

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

3003 Bern

Per E-Mail: [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Genf, 6. September 2024

**Addendum zur AIA-Vereinbarung Finanzkonten und der AIA-Vereinbarung Kryptowerte sowie Änderung des Bundesgesetzes und der Verordnung über den internationalen AIA in Steuersachen (AIAG und AIAV)**

**Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihre Einladung vom 15. Mai 2024 zur Addendums zur AIA-Vereinbarung Finanzkonten und der AIA-Vereinbarung Kryptowerte sowie Änderung des Bundesgesetzes und der Verordnung über den internationalen AIA in Steuersachen (AIAG und AIAV). Wir möchten uns für diese Gelegenheit bedanken.

Als führender nationaler Branchenverband der unabhängigen Vermögensverwalter vertritt der VSV die Interessen von rund 800 Vermögensverwaltungsunternehmen in der Schweiz. Die Vermögensverwalter in der Schweiz sind von Teilen der Vorlage möglicherweise direkt betroffen. Der VSV ist auch Alleinaktionär einer von der FINMA bewilligten Aufsichtsorganisation im Sinne des FINMAG und des FIDLEG sowie einer von der FINMA bewilligten SRO im Sinne des GwG<sup>1</sup>.

Der VSV nimmt zur Vorlage im Einzelnen wie folgt Stellung:

**1. Umfang dieser Vernehmlassung**

- 1 Der VSV beschränkt die vorliegende Vernehmlassung bewusst auf Punkte der Vorlage, welche die Vermögensverwalter in der Schweiz mutmasslich direkt betreffen.

---

<sup>1</sup> Der VSV nimmt in seiner Rolle als Aktionärin keinen Einfluss auf die Tätigkeit der AOOS – Schweizerische Aktiengesellschaft für Aufsicht. Die Ausführungen in diesem Memo präjudizieren die Positionierung von deren Organen zur Vernehmlassungsvorlage in keiner Weise.

- 2 Ob, und gegebenenfalls in welchem Umfang die Vermögensverwalter in der Schweiz von der Vorlage, konkret von der AIA-Vereinbarung Kryptowerte und damit implizite von einem Teil der vorgeschlagenen Änderungen an AIAG und AIAV, betroffen sind, lässt sich zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht abschätzen.
- 3 Der Grund dafür liegt in der teilweise unklaren, verwirrenden und uneindeutigen Formulierung der AIA-Vereinbarung Kryptowerte. Auf diesen Punkt wird nachfolgend näher eingegangen.
- 4 Zur Übernahme des Addendums zur AIA-Vereinbarung äussert sich der VSV nicht. Die Vermögensverwalter sind ihrer Geschäftstätigkeit davon nicht direkt betroffen. Betroffen sind dagegen möglicherweise Teile ihrer Kundschaft.
- 5 Zu den Änderungsvorschlägen an AIAG und AIAV äussert sich der VSV sowohl für den Fall, dass die Vermögensverwalter in der Schweiz von der AIA-Vereinbarung Kryptowerte betroffen sind, als auch für den Fall, dass eine solche Betroffenheit nicht gegeben sein wird.

## **2. Übernahme AIA über Kryptowerte wohl unausweichlich – trotz schweren redaktionellen Mängeln im neuen Melderahmen**

### **2.1. Umsetzung des AIA über Kryptowerte nur mit der EU**

- 6 Im Oktober 2022 hatte die OECD nicht nur eine erste Aktualisierung des Standards für den internationalen automatischen Informationsaustausch (AIA) über Finanzkonten publiziert, sondern gleichzeitig auch noch einen neuen Melderahmen für den AIA über Kryptowerte verabschiedet und veröffentlicht.
- 7 Während die Aktualisierung des Standards für den internationalen automatischen Informationsaustausch (AIA) über Finanzkonten auf mehrjähriger Erfahrung mit AIA beruht, betritt die OECD mit dem neuen Melderahmen für den AIA über Kryptowerte («Melderahmen für Kryptowerte»; «MRK») Neuland. Es handelt sich um einen neuen Standard, der an ganz andere Elemente anknüpft und ganz andere Elemente für den internationalen Informationsaustausch vorsieht.
- 8 Die internationale Akzeptanz des neuen Standards ist bislang nicht sehr hoch. Die EU ist jedoch willens, den Standard in ihrem Recht umzusetzen. Das geplante EU-Recht will Krypto-Dienstleistern in Drittstaaten erheblich Nachteile androhen, wenn diese den neuen Standard nicht im Gleichschritt mit der EU umsetzen.
- 9 Der VSV befürchtet, dass dem neuen Melderahmen für den AIA über Kryptowerte auf globaler Ebene ein ähnliches Schicksal droht, wie dem von der OECD entwickelten Rahmen über eine Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen. Hier scheint sich der neue Standard nur im europäischen Rahmen durchzusetzen. Eine globale Akzeptanz besteht nicht.

Der VSV geht davon aus, dass dem neuen Melderahmen für den AIA über Kryptowerte ein gleiches Schicksal droht. Es wird sich um einen Standard handeln, der für in Europa ansässige Person und Unternehmen überhaupt je eine Bedeutung erlangen wird. Die grossen Wirtschaftsräume in Asien und Amerika werden diesen Standard nicht umsetzen.

**Entsprechend beantragt der VSV bereits heute, dass der neuen Melderahmen für den AIA über Kryptowerte nur mit Bezug auf EU-Staaten umgesetzt wird. Dies hat Auswirkungen auf die vorgeschlagene Revision des AIAG und der AIAV. Darauf wird nachfolgend eingegangen.**

## 2.2. Grundlegende Redaktionelle Mängel im MRK gefährden Rechtssicherheit

- 10 Der AIA über Kryptowerte basiert auf grundlegend anderen Konzepten als der AIA über Finanzkonten. Der AIA über Kryptowerte sieht ausschliesslich Meldungen über einzelne Transaktionen in Kryptowerten vor, während der AIA über Finanzkonten periodische Meldungen über (aggregierte) Bestände in Finanzkonten und darin generierte Erträge vorsieht. Einzelne Transaktionen sind nicht Gegenstand von Meldungen. Das gemeinsame der beiden Standards erschöpft sich darin, dass die Regeln zur Bestimmung von meldepflichtigen Personen weitgehend mit dem AIA über Finanzkonten übereinstimmen.
- 11 Mit Bezug auf die Vermögensverwalter in der Schweiz erweist sich der Abschnitt IV des MRK, in welchem die OECD sämtliche wesentlichen Begriffe für AIA über Kryptowerte definiert, als in hohem Masse mangelhaft. Der MRK führt eine Vielzahl von neuen Begriffen ein, die in grosser Zahl nicht zu- und hinreichend definiert sind. Den Definitionen fehlt es in sehr vielen Punkten an Klarheit, Eindeutigkeit und Nachvollziehbarkeit. Dies gilt insbesondere, aber nicht nur für die neuen Begriffe des «meldenden Anbieters von Kryptodienstleistungen» und der «relevanten Transaktionen».
- 12 Für die Vermögensverwalter in der Schweiz lässt sich aufgrund der Definition des «meldenden Anbieters von Kryptodienstleistungen» überhaupt nicht abschätzen, ob und in welchem Umfang ihre Kerntätigkeiten der vollmachtbasierten Vermögensverwaltung und der Anlageberatung (mit oder ohne Entgegennahme und Weiterleitung von Kundenaufträgen) unter die entsprechende Definition im MRK fallen oder nicht.

Nimmt die Schweiz am AIA über Kryptowerte nach den Regeln des MRK teil, so wird eine massive Rechtsunsicherheit geschaffen, soweit und solange die –nach für Staatsverträge geltenden Regeln auszulegenden– Bestimmungen des MRK nicht eindeutig, klar und nachvollziehbar ausgelegt werden können. Dies umso mehr als die Revisionsvorlage für AIAG und AIAV ja vorsieht, dass Verstösse gegen die Meldepflichten nach dem neuen Standard – bei Vorsatz und Fahrlässigkeit – mit Strafe bedroht werden sollen.

Auch die Ausführungen im Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage enthaltenen Ausführungen zu diesen beiden Begriffen (S. 47f.) schaffen mehr Verwirrung als Klarheit. Sie schaffen lediglich weitere Unklarheit und schaden der Rechtssicherheit

weiter. Auch die übergangsrechtlichen Bestimmungen (Art. 41<sup>bis</sup> VE-AIAG) helfen da in keiner Weise weiter.

- 13 Die OECD hat den MRK vor mehr als eineinhalb Jahren verabschiedet. Bei der OECD ist man sich der unklaren Definitionen bewusst und hat sich bis heute nicht darum bemüht, sachgerecht zur Klärung der ungenügenden Definitionen im MRK beizutragen. Seit Publikation des MRK im Oktober 2022 erschöpft sich die Tätigkeit der OECD in der Propaganda für den neuen Standard (so zuletzt in ihrem Bericht «Bringing Tax Transparency to Crypto-Assets – An Update» vom 25. Juli 2024, leistet aber keinerlei Beitrag zur Klärung offener Fragen rund um den neuen Standard.
- 14 Zu klären wäre namentlich die Abgrenzung zwischen dem Gemeinsamen Meldestandard für Finanzkonten (GMS) und dem MRK. Nach der Vernehmlassungsvorlage wird der GSM dahingehend ergänzt, dass die Tätigkeit als Vermögensverwalter zur Qualifikation als Investmentunternehmen dahingehend erweitert werden soll, dass neu auch Anlagen in Kryptowerten zu dieser Qualifikation führen sollen (vgl. Multilaterale Vereinbarung, Abschnitt IV, Unterabschnitt A, Nummer 6). Gleichzeitig bleibt unklar, ob dieselbe Tätigkeit gleichzeitig auch als Tätigkeit als «meldender Anbieter von Kryptodienstleistungen» nach MRK gelten soll. Das würde dazu führen, dass Vermögensverwalter für die gleiche Tätigkeit gleichzeitig zwei verschiedenen Melderahmen unterstellt wären: Sowohl dem GSM, als auch dem MRK. Sie hätten Pflichten mit Bezug auf dieselben Tätigkeiten nach zwei Standards zu erfüllen. Das ist nicht die Absicht von GSM und MRK.
- 15 Der VSV hält eine solche Art der Rechtsetzung mit den schweizerischen Grundsätzen, vor allem den Anforderungen an die Rechtssicherheit nicht vereinbar sind. Bevor der Bundesrat eine Botschaft zum Thema der Einführung des AIA über Kryptowerte an das Parlament richtet, sind zumindest im Rahmen der OECD die völlig ungenügenden Definitionen zu klären.

**Entsprechend verlangt der VSV, dass im Rahmen der weiteren Rechtsetzungsarbeiten zunächst (und vor einer Botschaft an das Parlament) die ungenügenden Definitionen im MRK (namentlich zu den Begriffen des «meldenden Anbieter von Kryptodienstleistungen» und der «relevanten Transaktionen») in einer den grundlegenden Anforderungen an die Rechtssicherheit genügenden Weise klärt.**

### 3. Zu den einzelnen Bestimmungen der Vernehmlassungsvorlage

#### 3.1. VE Bundesbeschluss

- 16 Zum VE zum Bundesbeschluss über die Genehmigung des Addendums zur multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch nach dem Melderahmen für Kryptowerte haben wir keine Bemerkungen.

Wir verweisen auf vorstehenden Ausführungen dazu, dass vor einer Botschaft an das Parlament zahlreiche Fragen um ungenügende Definitionen im MRK zu klären sind.

### **3.2. Multilaterale Vereinbarung**

- 17 Zur Multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch nach dem Melderahmen für Kryptowerte haben wir keine Bemerkungen.

Wir verweisen auf die vorstehenden Ausführungen dazu, dass vor einer Botschaft an das Parlament zahlreiche Fragen um ungenügende Definitionen im MRK zu klären sind.

### **3.3. VE-AIAG**

#### **3.3.1. 1. Abschnitt**

##### **a) Art. 2b VE-AIAG**

- 18 Der Fn. 7 zum Gesetzesentwurf angegebene Link auf die Website [www.oecd.org](http://www.oecd.org) führt nicht zu den in Art. 2b VE-AIAG genannten «anwendbaren Kommentaren» der OECD. Es ist darauf aufmerksam zu machen, dass die OECD den Aufbau ihrer Website schneller ändert, als der Schweizer Gesetzgeber Gesetzesänderungen vornehmen kann. Aus Sicht des VSV: Glücklicherweise.
- 19 Entsprechend verlangt der VSV, dass der ESTV (als Vollzugsbehörde) aufgegeben wird, eine entsprechende Sammlung der massgeblichen Kommentare der OECD für die Schweiz zu führen und diese auf ihrer Website zu publizieren. Nur so kann im Ergebnis auch den Anforderungen des Publikationsgesetzes genügt werden.

**Der VSV verlangt, dass Art. 2b VE-AIAG wie folgt geändert wird:**

**<sup>1</sup> Die anwendbaren Abkommen einschliesslich ihrer Beilagen sind insbesondere nach Massgabe der zugehörigen Kommentare der OECD auszulegen.**

**<sup>2</sup> Die ESTV veröffentlicht die jeweils massgeblichen Kommentare der OECD unentgeltlich auf ihrer Website.**

#### **3.3.2. Bestimmungen zum Gemeinsamen Meldestandard für Informationen über Finanzkonten (2. Abschnitt)**

- 20 Zu den Revisionsentwürfen für die diesen Abschnitt des AIAG haben wir keine Bemerkungen.

### 3.3.3. Bestimmungen zum Melderahmen für Kryptowerte (neuer Abschnitt 2a)

#### a) Art. 12b VE-AIAG

- 21 Der MRK verlangt nicht, dass bestimmte Formen von regulierten Finanzdienstleistungen aufgrund ihres Regulierungsstatus zu «meldenden Anbieter von Kryptodienstleistungen» gemacht werden. Es wird hier auf die Ausführung zu Art. 30a Abs. 4 VE-AIAG nachfolgend verwiesen.

#### b) Art. 13a VE-AIAG

- 22 Der MRK enthält keine Vorgaben dazu, dass sich «Anbieter von Kryptodienstleistungen» auch dann bei der nationalen Vollzugsbehörde registrieren müssen, wenn sie zwar relevante Tätigkeiten im Kryptobereich anbieten, aber solche gar nicht gewerbsmässig erbringen. Jedes Unternehmen in der Schweiz, dass vom MRK erfasste Tätigkeiten anbietet, müsste sich damit bei der ESTV registrieren, unabhängig davon, ob entsprechende Dienstleistungen – wie vom MRK verlangt – gewerbsmässig erbringt.

Der im Gesetz erwähnte Begriff «relevant» hat nach dem MRK keinen Bezug zur gewerbsmässigen Ausübung der Tätigkeit (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. d<sup>bis</sup>.VE-AIAG)

- 23 Damit geht der VE-AIAG erheblich über die Vorgaben des Abkommens und des MRK hinaus.

**Der VSV verlangt, dass Art. 13a Abs. 1 VE-AIAG wie folgt geändert wird:**

**<sup>1</sup>Wer zu einem relevanten meldenden Anbieter von Kryptodienstleistungen nach einem Abkommen nach Artikel 1 Absatz 1 und nach diesem Gesetz wird, hat sich unaufgefordert bei der ESTV anzumelden, wenn er Kryptodienstleistungen gewerbsmässig erbringt.**

#### c) Art. 32 Abs. 1 Bst. c. VE-AIAG

- 24 Anders als Art. 13 AIAG sieht Art. 13a keine Registrierungspflicht vor. Die Bestimmung sieht vor, dass sich meldende Anbieter von Kryptodienstleistungen bei der ESTV anzumelden haben. Von einer Registrierung ist im VE nicht die Rede.

**Entsprechend verlangt der VSV, dass Art. 32 Abs. 1 BSt. c. VE-AIAG wie folgt geändert wird:**

**c. Die e Registrierungspflicht nach den Artikeln 13 und 13a verletzt;**

### 3.4. VE-AIAV

#### 3.4.1. 2. Kapitel: Melderahmen für Kryptowerte / 1. Abschnitt: Relevante meldende Anbieter von Kryptodienstleistungen

a) Art. 30a Abs. 4 VE-AIAV

25 Diese Bestimmung sieht vor, dass Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG, und damit auch die Vermögensverwalter, unabhängig vom Umfang der angebotenen Tauschgeschäfte in Kryptowerten für Kundinnen und Kunden als gewerbsmässig tätig im Sinne Art. 12b VE-AIAG gelten sollen.

26 Eine solche Einstufung, gemäss welcher Dienstleister völlig unabhängig von Art und Umfang der effektiv getätigten Tauschgeschäfte allein aufgrund ihres geldwäscherei-rechtlichen Regulierungsstatus als gewerbsmässig tätig qualifizieren sollen, ist durch den MRK nicht vorgesehen. Die Erforderlichkeit einer solchen Qualifikation lässt sich auch nicht aus den Zwecken des MRK oder den Materialien dazu herleiten. Sie wird vom MRK schlicht nicht verlangt.

27 Weshalb die Schweiz im Punkt der Gewerbsmässigkeit der Erbringung von Tauschgeschäften in Kryptowerten über den umzusetzenden Standard hinaus regulieren soll, erschliesst sich nicht. Dies wird in den Erläuterungen auch nicht erklärt. Es gibt für die vorgeschlagene Regelung schlicht keinen sachlichen Grund.

28 Die Bestimmung ist auch nicht ausreichend klar, da sie nicht festlegt, was unter dem Begriff des Anbietens zu verstehen ist. In der schweizerischen Finanzmarktregulierung findet sich der Begriff des «Angebots» im FIDLEG. Das FIDLEG definiert den Begriff des Angebots als jede Einladung zum Erwerb eines Finanzinstruments, die ausreichende Information über die Angebotsbedingungen und das Finanzinstrument als solches enthält. Vermögensverwalter, die Vermögen ihrer Kunden mit Ermessen selbständig verwalten, bieten ihren Kunden weder Finanzinstrumente noch Tauschgeschäfte in Kryptowerten an. Die vorgeschlagene Regelung geht so ins Leere.

29 Eine solche Bestimmung kann zudem zu schädlichen. Sie zwingt alle Vermögensverwalter, welche die Durchführung von Tauschgeschäften in ihren Tätigkeiten nicht proaktiv ausschliessen, sich vorsorglich bei der ESTV anzumelden. Auch solche vorsorglichen Anmeldungen, für die dann nie Meldungen zu effektiv getätigten Tauschgeschäften in Kryptowerten gemacht werden müssen, verlangt der MRK nicht. Auch so würde in der Schweiz über den Standard hinaus reguliert, ohne dass dafür ein Anlass bestünde.

30 Es ist daher sinnvoll und zweckmässig in der AIAV Schwellenwerte für effektiv getätigte Tauschgeschäfte in Kryptowerten vorzusehen. In ihrer Höhe richten sich diese Schwellenwerte zweckmässiger- und angemessener Weise nach denjenigen für die Berufsmässigkeit nach dem GwG bzw. der Gewerbsmässigkeit für Vermögensverwalter nach dem FINIG.

**Der VSV verlangt, dass Art. 30a Abs. 4 VE-AIAV wie folgt geändert wird:**

**<sup>4</sup> Nach Artikel 12b Absatz 2 AIAG als gewerblich gilt das ~~Anbieten Erbringen~~ einer von relevanten Dienstleistungen zur Durchführung von Tauschgeschäften für oder im Auftrag von Kunden oder Kundinnen als berufsmässig, wenn der relevante Anbieter von Kryptodienstleistungen**

- a) damit pro Kalenderjahr einen Bruttoerlös von mehr als 50 000 Franken erzielt;**
- b) b. pro Kalenderjahr für mehr als 20 Kundinnen Geschäftsbeziehungen aufnimmt, die sich nicht auf eine einmalige Durchführung eines Tauschgeschäfts beschränken, oder pro Kalenderjahr mindestens 20 solche Beziehungen unterhält;**
- c) unbefristete Verfügungsmacht über Kryptowerte von Kundinnen oder Kunden hat, die zu einem beliebigen Zeitpunkt den Gegenwert von 5 Millionen Franken überschreiten; oder**
- d) Tauschgeschäfte durchführt, deren Gesamtvolumen den Gegenwert von 2 Millionen Franken pro Kalenderjahr überschreitet.**

### **3.4.2. 3. Kapitel: Gemeinsame Bestimmungen / 1. Abschnitt: Registrierungspflicht**

31 Der VE-AIAG sieht vor, dass sich meldende Anbieter von Kryptodienstleistungen bei der ESTV anzumelden haben. Eine Registrierungspflicht ist durch das Gesetz nicht vorgesehen.

**Der VSV verlangt daher, dass der Titel des 1. Abschnitt des 3. Kapitel in «Meldepflicht» geändert wird.**

Abschliessend möchten wir uns noch einmal für die Gelegenheit bedanken, uns zum Addendum zur AIA-Vereinbarung Finanzkonten und der AIA-Vereinbarung Kryptowerte sowie Änderung des Bundesgesetzes und der Verordnung über den internationalen AIA in Steuersachen vernehmen zu lassen.

Bei Rückfragen bitten wir Sie, sich mit dem Rechtsunterzeichneten in Verbindung zu setzen.

Freundliche Grüsse

**Verband Schweizerischer  
 Vermögensverwalter | VSV**

Anne Pratolini Delgado  
 Head Legal Support

Patrick Dorner  
 Geschäftsführer