

Vision und Praxis – der Automatische Informationsaustausch in Steuersachen (AIA)

Felix Lämmli, Dipl. El.-Ing. FH / Exec. MBA

Die weltweite Bekämpfung der Steuerhinterziehung ist im Gefolge der Finanz- und Schuldenkrise zu einem grossen Anliegen der Weltgemeinschaft geworden. Am 15. Juli 2014 hat der Rat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) den neuen globalen Standard für den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA) verabschiedet. Im letzten Quartal 2015 haben das Schweizer Parlament und der Landtag des Fürstentums Liechtenstein den notwendigen Gesetzen zugestimmt. Die darin festgelegte Sorgfaltspflicht soll verhindern, dass Finanzinstitute Schwarzgeld aus Ländern annehmen, mit denen ein Abkommen besteht.

Der globale Standard sieht vor, dass Finanzinstitute und gewisse kollektive Anlageinstrumente und Versicherungsgesellschaften Finanzinformationen ihrer Kunden sammeln, sofern diese im Ausland steuerpflichtig sind. Diese Informationen umfassen, vereinfacht ausgedrückt, alle Kapitaleinkommensarten und den Saldo des Kontos. Sie werden automatisch jährlich an die nationale Steuerbehörde übermittelt, welche die Daten an die zuständige Steuerbehörde im Ausland weiterleitet. Die damit beabsichtigte Transparenz soll verhindern, dass Steuersubstrat im Ausland vor dem Fiskus versteckt werden kann. Das Gesetz wird im Fürstentum Liechtenstein ab 1. Januar 2016 angewandt, in der Schweiz ab 1. Januar 2017.

Umsetzung

Die Umsetzung des AIA-Standards erfolgt im Rahmen von zwei wählbaren Modellen: Im Modell 1 erfolgt die Informationsübermittlung von den Finanzinstituten zuerst an die zuständige nationale Steuerbehörde, die sie sodann an die Steuerbehörde des Vertragsstaates weiterleitet; mit Modell 2 ist eine direkte Informationsübermittlung von den Finanzinstituten an die zuständigen Steuerbehörden des Vertragsstaates möglich.

Im Modell 1 wird demzufolge ein Staatsvertrag über die Einführung des AIA mit einem anderen Staat abgeschlossen, zum Beispiel ein Abkommen zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein. Im Modell 2 wird der AIA gestützt auf das Amtshilfeübereinkommen, das Multilateral Competent Authority Agreement (MCAA), und mittels einer bilateralen Aktivierung durch eine Notifikation eingeführt. Die Wahl der Modelle ist je nach Vertragsstaat unterschiedlich: Beispielsweise regelt das Fürstentum Liechtenstein den Informationsaustausch mit den USA über die Steuerverwaltung Liechtensteins (Modell 1), in der Schweiz erfolgt der Informationsaustausch direkt zwischen den Finanzinstituten und der US-Steuerbehörde (Modell 2).

Damit der AIA effektiv umgesetzt wird, muss er demzufolge bilateral zwischen jedem einzelnen Staat vereinbart und mittels Notifikati-

on aktiviert werden. Dafür ist eine Reihe von Voraussetzungen zu erfüllen:

- Beide Staaten müssen das Amtshilfe Übereinkommen in Kraft gesetzt haben.
- Beide Staaten müssen das MCAA unterzeichnet haben.
- Beide Staaten müssen bestätigt haben, dass sie über die zur Umsetzung des AIA-Standards notwendigen Gesetze verfügen.
- Beide Staaten müssen dem Sekretariat des Koordinierungsgremiums mitgeteilt haben, dass sie mit dem anderen Staat Informationen auf automatischer Basis austauschen möchten (Notifikation).

Ebenso regelt das MCAA die technischen Aspekte der Übermittlung. Die Informationen sind in einem sogenannten XML-Schema nach einem automatisierten Verfahren auszutauschen. Weiter müssen sich die zuständigen Behörden auf ein oder mehrere Datenübertragungsverfahren und einen oder mehrere Verschlüsselungsstandards einigen. Das Ziel sind möglichst vereinheitlichte Verfahren, um die Kosten und die Komplexität gering zu halten.

Praxis

Nebst den gesetzlichen Hürden wird der Informationsaustausch in der Praxis auf organisatorische und technische Herausforderungen stossen, die zwischen den jeweiligen Vertragspartnern zu lösen sind. Dazu einige Beispiele:

Berücksichtigen die Partnerstaaten ausreichend die jeweiligen Datenschutzbestimmungen, erhalten die Steuerbehörden im Gegenzug Daten über Steuerpflichtige aus

den Partnerländern, die sie an die Behörden weiterleiten. Damit fließen Daten *automatisch* von allen Partnerstaaten zu allen nationalen Steuerbehörden. Die Datenflut ist sprichwörtlich vorprogrammiert, ohne dass diese heute durch die betroffenen Steuerbehörden effektiv und effizient bewältigt werden kann. Unbestritten ist, dass eine nationale Steuerbehörde seit der Einführung von FATCA – einem mit dem AIA vergleichbaren Informationsaustausch – mit einer erheblichen Menge von Ersuchen konfrontiert wird. Zusätzliche Personalkosten mit vielen administrativen Aufgaben sind das Ergebnis. Der Gewinn verwertbarer Informationen blieb bis heute aus.

Der *Informationsaustausch auf Ersuchen* funktioniert – mehr oder weniger komfortabel – seit Jahren. Zudem wurden die Bedingungen für diese Amtshilfe in den letzten Jahren schrittweise gelockert. Trotzdem bleiben legale Schlupflöcher. Sorgfaltspflichten für Banken, die verhindern sollen, dass Schwarzgeld aus Ländern angenommen wird, mit denen es keinen Informationsaustausch gibt, lehnte das Schweizer Parlament ab. Dies könnte der Finanzbranche zu viele Wettbewerbsnachteile bescheren.

Der *spontane Datenaustausch* muss über ein Meldewesen bewirtschaftet werden, das den Steuerbehörden weiteren Aufwand generiert. Keine der wiederkehrenden unzähligen Steuer-Veranlagungen wird dadurch erledigt. Zudem gewinnt oder verliert der spontane Datenaustausch mit der Qualität der Informationsbewirtschaftung. Der sorgfältige Umgang mit Daten inner- und ausserhalb der europäischen Staaten-Gemeinschaft sollte zu

ernsthaften Zweifeln Anlass geben, wie aktuelle Beispiele von Schengen und Dublin zeigen.

In jedem Fall folgen der *automatische Informationsaustausch*, der *Informationsaustausch auf Ersuchen* und der *spontane Informationsaustausch* dem Gesetz des abnehmenden Grenznutzens: Für den Aufbau der Informatiksysteme und Regelprüfungen fliessen viele Millionen in nationale und kantonale Programme. Laufende aufwändige Anpassungen werden in Zukunft unumgänglich sein. Die Gesamtkosten werden linear zunehmen, geringer wird die Ausbeute ausfallen. Daran ändern die regelbasierten Programme wenig: Eine situative Stichprobenprüfung wird unumgänglich sein, wie zuverlässige Ergebnisse aus der Steuerpraxis belegen.

Schliesslich haben alle Modelle des Informationsaustausches einen Pferdefuss: Die Datenqualität wird durch den Erfasser resp. die Finanzinstitute bestimmt. Allfällige Daten-Inkonsistenzen müssen jedoch die nationalen Steuerbehörden beheben, da sie als Schnittstelle zwischen den Steuerbehörden und Finanzinstituten walten. Häufige Rückfragen und aufwändige Detailabklärungen in Sachen Identifikations-, Konten- und Finanzinformationen sind das Resultat, trotz oder wegen ausgeklügelter Informatiksysteme.

Die Steuerbehörden haben heute und morgen einige Herausforderungen zu meistern. Den Zweck einer umfassenden Veranlagung wird der AIA bei einem Bruchteil aller Steuerpflichtigen erfüllen, jedoch mit Sicherheit die Behörden mit zusätzlichem Personal, Sach-

mitteln, Dienstleistungen und erheblichen wiederkehrenden Kosten treffen.

Die internationalen Standards im Steuerbereich sehen drei Formen des Informationsaustausches vor:

Automatischer Informationsaustausch

Beim AIA werden im Voraus genau definierte Informationen routinemässig und in regelmässigen Abständen an einen anderen Staat übermittelt.

Informationsaustausch auf Ersuchen

Bei dieser Form des Informationsaustausches werden Informationen über einen bestimmten Fall, gestützt auf das konkrete Ersuchen eines anderen Staates, übermittelt. Diese Möglichkeit des Informationsaustausches nach dem OECD-Musterabkommen besteht bspw. in der Schweiz seit 13. März 2009.

Spontaner Informationsaustausch

Im Rahmen des spontanen Informationsaustausches werden die Informationen nicht nach einem vorgängigen Ersuchen übermittelt, sondern wenn der übermittelnde Staat bei verfügbaren Informationen von einem möglichen Interesse eines Drittstaates ausgeht.

Die drei Formen des Informationsaustausches ergänzen sich. Die Anwendung des Informationsaustausches auf Ersuchen und des spontanen Informationsaustausches ist – anders als der AIA-Standard – nicht auf den Austausch von Informationen über Finanzkonten beschränkt. Diese zwei Formen ermöglichen den Partnerstaaten den Austausch sämtlicher Informationen, die für die Anwendung und Durchsetzung der nationalen Steuergesetze voraussichtlich relevant sind.

Ausblick

Der Zweck heiligt die Mittel, besagt eine Redensart. Zweifellos haben die einschneidenden Massnahmen und Gesetze zur allgemeinen Steuerehrlichkeit beigetragen und sind im Kern zu begrüssen. Wo die Reise aber endet, wenn die allseits geforderte Transparenz ihr Ziel erreicht hat, wird sich zeigen.

Was nicht sein darf: Dass die AIA-Bürokratie kreisst und kreisst – und schliesslich eine Maus gebärt.

Und so bleibt die Hoffnung, dass Oscar Wilde recht hat, wenn er sagt:

„Am Ende wird alles gut. Und wenn es nicht gut ist, ist es noch nicht das Ende.“