



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

A-Post

Frau Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf
Vorsteherin EFD
Bernerhof
3003 Bern

Zug, 31. März 2015 hs

Bundesbeschluss über die Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (MCAA) und eines Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz); Vernehmlassungsantwort des Kantons Zug

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. Januar 2015 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesbeschluss über die Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (MCAA) und eines Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz) eröffnet und die Kantonsregierungen zur Einreichung einer Stellungnahme bis 21. April 2015 eingeladen.

Zum geplanten Bundesbeschluss stellen wir folgende

Anträge:

1. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Bundesbeschluss sei den eidgenössischen Räten mit den vorgeschlagenen Vorbehalten und Erklärungen und unter Berücksichtigung der nachfolgenden Anträge zur Genehmigung zu übermitteln.
2. Für die Weiterleitung der AIA-Daten an die kantonalen Steuerbehörden sei bei den natürlichen Personen die geltende AHV-Nummer zu verwenden. Falls für die landesinterne Weiterleitung nicht auf diesen gemeinsamen Schlüssel abgestellt werden soll, wird die volle Kostenübernahme für sämtliche Informatik- und Betriebskosten in den Kantonen (inklusive zusätzlichem Personalbedarf) durch den Bund verlangt.

3. Die AIA-Daten seien vom Bund zentral aufzubereiten und in einem von den kantonalen EDV-Systemen verwendeten Dateiformat zusammen mit den in Schweizer Franken umgerechneten Beträgen weiterzuleiten.
4. Die Verwertbarkeit der vom Ausland gelieferten Informationen für Steuerauskünfte an Drittbehörden im Kontext von Art. 22h Abs. 2 Bst. c E-StAhiG sei sicherzustellen.
5. Art. 22 Abs. 6 StAhiG sei anzupassen, damit präzisierende Rückfragen zu den vom Ausland spontan gelieferten Informationen möglich sind.
6. In Art. 5 des AIA-Gesetzes sei in einem neuen Absatz 2 ein Hinweis auf Art. 6 des Bundesgesetzes über den Datenschutz [DSG; SR 235.1] aufzunehmen:

Artikel 5 Abs. 2 AIA-Gesetz (neu)

«² Sieht das anwendbare Abkommen die Möglichkeit zur Bezeichnung der einzuhaltenen Datenschutzbestimmungen nicht vor, so hat der Bundesrat von sich aus gestützt auf Art. 6 des Bundesgesetzes über den Datenschutz [DSG; SR 235.1] die Einhaltung des Datenschutzes durch hinreichende Garantien zu sichern.»

Begründung

Zu 1: Gegenstand und Zweck der Vorlage

Im Rahmen der verstärkten weltweiten Bekämpfung der Steuerhinterziehung hat die OECD am 15. Juli 2014 den neuen globalen Standard für den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Standard) verabschiedet. Dieser sieht vor, dass Staaten untereinander auf automatischer Basis Informationen über Finanzkonten austauschen, die eine in einem bestimmten Staat steuerpflichtige Person bei einem Finanzinstitut in einem anderen Staat hält. Bisher haben sich fast hundert Staaten zur Einführung dieses Standards bekannt.

Auf internationaler Ebene soll der AIA-Standard mit der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA) umgesetzt werden. In der Beilage zum MCAA wird detailliert festgelegt, wer welche Informationen über welche Konten zu sammeln hat. Der gemeinsame Meldestandard orientiert sich grundsätzlich am FATCA-Modell. Das MCAA wurde von der Schweiz am 19. November 2014 unterzeichnet.

Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage bildet zunächst ein Bundesbeschluss über die Genehmigung des MCAA. Zur Umsetzung des MCAA und des gemeinsamen Meldestandards in der Schweiz bedarf es zusätzlich eines flankierenden Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz). Dieses ist ebenfalls Teil der Vernehmlassungsvorlage und enthält insbesondere Bestimmungen über die

Organisation, das Verfahren, die Rechtswege und die anwendbaren Strafbestimmungen. Zeitgleich mit der hier vorliegenden Vorlage hat der Bundesrat eine weitere Vernehmlassung zum internationalen Informationsaustausch in Steuersachen eröffnet. Diese betrifft das von der Schweiz im Jahr 2013 unterzeichnete Amtshilfeübereinkommen von OECD und Europarat, welches neben dem Informationsaustausch auf Ersuchen und dem spontanen Informationsaustausch auch den automatischen Informationsaustausch vorsieht.

Die Zielsetzung der hier zu prüfenden Vorlage über den automatischen Informationsaustausch verdient aus Sicht des Kantons Zug Zustimmung. Es ist zu begrüssen, dass aufgrund des automatischen Informationsaustausches die Durchsetzung der steuergesetzlichen Pflichten im Interesse der steuerehrlichen Bevölkerung verbessert werden kann. Nicht zu unterschätzen ist insbesondere auch der präventive Effekt.

Wichtigstes Anliegen des Kantons Zug und wohl aller Kantone ist, dass die vom Ausland gelieferten Daten sowohl in rechtlicher wie in betrieblich-organisatorischer Hinsicht (Stichwort Datenflut) tatsächlich verwertbar sind. In diesem Zusammenhang sind folgende Fragen von besonderem Interesse:

- Internationale bzw. innerstaatliche Steueridentifikationsnummer (nachstehend 2).
- Zentrale Aufbereitung der AIA-Daten zur Ermöglichung einer automatisierten Weiterverarbeitung in den Kantonen (nachstehend 3).
- Verwertbarkeit der AIA-Daten für Steuerauskünfte an Drittbehörden (nachstehend 4).
- Möglichkeit von präzisierenden Rückfragen zu den vom Ausland gelieferten AIA-Daten (nachstehend 5).
- Neuer Art. 5 Abs. 2 AIA-Gesetz (nachstehend 6).

Zu 2: Internationale bzw. innerstaatliche Steueridentifikationsnummer

Die Verwertung der gigantischen internationalen Datenströme setzt voraus, dass die Kontoinformation eines ausländischen Partnerstaates der jeweiligen inländischen steuerpflichtigen Person (natürliche Person oder Rechtsträger) zweifelsfrei und automatisiert zugeordnet werden kann. Zu den auszutauschenden Informationen gehören deshalb neben dem Namen, der Anschrift, dem Geburtsdatum und Geburtsort jeder meldepflichtigen natürlichen Person auch deren Steueridentifikationsnummer (MCAA, Abschnitt 2, Ziff. 2. a). Nach dem AIA-Standard müssen die Finanzinstitute die Steueridentifikationsnummer der meldepflichtigen Personen erfassen, sofern der Ansässigkeitsstaat dieser Personen eine solche Nummer ausgibt (erläuternder Bericht des Bundesrates, Seite 30). Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. g AIA-Gesetz wird für Rechtsträger die bereits eingeführte Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) als schweizerische Identifikationsnummer bestimmt. Für natürliche Personen soll diese hingegen vom Bundesrat festgelegt werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. f AIA-Gesetz). Gemäss erläuterndem Bericht (Seite 31) hat der Bundesrat die Ausarbeitung einer separaten Gesetzesvorlage zur Einführung einer harmonisierten Steueridentifikationsnummer beschlossen. Sobald auf eidgenössischer Ebene

eine harmonisierte Steueridentifikationsnummer eingeführt sei, könne der Bundesrat diese im Rahmen des AIA für anwendbar erklären.

Hinzuweisen ist zunächst darauf, dass der gemäss erläuterndem Bericht geplante Gesetzgebungsprozess zur Steueridentifikationsnummer dem AIA-Gesetz nicht entnommen werden kann. Der Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 Bst. f AIA-Gesetz (schweizerische Steueridentifikationsnummer für natürliche Personen bedeutet: «die vom Bundesrat festgelegte Identifikationsnummer») legt vielmehr nahe, dass der Bundesrat auf der Grundlage dieser Bestimmung und ohne weitere gesetzliche Vorgaben eine Steueridentifikationsnummer festlegen können soll. Wenn dem nicht so sein soll, ist dies im AIA-Gesetz festzuhalten und vorweg klarzustellen («die vom Bundesgesetzgeber festgelegte Identifikationsnummer»). Ferner ist festzuhalten, dass die Vergabe der Steueridentifikationsnummer einheitlich durch den Bund zu erfolgen hat.

Was die Festlegung der Steueridentifikationsnummer als solches betrifft, so hat die Plenarversammlung der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) bereits mit Brief vom 31. Januar 2014 an die Vorsteherin des EFD für die Übernahme der geltenden AHV-Nummer (AHVN13) plädiert. In demselben Sinne hat sich die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) im Rahmen der Ämterkonsultation zum AIA-Gesetz geäussert.

Sollen die mit der Veranlagung der direkten Steuern befassten kantonalen Steuerbehörden nicht in der Datenflut des AIA versinken, ist eine bei Eintreffen der ersten Datenmeldungen funktionierende automatisierte Zuweisung der ausländischen Meldungen zu den einzelnen Steuersubjekten unabdingbar. Bei den natürlichen Personen steht für die Weiterleitung der AIA-Daten an die kantonalen Steuerbehörden einzig die geltende AHV-Nummer zur Verfügung. Denn nur diese wird bereits jetzt von allen Kantonen als gemeinsamer Schlüssel (Key) eingesetzt. Alle anderen Lösungen wären für die Kantone mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Falls für die landesinterne Weiterleitung nicht auf diesen gemeinsamen Schlüssel abgestellt werden soll, wird die volle Kostenübernahme durch den Bund verlangt.

Zu 3: Zentrale Aufbereitung der AIA-Daten zur Ermöglichung einer automatisierten Weiterverarbeitung in den Kantonen

Für eine effiziente automatisierte Zuweisung der ausländischen Meldungen an die einzelnen Steuersubjekte ist es notwendig, dass die in Fremdwährung gemeldeten AIA-Daten bereits auf Stufe Bund vor ihrer Weiterleitung an die kantonalen Steuerbehörden zusätzlich einheitlich in Schweizer Franken umgerechnet und diese Beträge ebenfalls gemeldet werden. Wichtig ist zudem, dass der Bund die Meldungen in jenem Datei-Format und auf jenem Meldekanal vornimmt, die von den Kantonen bereits für interkantonale Meldungen verwendet werden. Insbesondere müssen diese Meldungen in den Kantonen ohne weiteres visualisierbar gemacht werden können. Eine zentrale Investition auf Stufe Bund ermöglicht diese Aufbereitung und ist Voraussetzung dafür, dass die Kantone nebst dem ihnen ohnehin entstehenden jährlich wiederkehrenden hohen Personalmehraufwand wenigstens den finanziellen bzw. technischen Zusatzaufwand so gering wie möglich halten können.

Zu 4: Verwertbarkeit der vom Ausland gelieferten Informationen für Steuerauskünfte an Drittbehörden

Gemäss Art. 110 Abs. 2 DBG sind Auskünfte aus Steuerakten zulässig, wenn und soweit eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht gegeben ist. In Anwendung dieser Bestimmung erteilen die kantonalen Steuerbehörden eine Vielzahl von Steuerauskünften an andere Verwaltungsbehörden und an Gerichte. Zu erwähnen sind etwa die Auskünfte an die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte zur Bemessung der Geldstrafen (Art. 34 Abs. 3 des Strafgesetzbuches), an die Organe der Sozialversicherungen (Art. 32 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts) oder an die Betreibungs- und Konkursämter (Art. 91 Abs. 5 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs) etc. Es stellt sich die Frage, ob diese Steuerauskünfte weiterhin erteilt werden dürfen, wenn Informationen aus dem AIA-Datenaustausch in die entsprechende Veranlagungsverfügung Eingang gefunden haben.

Abschnitt 5 Absatz 1 MCAA verweist hinsichtlich der Geheimhaltungspflichten auf Art. 22 des Amtshilfeübereinkommens (erläuternder Bericht Seite 19). Im Sinne des Spezialitätsprinzips hält Art. 22 Abs. 2 des Amtshilfeübereinkommens fest, dass Informationen «in jedem Fall» nur den Personen oder Behörden zugänglich gemacht werden, die mit der Festsetzung, Erhebung, Vollstreckung oder Strafverfolgung oder der Entscheidung über Rechtsmittel «hinsichtlich der Steuern dieser Vertragspartei oder mit der Aufsicht darüber befasst sind. Nur die genannten Personen oder Behörden dürfen die Informationen verwenden, und zwar nur für diese Zwecke». Ausnahmsweise können die Informationen für andere Zwecke verwendet werden, «sofern diese Informationen nach dem Recht der erteilenden Vertragspartei für diese anderen Zwecke verwendet werden dürfen und die zuständige Behörde dieser Vertragspartei diese Verwendung gestattet» (Art. 22 Abs. 4 des Amtshilfeübereinkommens).

Die Frage, ob die in einer Veranlagungsverfügung verwerteten AIA-Informationen im Sinne von Art. 22 Abs. 4 des Amtshilfeübereinkommens ausnahmsweise für andere Zwecke verwendet werden, mithin zum Inhalt einer Steuerauskunft gehören dürfen, kann nicht von den kantonalen Steuerbehörden beurteilt bzw. beantwortet werden. Das Einholen der Zustimmung des ausländischen Partnerstaates ist Sache der Bundesbehörden. Art. 23 Abs. 2 Bst. b AIA-Gesetz sieht deshalb vor, dass das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) «im Einzelfall» zur Einholung amtlicher Auskünfte «bei den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden» ermächtigen kann. Zwar kann derzeit niemand sagen, wie häufig dereinst AIA-Daten Eingang in Veranlagungsverfügungen finden und ihrerseits Gegenstand eines Auskunftsgesuchs bilden werden. Angesichts der Vielzahl von heute schon erteilten Steuerauskünften würde es indessen nicht erstaunen, wenn sich diese Regelung für das EFD zum echten Problem entwickeln und sich als absolut unpraktikabel erweisen würde.

Zu prüfen ist deshalb, inwieweit die Problematik durch spezielle Regelungen in den anwendbaren Abkommen entschärft werden kann. Gemäss Art. 23 Abs. 2 Bst. c AIA-Gesetz besteht keine Geheimhaltungspflicht, «soweit das anwendbare Abkommen es zulässt und im schweizerischen Recht eine gesetzliche Grundlage dafür besteht». In diesem Fall könnten die kantonalen

Steuerbehörden ihren durch das schweizerische Recht auferlegten Auskunftspflichten weiterhin uneingeschränkt nachkommen. Gelingt es hingegen nicht, praktikable Regelungen in die anwendbaren Abkommen aufzunehmen, muss mit aller Deutlichkeit festgehalten werden, dass die kantonalen Steuerbehörden aufgrund der völkerrechtlichen Einschränkungen die ihnen vom schweizerischen Gesetzgeber auferlegten Aufgaben nicht mehr vollständig erfüllen können.

Nicht zuletzt mit Blick auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) wäre es höchst bedenklich, wenn aufgrund völkerrechtlicher Geheimhaltungspflichten beispielsweise ungerechtfertigt individuelle Krankenkassen-Prämienverbilligungen oder Stipendien gewährt werden müssten und auf diese Weise Personen mit nicht ordnungsgemäss deklarierten Auslandkonten zulasten der steuererhlichen Bevölkerung geradezu privilegiert würden. Weiter würde sich in der Praxis der Vollzug zahlreicher Bundesgesetze für die Kantone deutlich schwieriger gestalten und massiv verteuern, wenn nicht gar verunmöglichen. Aus diesen Gründen wird vehement die Lösung der Verwertbarkeitsproblematik gefordert.

Zu 5: Möglichkeit von präzisierenden Rückfragen zu den vom Ausland spontan gelieferten Informationen

Die vom Ausland im Rahmen des automatischen Informationsaustausches gelieferten Informationen können für die Anwendung und Durchsetzung des schweizerischen Rechts verwendet werden (Art. 18 Abs. 1 AIA-Gesetz). Das ist richtig und konsequent. Zum Konzept des internationalen Informationsaustausches gehört indessen auch, dass Rückfragen an den ausländischen Partnerstaat möglich sind, wenn sich nach Überprüfung der von ihm gelieferten AIA-Daten entsprechender Abklärungsbedarf ergibt. Dazu ist im Amtshilfeübereinkommen das Instrument des Amtshilfesuchts vorgesehen. Bestünde diese Möglichkeit nicht, bliebe der automatische Informationsaustausch auf halbem Weg stehen.

Genau dies geschieht jedoch mit der geltenden Regelung für schweizerische Amtshilfeersuchen. Gemäss Art. 22 Abs. 6 des Steueramtshilfegesetzes (StAhiG) dürfen Amtshilfeersuchen zu Bankinformationen nur gestellt werden, «soweit diese Informationen nach schweizerischem Recht beschafft werden könnten». Dies ist nur beim Verdacht auf Steuerbetrug oder auf schwere Steuerwiderhandlungen i. S. von Art. 190 Abs. 2 DBG möglich, wofür selten genügend Anhaltspunkte vorliegen.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Amtshilfeverordnung und nachher zum StAhiG haben die Kantone wie auch die FDK schon mehrfach die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung gefordert. Mit der Einführung des automatischen Informationsaustausches ist die Einschränkung von Art. 22 Abs. 6 StAhiG noch verfehlter als sie dies schon bisher gewesen ist. Im vorliegenden Zusammenhang geht es gerade nicht um das schweizerische Bankgeheimnis, sondern einzig und allein um die Verifizierung von Informationen, die von einem Vertragsstaat bzw. ausländischen Finanzinstitut ohne Zutun der Schweiz bereits geliefert wurden.

Die Forderung auf Streichung von Art. 22 Abs. 6 StAhiG wird daher aufrechterhalten und erneuert.

Zu 6: Neuer Art. 5 Abs. 2 AIA-Gesetz

Art. 5 AIA-Gesetz sieht in Form einer «Kann»-Bestimmung spezielle Vereinbarungen zum Datenschutz vor, wenn dies im anwendbaren Abkommen vorgesehen ist. Fehlen entsprechende Bestimmungen, so muss der Bundesrat gestützt auf Art. 6 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) von sich aus bei einer grenzüberschreitenden Datenbekanntgabe dafür sorgen, dass durch hinreichende Garantien (beispielsweise durch Vertrag) ein angemessener Datenschutz, welcher der schweizerischen Gesetzgebung entspricht, gewährleistet ist. Das eidgenössische Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) verlangt, dass Personendaten nur in Staaten übermittelt werden, welche über eine Gesetzgebung mit angemessenem Datenschutzniveau verfügen. Ist dies nicht der Fall, ist eine Datenbekanntgabe nur unter Beachtung der in Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) genannten alternativen Bedingungen erlaubt.

Zusammenfassung / Würdigung:

Die Einbindung der schweizerischen Steuerbehörden in die internationale Bekämpfung der Steuerhinterziehung und damit die Teilnahme der Schweiz am internationalen automatischen Informationsaustausch ist grundsätzlich zu begrüssen.

Von grosser praktischer und finanzieller Bedeutung ist, dass die Weiterleitung der AIA-Daten an die kantonalen Steuerbehörden, unabhängig von der international verwendeten Steueridentifikationsnummer, auf Basis der in die kantonalen EDV-Systeme bereits implementierten AHV-Nummer (AHVN13), in einem von den kantonalen EDV-Systemen verwendeten Dateiformat zusammen mit den in Schweizer Franken umgerechneten Beträgen, geschieht.

Weiter ist sicherzustellen, dass die kantonalen Steuerbehörden ihrer innerstaatlichen Pflicht zur Steuerauskunft an die gesetzlich bezeichneten Schweizer Behörden weiterhin nachkommen können, wenn Daten aus dem internationalen Informationsaustausch in die Veranlagungsverfügungen Eingang gefunden haben.

Ebenfalls sicherzustellen ist die Möglichkeit von präzisierenden Rückfragen zu den vom Ausland spontan gelieferten Informationen (Anpassung von Art. 22 Abs. 6 StAhiG).

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Seite 8/8

Zug, 31. März 2015

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler
Landammann

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie an:

- vernehmlassungen@sif.admin.ch (Word und PDF)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Finanzdirektion
- Kantonale Steuerverwaltung