



29. Januar 2015

Erläuternder Bericht zur Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit Japan

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
2	Rechtliche Grundlagen der bilateralen Aktivierung des AIA	5
3	Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen	5
4	Würdigung	5
4.1	Wirtschaftliche und politische Beziehungen	5
4.2	Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen	6
4.3	Regularisierung der Vergangenheit	6
4.4	Vertraulichkeit und Datensicherheit	7
4.4.1	Allgemeines	7
4.4.2	Beurteilung der Vertraulichkeit durch das Global Forum	7
4.4.3	Beurteilung der Vertraulichkeit im Rahmen von FATCA	8
4.4.4	Beurteilung der Vertraulichkeit Japans	8
4.5	Marktzutritt	9
4.6	Level Playing Field	9
5	Erläuterungen zu den Artikeln des Bundesbeschlusses	10
6	Finanzielle Auswirkungen	10
7	Verhältnis zur Legislaturplanung	11
8	Rechtliche Aspekte	11
8.1	Verfassungsmässigkeit	11
8.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	12
8.3	Erlassform	12

Übersicht

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

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

Der Bundesrat hat am 19. November 2014 im Hinblick auf die Einführung des AIA-Standards die multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (*Multilateral Competent Authority Agreement*; MCAA) unterzeichnet. Die Vereinbarung bezweckt die einheitliche Anwendung des Standards für den automatischen Informationsaustausch der OECD (AIA-Standard) und beruht auf Artikel 6 des multilateralen Übereinkommens über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen). Die Bundesversammlung hat am 18. Dezember 2015 das Amtshilfeübereinkommen sowie das MCAA zusammen mit dem Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIAG) verabschiedet. Damit werden die rechtlichen Grundlagen des AIA geschaffen, ohne indessen die Partnerstaaten zu bestimmen, mit denen er eingeführt werden soll. Damit der AIA mit einem Partnerstaat eingeführt werden kann, muss er bilateral aktiviert werden. Das setzt voraus, dass die einzelnen Staaten, mit denen die Schweiz den AIA einführen will, in eine Liste aufzunehmen sind, die beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums des MCAA hinterlegt werden muss (Abschnitt 7 Absatz 1 Buchstabe f MCAA). Der vorliegende Bundesbeschlussskizzenentwurf ermächtigt den Bundesrat mitzuteilen, dass Japan in die durch das Sekretariat des Koordinierungsgremiums geführte Liste nach Abschnitt 7 Absatz 2.2 MCAA aufzunehmen ist. Der Bundesbeschlussskizzenentwurf bedarf der Genehmigung durch die Bundesversammlung und ergeht im Anschluss an die gemeinsame Erklärung der Schweiz und Japans über die Einführung des AIA, die am 28. Januar 2016 unterzeichnet wurde.

Japan entspricht dem Profil der Staaten, mit denen der Bundesrat den AIA einführen will. Aufgrund der guten wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit der Schweiz, der Regelung und Praxis bei steuerlichen Selbstanzeigen, des für die spezifischen Steuerbelange angemessenen Vertraulichkeits- und Datensicherheitsniveaus und der Diskussion des Themas Marktzutritt im Rahmen des etablierten Finanzdialogs erfüllt Japan die Kriterien, die der Bundesrat in den Verhandlungsmandaten vom 8. Oktober 2014 festgelegt hat.

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

1 Ausgangslage

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

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

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

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

Gestützt auf diese Verhandlungsmandate hat der Bundesrat am 18. November 2015 die Botschaft über die Einführung des AIA mit Australien verabschiedet.¹ Diese folgte im Anschluss auf die am 3. März 2015 unterzeichnete gemeinsame Erklärung der beiden Staaten. Im Weiteren hat er am 25. November 2015 die Botschaft über den AIA zwischen der Schweiz und der EU verabschiedet.² Zuvor wurde am 27. Mai 2015 das entsprechende bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, das Änderungsprotokoll zu dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind³, unterzeichnet. Diesen Januar hat die Schweiz zudem gemeinsame Erklärungen zur Einführung des AIA mit Guernsey, Jersey, der Insel Man, Island und Norwegen unterzeichnet. Im Anschluss darauf wurde die Vernehmlassung zu den entsprechenden Bundesratsbeschlüssen eröffnet.

¹ BBI 2015 8641

² BBI 2015 9199

³ BBI 2015 9249

2 Rechtliche Grundlagen der bilateralen Aktivierung des AIA

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

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

3 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen

Die Gespräche über die Einführung des AIA fanden im Rahmen von Telefonkonferenzen zwischen Vertretern des japanischen Finanzministeriums und dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) statt. Die Schweizer Delegation stützte sich bei den Verhandlungen auf das Mandat des Bundesrates vom 8. Oktober 2014. Die Schweiz und Japan haben ihren Willen bekundet in Bezug auf die Einführung des AIA eine gemeinsame Absichtserklärung zu unterzeichnen, was am 28. Januar 2016 gemacht wurde. Zudem fand ein Austausch über die Regularisierungsmöglichkeiten und die Vertraulichkeit in beiden Staaten statt. Mit Japan werden Fragen des Marktzutritts im Rahmen des regelmässig stattfindenden Finanzdialogs thematisiert. Die gemeinsame Erklärung mit Japan enthält deshalb keine spezifische Marktzutrittsklausel.

4 Würdigung

4.1 Wirtschaftliche und politische Beziehungen

Japan ist die drittgrösste Volkswirtschaft der Welt und ein für seine Integrität bekannter Rechtsstaat. Die Schweiz und Japan unterhalten ausgezeichnete und intensive Beziehungen. Aus politischer Sicht ist Japan neben seiner Funktion als Mitglied der G8 und G20 einer der wichtigsten, gleichgesinnten Partnerstaaten der Schweiz in Asien. Auch ist Japan Mitglied von zentralen internationalen Organisationen wie der UNO und seiner Institutionen (IWF, WTO, Weltbank). Seit dem 1. September 2009 ist ein bilaterales Freihandelsabkommen⁷ zwischen den beiden Staaten in Kraft. Das bilaterale Handelsvolumen betrug im Jahre 2014 rund 10 Milliarden Franken. Japan ist damit der zehntwichtigste Handelspartner der Schweiz. Ebenfalls ist seit dem 30. Dezember 2011 ein Protokoll zur Änderung des seit dem Jahr 1971 bestehenden Abkommens zwischen der Schweiz und Japan zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen (DBA Schweiz-Japan)⁸ in Kraft. Das Protokoll enthält eine mit dem OECD-Standard konforme Bestimmung zum Informationsaustausch auf Anfrage. Im Übrigen ist Japan ein einflussreiches Mitglied im Global Forum und nimmt Einsitz in der Peer Review Gruppe, welche die Länderprüfungen durchführt.

In Anbetracht dieser Erwägungen entspricht Japan dem Profil der Staaten, mit denen der Bundesrat den AIA einführen will. Die Einführung des AIA wird insbesondere die steuerliche Zusammenarbeit mit

⁴ BBI 2015 9605

⁵ BBI 2015 9603

⁶ BBI 2015 9573

⁷ SR 0.946.294.632

⁸ SR 0.672.946.31

Japan stärken. Zudem kann die Schweiz nach Australien mit einem weiteren wichtigen Staat der G20 den AIA-Standard umsetzen und damit seinem internationalen Bekenntnis zum AIA wirkungsvoll Nachdruck verleihen.

4.2 Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen

Allgemeines

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

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

Japan hat sowohl das Amtshilfeübereinkommen wie auch das MCAA unterzeichnet. Das Amtshilfeübereinkommen wurde von Japan am 3. November 2011 unterzeichnet und ist am 1. Oktober 2013 in Kraft getreten. Das MCAA wurde am 29. Oktober 2015 unterzeichnet. Japan hat sich wie die Schweiz zur Umsetzung des AIA ab 2017 mit erstem Austausch 2018 verpflichtet.

Somit verfügt Japan über die für die Einführung des AIA auf der Basis des Amtshilfeübereinkommens und des MCAA notwendigen Rechtsgrundlagen. Das Umsetzungsgesetz Japans sollte spätestens per 1. Januar 2017 in Kraft treten können.

Für die Schweiz soll das Amtshilfeübereinkommen am 1. Januar 2017 in Kraft treten. Aufgrund der Bestimmungen zur Anwendbarkeit des Amtshilfeübereinkommens, wird es nötig sein, mit Japan eine Zusatzvereinbarung nach Artikel 28 Absatz 6 Amtshilfeübereinkommen abzuschliessen, wofür gemäss Artikel 4 des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung des Amtshilfeübereinkommens⁹ der Bundesrat zuständig ist. Dadurch kann die Anwendbarkeit des Amtshilfeübereinkommens und damit die Umsetzung des AIA für Zeiträume ab dem 1. Januar 2017 vereinbart werden. Solche Zusatzvereinbarungen müssen grundsätzlich mit allen Partnerstaaten abgeschlossen werden, mit denen die Umsetzung des AIA gestützt auf Artikel 6 des Amtshilfeübereinkommens ab dem Jahr 2017 vorgesehen ist.

Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen in der Schweiz

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

4.3 Regularisierung der Vergangenheit

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

Japan verfügt über kein spezielles Offenlegungsprogramm zur Regularisierung von nicht deklarierten Vermögenswerten. Das geltende japanische Recht sieht bei einer freiwilligen Offenlegung von bisher un versteuerten Vermögenswerten folgendes vor: Betroffene Steuerpflichtige müssen die ausstehenden Steuern zuzüglich Zinsen und Busse leisten. Die Busse kann bei einer freiwilligen Offenlegung nicht reduziert werden. Sie beträgt je nach Schwere der Nichtdeklaration zwischen Höchstsummen von 500'000 Yen, was etwas über 4'000 Franken entspricht (für ein absichtliches Nichtausfüllen ohne

⁹ BBI 2015 5635

Steuerhinterziehung) bis zu 10 Millionen Yen, d.h. über 80'000 Franken (für betrugsmäßige «Unterbewertung»). Hingegen werden die zusätzlich anfallenden Verwaltungsstrafen in Fällen des Nicht- oder Falschausfüllens der Steuererklärung von 40 Prozent (mit Steuerbetrug) bzw. 15 Prozent (in allen anderen Fällen) auf 5 Prozent der nichtbezahlten Steuern gesenkt. Liegt eine «Unterbewertung» vor, entfallen die Verwaltungsstrafen ganz. Das japanische Recht sieht auch Freiheitsstrafen vor. Der Strafrahmen beträgt von maximal einem Jahr Freiheitsstrafe (für ein Nicht- bzw. Falschausfüllen der Steuererklärung ohne Steuerhinterziehung) bis zu maximal zehn Jahren Freiheitsstrafe (für das betrugsmäßige Nicht- bzw. Falschausfüllen der Steuererklärung oder die betrugsmäßige «Unterbewertung»). Gemäss Angaben der japanischen Verhandlungsdelegation kann jedoch gegenüber Steuerpflichtigen, die von der freiwilligen Offenlegung Gebrauch machen, von einer Freiheitsstrafe abgesehen werden. Die Regularisierungsmöglichkeiten nach japanischem Recht können insgesamt als adäquat bezeichnet werden, um einen geordneten Übergang zum AIA sicherzustellen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass bei einer freiwilligen Offenlegung die relativ hohen administrativen Verwaltungsstrafen spürbar reduziert werden und von Freiheitsstrafen abgesehen werden kann.

Schweizer Steuerpflichtige können seit Anfang 2010 von der straflosen Selbstanzeige und von einer vereinfachten Nachbesteuerung Gebrauch machen. Diese Massnahmen ermöglichen natürlichen und juristischen Personen die straflose Regularisierung un versteuerten Einkommens und Vermögens. Im Übrigen wird auf die Botschaft vom 5. Juni 2015 zum MCAA und zum AIA-Gesetz verwiesen.¹⁰

4.4 Vertraulichkeit und Datensicherheit

4.4.1 Allgemeines

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

Im Weiteren sind bei Japan, im Rahmen des Informationsaustauschs auf Ersuchen mit seiner mittlerweile langjährigen Praxis keine Schwierigkeiten in Bezug auf den Datenschutz aufgetreten. Ausserdem hat der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) den Informationsaustausch gestützt auf die Doppelbesteuerungsabkommen und das Steueramtshilfegesetz (StAHiG) als konform mit dem Datenschutzgesetz beurteilt. Die Datenschutzaspekte bezüglich des AIA unterscheiden sich nicht grundsätzlich von denjenigen des Informationsaustauschs auf Ersuchen (vgl. Ziff. 1.9.1. des 19. Tätigkeitsberichts 2011/2012 des EDÖB¹¹). Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) nimmt jedoch eine eingehende Prüfung der Rahmenbedingungen eines Partnerstaates bezüglich der Vertraulichkeit und Sicherheit der Daten vor, wenn ihm diese ungenügend erscheinen.

4.4.2 Beurteilung der Vertraulichkeit durch das Global Forum

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

¹⁰ BBI 2015 5437, S. 5505

¹¹ Der Bericht ist auf folgender Seite abrufbar: www.edoeb.admin.ch > Dokumentation > Tätigkeitsberichte.

den Mitgliedsländern vorgenommen, zu denen auch ein ausgewiesener Schweizer Experte mit grossem Fachwissen bei der Umsetzung und Überwachung von Vertraulichkeits- und Datensicherheitsmassnahmen insbesondere im Informatikbereich gehört.

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

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

4.4.3 Beurteilung der Vertraulichkeit im Rahmen von FATCA

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

4.4.4 Beurteilung der Vertraulichkeit Japans

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

Die Vertraulichkeitsbeurteilung Japans durch das Global Forum wird, wie diejenige für die Schweiz, erst in der ersten Jahreshälfte 2016 durchgeführt, da Japan und die Schweiz sich nicht verpflichtet haben den AIA bereits vor dem Jahr 2017 einzuführen. Es ist jedoch anzumerken, dass basierend auf den bisherigen Erfahrungen beim Informationsaustausch in Steuersachen mit Japan davon ausgegangen werden kann, dass die Vertraulichkeitsbeurteilung keinen Anlass für Einwände durch das Expertenpanel geben dürfte. Japan hat den Fragebogen zur Vertraulichkeit und Datensicherheit im Hinblick auf die Prüfung durch das Global Forum ausgefüllt und diesem zugestellt.

Japan hat, wie die Schweiz, ein FATCA-Abkommen nach Modell 2 mit den USA abgeschlossen. Aus diesem Grund hat der IRS bisher keine Prüfung der Vertraulichkeit für Japan und die Schweiz vorgenommen, da kein gegenseitiger Austausch von Steuerdaten vorgesehen ist. Es können daraus somit keine Rückschlüsse für das Vertraulichkeits- und Datensicherheitsniveau Japans gemacht werden.

Vertraulichkeitsbeurteilung durch das Global Forum beim Informationsaustausch auf Ersuchen

Die Praxis namentlich hinsichtlich der Vertraulichkeit wird vom Global Forum auch in Bezug auf den Informationsaustausch auf Ersuchen beurteilt. Die Beurteilung erfolgt in Form eines Länderberichts.¹²

Das Global Forum hat im Rahmen der Überprüfung des Informationsaustauschs auf Ersuchen das Vertraulichkeitsniveau im Steuerbereich in Japan als «*compliant*» bewertet. Sämtliche Abkommen Japans über den Informationsaustausch im Steuerbereich enthalten eine Vertraulichkeitsklausel, die jener der entsprechenden Musterabkommen der OECD entspricht. Ergänzend zu diesen Klauseln enthalten der japanische *Act on General Rules for National Taxes* (Art. 126) sowie die Verwaltungsrichtlinien der nationalen Steuerbehörde Vertraulichkeitsbestimmungen für Mitarbeiter der Steuerbehörden. Der *National Public Service Act* (Art. 100) enthält allgemeine Vertraulichkeitsbestimmungen für alle öffentlichen Angestellten Japans. Basierend auf den *Act on the Protection of Personal Information Held by Administrative Organs* werden periodische Kontrollen über die Einhaltung dieser Normen durchgeführt.

¹² Der Länderbericht ist auf folgender Seite abrufbar: <http://eoi-tax.org/jurisdictions/#default > Japan>.

Was die Rechte von Personen angeht, deren Daten bearbeitet werden, lässt die Prüfung des EFD der von der Schweizerischen Botschaft in Japan beschafften Informationen den Schluss zu, dass Japan über eine ausreichende Gesetzgebung verfügt. Die Gesetzgebung besteht aus zwei im Jahr 2005 erlassenen Gesetzen: dem *Act on the Protection of Personal Information Retained by Administrative Agencies* (APPIA) und dem *Act on the Protection of Personal Information* (APPI). Das letztere Gesetz kommt zur Anwendung, wenn Behörden Aufgaben, welche die Bearbeitung von geschützten Daten erfordert, an Private delegiert. Beide Gesetze räumen den betroffenen Personen das Recht auf Zugang und Berichtigung der eigenen Daten ein. Eine Weitergabe der Daten bedarf grundsätzlich der Zustimmung der betroffenen Personen. Zu diesen Rechten gibt es jedoch Ausnahmen (z.B. bei Strafverfahren oder in Notsituationen).

Schlussfolgerung

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

4.5 Marktzutritt

Das Verhandlungsmandat vom 8. Oktober 2014 umfasst auch das Ziel, bei den AIA-Verhandlungen die Frage des Marktzutritts einzubringen. Der japanische Markt gehört nicht zu den strategischen Zielmärkten der Schweizer Finanzdienstleister für das grenzüberschreitende Geschäft. Gleichwohl besteht ein grundsätzliches Interesse an erweiterten Möglichkeiten für das grenzüberschreitende Geschäft sowie an erhöhter Rechtssicherheit für die Erbringung von Finanzdienstleistungen. Bereits heute verfügen Japan und die Schweiz mit dem bilateralen Freihandelsabkommen, welches seit dem 1. September 2009 in Kraft ist, über eine staatsvertragliche Grundlage im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Zusätzlich führen die beiden Länder seit den 1990er Jahren regelmässig einen Finanzdialog, bei welchem Entwicklungen auf den Finanzmärkten und in der Regulierung besprochen werden. Im Rahmen des Finanzdialogs mit Japan werden Fragen des Marktzutritts auch zukünftig thematisiert werden können. Dabei soll die Thematik des Marktzutritts entsprechend, mit Blick auf allfällige Verbesserungsmöglichkeiten, aufgenommen werden.

4.6 Level Playing Field

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

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

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

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

5 Erläuterungen zu den Artikeln des Bundesbeschlusses

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

Art. 1

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

Art. 2

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

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

6 Finanzielle Auswirkungen

Der Hauptnutzen aus der Einführung des AIA mit Japan besteht darin, die Glaubwürdigkeit und Integrität des Schweizer Finanzplatzes international zu stärken, die Rechts- und Planungssicherheit zu verbessern und den Marktzutritt für international tätige Schweizer Finanzdienstleister zu erleichtern. So werden im Rahmen des Finanzdialogs Gespräche über das grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsgeschäft geführt. In diesen werden Vereinfachungen des Marktzutritts und die Erhöhung der Rechtssicherheit für grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen angestrebt, woraus sich neue Geschäftsmöglichkeiten für Schweizer Finanzdienstleister ergeben könnten (vgl. Ziff. 4.5).

Bei der Einführung des AIA mit Japan gilt es zu berücksichtigen, dass bei den betroffenen Finanzinstituten vor allem Zusatzkosten während der Einführungsphase entstehen. Langfristig wird davon ausgegangen, dass aufgrund von Standardisierungen – so werden beispielsweise periodisch dieselben Daten ausgetauscht – sowohl die wiederkehrenden Kosten als auch die Fixkosten für Schweizer

Finanzinstitute begrenzt sind. Generell ist das Risiko nicht auszuschliessen, dass die von Schweizer Finanzinstituten verwalteten Vermögen ausländischer Kunden im Zuge der steuerlichen Regularisierung tendenziell abnehmen. Der Abfluss von Kundengeldern durch die Einführung des AIA dürfte sich aber in Grenzen halten, da der Prozess der Bereinigung von steuerlich nicht deklarierten Vermögen bereits seit einigen Jahren läuft und anzunehmen ist, dass die entsprechenden Erwartungen gebildet sind. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass aufgrund der Bestimmungen zur Selbstanzeige in Japan die Entwicklung im Bereich der unregulierten Vermögensbestände weit vorangeschritten ist (vgl. Ziff. 4.3).

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

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

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

Aufgrund der Meldungen der Schweiz ins Ausland sind Mindereinnahmen bei Bund und Kantonen möglich, da die Finanzinstitute die mit der Umsetzung des AIA verbundenen Kosten als Aufwand von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer abziehen können. Auch tiefere Margen und ein allfälliger Rückgang der verwalteten Kundenvermögen als Folge des AIA reduzieren die Gewinne des Finanzsektors, was die Gewinnsteuererträge und indirekt die Erträge der Einkommenssteuer vermindern könnte, falls sich eine Abnahme der Beschäftigung oder tendenziell tiefere Saläre abzeichnen sollten. Aufgrund des faktischen Zwangs zur Offenlegung (Regularisierung) bisher unversteuerter Einkünfte durch den AIA muss mit einer Zunahme der Anträge auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer durch ausländische Personen gerechnet werden. Abzüglich der Sockelbesteuerung, die nicht zurückgefordert werden kann, dürfte dies die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer verringern.

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

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

7 Verhältnis zur Legislaturplanung

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

8 Rechtliche Aspekte

8.1 Verfassungsmässigkeit

Die gemeinsame Erklärung stellt aufgrund ihres politischen und programmatischen Charakters keinen internationalen rechtlich bindenden Rechtsakt dar. Nach Artikel 166 Absatz 2 BV untersteht sie nicht der Genehmigung durch die Bundesversammlung und konnte gemäss Artikel 184 Absatz 1 BV vom

¹³ BBI 2015 5437, S. 5516 ff.

Bundesrat gestützt auf seine allgemeine Kompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten abgeschlossen werden.

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

8.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

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

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

Weitere internationale Verpflichtungen werden durch die Vorlage nicht tangiert.

8.3 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV haben Erlasse, die keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten, in der Form des Bundesbeschlusses zu ergehen. Da der Erlass, der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums des MCAA die Liste der Staaten nach Abschnitt 7 Absatz 2.2 MCAA mitzuteilen, keine rechtsetzenden Bestimmungen enthält, ist er der Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses zu unterbreiten. Der Mechanismus der bilateralen Aktivierung ist per se kein Staatsvertrag nach Artikel 141 BV; er wirkt sich aber ähnlich aus, weshalb der vorliegende Bundesbeschluss in Anwendung von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 2 des Bundesbeschlusses).