



25.xxx

Botschaft zur Genehmigung der Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Kryptowerte mit den relevanten Partnerstaaten ab 2026

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, die Entwürfe folgender Bundesbeschlüsse:

- Bundesbeschluss über die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Kryptowerte mit den relevanten Partnerstaaten ab 2026,
- Bundesbeschluss über den Prüfmechanismus zur Sicherstellung der standardkonformen Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten und des automatischen Informationsaustauschs über Kryptowerte durch die Partnerstaaten.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Karin Keller-Sutter

Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

Übersicht

2022 hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung den neuen Melderahmen für den automatischen Informationsaustausch über Kryptowerte publiziert. Seither haben sich 66 Staaten, darunter die Schweiz, politisch zu dessen Umsetzung bekannt, und 49 Staaten, darunter die Schweiz, haben die entsprechende multilaterale Vereinbarung unterzeichnet.

Die Genehmigung der völkerrechtlichen Grundlagen und der entsprechenden nationalen Umsetzung für den AIA über Kryptowerte bildet Gegenstand einer separaten Vorlage, die derzeit vom Parlament behandelt wird.

Mit der vorliegenden Vorlage werden die Partnerstaaten bestimmt, mit denen die Schweiz den automatischen Informationsaustausch über Kryptowerte ab 2026 umsetzen wird. Es wird vorgeschlagen, den automatischen Informationsaustausch über Kryptowerte mit allen Partnerstaaten einzuführen, die die Voraussetzungen des Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes erfüllen und diesen tatsächlich auch umsetzen werden.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Seit der Verabschiedung des Standards für den internationalen automatischen Informationsaustauschs über Finanzkontendurch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Jahr 2014 haben sich die Finanzmärkte aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung wesentlich weiterentwickelt. Vor diesem Hintergrund erweiterte die OECD den automatischen Informationsaustausch (AIA) auf Kryptowerte und publizierte am 10. Oktober 2022 den neuen Melderahmen für den internationalen automatischen Informationsaustausch über Kryptowerte (MRK) und die zugehörige multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch nach dem Melderahmen für Kryptowerte (AIA-Vereinbarung Kryptowerte).¹ Damit sollen Lücken im Steuertransparenzdispositiv geschlossen und eine Gleichbehandlung mit dem traditionellen Finanzsektor sichergestellt werden.

Der OECD-Rat hat das Regelwerk² am 8. Juni 2023 zusammen mit einer Empfehlung³ verabschiedet, in der er klarstellt, dass der Standard für den internationalen AIA über Finanzkonten neu auch den MRK umfasst. Dieser gilt damit als verbindlicher Mindeststandard, der von allen relevanten Staaten⁴, d. h. allen Staaten, die Anbieter von Kryptodienstleistungen beherbergen, umzusetzen ist – darunter auch die Schweiz. Mit der Empfehlung werden die relevanten Staaten dazu aufgerufen, den MRK rasch und einheitlich umzusetzen. Als Referenzzeitrahmen gilt der multilateral vereinbarte Zeitplan, der grundsätzlich die Einführung des AIA per 1. Januar 2026 mit einem ersten Datenaustausch im Jahr 2027 vorsieht.

An der Plenarversammlung des *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum) 2024* gaben 63 Staaten im Rahmen des *Commitment*-Prozesses ihre formelle politische Zusage, die geeigneten Schritte zu unternehmen, um den MRK rechtzeitig umzusetzen, sodass der Austausch 2027 oder spätestens 2028 beginnen kann (darunter auch die Schweiz und die USA).⁵ Zu diesen

1 Vgl. www.oecd.org > Publications > International Standard for Automatic Exchange of Information in Tax Matters.

2 OECD, 8. Juni 2023, einsehbar unter: www.oecd.org > Topics > Taxation > Tax transparency and international co-operation > Related publications > International Standards for Automatic Exchange of Information in Tax Matters - Crypto-Asset Reporting Framework and 2023 update to the Common Reporting Standard.

3 OECD, 8. Juni 2023, einsehbar unter: www.oecd.org > Topics > Taxation > News & Events > Previous OECD Ministerial Council Meetings > OECD Ministerial Council Meeting 2023 > 2023 Ministerial Council Statement.

4 Der Begriff «Staaten» umfasst in dieser Botschaft sowohl Staaten als auch Hoheitsgebiete.

5 Vgl. www.oecd.org > Topics > Taxation > Tax transparency and international cooperation > Related events > 17th Global Forum plenary meeting > Statement of outcomes.

Schritten gehört die Schaffung der nationalen und internationalen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der MRK sowie der technischen Lösungen für den Austausch. Inzwischen haben sich drei weitere Staaten zur Umsetzung des MRK verpflichtet. Darüber hinaus haben 49 Staaten als ersten Schritt zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen die AIA-Vereinbarung Kryptowerte unterzeichnet (darunter auch die Schweiz).

Vor diesem Hintergrund haben mehrere Staaten angekündigt, die Regelwerke auf dem multilateralen oder bilateralen Weg umzusetzen, darunter neben der Schweiz auch die EU-Mitgliedstaaten und die USA. Dabei ist zu erwähnen, dass die EU den AIA über Kryptowerte im Rahmen der 8. Aktualisierung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (DAC 8), umsetzen wird. Dabei wird sie diese Regeln extraterritorial auf jene Staaten anwenden, die den OECD-Standard zu diesem Zeitpunkt nicht mit allen EU-Mitgliedstaaten umsetzen. Betroffene Anbieter von Kryptodienstleistungen aus der Schweiz hätten ab diesem Zeitpunkt eine direkte Meldepflicht in EU-Mitgliedstaaten und zwar solange, bis die Schweiz den MRK mit allen EU-Mitgliedstaaten umsetzt. Die Schweiz hat somit ein gewichtiges Interesse, in dieses Netzwerk eingebunden zu sein und den AIA über Kryptowerte ab 2026 umzusetzen, zumal auch zu beachten ist, dass die Schweiz steuerlich relevante Daten über Kryptowerte von den Partnerstaaten erhalten dürfte.

Der Aufbau eines angemessenen Netzes von Partnerstaaten für den AIA über Kryptowerte ist der logische Schritt im Nachgang zur Genehmigung der AIA-Vereinbarung Kryptowerte und der nationalen Umsetzung durch das Parlament. Damit kommt die Schweiz ihrer internationalen Verpflichtung im Bereich der Steuertransparenz nach, was zum Erhalt der Glaubwürdigkeit und Reputation des Schweizer Finanzplatzes beiträgt und für die schweizerischen Anbieter von Kryptodienstleistungen weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen schafft.

Will die Schweiz den Standard umsetzen, muss sie dabei die darin vorgeschriebenen Kriterien respektieren. Die vorgeschlagene Bestimmung der Partnerstaaten trägt dem Umstand Rechnung, dass der MRK als Mindeststandard gilt, der von allen teilnehmenden Staaten umzusetzen ist. Die Aktivierung der Austauschbeziehungen richtet sich dabei strikte nach den einschlägigen Vorgaben der OECD. Damit wird verhindert, dass die Schweiz mehr Partnerstaaten als andere teilnehmende Staaten bestimmt oder sich durch eine selektive Auswahl der Partner dem Vorwurf der nichtkonformen Umsetzung des MRK aussetzt. Bei einer standardkonformen Umsetzung besteht Spielraum in Bezug auf das Verfahren sowie in Bezug auf den Prüfmehanismus. Hierbei sollen die Regelungen des AIA über Finanzkonten zur Anwendung gelangen. Damit wird gewährleistet, dass die Partnerstaaten die Vorgaben der OECD, insbesondere zur Vertraulichkeit und Datensicherheit, tatsächlich einhalten, bevor ihnen die Schweiz steuerrelevante Informationen übermittelt.

Die zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20-Staaten) haben das *Global Forum* beauftragt, die effektive und globale Umsetzung des neuen Standards durch die teilnehmenden Staaten sicherzustellen. Dabei stellt das Netzwerk der AIA-Partnerstaaten ein wichtiges Instrument dar, um den AIA über Kryptowerte rasch unter allen Partnern einzuführen, die ein Interesse daran bekunden und die Voraussetzungen der OECD insbesondere hinsichtlich der Vertraulichkeit und Datensicherheit erfüllen. Damit soll erreicht werden, dass alle relevanten Krypto-Hubs, darunter die

Schweiz, den MRK umsetzen und Lücken im System geschlossen werden. Diese Arbeiten werden laufend weiterverfolgt und die Liste der für den Krypto-Bereich relevanten Staaten wird gegebenenfalls um weitere Staaten ergänzt.

1.2 Verfahren und Definitionen des *Global Forum* zur Bestimmung der teilnehmenden Staaten

Der Umstand, dass das *Global Forum* Ende 2024 die zur Bestimmung der relevanten Staaten für den MRK notwendigen Verfahren und Definitionen festgelegt hat, lässt angesichts der Verbindlichkeit des MRK als Mindeststandard keinen Spielraum für abweichende Vorgehensweisen.

Die Verfahren und Definitionen seitens des *Global Forum* zur Festlegung der Staaten, die am AIA über Kryptowerte teilnehmen müssen, baut auf den Ansätzen auf, die das *Global Forum* bereits für den AIA über Finanzkonten und den Informationsaustausch auf Ersuchen entwickelt und angewandt hat. Dazu gehören:

- (i) das Verfahren zur Bestimmung der *Jurisdictions of Relevance*, mit dem jährlich die Staaten identifiziert werden sollen, in denen die Anbieter von Kryptodienstleistungen eine Verbindung haben (vgl. nachstehend Ziff. 1.2.1),
- (ii) der *Commitment*-Prozess, mit dem sich die Staaten politisch verbindlich zur Umsetzung des MRK verpflichten (was auch die Unterzeichnung der einschlägigen völkerrechtlichen Vereinbarungen impliziert) (vgl. nachstehend Ziff. 1.2.2), und
- (iii) die Definition der *Interested Appropriate Partner*, mit der klargestellt wird, wann und unter welchen Voraussetzungen ein Staat als geeignet für die Teilnahme am AIA über Kryptowerte gilt (vgl. nachstehen Ziff. 1.2.3).

Diese Kriterien gelten auch für die Schweiz bei der Bestimmung der Staaten, mit denen der AIA über Kryptowerte praktiziert werden soll.

1.2.1 Bestimmung der *Jurisdictions of Relevance*

In einem ersten Schritt müssen die Staaten identifiziert werden, die als relevant gelten und somit Informationen über Kryptowerte übermitteln sollen. Das *Global Forum* verfügt bereits über ein etabliertes Verfahren zur Ermittlung der relevanten Staaten, die den AIA über Finanzkonten umsetzen müssen. Zudem wurde die Studie der *Financial Action Task Force* über *Virtual Asset Service Providers* berücksichtigt, die wichtige Ansatzpunkte für das spezifische Verfahren der Staaten liefert, die für den MRK unmittelbar relevanten sind.⁶ Auf diesen Grundlagen wurde ein für den AIA über Kryptowerte gleichwertiges Verfahren entwickelt (*Identifying Relevant Jurisdictions for the Crypto-Asset Reporting Framework*).

Ein Staat wird als unmittelbar relevant für den MRK angesehen, wenn einer oder mehrere bedeutende Anbieter von Kryptodienstleistungen (*Reporting Crypto-Asset Ser-*

⁶ Weiterführende Informationen sind abrufbar unter: www.fatf.-gafi.org > topics > virtual assets.

vice Providers [RCASPs]) eine massgebliche Verbindung zum Staat aufweisen oder wenn der Staat nur unbedeutende RCASPs hat, aber einen attraktiven Standort für RCASPs bietet (entweder durch seine regulatorischen oder steuerlichen Rahmenbedingungen oder weil er sich selbst als unternehmerfreundlich darstellt).

Die erste Runde zur Bestimmung der relevanten Staaten wurde im Hinblick auf die Plenarsitzung des *Global Forum* im November 2024 durchgeführt. Das Verfahren sieht zwei Kategorien von relevanten Staaten vor: jene, die für den AIA über Kryptowerte als unmittelbar relevant gelten und daher aufgefordert werden, sich zu verpflichten, den MRK innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens umzusetzen, und jene, die einer «erweiterten Überwachung» unterzogen werden sollen, da sie für den AIA über Kryptowerte möglicherweise bald relevant werden könnten (etwa weil sie über ein für den Krypto-Sektor vorteilhaftes Regulierungssystem verfügen oder sich erst im Aufbau der für die Umsetzung des MRK erforderlichen Infrastrukturen befinden).

Anders als für den traditionellen Finanzsektor gibt es derzeit wenige offizielle Informationen, die Aufschluss darüber geben, zu welchen Staaten Anbieter von Kryptodienstleistungen eine relevante Verbindung (sog. Anknüpfungspunkt oder Nexus) im Sinne des MRK aufweisen. Dennoch sind verschiedene Informationsquellen verfügbar, auf deren Grundlage die für den Kryptobereich relevanten Staaten identifiziert werden können.

Dazu gehören insbesondere:

- offizielle Informationen über nationale Lizenzierungs- oder Regulierungssysteme, die für Anbieter von Kryptodienstleistungen gelten,
- einschlägige Informationen von internationalen Organisationen⁷,
- Studien aus Wissenschaft, Forschung und Praxis⁸ über die aktuellen Kryptomärkte und deren Segmentierung, sowie
- Informationen, die darauf hindeuten, dass ein Staat ein günstiges Umfeld für Anbieter von Kryptodienstleistungen bietet und damit als attraktiver Standort gilt (günstiges rechtliches oder regulatorisches Regelwerk, günstiges Geschäftsumfeld für den Kryptobereich, breite Nutzerbasis von Kryptowerten).

Aufgrund der rasanten Entwicklung des Kryptosektors unterliegen die Informationsquellen jedoch einem steten Wandel, sodass weitere Quellen hinzukommen können. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass derzeit nur begrenzt umfassende und schlüssige Informationen über den Kryptobereich zur Verfügung stehen und diese unterschiedlich vertrauenswürdig sind, hat das *Global Forum* mit den Staaten, die relevant sein könnten, aber ihren Status nicht explizit bestätigt haben, Kontakt aufgenommen, um die allfällige Relevanz zu klären.

⁷ Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), *The crypto ecosystem: key elements and risks*, Juli 2023, abrufbar unter: www.bis.org > othp72; Worldbank, *Crypto-Assets Activity around the World*, März 2022, abrufbar unter: www.documents.worldbank.org > Search / Browse Documents > Crypto-Assets Activity around the World: Evolution and Macro-Financial Drivers.

⁸ Vgl. etwa: CV VC Global Report, Zug, April 2022, abrufbar unter: www.pwc.ch > insights.

Als Ergebnis dieses Prozesses wurden 52 Staaten – darunter die Schweiz – als unmittelbar relevant für den MRK bestimmt. Von ihnen wird erwartet, dass sie den AIA über Kryptowerte in Einklang mit dem international vereinbarten Zeitplan ab 2026 umsetzen. 10 weitere Staaten werden der «erweiterten Überwachung» unterzogen, um deren allfällige Relevanz für den Kryptobereich zu überprüfen. Drei Staaten wurden aufgrund der Abklärungen vorerst für nicht relevant befunden. Damit soll erreicht werden, dass alle relevanten Krypto-Hubs, darunter die Schweiz, den MRK umsetzen und keine Lücken bestehen. Diese Arbeiten werden laufend weiterverfolgt und die Liste der relevanten Staaten um weitere Staaten ergänzt, die für den Kryptobereich relevant geworden sind.

1.2.2 *Commitment-Prozess*

Die Einführung des MRK verlangt die konsequente Umsetzung mehrerer Schlüsselbausteine, um weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, den Aufwand für die Meldungen und den Informationsaustausch sowohl für die im Rahmen des MRK verpflichteten Intermediäre (d. h. RCASPs) als auch für die Steuerbehörden zu minimieren und die effektive Nutzung der ausgetauschten Informationen zu optimieren. Konkret verlangen die MRK-Bausteine von den Staaten, dass sie erstens eine politische Verpflichtung eingehen, die Austausch von Informationen über Kryptowerte bis zu einem bestimmten Datum durchzuführen; zweitens einen Rechtsrahmen einführen, der sowohl nationale als auch internationale Aspekte abdeckt; drittens einen Verwaltungs- und IT-Rahmen schaffen, um die Austausch operativ zu unterstützen; und viertens sicherstellen, dass angemessene Massnahmen für die Vertraulichkeit und der Schutz der Informationen vorhanden sind. Die Umsetzung dieser Bausteine kann direkt auf den Ansätzen aufbauen, die zur Umsetzung des AIA über Finanzkonten verwendet wurden.

Mit dem *Commitment*-Prozess soll sichergestellt werden, dass alle relevanten Staaten die völkerrechtlichen Verträge für den MRK unterzeichnen und sich wirksam zur Umsetzung des AIA über Kryptowerte verpflichten. Staaten, die den MRK umsetzen möchten, müssen deshalb bekanntgeben, dass sie mit dem Austausch ab einem bestimmten Datum beginnen werden, um den anderen Partnern und inländischen Interessengruppen Klarheit darüber zu geben, wann der AIA über Kryptowerte eingeführt wird. Die Staaten müssen dabei ein realistisches Datum für ihren ersten Austausch in Betracht ziehen und berücksichtigen, dass die Umsetzung des MRK Zeit in Anspruch nimmt. Dazu gehört, dass die einschlägigen Rechtsvorschriften und/oder andere verbindliche Rechtsvorschriften zur Umsetzung vorhanden sind und den RCASPs ausreichend Zeit eingeräumt wird, um interne Systeme zu entwickeln, die Sorgfaltspflichten wahrzunehmen und die Meldungen zu tätigen.

Das *Commitment* dient primär dazu, dass die Staaten, die sich politisch zur Umsetzung des MRK verpflichtet haben, den AIA über Kryptowerte ab 2026 tatsächlich einführen und mit den übrigen bekennenden Staaten Informationen austauschen. Damit wird sichergestellt, dass ab 2026 eine bestimmte Anzahl Staaten (die in der Vernehmlassung geforderte «kritische Masse» von teilnehmenden Staaten bzw. Konkurrenzfinanzplätzen) den AIA über Kryptowerte umsetzt.

Die Unterzeichnungszereemonie für die AIA-Vereinbarung Kryptowerte fand während der 17. Plenarsitzung des Global Forum Ende November 2024 statt. 49 Staaten – da-

runter die Schweiz – haben in diesem Rahmen die AIA-Vereinbarung Kryptowerte unterzeichnet und damit zum Ausdruck gebracht, den MRK in Einklang mit ihrem *Commitment* effektiv umsetzen zu wollen, um den ersten Austausch im Jahr 2027 zu ermöglichen.⁹

1.2.3 Definition der *Interested Appropriate Partners*

Das *Global Forum* hat ferner die Definition der *Interested Appropriate Partners* (IAP) und die Überwachung der Austauschbeziehungen beim AIA über Kryptowerte festgelegt (*The CARF process in relation to Interested Appropriate Partners*). Auch hierfür dienten die Verfahren beim AIA über Finanzkonten als Grundlage für die Einführung eines IAP-Prozesses beim MRK.

Um ein interessierter geeigneter Partner zu werden, muss ein Staat zunächst sein Interesse bekunden, Informationen über Kryptowerte von einem anderen Staat zu erhalten bzw. an diesen zu übermitteln. Dem Begriff des IAP ist die Reziprozität als fundamentaler Grundsatz für den Austausch von Steuerinformationen inhärent. Das Konzept der «interessierten» Partner ist besonders wichtig, weil die Weigerung oder Verzögerung eines Staates, den AIA mit einem interessierten Partner einzugehen, auf ein mangelndes Engagement bei der Umsetzung des MRK hindeuten kann. Von «interessierten» Partnern wird erwartet, dass sie sich auf einen gegenseitigen Informationsaustausch einlassen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der IAP-Definition ist das Konzept der «geeigneten» Partner, wodurch sichergestellt werden soll, dass sie alle Voraussetzungen des MRK erfüllen. Damit wird insbesondere garantiert, dass die Austauschpartner über ausreichende Vorkehrungen zur Vertraulichkeit und zum Schutz der Daten verfügen, die vom *Global Forum* überprüft und als angemessen validiert wurden. Zusätzlich zu diesen Voraussetzungen des MRK können die Staaten, die Informationen über Kryptowerte übermitteln, weitere Garantien verlangen, die von den Partnerstaaten zu beachten sind. Dazu gehören insbesondere nationale Datenschutzregeln, die von den Partnerstaaten, die diese vertraulichen Steuerinformationen erhalten sollen, zu erfüllen sind (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. 7.7).

Das in der AIA-Vereinbarung Kryptowerte festgelegte Konzept der Aktivierung der Austauschbeziehungen im bilateralen Verhältnis geht davon aus, dass sich nur IAP gegenseitig notifizieren können. Zu diesem Zweck müssen die Staaten die erforderlichen Notifikationen einreichen, auf deren Grundlage überprüft werden kann, ob sie im Zeitpunkt der Aktivierung des AIA den Status als IAP innehaben und die von ihnen notifizierten Austauschbeziehungen in die Liste der OECD aufgenommen werden.

Für den Kryptobereich unmittelbar relevante Staaten, die die Vertraulichkeits- und Datensicherheitsprüfung für den reziproken Datenaustausch bis Ende 2025 nicht durchlaufen haben und somit nicht als IAP qualifizieren, werden – mit Ausnahme der ständig nichtreziproken Staaten, die auf den Erhalt von Informationen über Kryptowerte verzichten – nicht notifiziert. Die Staaten, die der erweiterten Überwachung unterstehen, werden nur notifiziert, wenn sie sich zur Umsetzung des AIA über Kryptowerte verpflichtet haben und als IAP gelten. Hinzu kommen noch die Staaten, die

⁹ Vgl. dazu: www.oecd.org > carf-mcaa-signatories.

zwar für den Kryptobereich nicht unmittelbar relevant sind, sich aber zur Umsetzung des AIA über Kryptowerte verpflichtet haben und als IAP gelten.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Bestimmung der Partnerstaaten ist die logische Folge der Vorlage zur Genehmigung des Addendums zur AIA-Vereinbarung Finanzkonten und der AIA-Vereinbarung Kryptowerte¹⁰ sowie der Änderung des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 2015¹¹ über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIAG). Letztere ist in der Botschaft vom 24. Januar 2024¹² zur Legislaturplanung 2023–2027 und im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024¹³ über die Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt.

2 Vernehmlassungsverfahren

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, zur Bestimmung der Partnerstaaten für den MRK eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten. Am 14. August 2024 wurde das Vernehmlassungsverfahren zur Genehmigung der Bundesbeschlüsse über die Einführung des internationalen automatischen Informationsaustauschs über Kryptowerte mit den relevanten Partnerstaaten ab 2026 eröffnet. Es dauerte bis am 15. November 2024. Den interessierten Kreisen wurden die Vorentwürfe der Bundesbeschlüsse zur Stellungnahme unterbreitet.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft sowie weitere interessierte Kreise konsultiert. Insgesamt sind 34 Stellungnahmen eingegangen.¹⁴ Alle Vernehmlassungsteilnehmenden stimmen der Vorlage zu. Wenige von ihnen stehen einzelnen Aspekten der Vorlage kritisch gegenüber und schlagen Änderungen vor, bzw. verlangen zusätzliche Klarstellungen.

2.1 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die vorgeschlagene Lösung zur Einführung des AIA über Kryptowerte setzt nach dem Dafürhalten aller Vernehmlassungsteilnehmenden auf bewährte Mechanismen, die bereits beim AIA über Finanzkonten Anwendung finden. Dies gewährleiste ein hohes

¹⁰ Vgl. www.oecd.org > Publications > International Standard for Automatic Exchange of Information in Tax Matters.

¹¹ SR 653.1

¹² BBl 2024 525

¹³ BBl 2024 1440

¹⁴ Die Ergebnisse der Vernehmlassung sind abrufbar unter: www.fedlex.ch > Vernehmlassungen > abgeschlossene Vernehmlassungen > 2024 > EFD > Genehmigung der Bundesbeschlüsse über die Einführung des internationalen automatischen Informationsaustauschs über Kryptowerte mit den relevanten Partnerstaaten ab 2026.

Mass an Kontinuität und Effizienz. Die Ausweitung des AIA auf Kryptowerte sei überdies sinnvoll, da dies eine gleiche Behandlung von Finanzkonten und Kryptowerten gewährleiste und potenzielle Lücken in der Steuertransparenz schliesse. Als besonders positiv wird hervorgehoben, dass die Schweiz damit ihre Reputation als sicherer und transparenter Finanzplatz stärke.

Die vorgesehene Anwendung des Prüfmechanismus auf den AIA über Kryptowerte wird als geeignete Massnahme angesehen, um sicherzustellen, dass nur solche Staaten in den Austausch einbezogen werden, die die Anforderungen an Vertraulichkeit und Datensicherheit erfüllen. Dies sei zentral, um den Schutz der sensiblen Daten der betroffenen Personen zu gewährleisten und Missbrauch vorzubeugen. Zudem wird die vereinfachte Handhabung des Prüfmechanismus zur Entlastung aller involvierten Akteure und dessen effizientere Ausgestaltung begrüsst.

Trotz der allgemeinen Zustimmung besteht punktuell Anpassungsbedarf:

- *Aktivierung des AIA über Kryptowerte*: Verschiedentlich wird verlangt, dass der AIA über Kryptowerte erst dann aktiviert werden dürfe, wenn klar sei, dass eine kritische Masse an Vertragsstaaten daran teilnimmt und den Standard auch effektiv umsetzt. Die Schweiz solle den AIA über Kryptowerte in Einklang mit den wichtigsten Konkurrenzfinanzplätzen umsetzen.
- *Flexibilität bei der Einführung des AIA über Kryptowerte*: Staaten können in kurzer Zeit ein potenziell bedeutendes Krypto-Ökosystem entwickeln. Die Dynamik des Kryptomarktes erfordert daher eine regelmässige Überprüfung der Relevanz bestimmter Staaten, um sicherzustellen, dass die Schweiz stets mit den international wichtigsten Akteuren im Austausch steht. Wie beim AIA über Finanzkonten seien neue Partnerstaaten mit einer Vorlauffrist anzukündigen und der Austausch dürfe jeweils erst ab dem 1. Januar des folgenden Jahres aktiviert werden. Es wird auch angeregt, dass wenn der AIA über Kryptowerte mit einem Staat eingeführt wird, der bis anhin noch kein Partnerstaat der Schweiz für den AIA über Finanzkonten ist, der AIA über Finanzkonten nach Möglichkeit ebenfalls eingeführt werden sollte.
- *Datenschutz*: Es wird ausdrücklich begrüsst, dass die Staaten, mit denen der AIA über Kryptowerte aktiviert werden soll, zur Einhaltung der schweizerischen Datenschutzvorgaben verpflichtet werden. Es werden jedoch im erläuternden Bericht konkrete Ausführungen vermisst, inwiefern die Schweiz die Einhaltung dieser Pflicht überprüfen kann bzw. wird. Die Botschaft sollte entsprechende Informationen enthalten.

2.2 Würdigung der Vernehmlassungsergebnisse

Der Kritik der Vernehmlassungsteilnehmenden wird wie folgt Rechnung getragen:

- *Flexibilität bei der Auswahl der Partnerstaaten*: Es ist wichtig, dass die Schweiz im Rahmen des verfügbaren Handlungsspielraums rasch auf internationale Entwicklungen und neue Gegebenheiten im Kryptobereich reagieren kann. Da das *Global Forum* inzwischen die für den MRK relevanten Staaten bestimmt und die Verfahren festgelegt hat, ist es möglich, nur die tatsächlich relevanten Staaten zu berücksichtigen, die den AIA über Kryptowerte ab 2026 und in den Folgejahren

umsetzen werden. Die derzeit relevanten 74 Partnerstaaten werden neu in einem Bundesbeschluss zusammengefasst und Staaten ohne Bedeutung für den Kryptomarkt weggelassen. Es ist zielführend, dass das Parlament die potenziellen Partnerstaaten bereits jetzt genehmigt, um den AIA über Kryptowerte im Einzelfall rasch aktivieren zu können. Der IAP-Prozess stellt sicher, dass der AIA nur mit konformen Staaten aktiviert wird. Sollte ein Staat den MRK nicht oder nicht korrekt umsetzen, besteht immer die Möglichkeit, den AIA infolge Nichteinhaltung zu suspendieren oder zu kündigen.

- *Zeitpunkt der Aktivierung:* Die OECD-Prozesse bestimmen, welcher Staat in welchem Zeitpunkt zur Teilnahme am AIA über Kryptowerte qualifiziert. Daher wird im Vorfeld der geplanten Aktivierungen ersichtlich sein, welche Staaten in der Lage sein werden, den AIA am 1. Januar 2026 umzusetzen. Die Notifikation der Partnerstaaten wird sich nach der dannzumaligen Situation nach den Prozessen der OECD richten.
- *Datenschutz:* Die Prüfung, ob die Partnerstaaten die in der entsprechenden Notifikation bekanntgegebenen schweizerischen Datenschutzgrundsätze einhalten, stellt primär auf Hinweise von betroffenen Personen oder auf Negativmeldungen beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums ab. Sollte sich aufgrund solcher Meldungen und entsprechender Nachfragen bestätigen, dass ein Partnerstaat die datenschutzrechtlichen Grundsätze verletzt, besteht die Möglichkeit den AIA zu suspendieren, falls diese Nichteinhaltung systemischer Art ist (vgl. dazu auch Ziffer 7.7).
- *Bilaterale Vereinbarungen über den AIA über Kryptowerte:* Der Standard lässt die Umsetzung des MRK sowohl auf multilateraler als auch auf bilateraler Grundlage zu. Ein bilaterales Abkommen mit den USA wird Gegenstand von Verhandlungen sein, denen hier nicht vorgegriffen wird, weshalb die USA vorliegend nicht erfasst werden.

3 Rechtsvergleich

Es wird verwiesen auf die Botschaft¹⁵ über die Genehmigung des Addendums zur AIA-Vereinbarung Finanzkonten und der AIA-Vereinbarung Kryptowerte sowie der Änderung des AIAG.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Die beantragte Neuregelung definiert die Partnerstaaten nach den Kriterien des *Global Forum*. Zudem regelt sie das Prüfverfahren im Inland. Im Einzelnen gilt Folgendes:

¹⁵ Vgl. <https://www.sif.admin.ch> > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Erweiterung des internationalen automatischen Informationsaustauschs in Steuersachen.

4.1.1 Umsetzung des AIA über Kryptowerte mit relevanten Partnerstaaten ab 1. Januar 2026

Das parlamentarische Genehmigungsverfahren musste frühzeitig in die Wege geleitet werden, damit die Schweiz den AIA über Kryptowerte ab 2026 umsetzen kann. Die im Vernehmlassungsverfahren vorgebrachten Bundesbeschlüsse über die relevanten bzw. erst später relevanten Partnerstaaten sind aufgrund der neuesten internationalen Entwicklungen überholt und es wird daher ein angepasster Bundesbeschluss vorgeschlagen, der den aktuellen Gegebenheiten Rechnung trägt. Von den Vorgaben des *Global Forum* abweichende Ansätze (Krypto-Studien, *Commitment*, Nutzerbasis) wären nicht zielführend, da sie zu unterschiedlichen Ergebnissen führen und zahlreiche im globalen Krypto-Ökosystem wichtige Player nicht berücksichtigen. Anbieter von Kryptodienstleistungen sind mobil und könnten allfällige Lücken ausnutzen.

Da inzwischen das Global Forum Klarheit darüber geschaffen hat, welche Staaten für den MRK relevant sind, welche Staaten sich politisch zur Umsetzung des AIA über Kryptowerte verpflichtet haben, welche Staaten die AIA-Vereinbarung Kryptowerte unterzeichnet haben und welches die Kriterien für die IAP sind, lassen sich die für die Schweiz relevanten Partnerstaaten eingrenzen und in einem Bundesbeschluss zusammenfassen. Damit entspricht das Netzwerk der Partnerstaaten für den MRK den realen Gegebenheiten. Wie beim AIA über Finanzkonten wird die Schweiz ihr Netzwerk von Partnerstaaten für den AIA über Kryptowerte zu einem späteren Zeitpunkt erweitern können, wenn weitere IAP hinzukommen.

Nebst den Staaten, die sich politisch zur Umsetzung des MRK verpflichtet und/oder die AIA-Vereinbarung Kryptowerte unterzeichnet haben, sieht der Bundesbeschluss auch die vom *Global Forum* als für den Kryptobereich unmittelbar relevanten Staaten vor (El Salvador, Mongolei, Philippinen, Vietnam). Es handelt sich um wichtige Player im Kryptobereich, die sich noch nicht zur Umsetzung des AIA über Kryptowerte verpflichtet haben. Deren spätere Berücksichtigung würde jedoch zu einem erheblichen Mehraufwand führen, da sie den MRK in den nächsten drei Jahren umsetzen müssen. Deshalb werden sie bereits in dieser Vorlage dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet. Der IAP-Prozess stellt sicher, dass der AIA über Kryptowerte erst aktiviert wird, wenn die Voraussetzungen hierfür erfüllt werden.

Bei diesem Ansatz besteht im Grundsatz Gewähr dafür, dass die Partnerstaaten die für den AIA über Finanzkonten vorgeschriebenen Prüfungen des *Global Forum* (insb. Vertraulichkeit und Datensicherheit) durchlaufen haben und geklärt ist, wie sie am AIA teilnehmen (reziprok bzw. nichtreziprok). Bei den IAP wird es sich hauptsächlich um Staaten handeln, mit denen der AIA über Finanzkonten seit mehreren Jahren ohne Schwierigkeiten praktiziert wird.

4.1.2 Erweiterung des Anwendungsbereichs des Prüfmechanismus auf den AIA über Kryptowerte

Um sicherzustellen, dass die Partnerstaaten der Schweiz die Vorgaben der OECD insbesondere an die Vertraulichkeit und Datensicherheit tatsächlich einhalten, bevor ihnen die Schweiz steuerrelevante Informationen übermittelt, hat das Parlament im Rahmen der Einführung des AIA über Finanzkonten mit weiteren Partnerstaaten am 6. Dezember 2017 einen Prüfmechanismus beschlossen. Demnach muss der Bundes-

rat vor dem Austausch der relevanten Informationen prüfen, ob die Partnerstaaten die abkommensrechtlichen Voraussetzungen für den AIA tatsächlich erfüllen.

Die Prüfkriterien im Bundesbeschluss sind allgemein formuliert und stellen sicher, dass die im Übereinkommen vom 25. Januar 1988¹⁶ über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen festgelegten Grundsätze der steuerlichen Amtshilfe eingehalten werden. Obwohl die AIA-Vereinbarung Kryptowerte und die AIA-Vereinbarung Finanzkonten in Bezug auf die auszutauschenden Informationen auf unterschiedlichen Konzeptionen beruhen, treffen die Kriterien des Prüfmechanismus grundsätzlich den Kern beider Regelwerke und sind daher entsprechend anwendbar.

Es erscheint kohärent und sinnvoll, die Partnerstaaten für den MRK denselben Kontrollmechanismen zu unterstellen wie die Partnerstaaten für den AIA über Finanzkonten. Der MRK will die Kryptowerte in Bezug auf die Besteuerung dem Finanzvermögen gleichstellen, was eine entsprechend gleichartige Überprüfung der Partnerstaaten für den AIA über Kryptowerte rechtfertigt. Eine andere Lösung würde zu einer Ungleichbehandlung führen und die Kryptowertenutzerinnen und -nutzer einem privilegierten Regime unterstellen. Damit würde eine Zielsetzung des MRK unterminiert, Kryptowerte bezüglich Besteuerung gleich zu behandeln wie Finanzvermögen.

4.1.3 Nicht berücksichtigte Staaten

Zur Umsetzung des AIA über Kryptowerte mit den USA vergleiche die Ausführungen in der Botschaft über die Genehmigung des Addendums zur AIA-Vereinbarung Finanzkonten und der AIA-Vereinbarung Kryptowerte sowie der Änderung des AIAG.

Mit Staaten, die sich nicht zur Umsetzung des AIA über Kryptowerte verpflichtet haben, werden keine Daten ausgetauscht. Dies gilt auch in Bezug auf Staaten, die die Voraussetzungen des *Global Forum* nicht erfüllen. Gegenüber Russland haben die Schweiz und zahlreiche gleichgesinnte Staaten den AIA über Finanzkonten gestützt auf den *Ordre-public*-Vorbehalt ausgesetzt. Derzeit ist unklar, ob Russland den AIA über Kryptowerte umsetzen wird, weshalb der Bundesrat vorschlägt, Russland so lange nicht zu berücksichtigen, als auch der AIA über Finanzkonten ausgesetzt ist. Grundsätzlich dürfte zukünftig die Suspendierung des AIA über Finanzkonten auch die Suspendierung des AIA über Kryptowerte (und umgekehrt) zur Folge haben, weil beide Regelwerke gleichermaßen auf den Grundsätzen des Amtshilfeübereinkommens beruhen, sodass sich die Nichteinhaltung der grundlegenden Voraussetzungen der OECD-Regelwerke zwangsläufig auf alle Arten des automatischen Informationsaustauschs auswirkt.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

An dieser Stelle wird vollumfänglich auf die Ausführungen in der Botschaft über die Genehmigung des Addendums zur AIA-Vereinbarung Finanzkonten und der AIA-Vereinbarung Kryptowerte sowie der Änderung des AIAG verwiesen.

¹⁶ SR 0.652.1

4.3 **Umsetzungsfragen**

Die Eidgenössische Steuerverwaltung wird beim Austausch von Informationen über Kryptowerte als «Drehscheibe» für den Datenaustausch mit den Partnerstaaten fungieren. Das Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen (SIF) wird die Prozesse und Entwicklungen beim *Global Forum* beobachten und die Liste der Partnerstaaten führen, mit denen der AIA über Kryptowerte dannzumal aktiviert sein wird. Falls das Netzwerk mit neuen Partnerstaaten ergänzt werden soll, wird das SIF die erforderlichen Massnahmen und Verfahren in die Wege leiten.

5 **Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Bundesbeschlüsse**

Die AIA-Vereinbarung Kryptowerte legt nicht fest, mit welchen Staaten Informationen ausgetauscht werden. Wie bei der AIA-Vereinbarung Finanzkonten sollen die teilnehmenden Staaten auf bilateraler Basis entscheiden, mit welchen anderen teilnehmenden Staaten sie diese Informationen automatisch austauschen möchten. Die Aktivierung erfolgt bilateral mittels der entsprechenden Notifikation gegenüber dem Depositar (OECD bzw. Sekretariat des Koordinierungsgremiums), so dass die Schweiz grundsätzlich für jeden Partnerstaat einzeln über die Einführung des AIA über Kryptowerte entscheiden kann.

Der Bundesbeschluss, auf dessen Grundlage der AIA über Kryptowerte mit den Partnerstaaten eingeführt werden soll, folgt dem Muster betreffend den AIA über Finanzkonten. Im Unterschied dazu sollen die potenziellen Partnerstaaten aus verfahrensökonomischen Gründen in einem Bundesbeschluss zusammengefasst werden, sodass die vorgeschlagenen Staaten nicht einzeln behandelt werden müssen. Ferner soll der Prüfmeechanismus dahingehend angepasst werden, als er künftig auch auf die Partnerstaaten für den AIA über Kryptowerte anwendbar ist.

5.1 **Bundesbeschluss über die Einführung des AIA über Kryptowerte mit den relevanten Partnerstaaten per 1. Januar 2026**

Der Bundesbeschluss nennt 74 Staaten, die vom *Global Forum* für den Krypto-Bereich als bedeutend identifiziert worden sind (weil sie wichtige meldende Anbieter von Kryptodienstleistungen beherbergen, als weltweit relevante Krypto-Hubs fungieren oder eine kryptofreundliche Regulierung vorsehen), sich politisch verbindlich zur Umsetzung des MRK verpflichtet haben, oder die AIA-Vereinbarung Kryptowerte unterzeichnet haben und den MRK ab 2026 oder in den Folgejahren umsetzen werden beziehungsweise umsetzen müssen.

Mit dem Bundesbeschluss über die Einführung des AIA über Kryptowerte mit relevanten Partnerstaaten ab 2026 ermächtigt das Parlament den Bundesrat, dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums der AIA-Vereinbarung Kryptowerte mitzuteilen, dass die Staaten, die Gegenstand dieser Vorlage bilden und die Voraussetzungen der OECD erfüllen, in die Liste der Partnerstaaten aufzunehmen seien, mit denen die Schweiz den AIA über Kryptowerte umsetzen will (Art. 1 Bst. a des Entwurfs des

Bundesbeschlusses über die Einführung des AIA über Kryptowerte mit den relevanten Partnerstaaten ab 2026).

Das Parlament erteilt dem Bundesrat zudem die Kompetenz, das Datum festzulegen, ab dem Informationen über Kryptowerte mit den jeweiligen Partnerstaaten ausgetauscht werden, sobald sie die Voraussetzungen der OECD erfüllen (Art. 1 Bst. b des Entwurfs des Bundesbeschlusses über die Einführung des AIA über Kryptowerte mit den relevanten Partnerstaaten ab 2026). Erst mit der bilateralen Aktivierung des AIA werden die meldenden Anbieter von Kryptodienstleistungen verpflichtet, Informationen über relevante Transaktionen von in Partnerstaaten steuerlich ansässigen Kryptowertnutzerinnen und -nutzern nach Massgabe des MRK zu sammeln und der zuständigen Behörde zu melden.

Das Parlament genehmigt die Aufnahme der relevanten Staaten in die beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums hinterlegte Liste der aktivierten Austauschbeziehungen gemäss Abschnitt 7 Ziffer 1 Buchstabe g der AIA-Vereinbarung Kryptowerte in der Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Artikel 163 Absatz 2 der Bundesverfassung¹⁷ (BV). Somit ist sie dem fakultativen Referendum nicht unterstellt.

Bei der allfälligen späteren Aktivierung des AIA über Kryptowerte mit neu hinzukommenden Partnerstaaten wird darauf zu achten sein, dass diese mit einer hinreichenden Vorlaufzeit angekündigt werden und der Austausch erst ab dem 1. Januar des folgenden Jahres aktiviert wird.

Im Zusammenhang mit der durch die Einführung des MRK einhergehenden Revision des AIAG wird unter anderem vorgeschlagen, die Zuständigkeit zur Bestimmung, welche Staaten in die Liste der AIA-Partner für beide Standards aufzunehmen sind, an den Bundesrat zu delegieren. Sollte diese Neuregelung angenommen werden, käme dem Prüfmechanismus eine erhöhte Bedeutung zu, weil damit die Mitwirkung des Parlaments sichergestellt wird.

Artikel 2 des Entwurfs des Bundesbeschlusses über die Einführung des AIA über Kryptowerte mit den relevanten Partnerstaaten ab 2026 regelt das Verhältnis zum Bundesbeschluss über den Prüfmechanismus zur Sicherstellung der standardkonformen Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten und des automatischen Informationsaustauschs über Kryptowerte durch die Partnerstaaten. Demnach dürfen Informationen über Kryptowerte nur an die Partnerstaaten übermittelt werden, mit denen der Informationsaustausch aktiviert worden ist und die im Hinblick auf den bevorstehenden Datenaustausch gemäss den Vorgaben des Prüfmechanismus überprüft worden sind.

5.2 Bundesbeschluss über den Prüfmechanismus zur Sicherstellung der standardkonformen Umsetzung des AIA über Finanzkonten und des AIA über Kryptowerte durch die Partnerstaaten

Es erscheint kohärent und sinnvoll, die Partnerstaaten für den MRK denselben Kontrollmechanismen zu unterstellen wie die Partnerstaaten für den AIA über Finanzkon-

¹⁷ SR 101

ten. Im Hinblick auf die Durchführung des jährlichen automatischen Informationsaustauschs über Kryptowerte mit den vom Parlament genehmigten und vom Bundesrat notifizierten Partnerstaaten soll daher der für den AIA über Finanzkonten vom Parlament 2017 eingeführte Prüfmechanismus künftig auch auf die Partnerstaaten für den AIA über Kryptowerte anwendbar sein. Damit soll der Bundesrat vor dem Datenaustausch nochmals prüfen, ob die Partnerstaaten die Voraussetzungen für den Austausch von Informationen über Kryptowerte einhalten. Erforderlichenfalls kann der Bundesrat die im Abkommen vorgesehenen Massnahmen ergreifen, wie etwa die Suspendierung des Datenaustauschs gegenüber einem fehlbaren Partner.

Im Hinblick auf die Aktivierung des AIA über Kryptowerte wird eine sorgfältige und genaue Überprüfung der einzelnen Partnerstaaten erforderlich sein, so dass sichergestellt werden kann, dass die entsprechenden Partnerstaaten alle Voraussetzungen der OECD erfüllen. Aus diesem Grund soll der Prüfmechanismus zur Sicherstellung der standardkonformen Umsetzung des AIA durch Partnerstaaten auch für den AIA über Kryptowerte anwendbar sein.

Zur effizienteren und sparsameren Umsetzung des Prüfmechanismus werden ferner verschiedene nachstehend erläuterte Änderungen vorgeschlagen. Mit diesen Massnahmen ist eine fortlaufende Information auf der Grundlage eines schlanken Verfahrens gewährleistet, das sowohl den Bundesrat und die Verwaltung als auch die parlamentarischen Kommissionen entlastet.

Der totalrevidierte neue Bundesbeschluss über den Prüfmechanismus wird daher dem Parlament ebenfalls unterbreitet.

Titel

Der Titel des Bundesbeschlusses wird vor dem Hintergrund der Erweiterung auf Kryptowerte geändert.

Art. 1

Absätze 1 und 2 werden aufgrund des erweiterten Anwendungsbereichs mit dem Hinweis auf die AIA-Vereinbarung Kryptowerte und auf das Sekretariat des Koordinierungsgremiums der AIA-Vereinbarung Kryptowerte ergänzt. Ferner wird explizit in den Bundesbeschluss aufgenommen, dass für die Prüfungen vorab auf die Informationen der OECD abgestellt wird.

Der Bundesbeschluss über den Prüfmechanismus für den AIA über Finanzkonten und für den AIA über Kryptowerte sieht folgende Prüfkriterien vor:

- Vorhandensein von standardkonformen und wirksamen Rechtsgrundlagen, welche die Grundsätze für den AIA enthalten (Vertraulichkeit, Spezialität, Reziprozität),
- Sicherstellung der Vertraulichkeit und Schutzvorkehrungen zum Schutz der ausgetauschten Daten,
- angemessenes Netzwerk von Partnerstaaten,
- keine Negativmeldungen beim OECD-Sekretariat,
- keine Umstände, die dem (schweizerischen) *Ordre public* entgegenstehen,

-
- keine schweren Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem Informationsaustausch.

Die Prüfkriterien sind allgemein formuliert und stellen sicher, dass die im Übereinkommen vom 25. Januar 1988¹⁸ über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen festgelegten Grundsätze der steuerlichen Amtshilfe bzw. des Informationsaustauschs zwischen den zuständigen Behörden überprüft werden können.

Absatz 3 stellt klar, dass die Prüfung der Partnerstaaten wie bisher grundsätzlich risikobasiert erfolgt. Für die Bestimmung, ob von einem Partnerstaat für den AIA ein Risiko ausgeht, wird nebst der Analyse des EFD auf Informationen der OECD und spezifische Einschätzungen des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten abgestellt. Sollen mit einem Partnerstaat zum ersten Mal Informationen über Finanzkonten oder Kryptowerte ausgetauscht werden, so wird er vor dem Datenaustausch unter Beizug verschiedenster Informationsquellen umfassend überprüft.

Absatz 4 präzisiert, dass wenn Zweifel an der standardkonformen Umsetzung des AIA durch einen Partnerstaat bestehen oder die OECD Massnahmen gegen einen Staat veranlasst hat, das EFD zusätzliche eigene Abklärungen vornehmen muss. Dabei wird primär auf die Analysen und Informationen der OECD abgestellt, da sich diese Quellen als die zuverlässigsten und vollständigsten erwiesen haben. 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 Prüfmechanismus dient jedoch nicht der Vornahme einer allgemeinen Beurteilung der Rechtsstaatlichkeit oder der Menschenrechtssituation in den Partnerstaaten, sondern beschränkt sich in Einklang mit dem Zweck der Abkommen auf die Standardkonformität der rechtlichen und praktischen Umsetzung des AIA.

Art. 2

Absatz 1 schreibt vor, dass das EFD die zuständigen parlamentarischen Kommissionen jeweils vor der Durchführung des Informationsaustauschs über die Ergebnisse der Prüfungen, über relevante Entwicklungen und über allfällige seitens der Schweiz gegenüber einem Partnerstaat getroffene oder zu treffende Massnahmen informiert.

Nach *Absatz 2* müssen Ereignisse, die sich wesentlich auf den AIA auswirken oder auswirken könnten (z. B. Gegebenheiten in einem Partnerstaat, die gegen den schweizerischen *Ordre public* verstossen oder ein Datensicherheitsvorfall in einem Partnerstaat, der Auswirkungen auf die Schweiz hätte), den zuständigen parlamentarischen Kommissionen umgehend gemeldet werden.

Art. 3

Neu soll der Bundesrat den zuständigen parlamentarischen Kommissionen alle vier Jahre einen Bericht über die Ergebnisse der Prüfungen unterbreiten. Dabei handelt es

¹⁸ SR 0.652.1

sich um eine Konsultation nach Artikel 152 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁹, in deren Rahmen die Kommissionen im Einzelfall und für künftige Prüfungen Empfehlungen aussprechen können.

Konkrete Missstände, die zur Suspendierung des einen AIA gegenüber einem fehlbaren Partnerstaat führen, sollten auch die Aussetzung des anderen AIA zur Folge haben. Dies ist sachlich begründet, da beide Formen des AIA auf dem Amtshilfeübereinkommen und den darin verankerten Grundsätzen beruhen, die in den Prüfkriterien zum Ausdruck kommen. So wäre bei Verletzungen der Vertraulichkeit und der Datensicherheit davon auszugehen, dass die im Rahmen beider AIA-Vereinbarungen ausgetauschten Informationen in gleicher Weise betroffen sind. Gleich verhält es sich beim Vorliegen von Umständen, die unter Berufung auf den *Ordre-public*-Vorbehalt zur Aussetzung des Datenaustauschs führen, da nicht davon auszugehen ist, dass diese Umstände nur beim einen AIA festgestellt werden, sondern sich generell auf den steuerlichen Informationsaustausch auswirken.

Internationale Vereinbarungen über den steuerlichen Informationsaustausch wie das Amtshilfeübereinkommen und Artikel 26 des OECD-Mustersteuerabkommens (und die entsprechenden Kommentare²⁰) sehen vor, dass Staaten nicht verpflichtet sind, Informationen zu übermitteln, deren Offenlegung oder Weiterverwendung gegen den *Ordre public* verstossen würde. Dieser Grundsatz ist – wie bei der AIA-Vereinbarung Finanzkonten – in der AIA-Vereinbarung Kryptowerte anerkannt. Im Kommentar zu Abschnitt 5 Absatz 1 der AIA-Vereinbarung Kryptowerte wird ausgeführt, dass «Informationen nicht an einen anderen Staat weitergegeben werden müssen, wenn die Weitergabe der Informationen gegen den *Ordre public* des Staates verstossen würde, der die Informationen übermittelt. Ein Partnerstaat kann verlangen, dass die übermittelten Informationen nicht in Verfahren verwendet oder offengelegt werden dürfen, die zur Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe oder zu Folter oder anderen schweren Menschenrechtsverletzungen führen könnten (z. B. bei durch politische, rassistische oder religiöse Verfolgung motivierte Steuerprüfungen), wenn der Informationsaustausch gegen den *Ordre public* des die Informationen übermittelnden Staates verstossen würde».

Art. 4

Da der Prüfmechanismus einer Totalrevision unterzogen wird, ist der bisherige Bundesbeschluss vom 6. Dezember 2017 über den Prüfmechanismus aufzuheben.

6 Auswirkungen

Diese Vorlage führt zu keinerlei Auswirkungen, die über jene der Vorlage zu den internationalen Rechtsgrundlagen und die nationale Umsetzung hinausgehen. Detaillierte Angaben zu den finanziellen, personellen und steuerlichen Auswirkungen auf

¹⁹ SR 171.10

²⁰ Vgl. www.oecd.org > Publications > Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017.

Bund, Kantone und Gemeinden, auf die betroffenen Kreise sowie auf die Volkswirtschaft allgemein sind eingehend in der Botschaft über die Genehmigung des Addendums zur AIA-Vereinbarung Finanzkonten und der AIA-Vereinbarung Kryptowerte sowie zur Änderung des AIAG dargelegt, sodass vollumfänglich auf diese Ausführungen verwiesen wird.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Für Einzelheiten wird auf die Ausführungen in der Botschaft über die Genehmigung des Addendums zur AIA-Vereinbarung Finanzkonten und der AIA-Vereinbarung Kryptowerte sowie zur Änderung des AIAG verwiesen.

Wie der AIA über Finanzkonten stellt auch der AIA über Kryptowerte einen Eingriff in die Privatsphäre dar, insbesondere in das Recht der informationellen Selbstbestimmung. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Eingriff in ein Grundrecht gemäss Artikel 36 BV sind jedoch erfüllt, da mit dem AIAG eine gesetzliche Grundlage besteht und der AIA eine geeignete und erforderliche Massnahme zur Sicherstellung der Steuerkonformität von in- und ausländischen Kryptowertnutzerinnen und -nutzern, der internationalen Akzeptanz und der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes darstellt. Ferner sind die datenschutzrechtlichen Auskunfts- und Berichtigungsrechte sowie der Anspruch auf Erlass einer Verfügung durch die in Artikel 19 AIAG konkretisierte Rechtsweggarantie für die vom Datenaustausch betroffenen Personen gewährt.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage zur Bestimmung der Partnerstaaten für den MRK hat keine Auswirkungen auf die bestehenden internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere nicht auf die Doppelbesteuerungsabkommen mit den Partnerstaaten, mit denen der AIA über Kryptowerte eingeführt wird.

Das Amtshilfeübereinkommen bildet die Rechtsgrundlage für den Informationsaustausch auf Ersuchen nach dem OECD-Standard. Dadurch können mit allen neuen Partnerstaaten steuerrelevante Informationen über Kryptowerte auch auf Ersuchen ausgetauscht werden, sofern sie das Amtshilfeübereinkommen in Kraft gesetzt haben.

Weitere internationale Verpflichtungen werden durch die Vorlage nicht tangiert.

7.3 Erlassform

Beim Bundesbeschluss über die Aufnahme eines Staates in die Liste nach Abschnitt 7 Absatz 1 Buchstabe g der AIA-Vereinbarung Kryptowerte und beim Bundesbeschluss über den Prüfmeechanismus handelt es sich um einfache Bundesbeschlüsse nach Artikel 163 Absatz 2 BV, die nicht dem Referendum unterstehen. Mangels einer gesetzlichen Regelung, auf deren Grundlage die Partnerstaaten bestimmt werden, mit

denen der AIA über Kryptowerte ab 2026 eingeführt werden soll, sind diese Partnerstaaten vom Parlament mit einfachen Bundesbeschlüssen zu genehmigen.

Einfache Bundesbeschlüsse sind auch ohne ausdrückliche Erwähnung in einem Bundesgesetz zulässig, wenn diese Beschlüsse keinen rechtsetzenden Inhalt aufweisen. Diesfalls ergibt sich die Handlungsform des einfachen Bundesbeschlusses unmittelbar aus der BV selbst.²¹ Beim MRK soll das Parlament die Partnerstaaten für den AIA über Kryptowerte somit gestützt auf Artikel 163 Absatz 2 BV mit einfachen Bundesbeschlüssen genehmigen, ohne dass diese Handlungsform explizit im AIAG festgehalten wird. Dies ist unproblematisch, weil die Bestimmung der Partnerstaaten für den AIA über Kryptowerte lediglich ein Rechtsanwendungsakt bildet.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

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

7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Vorlage respektiert die Interessen und Kompetenzen der Kantone und wahrt deren Organisations- und Finanzautonomie (Art. 47 Abs. 2 BV).

7.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Grundlage für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

7.7 Datenschutz

Die Vertraulichkeit und Sicherheit von Informationen ist für die Beziehung zwischen Steuerbehörden und Steuerpflichtigen von entscheidender Bedeutung. Die Vertraulichkeit von Informationen über Steuerpflichtige ist daher ein grundlegender Eckpfeiler des gesamten Austauschs von Steuerinformationen. Der MRK verlangt von den teilnehmenden Staaten, dass sie angemessene Vertraulichkeits- und Datenschutzvorkehrungen treffen. Dies bedeutet, dass sie über einen organisatorischen und rechtlichen Rahmen verfügen müssen, der die Vertraulichkeit und die angemessene Nutzung ausgetauschter Informationen gewährleistet. Hinzu kommt ein allgemeiner Rahmen für das Informationssicherheitsmanagement, der international anerkannten Standards entspricht, sowie Durchsetzungsbestimmungen und -verfahren, um Verstösse gegen die Vertraulichkeit und den Missbrauch ausgetauschter Informationen zu ahnden.

Zu diesem Zweck hat das Global Forum die Vertraulichkeit und die Vorkehrungen zum Schutz der Daten (*Confidentiality and Data Safeguard-Assessment* [CDS]) in 120 Partnerstaaten überprüft. Es handelt sich dabei um eingehende Prüfungen auf der

²¹ Vgl. Judith Wytenbach / Karl-Marc Wyss in: Basler Komm. BV (Hrsg. Bernhard Waldmann / Eva Maria Belsler / Astrid Epiney), 1. Aufl. 2015, zu Art. 163 Rz. 37.

Grundlage der Referenzkriterien (*Terms of Reference for the Confidentiality and Data Safeguards Assessments*) und der spezifischen Methodologie. Partnerstaaten, die als Ergebnis der Prüfung keine Empfehlungen oder *Soft Recommendations* (das nationale Datensicherheitsdispositiv weist keine schwerwiegenden systemischen Mängel auf, aber es wird punktuell Verbesserungspotenzial aufgezeigt) erhalten haben, erfüllen die abkommensrechtlichen Voraussetzungen und gelten somit als geeignete Partner für den reziproken Datenaustausch. Partnerstaaten, deren Datensicherheitsdispositiv ernsthafte Mängel aufweist und diesbezügliche *Hard Recommendations* (das nationale Datensicherheitsdispositiv weist fundamentale systemische Mängel auf, die sich schwerwiegend auf die Sicherheit der ausgetauschten Daten auswirken) erhalten haben, dürfen nur in nichtreziproker Weise am AIA teilnehmen, solange sie keine substantiellen Verbesserungen vorgenommen haben, die vom *Global Forum* validiert worden sind. Somit gewährleistet die AIA-Vereinbarung Kryptowerte, dass nur jene Partnerstaaten Informationen erhalten, die imstande sind, den AIA über Kryptowerte standardkonform umzusetzen und insbesondere die Vertraulichkeit und Sicherheit der ausgetauschten Daten zu garantieren. Diese Überprüfungen umfassen allgemeine Fragestellungen zum automatischen Informationsaustausch, sodass sie auch für den AIA über Kryptowerte beigezogen werden können. Staaten, die noch nicht überprüft wurden, müssen sich somit der CDS-Überprüfung unterziehen, bevor sie am AIA über Kryptowerte teilnehmen dürfen.

Da die teilnehmenden Staaten unterschiedliche Anforderungen an den Datenschutz haben, sieht der Standard vor, dass die Partnerstaaten die Einhaltung ihrer nationalen Datenschutzgesetze als zwingende Voraussetzung für die Umsetzung des AIA verlangen können. Dazu müssen sie diese Anforderungen dem Sekretariat des Koordinierungsorgans in einer Notifikation mitteilen. Bei der bilateralen Aktivierung des AIA verpflichten sich die Partnerstaaten, die in der Mitteilung des jeweiligen Staates genannten Datenschutzanforderungen zu erfüllen. Verschiedene der für den AIA über Kryptowerte vorgeschlagenen Staaten stehen nicht auf der vom Bundesrat erstellten Liste der Staaten, die ein angemessenes Datenschutzniveau bieten (Anhang 1 zur Datenschutzverordnung vom 31. August 2022²²). Die Übermittlung von Personendaten im Rahmen des AIA kann dennoch in Betracht gezogen werden, wenn ein angemessener Datenschutz durch eines der in Artikel 16 Absatz 2 des Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020²³ (DSG) vorgesehenen Instrumente gewährleistet ist. Beim AIA kann ein angemessener Datenschutz durch einen (zusätzlichen) völkerrechtlichen Vertrag sichergestellt werden. Dieser dem Abkommen innewohnende Mechanismus kommt einem Datenschutzabkommen im Sinne von Artikel 6 AIAG gleich, der ein angemessenes Datenschutzniveau im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe a DSG garantiert.

Zu diesem Zweck wird die Schweiz im Rahmen des Verfahrens nach Abschnitt 7 Absatz 1 Buchstabe e der AIA-Vereinbarung Kryptowerte eine Notifikation zum Datenschutz an das Sekretariat des Koordinierungsgremium übermitteln. Wie beim AIA über Finanzkonten (vgl. Multilaterale Vereinbarung vom 29. Oktober 2014²⁴ der zu-

²² SR 235.11

²³ SR 235.1

²⁴ AS 2017 3533

ständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten, Notifikation der Schweiz nach Abschnitt 7 Absatz 1 Buchstabe d) sind in dieser Notifikation die einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorgaben festgehalten, so etwa das Recht der betroffenen Personen auf Auskunft über ihre Daten, auf Berichtigung oder Löschung ihrer Daten oder auf eine gerichtliche Überprüfung. Nimmt ein Staat die Schweiz in seine Liste der AIA-Partnerstaaten auf, verpflichtet er sich in verbindlicher Weise, im bilateralen Verhältnis die in der Notifikation bekanntgegebenen schweizerischen Datenschutzvorgaben einzuhalten. Die Prüfung, ob die Partnerstaaten diese Datenschutzgrundsätze einhalten, stellt primär auf Hinweise von betroffenen Personen oder auf Negativmeldungen beim Sekretariat des Koordinierungsgremiums ab. Sollte sich aufgrund solcher Meldungen und entsprechender Nachforschungen bestätigen, dass ein Partnerstaat die datenschutzrechtlichen Vorgaben systematisch verletzt, kann der AIA suspendiert werden oder die Vereinbarung im bilateralen Verhältnis gekündigt werden.