

AUTOMATISCHER INFORMATIONSAUSTAUSCH

Dieses Factsheet klärt die grundlegende Idee des «automatischen Informationsaustausches» (in der Folge auch abgekürzt AIAT), stellt rechtliche Grundlagen und empirische Beispiele vor, darunter prominent die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie. Abschliessend werden einige Vorurteile gegen den AIAT diskutiert und ein Ausblick gegeben.

Ein Factsheet von Alliance Sud und der Erklärung von Bern

alliance*sud*

Arbeitsgemeinschaft
Swissaid · Fastenopfer · Brot für alle
Helvetas · Caritas · Heks

 **EvB**
Erklärung von Bern
Dichiarazione di Berne
Déclaration de Berne

1. TECHNISCHER ÜBERBLICK AUTOMATISCHER INFORMATIONSAUSTAUSCH

1.1 INFORMATIONSGEGENSTAND = UM WELCHE INFORMATIONEN GEHT ES?

Prinzipiell kann sich der automatische Informationsaustausch in Steuerfragen über zwei verschiedene Arten von Informationen erstrecken: 1) wirtschaftliche Eigentümer und 2) Höhe von Einkünften/Zahlungen.

Wirtschaftliches Eigentum ist dabei definiert als die natürliche Person, die letztgültige Kontrolle über Rechtskonstrukte (etwa Bankkonten, aber auch Briefkastenfirmen) hat und ist abgrenzbar vom rein rechtlichen Eigentum, das zum Beispiel Strohmänner oder andere Unternehmen anstelle des echten Eigentümers gestattet.

Im ersten Fall beinhalten die Informationen Daten zur Identität (inklusive Wohnort, Geburtsdatum usw.) der wirtschaftlichen Eigentümer von Rechtspersonen oder -konstrukten wie Bankkonten, privaten Kapitalgesellschaften (nichtbörsenkotierte Kapitalgesellschaften), Personengesellschaften, Trusts, Stiftungen usw. Dabei wird die Höhe des Einkommens oder der Zahlungseingänge nicht übermittelt. Dieser Informationsaustausch dient vor allem der Entdeckung bislang nicht gemeldeter Teilhaberschaften, Konten und Trusts von Steuerpflichtigen und nicht der Frage, ob diese Rechtspersonen alle ihre Einkünfte oder Umsätze richtig und vollumfänglich im Heimatstaat der Steuerbehörde gemeldet haben.

Ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis hat Ende Januar 2010 die OECD aufgefordert, genau ein solches System zu entwickeln, nicht zuletzt weil dies ein erster Schritt in Richtung eines umfassenden AIAT wäre.¹ Ein solches System würde ausserdem den bislang existierenden OECD-«Standard» des Informationsaustauschs, nämlich Austausch «auf Anfrage», zu mehr Wirksamkeit verhelfen, denn er würde die nötigen Vorinformationen liefern, damit Anfragen tatsächlich begründet gestellt werden können.

Im zweiten Fall umfassen die ausgetauschten Informationen vor allem die Höhe von Zahlungen und Einkommen vorher genau festgelegter Einkommenskategorien oder anderer Finanzdaten (etwa Kontostände zu einem Stichtag). Dabei kann es sein, dass nicht alle wesentlichen Einkommenskategorien erfasst werden und es deswegen zu einer Ausweichreaktion der Steuerpflichtigen hin zu Einkommensarten kommt, die nicht

abgedeckt sind. Ein Beispiel für diese Art des automatischen Informationsaustauschs ist die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie.

1.2 INFORMATIONSWEG = WAS BEDEUTET AUSTAUSCH?

Der AIAT umfasst zwei unterscheidbare Prozesse. An erster Stelle steht immer eine Mitteilung oder Benachrichtigung (Notifikation). So benachrichtigt eine Bank im Land A die Steuerbehörde im gleichen Land über jene Konteninhaber, die in den Ländern B und C wohnhaft sind. Die Steuerbehörde des Landes A sortiert dann die übermittelten Informationen aller Banken des Landes A nach den Wohnsitzländern der Konteninhaber und bündelt die Mitteilungen nach Ländern. Das Informationspaket wird verschlüsselt und ist nun austauschbereit.

In einem zweiten Schritt werden die Informationen im Paket und verschlüsselt an die Steuerbehörden der einzelnen Wohnsitzländer der Steuerpflichtigen versendet. Gleichzeitig erhält Land A von den Ländern B und C ähnliche Informationspakete über Konten von im Land A Steuerpflichtigen. Das ist der eigentliche Informationsaustausch. Die empfangende Steuerbehörde entpackt die Informationen und reicht diese (in einem föderalen Steuersystem) an die zuständigen Steuerbehörden der einzelnen Kantone, Departements oder Bundesländer weiter.

Bei der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie findet der Informationsaustausch zum Beispiel über ein verschlüsseltes E-Mail-System einmal jährlich statt, spätestens sechs Monate nach Ende des Steuerjahres. Das System wird von der EU-Kommission bereitgestellt und betreut. Die EU-Kommission hat auf diese Daten keinen Zugriff, und die Informationen werden dort nicht und nirgendwo zentral gespeichert. Es kommt zu keiner Super-Datenbank, sondern der Informationsaustausch erfolgt streng genommen in bilateralen Paketen.

1.3 INFORMATIONSAUSWERTUNG = WAS GESCHIEHT MIT DEN INFORMATIONEN?

Der automatische Informationsaustausch ersetzt Informationsaustausch auf Anfrage nicht, sondern ergänzt

¹ Alliance Sud, Erklärung von Bern et al.,
A Civil Society Agenda for the OECD,

For the CFA-DAC and Global Forum on
Development meetings, January 2010

ihn. Ohne zusätzliche Vereinbarungen zum Austausch von Dokumenten und Unterlagen «auf Anfrage» könnte die Wirkung des AIAT begrenzt bleiben.

Angenommen die automatische Informationsübermittlung von Land B ergab, dass ein Steuerpflichtiger des Landes A Zinseinkünfte in erheblichem Masse in seiner Steuererklärung verschwiegen hat. Infolgedessen wird die Steuerbehörde dem Steuerpflichtigen entsprechende Sanktionen auferlegen (Nachzahlungen, Bussgelder usw.), mit oder ohne strafrechtliche Konsequenzen. Wenn nun der Steuerpflichtige Rekurs einlegt, wird mithilfe der durch den automatischen Austausch

erhaltenen Daten eine Anfrage auf Herausgabe der Beweismittel gestellt. Das kann über die Amtshilfe oder die Rechtshilfe geschehen. Wenn keine Abkommen oder Gesetze zur Herausgabe von Dokumenten auf Anfrage bestehen, könnte es sein, dass die Gerichte die automatisch übermittelten Informationen nicht als Beweis akzeptieren. Sollen die automatisch getauschten Informationen also vor Gericht Bestand haben und verwertbar sein, muss es Möglichkeiten geben, Dokumente anzufordern. Das Steueramtshilfegesetz ist also ein sinnvoller Schritt, der aber mit dem automatischen Informationsaustausch ergänzt werden sollte.

2. RECHTLICHE GRUNDLAGE UND PRAXIS DES AIAT

2.1 RECHTLICHE GRUNDLAGEN DES AUTOMATISCHEN INFORMATIONSAUSTAUSCHS

Der AIAT wird in der internationalen Diskussion verschiedentlich propagiert:²

- a) OECD/Europarat Konvention (1988) zur gegenseitigen Unterstützung in Steuerfragen. Diese Konvention mit gegenwärtig 34 Unterzeichnern trat 1995 in Kraft und ermöglicht den AIAT in multilateralem Rahmen. Sie wurde 2010 grundsätzlich überarbeitet und auch für Entwicklungsländer geöffnet. Am G-20-Gipfel in Cannes im November 2011 wurde sie von den G-20-Ländern offiziell unterzeichnet.³
- b) Sowohl das Muster-Doppelbesteuerungsabkommen der Uno als auch dasjenige der OECD erwähnen im Artikel 26 über den Informationsaustausch explizit auch den AIAT, neben dem Informationsaustausch auf Anfrage und dem spontanen Austausch von Informationen.
- c) Die OECD hebt in ihrem bereits im Jahr 2000 erschienen Bericht über den Zugang zu Bankinformationen die Bedeutung des automatischen Informationsaustauschs hervor und schreibt, dass die automatische

Informationsübermittlung von Banken für Steuerbehörden sehr nützlich sein kann.⁴

- d) Die OECD hat in ihrem Handbuch über die Implementierung des Informationsaustauschs in Steuerfragen ein Modul dem AIAT gewidmet und analysiert dort die praktischen Aspekte des AIAT.⁵
- e) Die sogenannte Stiglitz-Kommission der Vereinten Nationen über die Reform des internationalen Finanzsystems empfiehlt den automatischen Informationsaustausch, u.a. für die Erreichung der Millenniumsziele der Vereinten Nationen.⁶

2.2 DER AUTOMATISCHE INFORMATIONSAUSTAUSCH IN DER PRAXIS

Der automatische Informationsaustausch ist sehr viel verbreiteter als oftmals angenommen. Neben der europäischen Zinsrichtlinie tauschen weitere Länder auf der Basis von bilateralen oder multilateralen Abkommen Steuerinformationen automatisch aus. Vier Beispiele:

- a) Bilaterale DBAs: Im bereits erwähnten Bericht der OECD aus dem Jahr 2000 wird erwähnt, dass schon

² Ausführlicher siehe: Tax Justice Network, Automatic Exchange of Information and The United Nations Tax Committee, 2009.

³ Council of Europe/OECD, Convention

on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, 2011.

⁴ OECD, Improving Access to Bank Information for Tax Purposes, 2010.

⁵ www.oecd.org/tax/eoi/toolkit

⁶ UN, Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, 2009, S. 84.

damals elf Staaten der OECD automatisch Informationen an Vertragspartner übermitteln.

- b) Nordische Staaten: Seit 1991 besteht eine multilaterale Konvention zur Amtshilfe in Steuerfragen zwischen Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden, die den automatischen Austausch von Informationen über Dividenden, Zinsen, Immobilienneigentum, Lizenzgebühren, Löhne und Gehälter, Honorare, Pensionen und Versicherungen beinhaltet.
- c) Mexiko und Kanada, Mexiko und die USA: Mexiko tauscht mit den USA Informationen über Zinszahlungen von Unternehmen, Dividenden und Royalties. In einem Brief an seinen US-Kollegen Geithner wünschte der mexikanische Finanzminister Carstens 2009 die Ausweitung auf Zinserträge von Privatpersonen. Er bezeichnet diese Variante des AIAT als «wirkungsmächtiges Instrument, um Steuerhinterziehung, Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung, Drogenhandel und organisiertes Verbrechen zu entdecken, einzudämmen und zu bekämpfen».
- d) Die USA führen mit dem Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) den automatischen Informationsaustausch unilateral ein. Auch Schweizer Banken werden ab 2013 in bestimmten Fällen dem US-Steueramt Informationen liefern müssen, andernfalls werden sie mit einer prohibitiven Strafsteuer auf Geschäfte in den USA belegt. Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien und die Niederlande verhandeln mit den USA über ein multilaterales System des Informationsaustauschs, das den dortigen Banken eine erleichterte FATCA-Umsetzung bringen wird.

setzung zwar gelang. Ihr Ertrag wurde aber durch Umgehung gemindert, sowohl weg von Kapitalerträgen in der Form von Zinsen als auch geografisch weg von den Ländern, die an der Zinsrichtlinie teilnehmen. Neue Forschung zeigt, dass die Bewegung hin zu Investitionen, bei denen nicht abgedeckte Kapitalgewinne statt Zinsen anfallen, wichtiger ist als die geografische Verlagerung.⁸

Der aktuelle Vorschlag der Überarbeitung der EU-Zinsrichtlinie sieht eine Einbeziehung von Rechtspersonen und -konstrukten in den AIAT vor.⁹ Dies geschieht durch die Benachrichtigung über die Höhe aller Zahlungen an EU-Bürger einer ganzen Reihe von Zahlstellen (nicht nur Banken). Zu den Zahlstellen zählen unter bestimmten Bedingungen zum Beispiel auch Fonds, Trusts, Stiftungen und private Aktiengesellschaften.

2.3 EU-ZINSBESTEUERUNGSRICHTLINIE

Die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie (in der Folge kurz Zinsrichtlinie), die den automatischen Informationsaustausch auf Zinserträgen vorsieht, trat am 1. Juli 2005 in Kraft. Zur Zinsrichtlinie gehören Verträge mit 15 Drittstaaten, von denen sieben den automatischen Informationsaustausch ebenfalls implementieren (Anguilla, Aruba, Britische Jungferninseln, Guernsey, Isle of Man, Kaiman-Inseln, Montserrat). Somit geht der geografische Wirkungsraum der Zinsrichtlinie über die europäische Union hinaus. Technisch funktioniert der AIAT abgesehen von kleinen Schönheitsfehlern problemlos.⁷

Ausgelöst durch die Finanzkrise wurde die Zinsrichtlinie von der EU-Kommission Ende 2008 überprüft. Die Ergebnisse zeigen, dass die technische Um-

⁷ European Commission, Commission Staff Working Document – Presenting an Evaluation for the Second Review of the Effects of the Council Directive 2003/48/EC, Brussels, 2012.

⁸ Thomas Rixen, Peter Schwarz, How effective is the European Union's Savings Tax Directive? Evidence from four EU Member States, erscheint 2012 im Journal of Common Market Studies.

⁹ Council of the European Union, Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments.

3. VORURTEILE UND OFFENE FRAGEN

3.1 DATENSCHUTZFRAGEN UND MENSCHENRECHTE

Grundsätzlich besteht in den allermeisten Ländern ein Steuergeheimnis. Somit besteht zunächst kein Grund anzunehmen, dass Daten nicht vertraulich behandelt und öffentlich gemacht werden. Auch in bilateralen Verträgen stellt sich das grundsätzliche Problem der Vertraulichkeit der Informationen und des Datenschutzes. Deshalb gibt es bereits formulierte vertragliche Schutzmassnahmen, die für den AIAT übernommen und angepasst bzw. ausgebaut werden könnten. Im Fall des OECD-Musterabkommens zum Austausch von steuerlichen Informationen (TIEA) ist das der Artikel 8. Er schreibt vor, dass die Informationen nur mit solchen Behörden und öffentlichen Agenturen geteilt werden dürfen, die an der Steuerverwaltung oder -justiz beteiligt sind. Doppelbesteuerungsabkommen enthalten ganz ähnliche Klauseln, und solche Verträge haben viele OECD-Staaten auch heute schon mit Ländern geschlossen, die mancher Beobachter als problematisch ansehen würde.

Rechtsstaatlichkeit bzw. die Einhaltung von Menschenrechten sollte bei der Einbeziehung von Staaten in ein zukünftiges multilaterales System des automatischen Informationsaustauschs beachtet werden. Kriterien dafür könnten verschiedene sein, z.B. die Unterzeichnung diverser Menschenrechtskonventionen der Uno, oder der Ausschluss von Staaten, deren Rechtssystem die Todesstrafe auf Steuerhinterziehung nicht ausschliesst.

Zusammengefasst ist das grobschlächtige Argument, dass mit dem AIAT die Privatsphäre verloren ginge und der gläserne Bürger geschaffen würde, grober Unfug, schon allein weil die vom AIAT betroffenen Bürger jeweils im Ausland steuerpflichtig sind; aber vor allem weil die Informationen nur von Behörde zu Behörde übertragen werden. In der Schweiz wäre zudem bereits die Mehrheit der Bevölkerung, nämlich alle Lohnabhängigen, «gläsern», denn die Steuerbehörden sind mit dem Lohnausweis genauestens über deren Einkommensverhältnisse informiert. In einigen Kantonen (u.a. Bern, beide Basel, Luzern und Waadt) geschieht dies sogar automatisch: Die Lohneinkommen werden hier direkt ans Steueramt gemeldet. Und wenn eine Pensionskasse Alterskapital auszahlt oder eine Rente entrichtet, meldet sie das «automatisch» der eidgenössischen Steuerverwaltung, welche die Meldung dann an den betroffenen Kanton weiterleitet.

3.2 TECHNISCHE MACHBARKEIT BZW. «DATENFLUT NICHT ZU BEWÄLTIGEN»

Wie bereits erwähnt, gab es bereits im Jahr 2000 elf OECD-Länder, die untereinander Steuerinformationen automatisch ausgetauscht haben. Dazu kommt die EU-Zinsrichtlinie. Die technische Machbarkeit kann also kaum bezweifelt werden. Die OECD hat ihr ursprüngliches elektronisches Format im Jahr 2005 auf die moderne XML-Web-Plattform umgestellt, und die Zinsrichtlinie sieht für alle EU-Mitgliedsstaaten vor, nur noch eine Abänderung dieses XML-Formats zu verwenden.

Gleichzeitig ist klar, dass es noch heute OECD-Staaten gibt, die ihren automatischen Informationsaustausch auch über einfache Excel-Tabellen durchführen. Diese Daten werden dann meist per CD-ROM versendet. Es ist kaum einsichtig, wie CD-ROMs mit Excel-Tabellen oder XML-Dateien Steueradministrationen vor eine nicht zu bewältigende Datenflut stellen können. Auch die Entwicklungsländer wären hier nicht überfordert. Die meisten von ihnen betreiben an Flughäfen ein Passkontrollsystem, das in Echtzeit alle Reisepässe mit sensiblen Interpol-Fahndungslisten abgleicht. Das zeigt, dass der Wille genügt, einen Weg für technische Probleme zu finden.

Einer der grössten Effekte des AIAT ist zudem bereits die Abschreckung. Studien des US-Amerikanischen Inland Revenue Service zeigen, dass die Befolgung von Steuergesetzen um über 40 Prozent steigt, wenn eine minimale automatische Meldekomponente existiert.¹⁰

¹⁰ Tax Gap for the Year 2006, January 2012, S. 3.

4. SCHLUSS UND AUSBLICK

Der grösste Druck in Richtung automatischer Informationsaustausch könnte in Zukunft von bisher eher unerwarteter Seite kommen: Wenn sich Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien und die Niederlande mit den USA über ein multilaterales System des Informationsaustauschs zur FATCA-Umsetzung einigen, entsteht im Kern der OECD-Länder ein AIAT-System. Dass die in der OECD bereits geführten Diskussionen über einen weitergehenden Standard für den Informationsaustausch damit eine neue Dynamik erhalten, versteht sich von selbst.

Auch ausserhalb der OECD ist vieles in Bewegung geraten. Hier ist es vor allem Indien, das als treibende Kraft innerhalb der G-20 den Druck auf Steueroasen für Transparenz und Informationsaustausch verstärkt hat. In einem Positionspapier des indischen Finanzministeriums vom Mai 2012 zu «Black Money» heisst es: «India is committed to working with other countries to evolve global consensus on this issue in order to achieve complete transparency even with respect to past banking information. (...) India believes that automatic exchange of information is essential for promoting voluntary compliance and achieving transparency.»¹¹ In der Schlusserklärung des G-20 Gipfels von Los Cabos am 18./19. Juni 2012 verpflichteten sich die Staatschefs mit gutem Beispiel («lead by example») bei der Umsetzung des automatischen Informationsaustausch voranzugehen.

IMPRESSUM // Autoren: Dieses Factsheet beruht auf dem Text eines Vortrags, den Markus Meinzer vom International Secretariat des Tax Justice Network an einer Veranstaltung für ParlamentarierInnen am 9. März 2010 in Bern gehalten hat. Überarbeitung und Aktualisierung: Andreas Missbach, Erklärung von Bern. **Herausgebende:** Alliance Sud und Erklärung von Bern **Gestaltung:** Clerici Partner Design, Zürich

¹¹ Ministry of Finance, Department of Revenue, Central Board of Direct Taxes, Black Money, White Paper, May 2012.