Aktivierung des AIA	9
4.1.2 Nichtreziproke Umsetzung des AIA.....	9
4.2 Prüfungen der neuen Partnerstaaten	9
4.2.1 Vorhandensein der erforderlichen Rechtsgrundlagen.....	10
4.2.2 Positive Beurteilung der Vertraulichkeit, der Datensicherheit und des Datenschutzes	10
4.2.3 Vorhandensein eines angemessenen Netzwerks von AIA-Partnerstaaten	10
4.2.4 Keine Negativmeldungen beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums.....	10
4.2.5 Keine Verstösse gegen den Ordre Public	11
4.2.6 Keine nachweisbaren schweren Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Besteuerung oder dem Informationsaustausch	11
4.3 Risikobasierte Prüfungen der im Vorjahr geprüften Partnerstaaten.....	11
5 Ergebnisse	12
5.1 Schlussfolgerungen	12
5.2 Weiteres Vorgehen.....	13
Anhang 1: Bundesbeschluss über den Prüfmechanismus zur Sicherstellung der standardkonformen Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit Partnerstaaten ab 2018/2019	14
Anhang 2: Detailangaben zu den konkreten Länderprüfungen	15
1. Aruba	15
2. Grenada.....	16
3. Israel.....	17
4. Panama	18
5. Überseegemeinden der Niederlande (Bonaire, Saint Eustatius, Saba).....	19

Management Summary

Damit die Schweiz die Erfüllung ihrer 2014 eingegangenen Verpflichtungen zur Einführung des AIA bekräftigen kann, erweitert sie ihr Netzwerk von AIA-Partnerstaaten im Einklang mit den internationalen Entwicklungen und Anforderungen kontinuierlich. Der vom Parlament im Jahr 2017 beschlossene Prüfmechanismus stellt in diesem Zusammenhang sicher, dass die betroffenen Partnerstaaten die Vorgaben des globalen Standards auch tatsächlich einhalten, bevor die Schweiz erstmals Informationen über Finanzkonten übermittelt.

Gemäss Artikel 1 des Bundesbeschlusses vom 6. Dezember 2017 über den Prüfmechanismus zur Sicherstellung der standardkonformen Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit Partnerstaaten ab 2018/2019¹ hat der Bundesrat im Hinblick auf den ersten automatischen Informationsaustausch mit Partnerstaaten der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden vom 29. Oktober 2014 über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA-Vereinbarung oder MCAA) zu prüfen, ob die betroffenen Partnerstaaten die Voraussetzungen für die standardkonforme Umsetzung des AIA erfüllen.

Zum einen betrifft der Bericht neue Partnerstaaten, mit denen 2020 erstmals Daten ausgetauscht werden sollen. In den Bundesbeschlüssen über die Einführung des AIA mit diesen Staaten und Territorien ist explizit festgehalten, dass der Bundesbeschluss vom 6. Dezember 2017 sinngemäss anwendbar ist. Damit hat das Parlament klargestellt, dass für jeden neuen Partner, mit dem der AIA ab 2018 reziprok umgesetzt wird, vor dem ersten Datenaustausch geprüft werden muss, ob die abkommensrechtlichen Voraussetzungen eingehalten werden. Auf diese Partnerstaaten gelangt dasselbe Prüfverfahren zur Anwendung wie hinsichtlich der Partnerstaaten, mit denen im Herbst 2019 erstmals Daten ausgetauscht wurden.

Zum anderen wird der AIA im Jahr 2020 wiederum mit den Partnerstaaten durchgeführt, die bereits 2019 nach Massgabe der im Bundesbeschluss zum Prüfmechanismus verankerten Kriterien geprüft worden waren. Für die Prüfungen nach erstmaligem Austausch wird in Artikel 2 Absatz 3 des Bundesbeschlusses festgelegt, dass diese periodisch und risikobasiert zu erfolgen haben. Das bedeutet, dass die mit der Umsetzung des AIA betrauten Behörden die Partnerstaaten einem kontinuierlichen Monitoring unterstellen, damit die Schweiz bei relevanten Ereignissen reagieren könnte.

Der vorliegende Prüfbericht kommt nach umfassenden Abklärungen zum Ergebnis, dass die fünf neuen Partnerstaaten, mit denen im Herbst 2020 erstmals Informationen über Finanzkonten ausgetauscht werden sollen, die im Bundesbeschluss über den Prüfmechanismus vorgesehenen Kriterien einhalten. Bei den bereits im Vorjahr geprüften Partnerstaaten gelangt der Bundesrat im Rahmen der vorgeschriebenen risikobasierten Prüfung zum selben Ergebnis. Es gibt derzeit keine belegten Feststellungen, wonach die Partnerstaaten die Voraussetzungen des Standards nicht erfüllen würden. Sofern den Partnerstaaten keine feststellbaren Verstösse gegen den Standard entgegenzuhalten sind, müssen die multilateralen Übereinkommen vollzogen werden und die Schweiz hat den darin festgelegten Pflichten nachzukommen.

Derzeit erfüllen alle geprüften Partnerstaaten die Voraussetzungen für die Durchführung des AIA. Die Schweiz muss die im Jahr 2019 gesammelten Informationen über Finanzkonten von in den Partnerstaaten steuerlich ansässigen Personen somit wie vereinbart im September 2020 den Partnern übermitteln.

¹ BBI 2018 39

1 Ausgangslage

Der Standard zum automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten der OECD (AIA-Standard) ist zum massgebenden international anerkannten Regelwerk im Bereich der Steuertransparenz geworden, was die derzeit über 6100 verbindlich aktivierten bilateralen AIA-Beziehungen belegen. Der Einbezug von weiteren Staaten und Territorien in das AIA-Netzwerk soll international gleiche Wettbewerbsbedingungen (*Level Playing Field*) gewährleisten und damit die Position des Schweizer Finanzplatzes und Wirtschaftsstandortes gegenüber den Konkurrenzfinanzplätzen und –Standorten absichern.

In der Schweiz muss die Aktivierung des AIA nach Massgabe der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden vom 29. Oktober 2014² über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (nachstehend AIA-Vereinbarung oder MCAA) mit jedem einzelnen Partnerstaat vom Parlament genehmigt werden (vgl. dazu Art. 39 Bst. a des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 2015³ über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen; AIAG).

Um sicherzustellen, dass die Partnerstaaten die Vorgaben des globalen Standards tatsächlich einhalten, bevor die Schweiz erstmals Informationen über Finanzkonten übermittelt, hat das Parlament am 6. Dezember 2017 den Bundesbeschluss über den Prüfmechanismus zur Sicherstellung der standardkonformen Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit Partnerstaaten ab 2018/2019 beschlossen⁴. In den späteren Bundesbeschlüssen über die Einführung des AIA mit neuen Staaten und Territorien hat das Parlament zudem ausdrücklich festgelegt, dass der Prüfmechanismus auf diese neuen Partnerstaaten analog angewendet werden muss.

Konkret bedeutet dies, dass die Durchführung des Prüfmechanismus im Hinblick auf den Datenaustausch 2020 für die neuen Partnerstaaten, mit denen erstmals Informationen über Finanzkonten ausgetauscht werden sollen, zwingend vorgeschrieben ist. In Bezug auf diese Partnerstaaten muss der Bundesrat einen umfassenden Bericht zuhanden der Kommissionen abliefern. Dies war 2019 erstmals der Fall.

Bei den bereits geprüften Partnerstaaten ist in den Folgejahren eine periodische risikobasierte Prüfung vorgeschrieben. Sollten für bestimmte Partnerstaaten Indizien bestehen (z. B. rechtliche oder technische Schwierigkeiten bei der Umsetzung, Datensicherheitsvorfälle, Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem AIA), die auf allfällige Anwendungsprobleme beim AIA hinweisen, müsste die Situation im Rahmen einer vertieften Prüfung unter Berücksichtigung aller möglichen Quellen geklärt werden.

Der vorliegende Prüfbericht ist entsprechend in zwei Teile gegliedert: Die zwingende Prüfung der neuen Partnerstaaten, und die risikobasierte Prüfung der Partnerstaaten, mit denen der AIA auch 2020 weitergeführt wird.

Es ist ferner zu beachten, dass im Rahmen des vorliegenden Prüfberichts keine Bewertung der Qualität der ausgetauschten Informationen erfolgt, die die Empfängerstaaten derzeit verarbeiten und nutzen. Dies wird Teil der Überprüfungen des Global Forum über die Wirksamkeit der Umsetzung des globalen Standards in der Praxis sein, die dieses Jahr beginnen.

Der Bundesrat hat unter Berücksichtigung allfälliger Empfehlungen der Kommissionen die nach der AIA-Vereinbarung erforderlichen Massnahmen zu veranlassen, sofern ein Partnerstaat die Voraussetzungen des AIA-Standards in erheblichem Umfang nicht einhält bzw. nicht eingehalten hat. Als mögliche völkerrechtskonforme Massnahmen zählen die Aussetzung des Datenaustauschs oder die Kündigung des AIA mit dem betreffenden Partnerstaat. In der Folgezeit überprüft der Bundesrat periodisch und risikobasiert, ob die Partnerstaaten die Voraussetzungen weiterhin erfüllen und unterbreitet die Folgeberichte den zuständigen parlamentarischen Kommissionen wiederum zur Konsultation.

² SR 0.653.1

³ SR 653.1

⁴ BBl 2018 39

Über den Prüfmechanismus hinausgehend achtet das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) im Rahmen seiner ordentlichen Tätigkeit auf Entwicklungen in den einzelnen Partnerstaaten. Zudem stellen auch die in den Übereinkommen vorgesehenen Meldungen von allfälligen Anwendungsproblemen in Partnerstaaten ein Frühwarnsystem dar.

2 Durchführung des Prüfmechanismus

Es ist zu beachten, dass Hinweise auf allgemein problematische politische, soziale, kulturelle oder sonstige Gegebenheiten in einem Staat (bspw. eine generelle Korruptionsanfälligkeit, eine prekäre Menschenrechtssituation oder eine zweifelhafte Rechtsstaatlichkeit) nach völkerrechtlicher Aktivierung des AIA gegenüber einem Partnerstaat nur dann abkommensrechtlich erhebliche Einwände bilden, wenn sie mit der Besteuerung oder der steuerlichen Amtshilfe zusammenhängen, oder wenn der Partnerstaat dadurch den globalen AIA-Standard in erheblichem Umfang nicht einhält oder nicht eingehalten hat. Der in Artikel 21 des Übereinkommens vom 25. Januar 1988⁵ über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (nachstehend Amtshilfeübereinkommen) vorgesehene Ordre Public-Vorbehalt setzt also voraus, dass die (schweizerische) öffentliche Ordnung unmittelbar im Zusammenhang mit der Besteuerung oder dem Austausch von AIA-relevanten Daten tangiert sein muss. Dieser Sachlage trägt der Bundesbeschluss über den Prüfmechanismus Rechnung, indem die relevanten Prüfkriterien detailliert umschrieben sind. Der Bundesbeschluss ist im Einklang mit den relevanten völkerrechtlichen Grundlagen auszulegen.

Auf der Grundlage der Kriterien des Bundesbeschlusses lässt sich im Rahmen einer formellen Prüfung beurteilen, welche Partnerstaaten im Hinblick auf die Übermittlung von Informationen über Finanzkonten standardkonform sind und welche nicht. Sollten anlässlich der Ausarbeitung des Berichts substantielle Tatsachen bekannt werden, die dazu führen, dass an der Verlässlichkeit eines Partnerstaates ernsthaft gezweifelt werden muss, kann der Bundesrat nach Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen beider Räte vor dem ersten Datenaustausch die «Notbremse» ziehen und den AIA mit dem betreffenden Partnerstaat in Übereinstimmung mit den anwendbaren Abkommen aussetzen oder kündigen.

3 Erläuterungen zu den Prüfkriterien

3.1 Herkunft der für die Prüfung relevanten Informationen

Die Informationen, auf deren Grundlage die Standardkonformität der Partnerstaaten beurteilt wird, können aus verschiedenen Quellen stammen. So sieht Abschnitt 5 Absatz 2 der AIA-Vereinbarung in Bezug auf die Vertraulichkeit und Datensicherheit ausdrücklich vor, dass das Sekretariat des Koordinierungsgremiums allfällige Verstösse gegen die Vertraulichkeitsvorschriften und gegen die Schutzvorkehrungen allen Partnerstaaten mitteilen muss. Zusätzlich werden auch Evaluationen und Berichte internationaler Gremien (Global Forum, OECD, G-20) sowie die Ergebnisse von Gesprächen mit Partnerstaaten berücksichtigt. So werden etwa die Berichte über die umfassenden Länderprüfungen des Global Forum, in denen die Wirksamkeit der praktischen Umsetzung des AIA-Standards in jedem Partnerstaat bewertet werden, künftig eine wesentliche Informationsquelle sein. Dabei wird nebst den rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des AIA insbesondere auch die Einhaltung der Vertraulichkeit und die Sicherheit der ausgetauschten Daten einer umfassenden Prüfung unterzogen. Relevante Informationen zur jeweiligen Landessituation werden zudem bei den Auslandsvertretungen der Schweiz nachgefragt, die auf der Grundlage von Fragekatalogen auch gezielte Nachforschungen zur Umsetzung des AIA in den Partnerstaaten vornehmen. Ferner werden themenspezifische Informationen von Regierungsstellen, Nichtregierungsorganisationen und Nachrichtenagenturen in die Analyse mit einbezogen. Schliesslich werden auch die meldenden Finanzinstitute bzw. deren Interessenvertretungen eingeladen, allfällige für die Prüfung relevante Informationen oder Meldungen einzureichen.

⁵ SR 0.652.1

3.2 Prüfkriterien des Bundesbeschlusses im Einzelnen

Gemäss Artikel 1 Absatz 2 des Bundesbeschlusses über den Prüfmechanismus zur Sicherstellung der standardkonformen Umsetzung des AIA (nachstehend «BB») prüft der Bundesrat insbesondere die folgenden sechs Kriterien.

3.2.1 Rechtsvorschriften zur Umsetzung des AIA (Art. 1 Abs. 2 Bst. a BB)

Der Bundesrat prüft, ob der Partnerstaat über die für die Umsetzung des AIA erforderlichen Rechtsvorschriften verfügt. Dazu sind sämtliche Rechtsgrundlagen zu zählen, die für die Durchführung des AIA notwendig sind, so insbesondere die für den Informationsaustausch einschlägigen multilateralen Übereinkommen sowie die interne Umsetzungsgesetzgebung des Partnerstaates, die alle formellen Rechtserlasse und ausführenden Verwaltungsakte, wie Richtlinien und Wegleitungen, umfasst.

Die Erfüllung dieses Kriteriums ist auf der Grundlage der Notifikationen und der damit zusammenhängenden Prüfungen des Global Forum oder dem Fehlen von belegten Negativmeldungen objektiv feststellbar. Dabei ist darauf zu achten, dass das Spezialitätsprinzip, wonach die ausgetauschten Informationen nur zu dem im Abkommen vorgesehenen Zweck verwendet werden dürfen, in einem nationalen Erlass festgelegt sein muss. Wie dieses Prinzip in der Praxis umgesetzt bzw. gehandhabt wird, bildet Bestandteil der materiellen Prüfung der Vertraulichkeit unter Buchstabe b (vgl. Ziff. 3.2.2).

3.2.2 Vertraulichkeit, Datensicherheit und Datenschutz (Art. 1 Abs. 2 Bst. b BB)

Der Bundesrat prüft, ob der Stand der Vertraulichkeit sowie die vom Partnerstaat im Steuerbereich getroffenen Vorkehrungen für die Datensicherheit und den Datenschutz dem AIA-Standard entsprechen. Unter *Vertraulichkeit* ist der Schutz vor unbefugter Preisgabe von Informationen zu verstehen, die unter dem AIA ausgetauscht werden. Diese Daten und Informationen dürfen ausschliesslich einem klar umschriebenen Kreis von hierzu befugten Personen zugänglich sein. In diesem Bericht umfasst der Begriff der Vertraulichkeit stets auch das Spezialitätsprinzip, wonach die Informationen nur zu den im Amtshilfeübereinkommen und in der AIA-Vereinbarung festgelegten steuerlichen Zwecken verwendet und den für den Vollzug des AIA zuständigen Behörden mitgeteilt werden dürfen.

Die Einhaltung dieser Kriterien ist auf der Grundlage der Notifikationen und der damit zusammenhängenden Prüfungen des Global Forum oder dem Fehlen von belegten Negativmeldungen durch andere Partnerstaaten, Individualpersonen oder Unternehmen feststellbar. Ferner können Betroffene nachweisbare Verletzungen der Vertraulichkeit, der Datensicherheit oder des Datenschutzes direkt dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums melden. Konkret geht es darum, festzustellen, ob in den zu prüfenden Partnerstaaten im Zusammenhang mit der Umsetzung des AIA irgendwie geartete Unregelmässigkeiten oder Probleme bekannt sind, so beispielsweise ob Anzeichen bestehen, dass über den AIA erhaltene Daten nicht vertraulich oder für andere als rein steuerliche Zwecke verwendet werden, oder ob Zweifel an der Datensicherheit (Infrastruktur, Datenlecks) bestehen.

Das Global Forum verfügt zudem über einen Informations- und Schutzmechanismus, der im Falle von Verletzungen der Vertraulichkeit und/oder der Datensicherheit ausgelöst wird. Die Bewältigung des Datensicherheitsvorfalls in Bulgarien im Jahr 2019 zeigt, dass dieser Mechanismus im Bereich des AIA zeitnah und effektiv funktioniert.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Global Forum fortlaufend prüft, ob die Staaten die ausgetauschten Informationen vertraulich, sicher und in Übereinstimmung mit den übrigen staatsvertraglichen Vorgaben aufbewahren. In einer ersten Phase hat das Global Forum in den im stufenweisen Verfahren durchgeführten Prüfungen analysiert, ob die länderspezifischen Rahmenbedingungen im Bereich der Vertraulichkeit und Datensicherheit sowohl in rechtlicher als auch in operativer Hinsicht dem globalen Standard entsprechen. Anlässlich dieser Prüfungen festgestellte Lücken mit potenziell systemrelevanten Beeinträchti-

gungen hätten zur Folge, dass die betroffenen Partnerstaaten keine Informationen über Finanzkonten erhalten, solange sie diese Mängel nicht beheben. In einer zweiten Phase prüft das Global Forum im Rahmen von umfassenden Länderevaluationen nunmehr die Wirksamkeit der praktischen Umsetzung des AIA-Standards, um festzustellen, ob die teilnehmenden Staaten und Territorien die Voraussetzungen des AIA-Standards im Bereich der Vertraulichkeit und Datensicherheit kontinuierlich und korrekt anwenden.

Im Rahmen dieser Länderevaluationen wird entscheidend sein, dass die Staaten und Territorien ein *Information Security Management* (ISM) betreiben, welches sicherstellt, dass die ausgetauschten Informationen ausschliesslich für steuerliche Zwecke verwendet werden und eine Weitergabe an Unbefugte ausgeschlossen ist. Ein ISM-System besteht aus spezifischen Governance-Regelungen, Richtlinien, Verfahren und Praxen, die sich mit Risiken der Informationssicherheit, einschliesslich IT-bezogener Risiken, befassen. Ein ISM-System muss zudem international anerkannten Sicherheitsstandards oder «best practices» entsprechen (ISO/IEC 27000-Serie). Ferner müssen die Staaten und Territorien über einen Massnahmenplan verfügen, um im Falle von Sicherheitsvorfällen effektiv und umfassend reagieren zu können.

3.2.3 Angemessenes Netzwerk von AIA-Partnerstaaten (Art. 1 Abs. 2 Bst. c BB)

Der Bundesrat prüft, ob der Partnerstaat über ein angemessenes Netzwerk von Partnerstaaten, einschliesslich der relevanten Konkurrenzfinanzplätze, mit denen er den AIA umsetzt, verfügt. Das dem globalen AIA-Standard zugrundeliegende *Level Playing Field* («gleich lange Spiesse») will sicherstellen, dass kein Staat von vornherein einen Vorteil im Wettbewerb erlangt. Konkret bedeutet dies, dass alle Staaten und Territorien, die sich zur Einführung des AIA verpflichtet haben, diesen zeitnah und standardkonform mit allen Signatarstaaten und –territorien der AIA-Vereinbarung umsetzen müssen. Nur auf der Grundlage gleicher Wettbewerbsbedingungen kann der globale AIA-Standard seine volle Wirkung entfalten.

Für die Schweiz ist ausserdem wichtig, dass die Partnerstaaten den AIA auch mit den direkten Konkurrenzfinanzplätzen durchführen, andernfalls einem nicht teilnehmenden Konkurrenzfinanzplatz durch die Lücke im AIA-System ein wettbewerblicher Vorteil entsteht. Zu den direkten Konkurrenzfinanzplätzen der Schweiz sind insbesondere Hongkong, Luxemburg, Liechtenstein, Monaco, Panama, Singapur, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Arabischen Emirate zu zählen.

Das Global Forum und die OECD prüfen und beurteilen die Netzwerke der einzelnen Partnerstaaten im Hinblick auf die Erstellung der G-20 Liste von unkooperativen Staaten und Territorien im Sinne einer Grundvoraussetzung des Standards. Die EU hat im Hinblick auf ihre Liste ein ähnliches Kriterium festgelegt. Das Global Forum hat inzwischen begonnen, die praktische Umsetzung des AIA-Standards durch die teilnehmenden Staaten und Territorien umfassend zu evaluieren. Dabei bildet das Netzwerk der AIA-Partner eines der wichtigen Prüfelemente.

Die Erfüllung dieses Kriteriums ist auf der Grundlage der Notifikationen und der damit zusammenhängenden Prüfungen des Global Forum sowie durch die Nichtaufnahme in die Listen der G-20 bzw. der EU feststellbar.

Auch wenn es sich um ein wichtiges Element zur Beurteilung des *Level Playing Field* als Grundvoraussetzung des globalen Standards handelt, ist das Fehlen eines angemessenen Netzwerks von Austauschpartnern für sich allein jedenfalls kein ausreichender Grund, den AIA auszusetzen, da die einschlägigen Übereinkommen kein entsprechendes Kriterium vorsehen. Angesichts der fortschreitenden Konsolidierung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Steueramtshilfe sowie der Tatsache, dass die grosse Mehrheit der teilnehmenden Staaten und Territorien ihre Netzwerke von Austauschpartnern erweitert haben, hat die Relevanz dieses Kriteriums stark abgenommen.

Sehr vereinzelt haben bestimmte Staaten den AIA aus anderen als abkommensrechtlichen Gründen mit bestimmten Staaten nicht eingeführt (z.B. Kanada gegenüber Saudi-Arabien),

bzw. nicht umgesetzt (z.B. Vereinigtes Königreich gegenüber Russland). Die Entscheidungen dieser Staaten, den AIA entgegen ihren grundsätzlichen Zusagen nicht durchzuführen, beruhen auf rein politischen Erwägungen, die keinen Bezug zu den AIA-Abkommen haben. Dies wurde von der OECD zur Kenntnis genommen und dürfte bei den Länderevaluationen entsprechend ins Gewicht fallen.

3.2.4 Fehlen von Negativmeldungen (Art. 1 Abs. 2 Bst. d BB)

Der Bundesrat prüft ferner, ob dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums der AIA-Vereinbarung Meldungen über Verstösse gegen die Vertraulichkeitsvorschriften oder ein Versagen der Schutzvorkehrungen im Partnerstaat vorliegen.

Aufgrund genereller bzw. gezielter Nachfragen beim Sekretariat lässt sich feststellen, ob entsprechende Negativmeldungen zu bestimmten Staaten oder Territorien eingegangen sind. Zudem hat das Global Forum ein Verfahren entwickelt, wonach das Sekretariat alle am AIA beteiligten Partnerstaaten unverzüglich über eingehende Meldungen informiert.

3.2.5 Kein Verstoß gegen den Ordre Public (Art. 1 Abs. 2 Bst. e BB)

Der Bundesrat prüft überdies, ob die mit der Durchführung des AIA betrauten schweizerischen Behörden Tatsachen festgestellt haben, deren Vorliegen gemäss Artikel 21 des Amtshilfeübereinkommens zur Folge hat, dass die Schweiz allgemein oder im Einzelfall nicht dazu verpflichtet werden kann, den AIA im Widerspruch zur öffentlichen Ordnung (Ordre Public) umzusetzen. Der Inhalt der öffentlichen Ordnung bestimmt sich nach der schweizerischen Rechtsauffassung, wobei rechtlich nicht substantiierte, sachfremde Gründe, die nur darauf abzielen, dem Abkommen die Anwendung zu versagen, nicht genügen.

Bei diesem Kriterium ist entscheidend, dass seitens der mit der Umsetzung des AIA betrauten Behörden (Eidgenössische Steuerverwaltung [ESTV], Staatssekretariat für internationale Finanzfragen) keine Feststellungen vorliegen, die gegenüber dem betroffenen Partnerstaat zu einer Suspendierung oder Aufhebung des Amtshilfeübereinkommens führen könnten. Konkret wird darauf abgestellt, ob den zuständigen Behörden oder den Schweizer Aussenvertretungen mit den Abkommen unvereinbare Zustände oder Massnahmen im Bereich der Amtshilfe bekannt sind, oder ob durch betroffene Personen Gesuche anhängig gemacht worden sind, womit unter Berufung auf den Ordre Public-Vorbehalt die Unterlassung des Datenaustauschs beantragt wird. Das Vorliegen einer einzelnen Eingabe soll grundsätzlich nicht zur Suspendierung des AIA mit einem Partnerstaat führen, es sei denn, es werde dadurch nachweislich eine ordre public-widrige Praxis offenbart, die zahlreiche Personen betrifft.

3.2.6 Keine nachweisbaren schweren Menschenrechtsverletzungen (Art. 1 Abs. 2 Bst. f BB)

Der Bundesrat prüft schliesslich, ob vom Datenaustausch betroffene Personen im Zusammenhang mit ausgetauschten Informationen über Finanzkonten im Partnerstaat Verfahren ausgesetzt sind, die nachweisbar schwere Menschenrechtsverletzungen mit sich bringen oder zur Folge haben könnten. Es geht nicht darum, auf der Grundlage dieses Kriteriums die Menschenrechtssituation oder die Rechtsstaatlichkeit in einem Partnerstaat allgemein zu beurteilen und daraus Schlussfolgerungen in Bezug auf den AIA zu ziehen.

Verletzungen von Menschenrechten stehen abkommenstechnisch nur dann im Zusammenhang mit dem AIA, wenn die ausgetauschten Daten der Grund für eine Verletzung völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechtsnormen und –standards sind. Damit ein konkreter Verstoß gegen die einschlägigen Menschenrechtsgarantien – zu denen im Bereich des AIA insbesondere verfahrensrechtliche Standards der EMRK oder des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2) sowie allgemein geltende Besteuerungsgrundsätze zu zählen sind – die Aussetzung des AIA rechtfertigt, muss zwangsläufig ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der geltend gemachten Rechtsverletzung und der Besteuerung bzw. der steuerlichen Amtshilfe nachweisbar sein.

Dabei kann es sich um die Verletzung der Verfahrensgrundsätze wie unfaire Gerichtsverfahren oder unverhältnismässige Strafen bei Steuervergehen handeln. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn Steuerpflichtige, die ihre im Ausland gelegenen Vermögenswerte nicht korrekt offenlegen, willkürliche Festnahmen, Folter, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe, Kollektivstrafen, «Naming and Shaming» oder Enteignungen zu gewärtigen hätten.

Die Prüfung dieses Kriteriums erfolgt auf der Grundlage von belegten oder glaubhaft dargelegten Sachverhalten in Einzelfällen, wonach der Austausch der Daten schwere Menschenrechtsverletzungen mit sich bringen oder zur Folge haben könnte.

4 Länderprüfungen

4.1 Von der aktuellen Prüfung ausgenommene Partnerstaaten

Der Prüfmechanismus hat den Zweck, vor der ersten Übermittlung von Informationen über Finanzkonten nochmals zu überprüfen, ob die einzelnen Partnerstaaten alle staatsvertraglich stipulierten Voraussetzungen für den AIA erfüllen. Die diesjährigen Prüfungen legen den Fokus auf jene Staaten und Territorien, denen im Herbst 2020 erstmals Daten übermittelt werden sollen. Weiter sind unter den Partnerstaaten, die Gegenstand des Prüfberichts von 2019 bildeten, solche zu prüfen, zu denen Hinweise bestehen, wonach der AIA nicht standardkonform umgesetzt wird.

4.1.1 Kürzlich erfolgte Aktivierung des AIA

Mit **Antigua und Barbuda, Aserbaidshan, Dominica, Ghana, dem Libanon, Macao, Pakistan, Samoa und Vanuatu** ist der AIA seit Januar 2020 aktiviert. Der Prüfmechanismus findet somit erst 2021 auf diese Partnerstaaten Anwendung.

Das Parlament hat überdies der Einführung des AIA mit **Albanien, Brunei Darussalam, Kasachstan, den Malediven, Nigeria, Niue, Oman, Peru, Sint Maarten, Trinidad und Tobago** sowie der **Türkei** zugestimmt. Mit Ausnahme der Türkei erfüllen diese Staaten und Territorien die Voraussetzungen des globalen AIA-Standards aber noch nicht, sodass der AIA noch nicht aktiviert wurde. Somit ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht absehbar, wann mit diesen Partnerstaaten erstmals Informationen ausgetauscht werden sollen.

4.1.2 Nichtreziproke Umsetzung des AIA

Anguilla, Bahamas, Bahrain, Bermuda, die Britischen Jungferninseln, die Cayman Inseln, Katar, Kuwait, die Marshall-Inseln, Nauru, die Turks- und Caicos-Inseln sowie die **Vereinigten Arabischen Emirate** haben sich aufgrund ihres Steuersystems (keine Einkommens-, Gewinn- und Vermögenssteuern) zu «*permanent non reciprocal jurisdictions*» erklärt, d. h. sie werden dauerhaft Informationen über Finanzkonten von in der Schweiz steuerlich ansässigen Personen liefern, erhalten im Gegenzug aber keine solche Daten aus der Schweiz, da sie entsprechende Informationen nicht benötigen.

4.2 Prüfungen der neuen Partnerstaaten

Aruba, Grenada, Israel, Panama und die Überseegemeinden der Niederlande (Bonaire, Saint Eustatius, Saba) wurden nach Massgabe der Kriterien des Prüfmechanismus analysiert. Die Ergebnisse dieser Prüfungen sind nachstehend zusammengefasst. Detaillierte Informationen zu jedem einzelnen Partnerstaat sind im Anhang 2 verfügbar.

Aruba und **Grenada** haben sich zwar zum reziproken AIA verpflichtet, erfüllen aber derzeit die Voraussetzungen des Standards im Bereich der Vertraulichkeit und Datensicherheit nicht vollständig. Solange das Global Forum die getroffenen Korrekturmassnahmen nicht validiert hat, dürfen diese Staaten nicht am reziproken Informationsaustausch teilnehmen. Aufgrund ihrer Verpflichtung müssen sie ihren Partnerstaaten aber Informationen über Finanzkonten

übermitteln. Sie haben sich deshalb zu «*temporary non reciprocal jurisdictions*» erklärt und der OECD eine entsprechende Notifikation zukommen lassen. Meldende schweizerische Finanzinstitute müssen ab dem Zeitpunkt der Aktivierung des AIA die relevanten Daten über Personen, die steuerlich in diesen Staaten ansässig sind, sammeln und diese innert vorgegebener Frist an die ESTV weiterleiten. Letztere wird diese Daten erst an die Partnerstaaten übermitteln, wenn sie die Vorgaben zur Vertraulichkeit und Datensicherheit in zufriedenstellender Weise erfüllen und eine aktualisierte Prüfung des Global Forum dies bestätigen wird. Sobald dies der Fall ist, wird das EFD prüfen, ob die Voraussetzungen zur reziproken Umsetzung des AIA gegeben sind und bei einer positiven Beurteilung mit den betroffenen Partnerstaaten Daten über Finanzkonten austauschen. Da diese Partnerstaaten möglicherweise kurzfristig am reziproken Datenaustausch teilnehmen werden, wird die entsprechende Prüfung nach dem Prüfmechanismus bereits vorweggenommen. Aufgrund der derzeit verfügbaren Informationen weist jedenfalls nichts darauf hin, dass der Informationsaustausch mit diesen Partnerstaaten problematisch sein könnte.

4.2.1 Vorhandensein der erforderlichen Rechtsgrundlagen

Generell lässt sich feststellen, dass die geprüften Partnerstaaten nachweislich über die erforderlichen Rechtsgrundlagen zur Umsetzung des AIA verfügen (Primär- und Sekundärgesetzgebung). Die Erfüllung dieser Kriterien ist auf der Grundlage der Notifikationen und der damit zusammenhängenden Prüfungen des Global Forum objektiv belegt.

4.2.2 Positive Beurteilung der Vertraulichkeit, der Datensicherheit und des Datenschutzes

Die rechtlichen, administrativen und technischen Rahmenbedingungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit in diesen Partnerstaaten wurden vom Expertenpanel des Global Forum meist als zufriedenstellend beurteilt. Es ist insbesondere gewährleistet, dass die AIA-Daten von eigens dafür ausgebildeten Abteilungen der Steuerbehörden nach Massgabe spezifischer Verfahren behandelt werden. Wo dies nicht der Fall war, müssen die betroffenen Partnerstaaten Korrekturmassnahmen durchführen und dürfen nur in nichtreziproker Weise am AIA teilnehmen, bis das Global Forum die getroffenen Massnahmen validiert hat.

Hinzu kommt, dass sich alle Partnerstaaten im Rahmen ihrer Notifikationen ausnahmslos zur Beachtung der von der Schweiz verlangten datenschutzrechtlich massgebenden Grundsätze verpflichtet haben. Damit trägt die Schweiz den vom internationalen Datenaustausch ausgehenden Gefährdungen der Privatsphäre Rechnung und verfügt über eine zusätzliche Sicherheit, um im Falle einer Verletzung von datenschutzrechtlichen Grundsätzen den AIA mit einem fehlbaren Partnerstaat in standardkonformer Weise aussetzen zu können.

Es fehlen belegte Negativmeldungen durch andere Länder, Individualpersonen oder Unternehmen, wonach die geprüften Partnerstaaten relevante Defizite bei der Umsetzung des AIA aufweisen würden.

4.2.3 Vorhandensein eines angemessenen Netzwerks von AIA-Partnerstaaten

Alle in diesem Jahr geprüften Staaten und Territorien verfügen inzwischen über angemessene Netzwerke von AIA-Partnerstaaten, welche die wichtigen Konkurrenzfinanzplätze der Schweiz mitumfassen. Die für die vorliegende Prüfung relevanten Informationen können den Notifikationen der einzelnen Staaten und Territorien entnommen werden, wobei zu bemerken ist, dass diesem Kriterium eine dynamische Komponente eigen ist, da die teilnehmenden Staaten und Territorien ihre Notifikationen der AIA-Partnerstaaten mehr oder weniger regelmässig aktualisieren.

4.2.4 Keine Negativmeldungen beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums

Dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums der AIA-Vereinbarung liegen bis dato keine Meldungen über Verstösse gegen die Vertraulichkeitsvorschriften oder ein Versagen der Schutzvorkehrungen zu diesen Partnerstaaten vor.

4.2.5 Keine Verstösse gegen den Ordre Public

Ebenso liegen den mit der Durchführung des AIA betrauten schweizerischen Behörden keine Feststellungen oder Meldungen vor, wonach die Schweiz gestützt auf den Ordre Public-Vorbehalt in Artikel 21 des Amtshilfeübereinkommens veranlasst wäre, den automatischen Informationsaustausch aufgrund der allgemeinen Sachlage oder im Einzelfall gegenüber einem Partnerstaat auszusetzen. Namentlich den Schweizerischen Aussenvertretungen in den betroffenen Partnerstaaten sind keine Unregelmässigkeiten und Probleme bei der Umsetzung des AIA bekannt.

4.2.6 Keine nachweisbaren schweren Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Besteuerung oder dem Informationsaustausch

Weder die Schweizerischen Aussenvertretungen in den betroffenen Ländern noch die Abteilung für menschliche Sicherheit im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten haben Kenntnis von belegten Feststellungen in konkreten Einzelfällen, wonach die Besteuerung oder der Austausch von Daten über Finanzkonten unmittelbar schwere Menschenrechtsverletzungen mit sich bringen oder zur Folge haben. Es ist insbesondere nichts bekannt, dass in diesen Partnerstaaten im Falle der nicht korrekten Offenlegung von im Ausland gelegenen Vermögenswerten unverhältnismässige Strafen ausgesprochen worden sind. Aufgrund der im Vorfeld des AIA in den Partnerstaaten durchgeführten Regularisierungsprogramme bzw. Steueramnestien oder den in den nationalen Rechtsordnungen vorgesehenen Möglichkeiten zur straflosen nachträglichen Offenlegung von bisher nicht deklarierten, im Ausland gelegenen Vermögenswerten muss davon ausgegangen werden, dass die in der Schweiz gelegenen Finanzkonten, die in diesen Partnerstaaten steuerlich ansässigen Personen gehören, nunmehr regularisiert sein dürften.

In Bezug auf die Möglichkeit der meldepflichtigen Personen, die Unterlassung der Datenübermittlung nach Artikel 19 Absatz 2 AIA zu verlangen, hat die ESTV ein Informationsblatt publiziert. Derzeit liegen keine Gesuche zu den neuen Partnerstaaten vor. Allerdings können gemäss diesem Informationsblatt noch bis am 31. Juli des Jahres, in welchem die Daten an den Partnerstaat übermittelt werden sollen, entsprechende Anträge bei der ESTV eintreffen. Das EFD wird die diesbezüglichen Entwicklungen genau verfolgen und die sich allenfalls daraus ergebenden Schlussfolgerungen in die Gesamtbeurteilung einfließen lassen. Weiter gilt es festzuhalten, dass die vom Datenaustausch betroffenen Personen bereits im Rahmen der gesetzlichen Informationspflichten der meldenden Finanzinstitute über den bevorstehenden Datenaustausch in Kenntnis gesetzt worden sind.

4.3 Risikobasierte Prüfungen der im Vorjahr geprüften Partnerstaaten

Auf der Grundlage des Prüfberichts für das Jahr 2019 konnten im Herbst 2019 mit zusätzlichen 33 Partnerstaaten Daten über Finanzkonten nach Massgabe des OECD-Standards erfolgreich ausgetauscht werden. Im Bundesbeschluss wird festgelegt, dass die Prüfungen dieser Partnerstaaten periodisch und risikobasiert zu erfolgen haben. Konkret bedeutet dies, dass die mit der Umsetzung des AIA betrauten Behörden diese Partnerstaaten einem kontinuierlichen Monitoring unterstellen, um allfällige Risikostaaaten zu identifizieren. Bestehen Indizien, dass der AIA in einem Partnerstaat nicht standardkonform durchgeführt wird (dazu gehören etwa rechtliche oder technische Umsetzungsprobleme, Datenlecks, Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem AIA), wird die konkrete Situation genau überprüft. Nebst Nachfragen beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums, beim Global Forum und anderen Partnerstaaten werden erforderlichenfalls auch Abklärungen durch die schweizerischen Aussenvertretungen veranlasst. Dieser Ansatz lässt Raum für ein differenziertes Vorgehen und ermöglicht es, Prüfungen dann gezielt vorzunehmen, wenn sich relevante Ereignisse zutragen. Es macht wenig Sinn, Partnerstaaten, in denen die Umsetzung des AIA dem Stand der Schweiz entspricht oder bei denen keine relevanten Risiken für eine Missachtung des Standards auszumachen sind, alibimässig zu prüfen.

Konkret betrifft dies **Andorra, Argentinien, Barbados, Brasilien, Chile, China, die Cook-Inseln, die Färöer-Inseln, Grönland, Hongkong, Indien, Indonesien, Kolumbien, Liechtenstein, Malaysia, Mauritius, Mexiko, Monaco, Neuseeland, Russland, Saint Kitts und Nevis, Saint-Lucia, San Marino, Saudi-Arabien, die Seychellen, Singapur, Südafrika und Uruguay.**

Belize, Costa Rica, Curaçao, Montserrat sowie **Saint Vincent und die Grenadinen** haben sich zwar zum reziproken AIA verpflichtet, gelten aber weiterhin als *«temporary non reciprocal jurisdictions»*, da sie die Anforderungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit noch nicht vollumfänglich erfüllen. Solange das Global Forum die von diesen Partnerstaaten getroffenen Korrekturmassnahmen nicht validiert hat, werden sie keine Informationen über Finanzkonten aus der Schweiz erhalten.

Seit dem letzten Prüfbericht konnten weder in Einzelfällen noch allgemein Tatsachen oder Ereignisse festgestellt werden, die darauf hindeuten, dass diese Partnerstaaten die Voraussetzungen des Standards nicht erfüllen würden. Es liegen keine spezifischen Meldungen vor, wonach im Zusammenhang mit der Besteuerung oder der steuerlichen Amtshilfe die massgebenden abkommensrechtlichen Regeln nicht eingehalten worden sind. Dies gilt namentlich auch in Bezug auf Staaten, in denen die Beachtung der Menschenrechte generell und insbesondere der Schutz der Privatsphäre problematisch sind. Es gibt derzeit keine belegten Hinweise, wonach die an solche Staaten übermittelten sensiblen Personendaten zweckentfremdet worden wären, und es ist bisher auch kein Fall bekannt, in dem ein Partnerstaat den Datenaustausch gegenüber einem solchen Staat ausgesetzt oder gekündigt hätte.

Aus vereinzelt Tatsachen konnten letztlich keine Schlussfolgerungen gezogen werden, die als Begründung für die Aussetzung des Datenaustauschs zwischen der Schweiz und betroffenen Partnerstaaten ausreichen würden. Auch politische Differenzen, die das bilaterale Verhältnis zwischen Drittstaaten belasten, bilden für die Schweiz keinen Grund, den AIA mit einzelnen Staaten zu stoppen.

Im Zusammenhang mit dem individuellen Rechtsschutz vom Datenaustausch betroffener im Ausland steuerlich ansässiger Personen hat sich ergeben, dass vereinzelte Gesuche nach Artikel 19 Absatz 2 Satz 2 AIAG vorliegen. Aus diesen lassen sich jedoch keine Schlussfolgerungen ziehen, wonach in einem Partnerstaat die rechtsstaatlichen Garantien im Zusammenhang mit der Besteuerung und der Amtshilfe derart verletzt würden, dass dies für die zu meldende Person nicht zumutbare Nachteile zur Folge hätte.

5 Ergebnisse

5.1 Schlussfolgerungen

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen und nach Anhörung verschiedener Akteure (insb. Schweizer Aussenvertretungen in den betroffenen Partnerstaaten) kommt der Prüfbericht nach einlässlichen Abklärungen zum Ergebnis, dass die Partnerstaaten, mit denen erstmals im Herbst 2020 Informationen über Finanzkonten ausgetauscht werden sollen, die im Bundesbeschluss statuierten Prüfkriterien erfüllen. Es ist auch kein Fall bekannt, in dem ein Drittstaat den Datenaustausch wegen der Nichteinhaltung des AIA-Standards im Verhältnis zu einem vom Prüfbericht erfassten Partnerstaat ausgesetzt hätte.

Im Rahmen der risikobasierten Prüfung der Partnerstaaten mit erstem Datenaustausch im Jahr 2019 gibt es keine belegten Feststellungen, wonach ein Partnerstaat die Voraussetzungen des AIA-Standards nicht erfüllen würde. Dies gilt auch für Staaten und Territorien, die aus rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Sicht nicht optimal aufgestellt sind. Die multilateralen Abkommen stellen aber Mindestanforderungen auf, die es bei der Durchführung des AIA einzuhalten gilt. Die einschlägigen Abkommensbestimmungen geben die für den Informationsaustausch einzuhaltenden Voraussetzungen verbindlich und abschliessend vor. Nur wenn die Besteuerung in einem anderen Staat und/oder der steuerliche Datenaustausch nachweislich schwere Verletzungen der Menschenrechte, der Grundrechte allgemein, der

Verfahrensrechte, der allgemein geltenden Besteuerungsgrundsätze oder des schweizerischen Ordre Public mit sich bringen oder zur Folge haben können, kann die Schweiz Massnahmen ergreifen. Erfüllen die Partnerstaaten aber die Voraussetzungen des Standards, bzw. können ihnen keine nachweisbaren Verstösse gegen die anwendbaren Abkommensbestimmungen entgegengehalten werden, sind diese von der Schweiz zu vollziehen.

Konkret ergibt die Prüfung, dass die geprüften Partnerstaaten derzeit die Voraussetzungen für die Durchführung des AIA erfüllen. Die Schweiz wird gestützt auf ihre staatsvertraglichen Verpflichtungen den Partnerstaaten die Informationen über Finanzkonten wie geplant im Herbst 2020 übermitteln.

Die Schweiz verfügt ferner über staatsvertragliche und gesetzliche Schutzmechanismen, um im Falle einer künftigen Feststellung einer nicht standardkonformen Umsetzung des AIA durch einen Partnerstaat jederzeit angemessen reagieren zu können.

5.2 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat unterbreitet diesen Bericht gestützt auf Art. 2 des Bundesbeschlusses über den Prüfmechanismus den zuständigen parlamentarischen Kommissionen (WAK-N und WAK-S) zur Konsultation. Die Kommissionen haben die Gelegenheit, Empfehlungen auszusprechen. Ein allfälliger Entscheid, den Datenaustausch mit einzelnen Partnerstaaten auszusetzen, liegt in der alleinigen Zuständigkeit des Bundesrates. Er wird die Empfehlungen der Kommissionen berücksichtigen und gegebenenfalls die nach seinem Dafürhalten erforderlichen Massnahmen nach Massgabe der relevanten staatsvertraglichen Bestimmungen veranlassen.

Anhang 1: Bundesbeschluss über den Prüfmechanismus zur Sicherstellung der standardkonformen Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit Partnerstaaten ab 2018/2019

vom 6. Dezember 2017

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 54 Absatz 1 und 163 Absatz 2 der Bundesverfassung⁶
sowie auf Artikel 148 Absätze 1 und 2 sowie 152 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁷,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 16. Juni 2017⁸,
beschliesst:

Art. 1

¹ Der Bundesrat prüft im Hinblick auf den ersten automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten mit Partnerstaaten der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden vom 29. Oktober 2014⁹ über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA-Vereinbarung), der im September 2019 stattfindet, ob diese Partnerstaaten die Voraussetzungen für die standardkonforme Umsetzung des automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA) erfüllen.

² Er prüft insbesondere, ob die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. Der Partnerstaat verfügt über die für die Umsetzung des AIA erforderlichen Rechtsvorschriften; dazu gehören insbesondere die Einhaltung des Spezialitätsprinzips, gemäss dem Informationen nur zu dem im Abkommen vorgesehenen Zweck verwendet werden dürfen;
- b. der Stand der Vertraulichkeit sowie der Vorkehrungen für die Datensicherheit und den Datenschutz entspricht im Partnerstaat den Standards der AIA-Vereinbarung;
- c. der Partnerstaat verfügt über ein angemessenes Netzwerk von Partnerstaaten, einschliesslich der relevanten Konkurrenzfinanzplätze, mit denen er den AIA umsetzt;
- d. dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums der AIA-Vereinbarung liegen keine Meldungen über Verstösse gegen die Vertraulichkeitsvorschriften oder ein Versagen der Schutzvorkehrungen im Partnerstaat vor;
- e. es liegen keine Feststellungen der mit der Durchführung des AIA betrauten schweizerischen Behörden vor, dass nach Artikel 21 des Übereinkommens vom 25. Januar 1988¹⁰ über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen aufgrund der allgemeinen Sachlage oder im Einzelfall keine Verpflichtung der Schweiz zum automatischen Austausch von Informationen besteht;
- f. vom Datenaustausch betroffene Personen sind im Zusammenhang mit ausgetauschten Steuerinformationen im Partnerstaat nicht Verfahren ausgesetzt, die nachweisbar schwere Menschenrechtsverletzungen mit sich bringen oder zur Folge haben könnten.

³ Er fasst die Ergebnisse in einem Bericht zusammen.

Art. 2

¹ Der Bundesrat unterbreitet den Bericht den zuständigen parlamentarischen Kommissionen zur Konsultation.

² Er veranlasst unter Berücksichtigung der Empfehlungen der zuständigen parlamentarischen Kommissionen die nach der AIA-Vereinbarung erforderlichen Massnahmen.

³ In der Folgezeit überprüft der Bundesrat periodisch und risikobasiert, ob die Voraussetzungen gemäss Artikel 1 weiterhin gegeben sind und unterbreitet diese Berichte den zuständigen parlamentarischen Kommissionen zur Konsultation.

Art. 3

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

⁶ SR 101

⁷ SR 171.10

⁸ BBI 2017 4913

⁹ SR 0.653.1

¹⁰ SR 0.652.1

Anhang 2: Detailangaben zu den konkreten Länderprüfungen

1. Aruba

Aruba hat im Jahr 2019 Informationen an 58 Partnerstaaten übermittelt.

Kriterium BB (Art. 1 Abs. 2)	Feststellungen
Rechtsgrundlagen (Bst. a)	<p>Vorhanden</p> <p>Primär- und Sekundärgesetzgebung vorhanden: <i>LANDSBESLUIT, houdende algemene maatregelen, van 19 december 2017 ter uitvoering van artikel 6 van de Landsverordening internationale bijstandsverlening belastingen (Landsbesluit uitvoering Common Reporting Standard)</i> und <i>LANDSVERORDENING van 13 december 2017 houdende bepalingen inzake de internationale bijstandsverlening bij internationale belastingaangelegenheden</i></p>
Vertraulichkeit, Datensicherheit und Datenschutz (Bst. b)	<p>Nicht angemessen, daher vorläufig nichtreziproker AIA</p> <p>Situation in Bezug auf die für den AIA relevanten rechtlichen, administrativen und technischen Rahmenbedingungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit seit der Redaktion der Botschaft unverändert, d.h. wegen Action Plan derzeit Status einer «<i>temporary non-reciprocal jurisdiction</i>».</p> <p>Auf EDÖB-Liste als Staat mit nicht angemessenem Datenschutz aufgeführt (obwohl sich das nationale Recht an der Datenschutzgesetzgebung der Niederlande, welche die Richtlinie 95/46/EG umsetzt, orientiert und allgemein anerkannte Mindeststandards eines zeitgemässen Datenschutzes somit gewährleistet sind).</p> <p>Verpflichtung zur Einhaltung der für den AIA relevanten jeweiligen datenschutzrechtlichen Standards der Partnerstaaten in der Notifikation.</p> <p>Keine begründeten Negativmeldungen durch andere Länder, Individualpersonen oder Unternehmen, wonach Aruba diesbezüglich relevante Defizite aufweisen würde.</p>
Netzwerk von Partnerstaaten (Bst. c)	<p>Angemessen</p> <p>104 Partnerstaaten nach dem CRS/MCAA, darunter auch alle wichtigen Konkurrenzfinanzplätze der Schweiz (Stand Juni 2019).</p>
Meldungen beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums MCAA (Bst. d)	<p>Keine</p>
Feststellungen der für den AIA zuständigen schweizerischen Behörden (Bst. e)	<p>Keine</p>
Belegte Feststellungen von schweren Menschenrechtsverletzungen infolge Besteuerung bzw. Datenaustausch (Bst. f)	<p>Keine</p> <p>Insbesondere keine Eingaben nach Artikel 19 Absatz 2 AIAG</p>
Zusätzliche Feststellungen	<p>Aruba ist ein autonomes Territorium innerhalb des Königreichs der Niederlande und ist demzufolge selbst verantwortlich für die Umsetzung des AIA. Aruba verfolgt nunmehr eine konsequente Weissgeldstrategie, die sich aufgrund des Know-hows und der Kosteneffizienz der Branche künftig als Vorteil erweisen könnte.</p> <p>Das Steuerrecht in Aruba ermöglicht es allen Steuerpflichtigen, bisher nicht deklarierte im Ausland gelegene Vermögenswerte auf freiwilliger Basis nachträglich straffrei offenzulegen.</p>

2. Grenada

Grenada hat im Jahr 2019 Informationen an 35 Partnerstaaten übermittelt.

Kriterium BB (Art. 1 Abs. 2)	Feststellungen
Rechtsgrundlagen (Bst. a)	<p>Vorhanden</p> <p>Primär- und Sekundärgesetzgebung vorhanden: <i>Mutual Exchange of Information on Taxation Matters (Amendments), 2017 (Act 14)</i> und <i>Mutual Exchange of Information on Taxation Matters (Common Reporting Standard) Regulations, 2017 (SRO.30)</i>.</p>
Vertraulichkeit, Datensicherheit und Datenschutz (Bst. b)	<p>Nicht angemessen, daher vorläufig nichtreziproker AIA</p> <p>Situation in Bezug auf die für den AIA relevanten rechtlichen, administrativen und technischen Rahmenbedingungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit seit der Redaktion der Botschaft unverändert, d.h. wegen Action Plan derzeit Status einer «<i>temporary non-reciprocal jurisdiction</i>».</p> <p>Auf EDÖB-Liste als Staat mit nicht angemessenem Datenschutz aufgeführt (das <i>Common Law</i> stellt zwar den Schutz der Privatsphäre sicher, die auch allgemein anerkannte Mindeststandards eines zeitgemässen Datenschutzes mitumfasst).</p> <p>Verpflichtung zur Einhaltung der für den AIA relevanten jeweiligen datenschutzrechtlichen Standards der Partnerstaaten in der Notifikation.</p> <p>Keine begründeten Negativmeldungen durch andere Länder, Individualpersonen oder Unternehmen, wonach Grenada diesbezüglich relevante Defizite aufweisen würde.</p>
Netzwerk von Partnerstaaten (Bst. c)	<p>Angemessen</p> <p>108 Partnerstaaten nach dem CRS/MCAA, darunter auch alle wichtigen Konkurrenzfinanzplätze der Schweiz (Stand Mai 2018).</p>
Meldungen beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums MCAA (Bst. d)	<p>Keine</p>
Feststellungen der für den AIA zuständigen schweizerischen Behörden (Bst. e)	<p>Keine</p>
Belegte Feststellungen von schweren Menschenrechtsverletzungen infolge Besteuerung bzw. Datenaustausch (Bst. f)	<p>Keine</p> <p>Insbesondere keine Eingaben nach Artikel 19 Absatz 2 AIAG</p>
Zusätzliche Feststellungen	<p>Grenada gibt beträchtliche finanzielle Mittel aus, um die Anforderungen des CRS zu erfüllen. Im Hinblick auf die Umsetzung des Aktionsplans wurden insbesondere Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit Hurrikanen und der Wiederherstellung nach Katastrophen, dem Management von Sicherheitsvorfällen, dem Risikomanagement und der Geschäftskontinuität vertieft analysiert.</p> <p>Grenada arbeitet im Rahmen einer regionalen Organisation in Datensicherheitsfragen beim AIA eng mit den Nachbarinseln Antigua und Barbuda, Barbados, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen sowie Montserrat zusammen.</p> <p>Das Steuerrecht in Grenada ermöglicht es allen Steuerpflichtigen, bisher nicht deklarierte im Ausland gelegene Vermögenswerte auf freiwilliger Basis nachträglich straffrei offenzulegen.</p>

3. Israel

Israel hat im Jahr 2019 Informationen an 55 Partnerstaaten übermittelt.

Kriterium BB (Art. 1 Abs. 2)	Feststellungen
Rechtsgrundlagen (Bst. a)	<p>Vorhanden</p> <p>Primär- und Sekundärgesetzgebung vorhanden: <i>Law on Amendment of the Income Tax Ordinance, 2016</i> und <i>Legislation on Bank Information Exchange, 2017</i>.</p>
Vertraulichkeit, Datensicherheit und Datenschutz (Bst. b)	<p>Angemessen</p> <p>Situation in Bezug auf die für den AIA relevanten rechtlichen, administrativen und technischen Rahmenbedingungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit seit der Redaktion der Botschaft unverändert.</p> <p>Israel ist auf der Liste des EDÖB von Staaten mit angemessenem Datenschutz aufgeführt. Angemessenheitsentscheidung der Europäischen Kommission gemäss Artikel 25 Absatz 6 der Richtlinie 95/46/EG, wonach Israel als Drittstaat ein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet.</p> <p>Verpflichtung zur Einhaltung der für den AIA relevanten jeweiligen datenschutzrechtlichen Standards der Partnerstaaten in der Notifikation.</p> <p>Keine begründeten Negativmeldungen durch andere Länder, Individualpersonen oder Unternehmen, wonach Israel diesbezüglich relevante Defizite aufweisen würde.</p>
Netzwerk von Partnerstaaten (Bst. c)	<p>Angemessen</p> <p>96 Partnerstaaten nach dem CRS/MCAA, darunter fast alle wichtigen Konkurrenzfinanzplätze der Schweiz (mit Ausnahme der Vereinigten Arabischen Emirate (sowie allgemein islamischen Staaten), mit denen keinerlei (offizielle) wirtschaftliche Kontakte bestehen; Stand Januar 2019).</p>
Meldungen beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums MCAA (Bst. d)	<p>Keine</p>
Feststellungen der für den AIA zuständigen schweizerischen Behörden (Bst. e)	<p>Keine</p>
Belegte Feststellungen von schweren Menschenrechtsverletzungen infolge Besteuerung bzw. Datenaustausch (Bst. f)	<p>Keine</p> <p>Insbesondere keine Eingaben nach Artikel 19 Absatz 2 AIAG</p>
Zusätzliche Feststellungen	<p>Der AIA gehört in Israel inzwischen zum «Daily Business».</p> <p>Israel musste die Einführung des AIA Ende 2017 gegenüber allen Partnerstaaten um ein Jahr aufschieben, da das Parlament die interne Umsetzungsgesetzgebung zum AIA nicht rechtzeitig verabschiedet hat.</p> <p>Kurz vor Ende 2018 konnte die israelische Umsetzungsgesetzgebung offiziell in Kraft gesetzt und der AIA mit den beabsichtigten Partnerstaaten eingeführt werden.</p> <p>Aufgrund des im Vorfeld des AIA durchgeführten Regularisierungsprogramms konnten die Steuerpflichtigen bisher nicht deklarierte im Ausland gelegene Vermögenswerte auf freiwilliger Basis nachträglich strafrei offenlegen.</p>

4. Panama

Panama hat im Jahr 2019 Informationen an 58 Partnerstaaten übermittelt.

Kriterium BB (Art. 1 Abs. 2)	Feststellungen
Rechtsgrundlagen (Bst. a)	<p>Vorhanden</p> <p>Primär- und Sekundärgesetzgebung vorhanden: <i>Ley No.51 de 27 de octubre 2016 que establece el marco regulatorio para la implementación del intercambio de información para fines fiscales y dicta otra disposición; Decreto ejecutivo No.124 de 17 de mayo 2017; Decreto ejecutivo No. 461 de 26 de diciembre 2017</i></p>
Vertraulichkeit, Datensicherheit und Datenschutz (Bst. b)	<p>Angemessen</p> <p>Die rechtlichen, administrativen und technischen Rahmenbedingungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit wurden vom Expertenpanel des Global Forum als zufriedenstellend beurteilt, nachdem Panama die geforderten Massnahmen zur Verbesserung der Vertraulichkeit und Datensicherheit vor Ende 2018 umgesetzt hat.</p> <p>Auf EDÖB-Liste als Staat mit nicht angemessenem Datenschutz aufgeführt (Der Schutz persönlicher Daten wird in Panama durch die Verfassung garantiert, so insb. die Zustimmung der Betroffenen zur Übermittlung ihrer persönlichen Daten an Dritte. Der Entwurf für ein allgemeines Datenschutzgesetz, welches die verfassungsmässigen Grundsätze konkretisiert, wird derzeit vom panamaischen Parlament behandelt).</p> <p>Verpflichtung zur Einhaltung der für den AIA relevanten jeweiligen datenschutzrechtlichen Standards der Partnerstaaten in der Notifikation.</p> <p>Keine begründeten Negativmeldungen durch andere Länder, Individualpersonen oder Unternehmen, wonach Panama diesbezüglich relevante Defizite aufweisen würde.</p>
Netzwerk von Partnerstaaten (Bst. c)	<p>Weitgehend angemessen</p> <p>86 Partnerstaaten nach dem CRS/MCAA, darunter fast alle wichtigen Konkurrenzfinanzplätze der Schweiz (ausser Hong Kong; Stand Februar 2020).</p>
Meldungen beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums MCAA (Bst. d)	<p>Keine</p>
Feststellungen der für den AIA zuständigen schweizerischen Behörden (Bst. e)	<p>Keine</p>
Belegte Feststellungen von schweren Menschenrechtsverletzungen infolge Besteuerung bzw. Datenaustausch (Bst. f)	<p>Keine</p> <p>Insbesondere keine Eingaben nach Artikel 19 Absatz 2 AIAG</p>
Zusätzliche Feststellungen	<p>Der AIA gehört in Panama inzwischen zum «Daily Business».</p> <p>Die neue panamaische Regierung bekennt sich uneingeschränkt zum AIA und hat Vorbehalte der vorangehenden Regierung für ungültig erklärt. Aus diesem Grund besteht in Panama derzeit ein hoher Korrekturbedarf, um die internationale Amtshilfe in Steuersachen an die internationalen Standards anzupassen.</p> <p>Im Rahmen eines Moratoriums, welches 2017 durchgeführt wurde, konnten Steuerpflichtige bisher nicht deklarierte im Ausland gelegene Vermögenswerte nachträglich straffrei offenlegen. Das panamaische Steuerrecht ermöglicht zudem die freiwillige nachträgliche straffreie Deklaration bisher nicht offengelegter Vermögenswerte.</p>

5. Überseegemeinden der Niederlande (Bonaire, Saint Eustatius, Saba)

Die Niederlande haben im Jahr 2019 Informationen an 65 Partnerstaaten übermittelt.

Kriterium BB (Art. 1 Abs. 2)	Feststellungen
Rechtsgrundlagen (Bst. a)	<p>Vorhanden</p> <p>Primär- und Sekundärgesetzgebung vorhanden: <i>Wet uitvoering Common Reporting Standard, 2015</i>; <i>Uitvoeringsbesluit identificatie en rapportagevoorschriften Common Reporting Standard, 2015</i>.</p>
Vertraulichkeit, Datensicherheit und Datenschutz (Bst. b)	<p>Angemessen</p> <p>Situation in Bezug auf die für den AIA relevanten rechtlichen, administrativen und technischen Rahmenbedingungen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit seit der Redaktion der Botschaft unverändert.</p> <p>Auf EDÖB-Liste nicht als Staat mit nicht angemessenem Datenschutz aufgeführt. Der Datenschutz ist in den Überseegemeinden nicht auf dem Niveau der Niederlande, was auf Umsetzungsprobleme im Zusammenhang mit der schwierigen Integration mit den europäischen Niederlanden zurückzuführen ist. Demgemäss können Bonaire, Saint Eustatius und Saba derzeit nicht als Gebiete mit einem angemessenen Datenschutzniveau betrachtet werden.</p> <p>Verpflichtung zur Einhaltung der für den AIA relevanten jeweiligen datenschutzrechtlichen Standards der Partnerstaaten in der Notifikation.</p> <p>Keine begründeten Negativmeldungen durch andere Länder, Individualpersonen oder Unternehmen, wonach die niederländischen Überseegemeinden diesbezüglich relevante Defizite aufweisen würde.</p>
Netzwerk von Partnerstaaten (Bst. c)	<p>Angemessen</p> <p>107 Partnerstaaten nach dem CRS/MCAA, darunter alle wichtigen Konkurrenzfinanzplätze der Schweiz (Stand Februar 2020).</p>
Meldungen beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums MCAA (Bst. d)	<p>Keine</p>
Feststellungen der für den AIA zuständigen schweizerischen Behörden (Bst. e)	<p>Keine</p>
Belegte Feststellungen von schweren Menschenrechtsverletzungen infolge Besteuerung bzw. Datenaustausch (Bst. f)	<p>Keine</p> <p>Inbesondere keine Eingaben nach Artikel 19 Absatz 2 AIAG</p>
Zusätzliche Feststellungen	<p>Seit der Auflösung der Niederländischen Antillen als eine einheitliche politische Einheit im Jahr 2010 haben Bonaire, Sint Eustatius und Saba den Status als besondere Gemeinden (<i>bijzondere gemeenten</i>) der Niederlande. Formalrechtlich gehören sie als «überseeische Länder und Gebiete» aber nicht zur EU. Das AIA-Abkommen mit der EU bildet somit keine Grundlage für die Einführung des AIA zwischen der Schweiz und diesen niederländischen Territorien. Diese ist nur über die AIA-Vereinbarung möglich.</p> <p>Das Nationale Amt für die karibischen Niederlande (<i>Rijksdienst Caribisch Nederland</i>) ist u.a. auch für die Besteuerung auf den Inseln zuständig. Die Besteuerung richtet sich nach dem Recht der europäischen Niederlande, welches angemessene Möglichkeiten zur nachträglichen straffreien Offenlegung von bisher nicht deklarierten Vermögenswerten bereitstellt, die auch in den Überseegemeinden Anwendung finden.</p>