

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. April 2015

353. Automatischer Informationsaustausch in Steuersachen (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 14. Januar 2015 unterbreitete das Eidgenössische Finanzdepartement den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA) und den Entwurf eines Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz) zur Vernehmlassung. Gleichzeitig hat der Bundesrat eine weitere Vernehmlassung zum Übereinkommen des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen) und zu einer Änderung des Steueramtshilfegesetzes (StAhiG) eröffnet. Die Ratifikation des Amtshilfeübereinkommens ist eine Voraussetzung für die Einführung des automatischen Informationsaustausches (AIA). Die Stellungnahme dazu erfolgt in einem gesonderten Beschluss (RRB Nr. 352/2015).

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 automatisch Informationen über Finanzkonten austauschen, die eine in einem bestimmten Staat steuerpflichtige Person bei einem Finanzinstitut in einem anderen Staat hält. Bisher haben sich fast 100 Staaten zur Einführung dieses Standards bekannt.

Das MCAA, das die Schweiz am 19. November 2014 unterzeichnet hat, ist eine internationale Vereinbarung, die auf dem Amtshilfeübereinkommen beruht und mit welcher der in Art. 6 des Amtshilfeübereinkommens vorgesehene AIA umgesetzt wird. In der Beilage zum MCAA wird detailliert festgelegt, wer (insbesondere Banken) welche Informationen über welche Konten zu sammeln und zu melden hat (gemeinsamer Meldestandard oder Common Reporting Standard). Der gemeinsame Meldestandard orientiert sich an den Vorgaben zum automatischen Informationsaustausch, den die USA gestützt auf den Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) mit verschiedenen Staaten vereinbart haben.

Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage bildet 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.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, Bundesgasse 3, 3003 Bern (Zustellung auch als PDF- und Word-Dokument an vernehmlassungen@sif.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 14. Januar 2015, mit dem Sie uns den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA) und den Entwurf eines Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz) zur Vernehmlassung unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Der automatische Informationsaustausch (AIA) ist ein bedeutendes Element der internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen und gehört heute zum globalen Standard der internationalen Amtshilfe. Wir stimmen der Vorlage deshalb grundsätzlich zu.

Aufgrund der Bedeutung des Banken- und Vermögensverwaltungsgeschäfts in der Schweiz ist davon auszugehen, dass die Schweiz wesentlich mehr Informationen ins Ausland übermitteln als sie vom Ausland erhalten wird. Dennoch ist zu erwarten, dass auch die Schweiz eine bedeutende Anzahl von Meldungen über ausländische Finanzkonten hier ansässiger Steuerpflichtiger erhalten wird. Für die Schweiz ist es deshalb wichtig, dass die vom Ausland gelieferten zahlreichen Daten sowohl in rechtlicher wie in tatsächlicher Hinsicht verwertbar sind. Wir begrüssen deshalb ausdrücklich, dass die automatisch aus dem Ausland erhaltenen Informationen für die Anwendung und Durchsetzung des schweizerischen Steuerrechts verwendet werden dürfen (Art. 18 Abs. 1 AIA-Gesetz).

Die tatsächliche Verwertbarkeit der zahlreichen Meldungen 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 gehört deshalb neben dem Namen, der Anschrift, dem Geburtsdatum und dem Geburtsort jeder meldepflichtigen Person auch deren Steueridentifikationsnummer. Bei inländischen natürlichen Personen soll gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. f AIA-Gesetz der Bundesrat die Steueridentifikationsnummer festlegen. Als Steueridentifikationsnummer kommt aus finanziellen und praktischen Gründen einzig die AHV-Nummer (AHVN13) infrage. Dies ist im AIA-Gesetz ausdrücklich festzuhalten. Die AHV-Nummer wird bereits heute von den kantonalen Steuerbehörden als gemeinsamer Schlüssel für die Registerführung und die Zuordnung von Meldungen im interkantonalen Verhältnis verwendet. Müsste für die Umsetzung des automatischen Informationsaustausches eine von der AHVN13 abweichende Steueridentifikationsnummer eingeführt werden, würde dies enorme Personal- und Infrastruktur-Mehrkosten verursachen. Gemäss einer im Rahmen der Finanzdirektorenkonferenz vorgenommenen Schätzung betragen die jährlichen Personalkosten bei den Kantonen rund 50 Mio. Franken. Zusätzlich wären Einführungskosten von mehreren Millionen Franken zu gewärtigen. Eine von der AHVN13 abweichende Steueridentifikationsnummer wäre mit dem Gebot der ökonomischen Verwaltungsführung nicht vereinbar. Die Einführung von sektoriellen Personenidentifikationsnummern würde auch die Umsetzung von E-Government erschweren und widerspricht dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zum Registerharmonisierungsgesetz (SR 431.02) und der in diesem Gesetz getroffenen Regelung, die ebenfalls die Verwendung der AHVN13 vorsieht. Dass Überlegungen des Datenschutzes gegen die Verwendung der AHVN13 als Steueridentifikationsnummer sprechen können, führt zu keiner anderen Beurteilung. Es geht hier um eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an einer effizienten und möglichst kostengünstigen Einführung des AIA und den privaten Interessen von Steuerpflichtigen, die bei ausländischen Banken Finanzkonten unterhalten und sich daran stören könnten, dass sie ihren Banken für die Durchführung des AIA ihre AHVN13 mitteilen müssen. Da aber zu diesen ausländischen Banken aufgrund der ihnen anvertrauten Gelder bereits ein Vertrauensverhältnis besteht, sind diese privaten Interessen an der Geheimhaltung der AHVN13 gegenüber den ausländischen Banken von geringer Bedeutung im Vergleich zum öffentlichen Interesse an einer effizienten und kostengünstigen Umsetzung des AIA durch Übernahme der AHVN13 als Steueridentifikationsnummer. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die heute bereits in vielen Bereichen (auch ausserhalb

des Sozialversicherungsrechts) genutzte AHVN13 nicht auch für den AIA als Steueridentifikationsnummer genutzt werden soll. Falls der Bund der Forderung der Kantone auf Verwendung der AHVN13 nicht folgen möchte, hat er die Kantone für die dadurch verursachten Mehrkosten vollumfänglich zu entschädigen.

Für eine effiziente automatisierte Zuweisung der ausländischen Meldungen an die einzelnen Steuersubjekte ist ferner notwendig, dass die in Fremdwährung gemeldeten AIA-Daten bereits auf Stufe Bund vor ihrer Weiterleitung an die kantonalen Steuerbehörden zusätzlich auch 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.

Abschnitt 5 Ziff. 1 MCAA verweist hinsichtlich der Geheimhaltungspflichten der Vertragsstaaten auf Art. 22 des Amtshilfeübereinkommens (vgl. erläuternder Bericht, Seite 19). Art. 22 Abs. 2 des Amtshilfeübereinkommens hält im Sinne des Spezialitätsprinzips 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. Es fragt sich, ob nur die erhaltenen Informationen selber oder auch die – unter anderem aufgrund der erhaltenen Informationen – festgelegten Steuerfaktoren nicht für andere Zwecke als für die Erhebung der vom Übereinkommen erfassten Steuern verwendet werden dürfen. Diese Frage ist von Bedeutung, da die kantonalen Steuerbehörden zu einer Vielzahl von Steuerauskünften an andere Verwaltungsbehörden und Gerichte verpflichtet sind, etwa an die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte zur Bemessung der Geldstrafen, an die Organe der Sozialversicherungen oder an die Betreibungs- und Konkursämter. Es stellt sich deshalb die Frage, ob diese Steuerauskünfte weiterhin erteilt werden dürfen, wenn automatisch ausgetauschte Informationen in eine Veranlagungsverfügung Eingang gefunden haben. Wäre dies nicht der Fall, so könnten die kantonalen Steuerbehörden ihren durch das schweizerische Recht auferlegten Auskunftspflichten nicht mehr nachkommen. Diese Frage muss deshalb vor Genehmigung des MCAA geklärt werden. Aus Gründen der Gleichbehandlung und der Praktikabilität muss die Geheimhaltungspflicht auf die erhaltenen Informationen selber beschränkt werden.

Gemäss Art. 22 Abs. 6 des Steueramtshilfegesetzes (StAhiG; SR 672.5) dürfen Amtshilfeersuchen zu Bankinformationen ans Ausland nur gestellt werden, soweit die Informationen nach schweizerischem Recht beschafft werden könnten (d.h. nur in Fällen von Steuerbetrug oder schwerer Steuerwiderhandlung). Mit der Einführung des automatischen Informationsaustausches werden Bankinformationen zu sämtlichen ausländischen Bankkonten von hier ansässigen Steuerpflichtigen in die Schweiz übermittelt. Die Qualität der aus dem Ausland erhaltenen Informationen ist aber ungewiss und macht möglicherweise weitere Abklärungen im Ausland erforderlich. Schweizerische Steuerbehörden sollen mittels Amtshilfeersuchen um klärende und zusätzliche Informationen zu bereits erhaltenen Bankdaten ersuchen können. Es ist daher zu prüfen, ob Art. 22 Abs. 6 StAhiG nicht aufzuheben ist.

Zusammenfassend stimmen wir dem Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA) und dem Entwurf eines Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz) grundsätzlich zu. Wir verlangen jedoch, dass die AHVN13 als Steueridentifikationsnummer für den automatischen Informationsaustausch bestimmt wird. Weiter ist die Streichung von Art. 22 Abs. 6 StAhiG zu prüfen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi