

KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN

Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Vorsteherin EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

Bern, 15. März 2024

Neue Verordnung über die Bundesstatistik. Vernehmlassungsstellungnahme

Sehr geehrter Frau Bundesrätin

Mit Brief vom 15. Dezember 2023 eröffnete der Vorsteher EDI die randvermerkte Vernehmlassung. Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat sich anlässlich seiner Sitzung vom 15. März 2024 mit der Vorlage befasst. Er nimmt wie folgt Stellung und fokussiert sich dabei auf die Steuerdatenerhebung der natürlichen Personen:

- 1 Der FDK-Vorstand ist nach wie vor der Ansicht, dass der Bund weder im DBG noch im Bundesstatistikgesetz über die gesetzlichen Grundlagen verfügt, um die verlangten Steuerdaten zu beschaffen. Grund dafür ist das Steuergeheimnis, das die Privatsphäre der Steuerpflichtigen schützt. Er lehnt daher die geplante Steuerdatenerhebung der natürlichen Personen ab.
- 2 Für den Fall, dass der Bundesrat an seiner Rechtsauffassung festhält, dass Art. 7 Abs. 2 BStatG eine ausreichende gesetzliche Grundlage im Bundesrecht für die Einführung einer Steuerdatenerhebung darstellt, fordert der FDK-Vorstand, dass den Fragen des Schutzes und der Speicherung nicht anonymisierter Daten, des Umfangs der erhobenen Daten sowie der Vergleichbarkeit der Daten aus den Steuererklärungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Schliesslich wäre die ESTV als Datenerhebungsstelle vorzuziehen (Variante 1).

1. Allgemeine Beurteilung

- 3 Anlässlich der informellen Konsultation bei den Kantonsregierungen und der FDK zum Projekt der Steuerdatenerhebung lehnte unsere Konferenz in ihrer Stellungnahme vom 24. September 2021 das Vorhaben ab. Nach Ansicht der FDK kann sich der Bund auf keine rechtliche Grundlage zur Erhebung dieser Daten abstützen. Grund dafür ist das Steuergeheimnis, das die Privatsphäre der Steuerpflichtigen schützt. Viele Kantone verfügen ihrerseits ebenfalls über keine rechtliche Grundlage, die ihnen die Übermittlung dieser Daten erlauben würde. Die Aufhebung des Steuergeheimnisses würde eine ausdrückliche und formell rechtliche Grundlage erfordern.

Sekretariat - Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3001 Bern
T +41 31 320 16 30 / www.fdk-cdf.ch

240315 NaDB Erhebung Steuerdaten Empfehlung FDK_DEF_D

- 4 Der FDK-Vorstand ist nach wie vor der Ansicht, dass die Aufhebung des Steuergeheimnisses eine ausdrückliche und formell rechtliche Grundlage erfordern würde, und lehnt deshalb die Einführung einer Steuerdatenerhebung ab. Sollte das Projekt dennoch weitergeführt werden, bitten wir Sie um Berücksichtigung der nachfolgenden Bemerkungen.
- 5 An dieser Stelle erinnern wir zudem an ein Anliegen der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK). Auch der FDK-Vorstand lehnt die Finanzierung der Datenaggregation auf Bundesebene durch die Kantone ab. Was insbesondere die Schweizerische Bibliotheksstatistik betrifft, erwarten wir, dass diese ab 2024 in das nationale Statistikprogramm aufgenommen und vollständig vom Bund finanziert wird.

2. Generelle Anmerkungen zur Verordnung

- 6 Der Wille, eine Mehrfacherhebung derselben Daten zu verhindern (Art. 16 Abs. 1), ist zu begrüssen. Die Daten der Erhebung der Grenzgängerstatistik (01.04. (197)), der Neurentenstatistik (NRS) (Anhang 08.03. (57) und der Befragung für die Produktions- und Wertschöpfungsstatistik (09.12. (32)) haben Schnittmengen zu den durch die kantonalen Steuerverwaltungen zu liefernden Daten für die Erhebung der Statistik der direkten Bundessteuern (09.32. (138)), der Steuerbelastung in der Schweiz (09.33. (140)) und der gesamtschweizerischen Statistik der besteuerten Vermögen (Vermögenssteuerstatistik) (09.34. (141)). Es ist daher sicherzustellen, dass nicht bei unterschiedlichen Stellen mehrfach die gleichen Daten erhoben werden.
- 7 Der erforderliche Datenaustausch zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten soll über elektronische Schnittstellen erfolgen (Art. 16 Abs. 2). Damit eine elektronische Lieferung der Daten möglich ist, müssen sämtliche Kantone in der Lage sein, die verlangten Statistikdaten aus ihren Steuersystemen elektronisch aufzubereiten und über eine Schnittstelle weiterzuleiten. Damit die Kantone nach der elektronischen Aufbereitung der Daten aus ihren jeweiligen Systemen über eine Schnittstelle weiterleiten können, sind technische Anpassungen nötig. Die entsprechenden technischen Details sind frühzeitig bekanntzugeben.
- 8 In technischen Weisungen sind neben der Erhebung und Lieferung der Daten (Art. 17 Abs. 4) auch die Datenformate zu definieren.

3. Besondere Hinweise zur Steuerdatenerhebung der natürlichen Personen (Anhang 2, 08.13. (214), nachfolgend Anhang 2)

3.1. Einhaltung des Datenschutzes

- 9 Nach beiden Varianten sollen neu auch die Steuerdaten der natürlichen Personen erhoben werden. Somit müssten alle Kantone dem Bund jährlich die vollständigen Steuerdaten der natürlichen Personen liefern, das heisst sämtliche Positionen der Steuererklärungen (einschliesslich sämtlicher Einkünfte, Abzüge und Vermögenswerte) sowie auch die Steuererträge aller in einem Kanton steuerpflichtiger Personen. Müssen die Personalien und AHV-Nummern mitgeliefert werden, handelt es sich nicht um anonymisierte Daten.
- 10 Eine zentrale Aufbewahrung von nicht anonymisierten Steuerdaten zu sämtlichen steuerpflichtigen Personen in der Schweiz ist aus Datenschutzsicht grundsätzlich zu hinterfragen. Eine solche zentrale Aufbewahrung aller Steuerdaten stellt ein enormes Sicherheitsrisiko dar und könnte Ziel eines Hackerangriffs werden. Ein Datenleck, auch wenn es durch den Bund zu verantworten wäre, würde zu einem riesigen Reputationsschaden auch für die Kantone führen. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Steuergeheimnis wäre dadurch nachhaltig erschüttert und könnte ihre Bereitschaft, ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse vollständig offenzulegen, senken. Das grundlegende Prinzip des schweizerischen

Steuerverfahrens, wonach die steuerpflichtigen Personen ihre persönlichen Daten für die Steuerveranlagung selbst beizubringen haben, wäre durch einen solchen Vertrauensverlust gefährdet.

- 11 Es wird davon ausgegangen, dass im Allgemeinen anonymisierte Daten für die meisten Statistikzwecke ausreichen. Sollte dies in einzelnen Fällen nicht der Fall sein, wäre zumindest ein Verzicht auf eine zentrale Datenhaltung von nicht anonymisierten Daten auf Bundesebene vorzusehen. So wäre zum Beispiel zu klären, ob für statistische Zwecke notwendige, nicht anonymisierte Daten bei Bedarf bei den Kantonen abgerufen, verknüpft und anschliessend in anonymisierter Form auf Bundesebene gespeichert werden könnten.
- 12 Auch anonymisierte Daten dürfen aus Datenschutzgründen nur weitergegeben werden, wenn es nicht möglich ist, daraus Rückschlüsse auf eine Person zu ziehen.
- 13 Dürfen die Daten nur für statistische Zwecke verwendet werden (Anhang 2: besondere Bestimmungen) sollte ausgeschlossen sein, dass allfällige nicht anonymisierte Daten an weitere Behörden oder Forschungsinstitutionen weitergegeben werden. Die mit einer solchen Weitergabe verbundenen Risiken dürfen nicht eingegangen werden.
- 14 Die Befugnisse der ESTV bzw. des BFS sind betreffend Datenerhebung und Datenverwendung auch im Hinblick auf das Steuergeheimnis detailliert zu regeln. Da die Kantone auch nach der Weitergabe der Daten an die ESTV für die sichere Verwahrung der Daten verantwortlich sind, hat die ESTV den Kantonen die entsprechenden Konzepte zur Prüfung vorzulegen.
- 15 Unabhängig davon, ob die gesetzlichen Grundlagen für die Datenerhebung ausreichend sind, muss das Steuergeheimnis sichergestellt sein. Die Frage, wie lange die ESTV und das BFS allfällige nicht anonymisierte Daten aufbewahren dürfen, ist zu klären.
- 16 Eine solche Aufbewahrung ist an beiden Orten auf das absolut notwendige Mass zu beschränken. Eine vollständige Sammlung von nicht anonymisierten Steuerdaten bei zwei Bundesstellen ist aus Risikoüberlegungen nicht verantwortbar.

3.2. Datenumfang

- 17 Vorgesehen ist die Lieferung der detaillierten Positionen der Steuererklärung gemäss Veranlagung zu den Einkommens- und Vermögenssteuern (inkl. Abzüge und Steuerbeträge) in Bezug auf Bund, Kantone und Gemeinden wie auch Angaben zu Kirchensteuern und anderen, kantonsspezifischen Steuerarten und Steuerbeträgen aus Kapitalleistungen.
- 18 Im Unterschied zum erläuternden Bericht fehlt im Anhang 2 der Hinweis, dass Informationen zu den Steuerbeträgen (Ebene Bund, Kanton und Gemeinde), Kirchensteuer, andere kantonsspezifische Steuerarten, Steuerbeträge und Kapitalleistungen «falls verfügbar» zu liefern sind. Da die Kantone unterschiedlich organisiert sind, kann es sein, dass ein Kanton aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden unter Umständen nicht über die erhobenen Steuerbeträge für die einzelnen steuerpflichtigen Personen verfügt. Deshalb sind die entsprechenden Einschränkungen gemäss den Erläuterungen der Klarheit halber auch explizit im Anhang aufzuführen. Eine Datenlieferungspflicht darf generell nicht dazu führen, dass Kantone oder Gemeinden für statistische Zwecke zu organisatorischen oder prozessualen Veränderungen in ihrer Aufgabenerfüllung verpflichtet werden. Ebenso sind die Steuerbehörden nicht befugt, Daten zu erheben, die nicht für das Veranlagungsverfahren benötigt werden.
- 19 Im erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass keine konkreten Informationen über Religion, bestimmte Krankheiten oder unterstützte Parteien und Organisationen erhoben werden. Werden aber Angaben zur Kirchensteuer verlangt (Anhang 2: Gegenstand), ist ein Rückschluss auf die Religion ohne weiteres möglich. Zudem lässt sich aus der Vielzahl von

Merkmale zu einer bestimmten Person, die über die Jahre erhoben werden, ein Persönlichkeitsprofil erstellen. Diese Daten sind deshalb als besonders schützenswert zu qualifizieren.

3.3. Datengrundlagen

- 20 Die Kantone haben auch mit dem Steuerharmonisierungsgesetz einen gewissen Spielraum in der materiellen und formellen Umsetzung ihrer Steuergesetze. Eine aktuelle Studie der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) hat ergeben, dass bei 86% aller betrachteten Ziffern der Steuererklärungen mindestens ein Kanton eine Abweichung formaler oder materieller Art zum Referenz-Steuererklärungsmodell aufweist. Differenzen bestehen bei der Handhabung der Ziffern wie auch bei der Zuordnung der steuerrelevanten Angaben zu den Ziffern. Die Daten aus den kantonalen Steuererklärungen sind daher heute nur beschränkt vergleichbar. Zurzeit laufen in der SSK Arbeiten zur Überarbeitung des eCH-Standards für die Ziffern natürlicher Personen.
- 21 Werden Daten an das BFS weitergegeben und erstellt dieses basierend auf den erhaltenen Daten neue Statistiken, muss eine Rücksprache mit der ESTV vorgesehen werden. Nur so kann eine sinnvolle und fachlich korrekte Interpretation der Daten sichergestellt werden. Aus dem gleichen Grund dürfen die Daten (auch in anonymisierter Form) nicht an Forschungsinstitutionen oder andere Dritte herausgegeben werden.
- 22 Die Kantone werden verpflichtet, die aufgeführten Daten (Anhang 2: Gegenstand) zu liefern. Dies setzt eine einheitliche, standardisierte Lösung der Datenlieferung als Bedingung für eine aussagekräftige Interpretation der Daten voraus. Grundlage für die Datenlieferungen sollten deshalb die überarbeiteten eCH-Standards für die Ziffern der natürlichen Personen sein. Mit einer solchen Lösung wäre der Umfang der Datenerhebung klar ersichtlich. Ebenso würde damit die Interpretation der Daten vereinfacht. Kantonale Abweichungen könnten mittels einem Mapping auf eine einheitliche Basis gebracht werden.
- 23 Es ist zu beachten, dass die deklarierten Daten nur bedingt aussagekräftig sind. Sollen substantiierte Aussagen gemacht werden, ist auf die veranlagten Daten abzustellen.
- 24 Wann eine solche Datenlieferung erstmals möglich ist, wäre separat zu klären.
- 25 Bei den vorgeschlagenen Varianten ist aus Sicht des FDK-Vorstands die ESTV als Datenerhebungsstelle zu priorisieren (Variante 1). Die ESTV verfügt über die steuerspezifischen Sachkenntnisse, was die Bestimmung des Umfangs und die Interpretationen der Daten vereinfacht.
- 26 Wir weisen abschliessend darauf hin, dass auch eine jährliche Datenerhebung, welche die vorstehend dargelegten Aspekte berücksichtigt, mit beträchtlichem Aufwand für die kantonalen Steuerverwaltungen verbunden ist.

3.4. Anträge für den Fall, dass das Projekt beibehalten wird

- 27 Zusammenfassend ergeben sich folgende Hinweise und Anträge:
 - Begrüsst wird, dass die dem Bund zu liefernden Steuerdaten nur für statistische Zwecke verwendet werden dürfen.
 - Aufgrund der grossen Datenmenge an nicht anonymisierten Steuerdaten ist sicherzustellen, dass die Daten grundsätzlich nur anonymisiert und nur bei einer einzigen Stelle aufbewahrt werden sowie Sicherheitsaspekten äusserste Priorität eingeräumt wird. Unabhängig davon, ob die gesetzlichen Grundlagen für die vorgesehene Datenerhebung ausreichend sind, muss das Steuergeheimnis zwingend sichergestellt sein. Die Kompetenzen der ESTV bzw. des BFS sind deshalb detailliert zu klären.
 - Die Aufbewahrungsdauer der Daten durch die ESTV oder das BFS muss geklärt werden.

- Auch anonymisierte Daten dürfen nicht weitergegeben werden. Einerseits aus Datenschutzgründen, weil daraus Rückschlüsse auf einzelne Personen möglich sind, andererseits aufgrund von Interpretationsproblemen durch Forschungsinstitute und Dritte.
- Erstellt das BFS basierend auf den erhaltenen Daten neue Statistiken, muss es zur Vermeidung von Interpretationsfehlern mit der ESTV Rücksprache nehmen.
- In Ziffer 08.13 (214) Steuerdatenerhebung der natürlichen Personen ist unter «Gegenstand» analog dem erläuternden Bericht einzufügen, dass Informationen zu den Steuerbeträgen (Ebene Bund, Kanton und Gemeinde), Kirchensteuer, andere kantonsspezifische Steuerarten, Steuerbeträge und Kapitaleistungen vom Kanton nur «falls verfügbar» zu liefern sind.
- Um die technischen Voraussetzungen in den Kantonen für die elektronischen Datenübermittlungen sicherstellen zu können, sind die entsprechenden technischen Details frühzeitig bekanntzugeben.
- Grundlage für die Datenlieferungen soll der zurzeit in Überarbeitung befindliche eCH-Standard für die Ziffern der natürlichen Personen sein. Auch bei der Verwendung dieses Standards wird den Kantonen durch die Datenlieferungen ein Mehraufwand entstehen.
- Der Zeitpunkt der erstmaligen Lieferung ist separat zu klären.

28 Lösung 1, Anhang 2, wonach die ESTV für die Erhebung der Daten zuständig ist, ist aufgrund der obigen Überlegungen unabdingbar. Neben den hohen Sicherheitsanforderungen sind für eine zielführende Datenerhebung auch fundierte Steuer- und Verfahrenskennnisse notwendig.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNE N UND FINANZDIREKTOREN

Präsident:

Regierungsrat Ernst Stocker

Generalsekretär:

Dr. Peter Mischler

Kopie (per E-Mail)

- Aemterkonsultation@bfs.admin.ch
- Bunderätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin EFD
- Mitglieder FDK
- Mitglieder SSK
- Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK)