

Automatischer Informationsaustausch

Markus Meinzer, International Secretariat Tax Justice Network

Vortrag Bern/Zürich 9. März 2010

Ein praktische sprachliche Anmerkung vorneweg: Ich möchte das Wortungetüm „Automatischer Informationsaustausch“ nicht hundertmal sagen. Darum möchte ich es mit AIAT abkürzen und dieses Kürzel im Rest des Vortrags verwenden. AIAT!

Drei Hauptpunkte möchte ich im Folgenden machen. Erstens, der AIAT ist mit dem Schutz der Privatsphäre vereinbar. Zweitens, der Austausch auf Anfrage und der automatische Informationsaustausch schließen sich nicht aus. Drittens, die Schweiz hat jetzt die Gelegenheit dafür zu sorgen, dass Trusts und anonyme Gesellschaften nicht länger beim AIAT übersehen werden.

Mein Vortrag gliedert sich in vier Teile. Im ersten Teil möchte ich die grundlegende Idee des AIAT abstrahierend erklären. Im zweiten Teil möchte ich empirische Beispiele vorstellen, darunter prominent die EU-Zinsrichtlinie. Der dritte Teil geht auf einige offene Fragen bzw. Vorurteile über den AIAT ein, und ich schliesse mit einem Ausblick im vierten Teil.

1 Technischer Überblick AIAT

1.1. Informationsgegenstand

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

Wirtschaftliches Eigentum ist dabei definiert als letztgültige Kontrolle über Rechtskonstrukte und – personen und ist abgrenzbar vom rein rechtlichen Eigentum, das zum Beispiel Strohmänner anstatt des echten Eigentümers gestattet.

Die Informationen im ersten Fall (a) beinhalten Daten über die Identität (inklusive Wohnort, Geburtsdatum, usf.) der wirtschaftlichen Eigentümer von Rechtspersonen oder –konstrukten, wie etwa Bankkonten, private Kapitalgesellschaften (nicht: an der Börse gehandelte Kapitalgesellschaften), Personengesellschaften, Trusts, Stiftungen usf. 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 die OECD aufgefordert, genau ein solches System zu entwickeln, nicht zuletzt weil es ein erster Schritt in Richtung eines umfassenden AIAT wäre (CSO 2010). Ein solches System würde außerdem den bislang existierenden OECD-„Standard“ des Informationsaustauschs, nämlich Austausch „auf Anfrage“, zur 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. Dabei kann es sein, dass nicht alle wesentlichen Einkommenskategorien erfasst werden, bzw. dass es zu einer Ausweichreaktion der

Steuerpflichtigen kommt hin zu Einkommensarten, die nicht abgedeckt sind. Ein Beispiel bei der EU-Zinsrichtlinie ist die Bewegung hin zu Dividendenausschüttungen von privaten Kapitalgesellschaften an Stelle des bisherigen namentlich geführten Bankkontos.

1.2. Informationsweg

Der AIAT bündelt zwei unterscheidbare Prozesse. An erster Stelle steht immer eine Mitteilung oder Benachrichtigung (Notifikation). So benachrichtigt beispielsweise 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 den Ländern B und C. Das Informationspaket wird verschlüsselt und ist nun „austausch“bereit.

Erst jetzt, in einem zweiten Schritt, werden die Informationen im Paket und verschlüsselt an die Steuerbehörden der einzelnen Wohnsitzländer der Steuerpflichtigen versendet. Gleichzeitig erhält Land A auch von den Ländern B und C ähnliche Informationspakete über Konten von in Land A Steuerpflichtigen. Das ist der eigentliche Informationsaustausch. Die Steuerbehörde von Land A entpackt die Informationen der Länder B und C und, in einem föderalen Steuersystem, sortiert diese nach den Wohnsitzen der Steuerpflichtigen und versendet die Pakete an die einzelnen Kantone, Departements, oder Bundesländer.

Bei der EU-Zinsrichtlinie findet der Informationsaustausch zum Beispiel über ein verschlüsseltes Email-System mindestens zweimal jährlich statt. 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.

Soweit ich weiß findet sich im Schweizer Rentensystem das erste Element des AIAT, also die Benachrichtigung oder Notifikation. In der zweiten (obligatorisch berufliche) und dritten Säule (freiwillige Eigensparnisse) der Rentenversicherung gibt es eine automatische Notifikationspflicht von Banken, Stiftungen und Versicherungen an die Steuerbehörde, wenn der vorher steuerfrei einbezahlte Betrag ausbezahlt wird.

1.3. Informationsauswertung

AIAT ersetzt Informationsaustausch auf Anfrage nicht, sondern ergänzt ihn. Das heißt, die aktuellen Bestrebungen der Schweiz, die erweiterte Amtshilfe einzuführen, gehen nicht in die falsche Richtung und sind sowieso zu begrüßen.

Der automatische Informationsaustausch kann nicht auf zusätzliche Vereinbarungen zum Austausch von Dokumenten und Unterlagen „auf Anfrage“ verzichten, ohne dass er rechtlich problematisch wird.

Angenommen die automatische Informationsübermittlung von Land B an Land A ergab, dass der Steuerpflichtige des Landes A Zinseinkünfte in erheblichem Maße in seiner Steuererklärung verschwiegen hat. Infolgedessen wird die Steuerbehörde dem Steuerpflichtigen eine entsprechende Sanktionen auferlegen (Nachzahlungen, Bußgelder, etc), mit oder ohne strafrechtliche Konsequenzen. Wenn nun der Steuerpflichtige Rechtsmittel gegen diese Sanktionen einlegt, wird mithilfe der durch den automatischen Austausch erhaltenen Daten eine Anfrage auf Herausgabe der Beweismittel an Land B gestellt. Das kann über die Amtshilfe oder die Rechtshilfe geschehen. Wenn dies nicht möglich sein sollte, also keine Abkommen oder Gesetze zur Herausgabe von Dokumenten auf Anfrage bestehen, könnte es sein dass die Gerichte im Land A den Beweiswert der automatisch übermittelten Informationen nicht akzeptieren. Sollen die automatisch getauschten Informationen also vor Gericht Bestand haben und verwertbar sein, muss es Möglichkeiten geben, Dokumente anzufordern.

Der AIAT und der Austausch auf Anfrage schließen sich also nicht aus, sondern ergänzen sich. Das sagte auch Jeffrey Owens, der Direktor des Centre for Tax Policy and Administration der OECD, am 28. Januar 2010 in Paris:

“Automatic versus on-request is a false debate. It’s not on-request OR automatic, but both. Which is best depends on the situation.”

Zu der Frage, warum der Austausch auf Anfrage nicht ausreicht, gibt es einige Papiere. Nur ganz nebenbei und ergänzend: Forschung des US-Amerikanischen Inland Revenue Service zeigt (Bloomquist 2007), dass die Befolgung von Steuergesetzen um über 40% steigt, wenn eine minimale automatische Meldekomponente existiert.

2 Präzedenzfälle

2.1. Völkerrechtliche Referenzen zu AIAT

Es gibt im internationalen Rechtsraum eine ganze Reihe von Hinweisen auf den AIAT. Ich möchte sie hier nur kurz anführen, genaueres lässt sich darüber nachlesen in einem Brief, den TJN im Dezember letzten Jahres an das UN-Expertenkomitee für Steuerfragen gesendet hat (TJN 2009).

- a) Sowohl das Muster-DBA der VN als auch der OECD erwähnen im Artikel 26 über den Informationsaustausch explizit auch den AIAT, neben dem Informationsaustausch auf Anfrage und dem spontanen IA.
- b) Die OECD hebt in ihrem im Jahr 2000 erschienen Bericht über den Zugang zu Bankinformationen (OECD 2000) die Bedeutung von AIAT hervor und schreibt, dass automatische Informationsübermittlung von Banken für Steuerbehörden sehr nützlich sein können.
- c) Die OECD hat in ihrem Handbuch über die Implementierung von Informationsaustauschklauseln von in Steuerangelegenheiten das dritte Modul dem AIAT gewidmet und analysiert dort die praktischen Aspekte des AIAT.
- d) Die sogenannte Stiglitz-Kommission der Vereinten Nationen empfiehlt in Paragraph 79 zur Mobilisierung der einheimischen Ressourcen für die Erreichung der Millenniumsziele der Vereinten Nationen die allgemeine Anerkennung des Artikels 26 des Muster-DBAs der VN, um den Informationsaustausch automatisch erfolgen zu lassen.

2.2. Beispiele von praktizierten AIAT

Es gibt hier ein grundlegendes Problem: Staaten sind nicht besonders kommunikativ über die von Ihnen gemachten Erfahrungen mit AIAT. Darum ist eine enge Auswertung beispielsweise im Sinne eines Zählens der Fälle, in denen der AIAT zu einer Steuernachzahlung geführt hat, nicht öffentlich zugänglich.

Tatsache ist jedenfalls, dass der automatische Informationsaustausch sehr viel verbreiteter ist als oftmals angenommen. Neben der europäischen Zinsrichtlinie, auf die ich gleich noch gesondert eingehen werde, gibt es Hinweise auf eine gute Anzahl weiterer Fälle, in denen der automatische Informationsaustausch bereits praktiziert wird, darunter auch einige multilaterale Vereinbarungen.

- a) bilaterale DBAs: im vorhin erwähnten Bericht der OECD aus dem Jahr 2000 (Seite 40) wird erwähnt, dass bereits elf Staaten der OECD automatisch Informationen an Vertragspartner übermitteln.
- b) Nordische Staaten: Seit 1991 besteht eine multilaterale Konvention zur Amtshilfe in Steuerfragen zwischen Dänemark, Finland, Island, Norwegen und Schweden, die den

- automatischen Austausch von Informationen über Dividenden, Zinsen, Immobilieneigentum, Lizenzgebühren, Löhne und Gehälter, Honorare, Pensionen und Versicherungen beinhaltet.
- c) Mexiko und die USA, Mexiko und Kanada: In einem Brief des mexikanischen Finanzministers Carstens an seinen US-Kollegen Geithner wird klar, dass Mexiko bereits automatischen Informationsaustausch mit den USA betreibt, ihn jedoch auch auf Zinserträge von Privatpersonen ausweiten möchte. Er bezeichnet diesen AIAT über Zinserträge als „wirkungsmächtiges Instrument um Steuerhinterziehung, Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung, Drogenhandel und organisiertes Verbrechen zu entdecken, einzudämmen und zu bekämpfen.“
- d) OECD/Europarat 1988 Konvention zur gegenseitigen (verwaltungsseitigen) Unterstützung in Steuerfragen. Diese Konvention mit zur Zeit 14 Unterzeichnern trat 1995 in Kraft und ermöglicht den AIAT in multilateralem Rahmen. Aber es ist bislang unklar, in welchem Umfang dieser tatsächlich praktiziert wird. Diese Konvention wird gerade von der OECD überarbeitet und soll grundsätzlich für Entwicklungsländer geöffnet werden. Ob allerdings der automatische Informationsaustausch obligatorisch wird, ist unklar; ebenso unklar ist der Zeitrahmen.

2.3.EU-Zinsrichtlinie

Zur Zinsrichtlinie gehören Verträge mit 15 Drittstaaten, von denen vier den automatischen Informationsaustausch implementieren (Anguilla, Aruba, Kaiman Inseln, Montserrat). Somit geht der geographische Wirkungsraum der Zinsrichtlinie über die europäische Union hinaus. Sie trat am 1. Juli 2005 in Kraft, und nach einhelliger Expertenmeinung funktioniert der AIAT zunächst einmal technisch problemlos mit kleinen Schönheitsfehlern¹.

Ausgelöst durch die Finanzkrise wurde die Zinsrichtlinie von der EU-Kommission Ende 2008 überprüft. Die Ergebnisse zeigen dass die technische Umsetzung zwar gelang. Was die wirtschaftlichen Folgen aber angeht ist eine Umgehungsreaktion erkennbar, sowohl weg von Kapitalerträgen in der Form von Zinsen als auch geographisch weg von den Ländern die an der Zinsrichtlinie teilnehmen (EU 2008: 3-5). Noch nicht veröffentlichte Forschung zeigt, dass der geographische Effekt schwächer ist als der substituierende Effekt, also die Bewegung hin zu Investitionen in Anteilskapital und weg von zinstragenden Schuldtiteln wichtiger ist (Schwarz/Rixen forthcoming).

Der gegenwärtig diskutierte Vorschlag der Überarbeitung der EU-Zinsrichtlinie vom November 2009 sieht eine Einbeziehung von Rechtspersonen und –konstrukten in den AIAT vor sofern diese nicht effektiv besteuert werden. Dies geschieht durch die Benachrichtigung über die Höhe aller Zinszahlungen einer ganzen Reihe von Zahlstellen (nicht nur Banken) an EU-Bürger. Zu den Zahlstellen zählen unter bestimmten Bedingungen zum Beispiel auch Fonds, Trusts und private Aktiengesellschaften. Im Ergebnis ist diese Regelung ähnlich dem eingangs erwähnten Vorschlag der Benachrichtigung über die wirtschaftlichen Eigentümer von Rechtspersonen und –konstrukten, nur dass eben nicht systematisch die Existenz eines solchen Konstrukts gemeldet wird, dafür aber zusätzlich die Höhe der Zinszahlungen. Die überarbeitete EU-Zinsrichtlinie wird also faktisch Zinszahlungen an vorgeschobene Unternehmen, Fonds und Trusts umfassen.

¹ Einschränkungen betreffen vor allem einen winzigen Inselstaat. Diese kleineren Umsetzungsprobleme scheinen aber eher den allgemeinen schwierigen institutionellen Bedingungen in dem Inselstaat geschuldet zu sein als vorsätzlicher Obstruktion.

3 Vorurteile bzw. offene Fragen bzgl. AIAT mit EL

3.1. Datenschutzfragen und Menschenrechte

Grundsätzlich würde in den allermeisten Ländern das Steuergeheimnis über den ausgetauschten Informationen stehen. 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 Steueradministration oder – justiz beteiligt sind.

DBAs enthalten ganz ähnliche Klauseln und solche Verträge haben viele OECD Staaten auch heute schon mit Ländern geschlossen, die mancher Beobachter als problematisch ansehen würde. Datenschutzklauseln gehören selbstverständlich in einen jeden Vertrag über AIAT.

Klar ist, dass Unfälle passieren können. Die passieren aber auch ohne AIAT. Die britische Steuerbehörde Revenue and Customs beispielsweise hat 2008 persönliche Details von 25 Millionen Steuerbürgern auf dem Postweg verloren.

Auch andere Vorfälle in jüngster Vergangenheit zeigen dass auch westliche europäische Staaten Unfälle und Datenlecks selbst bei hochsensiblen Daten haben können. Darum scheint mir Vorsicht angeraten, bevor auf andere gezeigt wird mit der Behauptung, diese Staaten könnten grundsätzlich nicht mit sensiblen Daten verantwortlich umgehen.

Wo grundsätzliche Zweifel an der innerstaatlichen rechtlichen Struktur gegeben sind, könnte auch der Beitritt zur Datenschutzkonvention des Europarates von 1981 erwogen werden (voller Titel: Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten). Diese Konvention dient dem Schutz der Privatsphäre angesichts zunehmender grenzüberschreitender Informationsflüsse, die persönliche Daten enthalten.

Rechtstaatlichkeit bzw. die Einhaltung von Menschenrechten sollte bei der Einbeziehung von Staaten in ein multilaterales AIAT-system beachtet werden. Kriterien dafür könnten verschiedene sein, z.B. die Unterzeichnung diverser Menschenrechtskonventionen der VN, oder der Ausschluss von Staaten, deren Rechtssystem die Todesstrafe auf Steuerhinterziehung nicht ausschließt. Von Vorteil scheint es in jedem Fall ein internationales Gremium zu haben, das diese schwierige Entscheidung trifft, statt dass dies ein einzelnes Land jeweils für sich leisten muss.

Wie oben erwähnt ist das grobschlächtigste der Argumente, nämlich dass mit AIAT die Privatsphäre verloren ginge oder der gläserne Bürger geschaffen würde, Unfug, schon allein weil die von AIAT betroffenen Bürger jeweils die steuerlichen Ausländer sind; aber vor allem weil die Informationen nur von Behörde zu Behörde übertragen würden.

3.2. Technische Machbarkeit bzw. „Datenflut nicht zu bewältigen“

Wie wir oben gesehen haben, haben bereits im Jahr 2000 elf OECD-Länder untereinander Steuerinformationen automatisch ausgetauscht, dazu kommt die EU-Zinsrichtlinie. An der technischen Machbarkeit kann es also kaum Zweifel geben. Die OECD hat ihr ursprüngliches elektronisches Format (Standard Magnetic Format, SMF, von 1997) im Jahr 2005 auf die moderne XML-Web-Plattform umgestellt, und die EU-Zinsrichtlinie sieht für alle Mitgliedsstaaten vor, nur noch diese neue XML-Version 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. Außerdem betreiben die meisten Entwicklungsländer an Flughäfen ein Passkontrollsystem, das in Echtzeit alle Reisepässe mit sensiblen Interpol-Fahndungslisten abgleicht. Das zeigt dass der Wille genügt, einen Weg zu finden.

4 Schluss und Ausblick

Es gibt zur Zeit zwei Möglichkeiten, den automatischen Informationsaustausch international voran zu bringen. Die erste Variante ist die Entwicklung eines Informationssystems allein über die wirtschaftlichen Eigentümer von Rechtspersonen und – konstruktiven. Die Schweiz könnte hier ihren Einfluss in der OECD geltend machen, damit die Arbeit in diese Richtung aufgenommen wird und Trusts nicht übersehen werden.

Die zweite Möglichkeit betrifft die Erweiterung der überarbeiteten EU-Zinsrichtlinie auf Drittstaaten. Hier könnte die Schweiz in den Verhandlungen mit der EU statt auf Beibehaltung der anonymen Quellbesteuerung, auf eine entpolitisierte Einbeziehung von Drittstaaten in die Zinsrichtlinie pochen. TJN hat ein Pilotprojekt angestoßen, das einige südamerikanische Länder genau dabei unterstützen möchte. Ziel ist es, noch während der Ratspräsidentschaft Spaniens das Thema der Erweiterung der Zinsrichtlinie auf Entwicklungsländer in die öffentliche Debatte zu tragen.

Was die Schweizer Position zur Zinsrichtlinie angeht, scheint es als würde durch die gegenwärtig diskutierte Nachbesserung der Richtlinie ein lang gehegter Wunsch der Schweiz Gehör finden, nämlich Trusts einzubeziehen. Gleichzeitig hat die Schweiz momentan wieder eine Schlüsselposition in den Verhandlungen um die Überarbeitung der Zinsrichtlinie inne. Österreich und Luxemburg blockieren den Fortschritt zum AIAT (und weg von der Übergangslösung einer Quellensteuer) mit dem Verweis auf die Schweiz und den drohenden Wettbewerbsnachteilen. Paradoxiertweise scheint die Schweizer Blockadehaltung eine Lösung abzulehnen, die wie nie zuvor gleiche Ausgangsbedingungen für angelsächsische und andere Wirtschaftsräume sicherstellen könnte.

Welche genaue Form des AIAT letztlich eingeführt wird, eines ist sicher: Die Schweiz kann nur durch ein mutiges Bekenntnis zum AIAT sicherstellen, dass Trusts in ein solches System effektiv eingebunden werden.

Das momentan in der Schweiz erreichte ist zwar ein Durchbruch, und ein gewaltiger. Aus einer anderen Perspektive aber ist es nicht viel mehr als das einführen des Minimalen, des Selbstverständlichen, ähnlich wie man ein Auto kaum ohne Bremsen fahren würde. Das Fahren eines Autos ohne Bremsen führt zu Unfällen, und davon gab es jüngst einige. Bremsen sind ein unabdingbarer Bestandteil für ein Auto. Was nun noch fehlt ist, dass man sich auf Ampeln einigt und auf die Ampelfarben, damit ein fließender Verkehr und behutsamer Umgang im internationalen Kontext gelingen kann. Ein solches Ampelsystem wäre der AIAT. Momentan stockt der internationale Verkehr noch sehr, und es wird auch weiterhin noch recht häufig krachen, wenn es kein Ampelsystem geben wird. Gleichzeitig ist klar, dass Ampeln Bremsen nicht ersetzen können.