



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Statistik BFS

Bericht

«Programm Nationale Datenbewirtschaftung: Projekt Steuerdaten natürliche und juristische Personen»

vom 25. November 2020

Inhalt

1	Übersicht	3
2	Ausgangslage	3
2.1	Hintergrund des Projekts Mehrfachverwendung von Steuerdaten	3
2.2	Klärung der Rechtsgrundlagen.....	4
2.3	Mandat zur Erarbeitung der fachtechnischen Grundlagen für die Mehrfachverwendung von Steuerdaten	5
3	Zielsetzungen und Nutzen des Projekts Mehrfachverwendung von Steuerdaten	5
4	Ergebnisse der bisherigen Arbeiten	6
4.1	Einschätzungen der Kantone	6
4.2	Grundsätzliche Anforderungen an eine Erhebung der kantonalen Steuerdaten	6
4.3	Lösungsvarianten	7
4.4	Bewertung, Chancen und Risiken der drei vertieft analysierten Varianten.....	8
4.5	Variantenwahl	8
4.6	Bevorzugte Variante «Steuererklärung Kantone»	9
5	Weiteres Vorgehen	9
5.1	Etappiertes Vorgehen für Daten zu natürlichen und juristischen Personen	9
5.2	Finanzierung	9
5.3	Gestaffelte Einführung.....	10
5.4	Umsetzung des «Once-Only»-Prinzips auf Bundesebene	10
6	Fazit und benötigte Beschlüsse durch den Bundesrat.....	10

1 Übersicht

Mit der Umsetzung der Bundesratsbeschlüsse zur Mehrfachverwendung von Daten vom 27.9.2019 (EXE 2019.2009) soll die im Bundesstatistikgesetz festgelegte Priorität der Nutzung bereits vorhandener Daten noch konsequenter umgesetzt und die administrative Belastung von Unternehmen, Personen und Haushalten sowie Institutionen weiter verringert werden. Voraussetzung für den dazu notwendigen Datenaustausch auf Verwaltungsebene ist die Sicherstellung der Interoperabilität. Dabei sollen unabhängige Systeme möglichst nahtlos zusammenarbeiten, um Informationen auf effiziente Art und Weise auszutauschen.

Der Bundesrat hat in seinen Beschlüssen vom 27.9.2019 unter anderem eine «Machbarkeitsstudie zur Mehrfachverwendung von Steuerdaten» in Auftrag gegeben. Die Verwendung von Steuerdaten für statistische Zwecke bietet in verschiedenen Bereichen Potentiale. Um die Datenbewirtschaftung der Steuerdaten einfacher und effizienter zu machen, soll das «Once-Only»-Prinzip angewandt werden. Geprüft wurde die Mehrfachverwendung der verfügbaren Administrativdaten der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) sowie der Daten der kantonalen Steuerverwaltungen für natürliche und juristische Personen.

Zur Klärung der Rechtslage zur Erhebung und Verwendung von kantonalen Steuerdaten wurde ein Rechtsgutachten betreffend «Erhebung von Daten über direkte Steuern bei Kantonen» erstellt. Der Gutachter – Prof. Thomas Probst (Universität Fribourg) – kommt zum Schluss, dass der Bund über die nötigen Rechtsgrundlagen verfügt, um bei den kantonalen Steuerbehörden vorhandene Daten der direkten Steuern zu beschaffen. Weiter wurde für die Klärung die Datenlieferungsprozesse zwischen den Kantonen und dem Bund – unter Einbezug der Kantone – eine Machbarkeitsanalyse erarbeitet. Im Fokus standen die fachtechnischen Grundlagen und Anforderungen, die für die Erhebung der kantonalen Steuerdaten relevant sind. Zudem wurden Varianten für die Umsetzung erarbeitet, welche das «Once-Only»-Prinzip möglichst befolgen und das Synergiepotential mit anderen laufenden Projekten und Vorhaben berücksichtigen.

Mit der Machbarkeitsstudie konnten die notwendigen Voraussetzungen zur Mehrfachverwendung von Steuerdaten beschrieben und geklärt werden. Es wurde eine Variante konkretisiert, die aufzeigt, wie und in welcher Form eine Steuerdatenerhebung bei den Kantonen eingeführt werden kann. Erste Überlegungen zur Datenharmonisierung für die gesetzlich geregelte Mehrfachverwendung unter Nutzung der Interoperabilitätsplattform wurden ebenfalls berücksichtigt. Abschliessend werden Anträge zum weiteren Vorgehen gestellt.

2 Ausgangslage

In Folge des Beschlusses des Bundesrats vom 27.9.2019 (EXE 2019.2009) hat das Bundesamt für Statistik (BFS) gemeinsam mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) unter Einbezug der Kantone eine Machbarkeitsstudie zur Mehrfachverwendung von Steuerdaten durchgeführt. Mit dem vorliegenden Bericht wird über den Stand der Arbeiten informiert. Zudem werden Anträge zum weiteren Vorgehen gestellt.

2.1 Hintergrund des Projekts Mehrfachverwendung von Steuerdaten

Die Verwendung von Steuerdaten für statistische Zwecke wurde in mehreren Bereichen als notwendig erkannt. Dabei geht es um die Nutzung der verfügbaren Administrativdaten¹ der ESTV sowie der Daten

¹ Daten, über die der Bund verfügt (oder die bei einer dem Gesetz unterstellten Organisation durch den Vollzug von Bundesrecht anfallen) und die für Verwaltungs-, Kontroll-, fiskalische oder Aufsichtshandlungen verwendet werden und die auf einzelne Personen, Unternehmen oder Betriebe Bezug nehmen. Beispiel: Daten, welche die ESTV zur Ausübung ihrer Verwaltungstätigkeit im Bereich der direkten Bundessteuer erhebt.

der kantonalen Steuerverwaltungen für natürliche und juristische Personen.

Um die Datenbewirtschaftung durch die Mehrfachnutzung von Daten einfacher und effizienter zu machen, wird das «Once-Only»-Prinzip angewandt. Dieses bedeutet, dass Unternehmen und Personen bestimmte Angaben der Verwaltung nur einmal melden und die Verwaltung diese Daten gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag mehrfach nutzt. Durch diese Mehrfachnutzung von bei Bund oder Kantonen bereits verfügbaren Daten sollen Privathaushalte und Unternehmen weiter entlastet und eine zukünftige zusätzliche Belastung vermieden werden.

2.2 Klärung der Rechtsgrundlagen

Zur Klärung der Rechtslage zur Erhebung und Verwendung von kantonalen Steuerdaten haben das BFS und die ESTV ein Rechtsgutachten betreffend «Erhebung von Daten über direkte Steuern bei Kantonen» erstellen lassen. Der Gutachter – Prof. Thomas Probst (Universität Fribourg) – kommt zum Schluss, dass der Bund über die nötigen Rechtsgrundlagen verfügt, um bei den kantonalen Steuerbehörden vorhandene Daten der direkten Steuern zu beschaffen².

Gemäss Gutachten kann die ESTV auf Basis des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) aufgrund ihrer Datenmitherrschaft detaillierte Informationen zur direkten Bundessteuer als Administrativdaten beziehen und diese auch für Aufsichtszwecke nutzen. Das Bundesstatistikgesetz (BstatG; SR 431.01) erlaubt dem BFS und der ESTV-Statistikstelle, die erforderlichen kantonalen Steuerdaten als Bundesstatistikdaten bei den kantonalen Steuerbehörden zu statistischen Zwecken zu beschaffen und zu bearbeiten.

Zitate aus der Zusammenfassung des Gutachtens (Randziffern 152 – 154, S. 50):

- 152 Das BFS und die ESTV verfügen je über die nötigen Rechtsgrundlagen, um zur Verbesserung ihrer statistischen Datenlage im Bereich des Steuerwesens bei den kantonalen Steuerbehörden vorhandene Daten der direkten Steuern (Einkommens- und Vermögenssteuer/Gewinn- und Kapitalsteuer) beschaffen und bearbeiten zu können.
- 153 Für das BFS besteht die Rechtsgrundlage im Bundesstatistikgesetz (BstatG; SR 431.01). Dieses erlaubt es dem BFS, die erforderlichen kantonalen Steuerdaten als Bundesstatistikdaten bei den kantonalen Steuerbehörden zu statistischen Zwecken zu beschaffen und zu bearbeiten.
- 154 Für die ESTV liegt die Rechtsgrundlage im DBG bzw. Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG; SR 235.1). Diese erlauben es der ESTV in Ausübung ihrer (mittelbaren) Datenmitherrschaft über die (bei den kantonalen Steuerbehörden gespeicherten) Bundessteuerdaten diese Daten als Verwaltungsdaten zu beschaffen und der ESTV-Statistikstelle nach Massgabe des BstatG zu statistischen Zwecken zu bearbeiten.

Der Gutachter zeichnet zudem Massnahmen des Bundes vor (S. 50 f.):

- 160 Der Klarheit halber sei aber ergänzt, dass die Erhebung von Steuerdaten als Statistikdaten durch das BFS die bundesrätliche Anordnung einer entsprechenden Statistik im Anhang der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; SR 431.012.1) voraussetzt, während die Ausübung der Datenmitherrschaft des Bundes über die Daten der direkten Bundessteuer (Bundessteuerdaten) als Verwaltungsdaten eine entsprechende Anweisung des Bundes (Bundesrat, Eidg. Finanzdepartement, ESTV) an die kantonalen Steuerbehörden zur Weiterleitung der Bundessteuerdaten an die ESTV erfordert.

² Probst, Thomas, Erhebung von Daten über direkte Steuern bei Kantonen durch das BFS und die ESTV, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Statistik (BFS) und der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), 17. November 2019.
https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Dokumentation/Zahlen_fakten/gutachten/gutachte/gutachten_bfs-estv_probst.pdf.download.pdf/Gutachten_BFS-ESTV_Probst.pdf

Die ESTV hat das Rechtsgutachten am 18.2.2020 per Newsletter publiziert und auf ihrer Webseite aufgeschaltet. Vorgängig wurde die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) anlässlich ihrer Vorstandssitzung vom 4./5. Februar 2020 über das Gutachten informiert. Ebenfalls informiert wurden die kantonalen Finanzdirektoren (FDK) an ihrer Plenarkonferenz vom 29.5.2020.

Weiter kann die ESTV, basierend auf BstatG Art. 10 Abs. 4 dem BFS die Daten aus ihren eigenen Datensammlungen und Erhebungen für statistische Zwecke zur Verfügung stellen (namentlich Daten zur Mehrwertsteuer und Daten zur Verrechnungssteuer).

2.3 Mandat zur Erarbeitung der fachtechnischen Grundlagen für die Mehrfachverwendung von Steuerdaten

Zwecks Erarbeitung der fachtechnischen Grundlagen für die Datenlieferungsprozesse zwischen den Kantonen und dem Bund wurde die Firma AWK beauftragt. Im Fokus standen die fachtechnischen Grundlagen und Anforderungen, die für die Erhebung der kantonalen Steuerdaten relevant sind. Zudem wurden Varianten für die Umsetzung erarbeitet, welche das «Once-Only»-Prinzip möglichst befolgen und das Synergiepotential mit anderen laufenden Projekten und Vorhaben sowie etablierten Datenaustauschplattformen (z.B. Proofs³, Sedex⁴) berücksichtigen.

Um die Kantone in die Arbeiten einzubeziehen und auch ihre Perspektive und ihre Anliegen zu berücksichtigen, wurde entschieden, mit sechs ausgewählten Kantonen einen Dialog zu führen. Eine Kontaktaufnahme mit allen Kantonen wurde aufgrund des knappen Zeitplans als nicht durchführbar eingeschätzt und zum jetzigen Zeitpunkt auch nicht als zielführend betrachtet. Die Kantone Bern, Luzern, Genf, Zürich und Obwalden wurden am 16.4.2020 zur Teilnahme an einem zweistündigen Interview im Laufe des Monats Mai angefragt. Der Kanton Waadt wurde nachträglich, am 5.5.2020, angefragt. Grund für die Hinzunahme des Kantons Waadt ist eine grössere Diversifikation: sämtliche zuvor angefragten Kantone hatten bereits Erfahrungen in Datenaustauschprojekten mit dem BFS bzw. der ESTV gesammelt (ESTV-Pilotprojekt «Verbesserung der Datenlage» und Projekt von BFS und BSV zur wirtschaftlichen Situation von Personen im Erwerbs- und im Rentenalter WiSiER⁵). Der Kanton VD lehnte u.a. mit Verweis auf das Steuergeheimnis ein Interview ab.

Im Rahmen der Machbarkeitsanalyse wurde der Umfang der kantonalen Datenlieferung sowie deren Form und Periodizität abgeklärt. Weiter wurden die nachfolgenden Arbeiten zur Harmonisierung der 26 kantonalen Datensätze sowie die Möglichkeiten des Zugriffs auf die Daten durch die ESTV und das BFS bzw. weiterer Datennutzer im Statistiksystem Schweiz berücksichtigt.

3 Zielsetzungen und Nutzen des Projekts Mehrfachverwendung von Steuerdaten

Ziel des Projektes ist es, das «Once-Only»-Prinzip für die Mehrfachverwendung von Steuerdaten umzusetzen, und die kantonalen Steuerdaten für natürliche und juristische Personen regelmässig an den Bund (BFS und ESTV) zu liefern.

Die Verwendung der Steuerdaten durch das BFS ermöglicht

- die vollständigere Analyse (auch zeitliche Entwicklung) der finanziellen Situation von Privathaushalten auch in Verbindung mit Daten aus nicht monetären Lebensbereichen wie Gesundheit und Bildung; Ergänzung der statistischen Grundlagen über das Einkommen oder die Armut;

³ Prozess-Optimierung Finanzstatistik; Projekt unter Federführung der EFV

⁴ Secure data exchange, siehe: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/register/personenregister/sedex.html>

⁵ WiSiER : für weiterführende Informationen zum Projekt WiSiER siehe: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungsbereiche/WiSiER.html>

- das Ersetzen von Erhebungsdaten durch Registerdaten (u.a. um Private und Unternehmen zu entlasten) und die Beantwortung neuer Fragestellungen anhand der Steuerdaten (ohne zusätzliche Befragungen) zu ermöglichen;
- die Nutzung der Steuerdaten für die Verbesserung von Gewichtung und Kalibrierung von Stichprobenbefragungen;
- die gesetzlich geregelte Datenbereitstellung für Dritte (z.B. Bundesstatistikstellen, kantonale und regionale Statistikstellen, Forschende) und deren Darstellung auf der Interoperabilitätsplattform ermöglicht eine deutliche Entlastung der Kantone durch Datenlieferungen und Anfragenbearbeitung.

Die Verwendung der Steuerdaten durch die ESTV ermöglicht

- die Verbesserung der datengestützten Politikberatung (quantitative Informationen zur Ausgangslage und zu den Auswirkungen von Reformvorschlägen);
- den Ausbau des statistischen Angebots (inkl. Vergleiche zwischen Kantonen);
- die Verwendung der Daten zur direkten Bundessteuer für Aufsichtszwecke.

4 Ergebnisse der bisherigen Arbeiten

4.1 Einschätzungen der Kantone

Die Interviews mit den kantonalen Fachspezialisten zeigen, dass das «Once-Only»-Prinzip begrüsst und der Nutzen für die Kantone erkannt wird: Nutzung der aufbereiteten Daten z.B. für interkantonale Vergleiche, Reduktion des Aufwandes für Ad-hoc-Datenlieferungen, Reduktion des Aufwandes für Datenbereitstellung für Dritte. Die Interviews verdeutlichen aber auch die Herausforderungen. Bedenken bestehen bezüglich Umsetzbarkeit (finanzieller und personeller Aufwand für Kantone, komplizierte und aufwändige Standardisierung / Harmonisierung). Zudem liegen Daten zum Teil nicht in maschinenlesbarer strukturierter⁶ Form vor, vor allem bei den Beilagen zur Steuererklärung (z.B. Bilanz / Erfolgsrechnung bei den juristischen Personen), welche eine wichtige Quelle wären. Diese Daten liegen fast ausschliesslich unstrukturiert vor und sind in dieser Form kaum nutzbar. Schliesslich wird auf die Gefahr von Datenlecks oder Datendiebstahl hingewiesen. An der Vorstandssitzung der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) vom 27.8.2020 konnte das BFS zusammen mit der ESTV das Projekt präsentieren und Fragen zur technischen und organisatorischen Umsetzung sowie zum Rechtsgutachten und den rechtlichen Grundlagen beantworten. Das Rechtsgutachten wurde grossmehrheitlich positiv gewürdigt. Bei den organisatorischen und technischen Fragen bestand Konsens, dass diese im Verlauf des Projektes zusammen mit bestehenden Arbeitsgruppen der SSK vertieft und beantwortet werden.

4.2 Grundsätzliche Anforderungen an eine Erhebung der kantonalen Steuerdaten

Von den Kantonen muss sichergestellt werden, dass alle verfügbaren Informationen zur direkten Bundessteuer auf Basis des DBG als Administrativdaten und die kantonalen Steuerdaten zu Vermögen, Einkommen, Abzügen und Steuerbetrag der natürlichen Personen auf Basis des BStatG als Statistikdaten geliefert werden. Dies, weil die Angaben zu den Vermögen, zum Einkommen, zu den Abzügen und zum Steuerbetrag in den Daten zur direkten Bundessteuer nicht enthalten sind und die ESTV die Informationen zur direkten Bundessteuer auch für administrative Zwecke nutzen will, was mit einer Datenerhebung über das BStatG nicht möglich ist.

Die Beiblätter zu den Steuererklärungen (z.B. Beiblätter zu Berufsauslagen, Versicherungsprämien, Beteiligungsabzug usw.) enthalten zahlreiche für die Statistik wichtige Detailinformationen. Diese liegen

⁶ Während strukturierte Daten eine formalisierte Datenstruktur haben und beispielsweise in einer relationalen Datenbank gespeichert werden können, besitzen unstrukturierte Daten (z.B. Bild, PDF) eine nicht identifizierbare Datenstruktur.

in den aktuellen Verwaltungssystemen hauptsächlich unstrukturiert vor oder werden nur als Total auf den Hauptblättern übernommen. Die Übermittlung von unstrukturierten Daten wird nach heutiger Einschätzung nicht als zielführend betrachtet, weil sie nicht direkt und maschinenlesbar verwendet werden können. Die Kantone liefern deshalb keine Daten zu Beiblättern oder deren Anhängen. Mittelfristig kann aber davon ausgegangen werden, dass sich der Grad an strukturiert gehaltenen Daten bei den Kantonen erhöht. Das würde die Basis darstellen für eine Datenlieferung der Beiblätter.

Für BFS und ESTV sind die Daten der Erfolgsrechnung und Bilanz, welche die Unternehmen als Beilagen der Steuererklärung an die kantonalen Steuerbehörden einreichen, von grossem Wert. Beispielsweise könnte das BFS bei zeitnahe Erhalt dieser Daten zumindest teilweise auf die derzeitigen Umfragen bei den Unternehmen zur Erstellung der Wertschöpfungsstatistik verzichten, was zu einer Entlastung der Unternehmen führen würde. Jedoch liegen Bilanz und Erfolgsrechnung den Steuerämtern zur Zeit nur unstrukturiert vor. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Vorstösse unternommen, um das Thema «E-Bilanz» zu fördern. Seitens Swissdec, der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) oder der Schweizerischen Kommission für Standardisierungen im Finanzbereich (SKSF), wurden entsprechende Studien in Auftrag gegeben. Obwohl grosser Nutzen für viele Beteiligte identifiziert wurde, wird das Thema aktuell von keiner Organisation konsequent weiterverfolgt.

4.3 Lösungsvarianten

Auf der Grundlage der unter Punkt 4.2 beschriebenen Anforderungen wurden sechs Lösungsvarianten definiert, welche in der folgenden Übersicht vorgestellt werden. Die Varianten unterscheiden sich hauptsächlich im Standardisierungsgrad der Datenübermittlung und im Datenumfang.

Bezeichnung	Beschreibung
V1: WiSiER+	Die Steuerdatenerhebung, die im Rahmen von WiSiER stattgefunden hat, wird auf 26 Kantone ausgeweitet. Daten der juristischen und der quellenbesteuerten Personen werden hinzugefügt. Jeder Kanton extrahiert die Daten im Format seiner Wahl («Datendump»). Es findet keine Standardisierung der Datenübermittlung statt. Der Lieferumfang umfasst alle verfügbaren Daten der natürlichen und juristischen Personen.
V2: Grösstes Gemeinsames	Alle Kantone liefern denselben Datenumfang im Sinne eines «grössten gemeinsamen Nenners»: Nur jene Daten, die alle Kantone kennen und die direkt vergleichbar (d.h. bereits harmonisiert) sind, werden geliefert. Das Format der Lieferung ist standardisiert (z.B. XML).
V3: Muster-Steuererklärung Bund	Alle Kantone liefern alle Daten der Muster-Steuererklärung (nP und jP) der ESTV in einem standardisierten Format. Hierzu ist für gewisse Daten ein «Mapping» der kantonalen Daten auf jene der Muster-Steuererklärung der ESTV notwendig (was einer teilweisen Harmonisierung der Daten an der Quelle durch die Kantone gleichkommt).
V4: Steuererklärung Kantone	Alle Kantone liefern alle Daten des Hauptblatts der kantonalen StE (nP und jP) in einem standardisierten Format (z.B. XML). Geliefert werden die Bundessteuerdaten und die kantonalen Steuerdaten.
V5: Direktzugriff auf Steuerdaten	Der Bund erhält (z.B. mittels einer synchronen Web-Schnittstelle oder eines API) direkten Lese- und Kopier-Zugriff auf die Register- und die Veranlagungsapplikationen der Kantone.
V6: Gemeinsames Register bzw. gemeinsame Applikation	Es wird eine schweizweite, gemeinsame Register- und Veranlagungsapplikation konzipiert und realisiert, welche beim Bund betrieben wird und den Berechtigten Zugriff erlaubt.

nP: natürliche Personen / jP: juristische Personen / StE: Steuererklärung / API: Application Programming Interface / XML (Extensible Markup Language): ist ein textbasiertes Format für den Austausch strukturierter Information

Die Varianten V2, V5 und V6 sind nicht weiter vertieft worden.

- Bei Variante V2 ist zu erwarten, dass die Bundessteuerdaten harmonisiert sind und daher problemlos geliefert werden können. Die Kantonssteuerdaten hingegen unterscheiden sich signifikant, sowohl in den vorhandenen Variablen wie auch in deren Berechnung, weswegen von einem niedrigen Harmonisierungsgrad auszugehen ist. Der Datenumfang würde daher den fachlichen Ansprüchen von BFS und ESTV sowie weiterer Datennutzer nicht genügen.
- Bei den Varianten V5 und V6 hätte der Bund stetigen Zugriff auf die gesamten, tagesaktuellen Steuerdaten der Kantone. Diese Varianten bieten die fortgeschrittenste Form des «Once-Only»-Prinzips. Eine Umsetzung in vorliegendem Projekt ist aus heutiger Sicht aufgrund der technischen und politischen Hürden aber auszuschliessen.

4.4 Bewertung, Chancen und Risiken der drei vertieft analysierten Varianten

Für die Bewertung der übrigen Varianten (V1, V3, V4) wurden verschiedene Kriterien verwendet. Die Kriterien nahmen zentrale Aspekte auf, wie die Verträglichkeit mit dem «Once-Only»-Prinzip, die Abdeckung des Datenbedarfs, die Qualität der Datenlieferung sowie wie zeitnah und wie häufig die Daten geliefert werden können. Weiter wurde nach dem erstmaligen und dem wiederkehrenden Aufwand beim Bund und den Kantonen sowie nach dem Potential einer Erweiterbarkeit der Datenlieferung unterschieden. Schliesslich wurde die Machbarkeit der Umsetzung hinsichtlich der Akzeptanz bei den Kantonen und nach der Grösse und Dauer des erforderlichen Projekts eingeschätzt.

Weiter wurden im Rahmen der Machbarkeitsstudie die wichtigsten Risiken und Chancen der Varianten beschrieben: Als allgemeines Risiko bleibt die Ungewissheit über die Haltung der bislang nicht direkt kontaktierten Kantone zum vorliegenden Projekt. Je nach Präferenz für oder gegen Standardisierung und Harmonisierung der Daten ist die eine oder andere Variante einfacher umsetzbar.

4.5 Variantenwahl

Bei den Varianten «WiSiER+» (V1) und «Steuererklärung Kantone» (V4) wird derselbe Datenumfang angestrebt. Punkto Datenumfang ist die Variante «Muster-Steuererklärung Bund» schwächer als die beiden erstgenannten. Unter dem Gesichtspunkt der Standardisierung sind die Varianten «Steuererklärung Kantone» und «Muster-Steuererklärung Bund» der Variante «WiSiER+» überlegen. Nachteilig ist, dass die Definition des Standards und der Aufbau bzw. die IT-Anpassungen bei den Varianten «Steuererklärung Kantone» und «Muster-Steuererklärung Bund» länger dauert als bei der Variante «WiSiER+». Zudem können weniger Synergien mit der bestehenden Lieferung von «WiSiER» genutzt werden. Zumindest die in der Harmonisierung gesammelten Erfahrungen aus «WiSiER» können in den Varianten «Steuererklärung Kantone» oder «Muster-Steuererklärung Bund» auch genutzt werden (z.B. bei Definition des Standards).

Allgemein profitiert die Variante «WiSiER+» von der Ähnlichkeit zum bereits bestehenden Datensatz aus «WiSiER»: Da jeder Kanton die Daten im Format seiner Wahl extrahiert, ist der Aufwand zur Implementierung bei den Kantonen relativ gering. Es ist davon auszugehen, dass mit der Variante «WiSiER+» die Steuerdaten am frühesten produktiv genutzt werden können. Negativ fällt bei Variante «WiSiER+» ins Gewicht, dass, obschon ein grosser Datenumfang angestrebt wird, weder Datenumfang noch Format der Lieferung einheitlich sind. Auch der derzeitige Elan im Bereich Digitalisierung und Harmonisierung wird nicht ausgeschöpft. Dies ist schade, zumal die meisten interviewten Kantone ein Mindestmass an Standardisierung wünschen.

Aufgrund der Ambitionen und der Stossrichtung von Bund und Kantonen⁷, in die Digitalisierung und die Mehrfachverwendung zu investieren, ist entweder die Umsetzung der Variante «Steuererklärung

⁷ Siehe Leitlinien der Kantone zur Digitalen Verwaltung von der Konferenz der Kantonsregierungen zur Interoperabilität (https://kdk.ch/uploads/media/Leitlinien-E-Government_20180927.pdf)

Kantone» oder «Muster-Steuererklärung Bund» anzustreben. Wegen der besseren Datenlage ist die Variante «Steuererklärung Kantone» vorzuziehen. Darüber hinaus wird bei dieser Variante die Datenharmonisierung durch den Bund sichergestellt, was eine gewisse Entlastung für die Kantone bedeutet.

Falls die Umsetzung dieser Variante (zu) lange dauern sollte, ist in Betracht zu ziehen, «WiSiER» als Überbrückung mit den bisherigen und wenn möglich zusätzlichen Kantonen weiterzuführen.

4.6 Bevorzugte Variante «Steuererklärung Kantone»

In der Variante «Steuererklärung Kantone» entspricht der Datenumfang dem Hauptblatt der Steuererklärung des jeweiligen Kantons. Diese Variante deckt den Datenbedarf bestmöglich ab, erlaubt die Einführung des «Once-Only»-Prinzips, ist etappenweise einführbar und kann zukünftige Weiterentwicklungen (z.B. die Einführung der E-Bilanz) integrieren. Das Format der Lieferung aller Kantone wird standardisiert und entspricht einem gemeinsam festgelegten Datenformat (z.B. XML oder JSON). Weiter ist eine automatisierte Validierung zur Qualitätssicherung der Datenlieferung möglich und die Übermittlung der Daten kann via asynchrone Plattform (wie z.B. Sedex), ein Portal oder eine Ablage erfolgen. Falls eine bestehende Infrastruktur genutzt werden kann, dürften im Vergleich zur Verwendung einer neuen Plattform für die Kantone deutlich weniger umfangreiche Änderungen nötig werden.

Die Variante ermöglicht vergleichbare Statistiken, jedoch sind dazu eine etappenweise Standardisierung und eine Harmonisierung der kantonal unterschiedlichen Datenlage durch das BFS nötig. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, die Daten in kantonsübergreifender, vergleichbarer Form zu nutzen. Die Kantone werden von Ad-hoc-Datenlieferungen für den Bund oder für Forschungsstellen entlastet.

5 Weiteres Vorgehen

Auf Basis der Ergebnisse der bisherigen Arbeiten soll die Variante «Steuererklärung Kantone» umgesetzt werden. Für die Umsetzung sind in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen die Standardisierungen zu entwickeln, zu beschreiben und einzuführen.

Für die Erhebung der Daten ist eine Regelung im Anhang der Statistikerhebungsverordnung (SR 431.012.1) nötig. Diese muss zeitnah erfolgen, damit die Zusammenarbeit mit den Kantonen auf den benötigten bundesrätlichen Anordnungen aufgenommen werden kann. Die Ausübung der Datenmitherrschaft des Bundes über die Daten der direkten Bundessteuer (Bundessteuerdaten) als Verwaltungsdaten erfordert ebenfalls eine entsprechende Anweisung des Bundes an die kantonalen Steuerbehörden zur Weiterleitung der Bundessteuerdaten an die ESTV.

5.1 Etappiertes Vorgehen für Daten zu natürlichen und juristischen Personen

Aufgrund der Unterschiede bzgl. des Kenntnisstandes zu den Variablen und bzgl. ihres Digitalisierungs- und Standardisierungsgrads in den kantonalen Steuerregistern zwischen den Daten zu den natürlichen und den juristischen Personen sowie den – aus heutiger Sicht – unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten der kantonalen Steuerdaten und der verschiedenen organisatorischen Zuständigkeiten innerhalb der beteiligten Organisationen bundes- wie kantonsseitig ist es zielführend, dass die Daten für natürliche und juristische Personen koordiniert, aber separat und etappiert erhoben werden. Dadurch können einerseits die Abhängigkeiten aufgrund unterschiedlicher Datenbedürfnisse und Zeithorizonte reduziert werden; andererseits wird dem zeitlich nachfolgenden Projekt (jP) ermöglicht, von den Erfahrungen und Standards des vorangehenden Projekts (nP) zu profitieren. Um

einem Synergieverlust in der Umsetzung entgegenzuwirken, wird eine enge Koordination der beiden Projekte angestrebt.

5.2 Finanzierung

Gemäss BStatG Art. 4 Abs. 5 hat die Lieferung der Daten durch die Kantone unentgeltlich zu erfolgen. Es soll gemäss Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen an der üblichen Kostenverteilung festgehalten werden. Von Unterstützungsbeiträgen an die Kantone wird abgesehen. So tragen der Bund und die Kantone die bei ihnen anfallenden Kosten bei der Einführung der Datenlieferung. Der Bund (BFS/ESTV) stellt die Infrastruktur zur Übermittlung der Daten sowie eine automatisierte Validierung zur Qualitätssicherung zur Verfügung. Er übernimmt auch die Harmonisierung der kantonal unterschiedlichen Daten und macht diese in kantonsübergreifender, vergleichbarer Form nutzbar. Damit werden die Kantone durch diese «Once-Only»-Lieferung künftig entlastet, da deshalb weniger Ad-hoc-Datenlieferungen anfallen werden. Dieselbe Regelung gilt für Datenlieferungen zur direkten Bundessteuer auf Basis des DBG (vgl. Gutachten zu den Rechtsgrundlagen, Randziffern 143 bis 151).

5.3 Gestaffelte Einführung

Es bietet sich an, die Lieferung nicht mit allen Kantonen gleichzeitig produktiv zu setzen, sondern die Kantone etappenweise einzubinden. So kann der spezifischen Ausgangslage in den einzelnen Kantonen Rechnung getragen werden. Der Umfang des Projekts (und somit die Komplexität und der Aufwand für die Schlüsselpersonen) kann etwas kleiner gehalten werden. Zudem können die Erfahrungen aus der Anbindung der ersten Kantone genutzt werden, um die Anbindung der weiteren Kantone effizienter zu gestalten.

5.4 Umsetzung des «Once-Only»-Prinzips auf Bundesebene

Zwecks Umsetzung des «Once-Only»-Prinzips bei Steuerdaten auf Bundesebene sollen die Kantone ihre Steuerdaten an die ESTV übermitteln; die ESTV leitet diese Daten dem BFS gemäss BstatG weiter. Basierend auf BstatG Art. 10 Abs. 4 stellt die ESTV dem BFS auch alle benötigten Daten aus ihren eigenen Datensammlungen und Erhebungen zur Verfügung (namentlich Daten zur Mehrwertsteuer und Daten zur Verrechnungssteuer). Die statistische Bearbeitung der Einzeldaten im BFS erfolgt unter Verwendung der mitgelieferten Identifikatoren⁸. Das BFS stellt den übrigen Statistikproduzenten des Bundes die Steuerdaten zur Verfügung (Art. 11 Abs. 4 BstatG). Die uneingeschränkte Weiterleitung von Steuerdaten durch die ESTV an das BFS sowie die Bereitstellung der Steuerdaten durch das BFS an die übrigen Statistikproduzenten des Bundes werden im Anhang zur Statistikerhebungsverordnung explizit geregelt.

6 Fazit und benötigte Beschlüsse durch den Bundesrat

Mit der Machbarkeitsstudie konnten die notwendigen Voraussetzungen zur Mehrfachverwendung von Steuerdaten beschrieben und geklärt werden. Es wurde eine Variante konkretisiert, die aufzeigt, wie und in welcher Form eine Steuerdatenerhebung bei den Kantonen eingeführt werden kann. Erste Überlegungen zur Datenharmonisierung für die gesetzlich geregelte Mehrfachverwendung unter Nutzung der Interoperabilitätsplattform wurden ebenfalls berücksichtigt.

Festgehalten wurde, dass die Erhebung von Steuerdaten bei den Kantonen als Statistikdaten durch die

⁸ Identifizierende Merkmale wie Namen und Adressen werden gelöscht, sobald die Qualitätssicherung der mitgelieferten Identifikatoren (AHV-Nummer, BUR-Nummer, UID und allenfalls weitere) abgeschlossen ist. Der Prozess der Qualitätssicherung ist noch festzulegen. Idealerweise erfolgt er bei der Erhebungsstelle.

ESTV-Statistikstelle und die Weiterleitung dieser Daten an das BFS eine bundesrätliche Anordnung und eine entsprechende Statistik im Anhang der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; SR 431.012.1) voraussetzt:

- I. Das EDI (BFS) wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EFD (ESTV, EFV) und den Kantonen einen Entwurf zur Änderung des Anhangs der Statistikerhebungsverordnung zu erarbeiten, um die uneingeschränkte Weiterleitung von Steuerdaten durch die ESTV an das BFS zu regeln. Der Entwurf wird dem Bundesrat bis am 30. Oktober 2021 unterbreitet.

Die Umsetzung des «Once-Only»-Prinzips bei Steuerdaten auf Bundesebene bedingt, dass die ESTV dem BFS alle benötigten Daten aus ihren eigenen Datensammlungen und Erhebungen zur Verfügung stellt:

- II. Das EFD (ESTV) wird beauftragt, dem BFS alle benötigten Daten aus ihren eigenen Datensammlungen und Erhebungen für statistische Zwecke zur Verfügung zu stellen (namentlich Daten zur Mehrwertsteuer und Daten zur Verrechnungssteuer). Die Einzeldaten werden mit den benötigten Identifikatoren geliefert.

Weiter wurde festgehalten, dass die Ausübung der Datenmitherrschaft des Bundes über die Daten der direkten Bundessteuer (Bundessteuerdaten) als Verwaltungsdaten eine entsprechende Anweisung des Bundes an die kantonalen Steuerbehörden zur Weiterleitung der Bundessteuerdaten an die ESTV erfordert:

- III. Das EFD (ESTV) wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDI (BFS) eine Weisung zur Weiterleitung der Bundessteuerdaten an die ESTV zu erlassen und den Kantonen zuzustellen. Die Weisung soll ab 1.1.2022 gelten.

Für die Umsetzung der Datenerhebung sind verschiedene technische Standards zu erarbeiten und einzuführen:

- IV. Das EFD (ESTV) wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDI (BFS) und in Abstimmung mit den Kantonen einen Standard für den Austausch von Steuerdaten zu entwickeln und diesen als Weisung des EFD zu erlassen und den Kantonen zuzustellen. Die Weisung soll ab 1.1.2022 gelten.

Der Bundesrat wird im Rahmen der Berichterstattung zum Programm NaDB bis am 31. Dezember 2023 über die erzielten Ergebnisse zur Mehrfachverwendung von Steuerdaten informiert.