



P.P. CH-3003 Bern, BJ

Staatssekretariat für internationale
Finanzfragen

3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.158684 / 665.1/2014/00950 Dossier 665.1-026c

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: STEWII

Bern, 05. August 2015

Verwendung der Versichertennummer der AHV als Steueridentifikationsnummer im Rahmen des automatischen Informationsaustausches in Steuersachen (AIA)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission des Nationalrats für Wirtschaft und Abgaben hat an ihrer Sitzung vom 29. bzw. 30. Juni 2015 das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) beauftragt, vom Bundesamt für Justiz oder vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein Gutachten „betreffend Datenschutzniveau über Verwendung AHV-Nummer gegenüber neuer *Tax Identification Number (TIN)*“ erstellen zu lassen. Nachfolgend finden Sie die Einschätzungen unseres Amtes, des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) und des EDÖB.

1. Ausgangslage und Fragestellung

Der Entwurf für ein Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (E-AIA-Gesetz; BBl 2015 5565) sieht vor, dass der Bundesrat für die eindeutige Identifikation einer in der Schweiz steuerpflichtigen natürlichen Person eine Steueridentifikationsnummer schaffen kann (vgl. Art. 3 Bst. f i.V.m. Art. 21 E-AIAG).¹ Vorgesehen

¹ Für die Notwendigkeit der Schaffung einer solchen Nummer vgl. Botschaft zur Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und zu ihrer Umsetzung (Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen), Erläuterungen zu Art. 21 E-AIA-Gesetz; BBl 2015 5507 f.).

ist, dass für die Zwecke des AIA eine spezifische Steueridentifikationsnummer geschaffen wird. Im „innerschweizerischen“ Verhältnis können allerdings die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) und die Kantone für die Verarbeitung der eingehenden Meldungen die Versichertennummer der AHV (Versichertennummer) verwenden (vgl. Botschaft zur Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und zu ihrer Umsetzung, BBl 2015 5437, 5508). Sie stützen sich dabei auf das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkten Bundessteuer (SR 642.11).

Im Rahmen der Anhörungen durch die WAK-N wurde von Vertretern der Kantone vorgebracht, es solle – zur Vermeidung zusätzlicher administrativer Belastungen – keine neue Steueridentifikationsnummer geschaffen werden. Vielmehr solle die Versichertennummer als Steueridentifikationsnummer herangezogen werden. Diese Forderung wurde bereits im Rahmen der Vernehmlassung gestellt (vgl. BBl 2015 5456). Von Seiten der WAK-N wurde daran anschliessend die Frage nach dem „Datenschutzniveau über Verwendung Versichertennummer gegenüber neuer *Tax Identification Number (TIN)*“ aufgeworfen.

Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) ersuchte unser Amt, zu dieser Frage Stellung zu nehmen und die Beurteilung des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) sowie des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einzuholen. Im Nachfolgenden werden zuerst die rechtlichen Voraussetzungen der systematischen Verwendung der Versichertennummer ausserhalb des Sozialversicherungsrechts erörtert (Ziffer 2). Daran anschliessend werden die grundsätzlichen Bedenken des BSV und des EDÖB dargelegt (Ziff. 3), die Versichertennummer in weiteren Bereichen zu verwenden.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen zur systematischen Verwendung der Versichertennummer der AHV ausserhalb der Sozialversicherung

2.1 Voraussetzungen für eine systematische Verwendung der Versichertennummer in anderen Bereichen

Die Versichertennummer der AHV kann ausserhalb der Sozialversicherung des Bundes nur dann systematisch verwendet werden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht und der Verwendungszweck sowie die Nutzungsberechtigten bestimmt sind (Art. 50e Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHVG). Kantonale Stellen können die Versichertennummer ebenfalls systematisch verwenden, wenn sie gesetzliche Aufgaben nach kantonalem Recht in den folgenden Bereichen wahrnehmen: Vollzug der Prämienverbilligung in der Krankversicherung, Vollzug der Sozialhilfe, Vollzug der Steuergesetzgebung, Bildung (Art. 50e Abs. 2 AHVG). Kantonale Stellen, welche die Versichertennummer für den Vollzug von kantonalem Recht ausserhalb der oben genannten Bereiche systematisch verwenden wollen, benötigen hierzu eine hinreichend konkrete formell-gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht (Art. 50e Abs. 3 AHVG).

2.2 Sichernde Massnahmen

Das AHVG und die Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) enthalten Vorschriften zum Schutz der Versichertennummer und der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen. So muss sich, wer die Versichertennummer systematisch nutzen will, bei der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) melden (Art. 50g Abs. 1 AHVG i.V.m. Art. 134ter AHVV). Damit soll sichergestellt werden, dass eine Kontrolle darüber besteht, wo überall die Versichertennummer systematisch verwendet wird. Die ZAS überprüft indessen nicht, ob die Rechtsgrundlage, die der Gesuchsteller angibt, die vorgesehene Verwendung der Nummer überhaupt abdeckt. Eine Liste aller berechtigten Nutzer wird jährlich auf der Internetseite der ZAS publiziert (<http://www.zas.admin.ch/org/00721/00722/00901/index.html?lang=de>). Sie umfasst mittlerweile mehrere tausend Nutzungsberechtigte.

Die gemeldeten Nutzer müssen technische und organisatorische Massnahmen treffen, die sicherstellen, dass die richtige Versichertennummer verwendet wird und die Nummer vor missbräuchlicher Verwendung geschützt ist (Art. 50g Abs. 2 Bst. a AHVG). Diese Vorgabe entspricht im Wesentlichen Art. 7 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG). Die Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG) konkretisiert Art. 7 DSG in allgemeiner Weise (Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 8-10 VDSG). Art. 25 Abs. 4 VDSG behält für die Verwendung der Versichertennummer die AHV-Gesetzgebung ausdrücklich vor.

Das EDI hat in der Verordnung über die Mindeststandards der technischen und organisatorischen Massnahmen bei der systematischen Verwendung der Versichertennummer ausserhalb der AHV (SR 831.101.4) entsprechende Vorgaben erlassen. So wird beispielsweise in dieser Verordnung verlangt, dass bei einer Nutzung in komplexen Systemen das Risiko einer unerlaubten Zusammenführung von Datensammlungen detailliert analysiert und darauf gestützt die erforderlichen Schutzmassnahmen getroffen werden. Weiter sind Datensammlungen nach dem Stand der Technik zu verschlüsseln, wenn sie über ein öffentliches Netz übertragen werden und Datensätze mit der Versichertennummer enthalten. Beim Betrieb von Informatikmitteln und Datenspeichern müssen ferner bestimmte Sicherheitsvorgaben eingehalten werden. Schliesslich muss jeder Nutzer der Versichertennummer sein Personal in Aus- und Weiterbildungen darüber informieren, dass die Versichertennummer nur aufgabenbezogen verwendet werden darf.

Die genannte Verordnung des EDI konkretisiert demnach die Anforderungen der eidgenössischen Datenschutzgesetzgebung an die Datensicherheit.

2.3 Sanktionen bei nicht gesetzeskonformer Verwendung der Versichertennummer

Das AHVG stellt die missbräuchliche Verwendung der Versichertennummer nicht unter Strafe. Hingegen wird deren systematische Verwendung ohne Berechtigung als Vergehen geahndet, es sei denn, es liege ein mit einer höheren Strafe bedrohtes Verbrechen oder Vergehen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vor (Art. 87 AHVG). Ausserdem wird das Missachten der Pflicht, sichernde Massnahmen zum Schutz der Versichertennummer zu ergreifen, mit Busse bestraft (Art. 88 AHVG).

2.4 Datenschutz im Rahmen des automatischen Informationsaustausches AIA

Der Bundesrat kann im Rahmen des automatischen Informationsaustauschs nur dann Vereinbarungen über den Datenschutz abschliessen, wenn das anwendbare Abkommen vorsieht, dass die informierende Behörde Datenschutzbestimmungen bezeichnen kann, die von der empfangenden Behörde einzuhalten sind (Art. 6 E-AIA-Gesetz).

2.4.1 Austausch im Rahmen des MCAA (Art. 1 Abs. 1 Bst. a E-AIA-Gesetz)

Im Rahmen eines Austauschs nach der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (MCAA), mit welchem der AIA-Standard der OECD umgesetzt werden soll, kann die Vertragspartei, welche Informationen übermittelt, Schutzbestimmungen zur Geheimhaltung bezeichnen, welche die empfangende Vertragspartei einzuhalten hat. Dies ist in Abschnitt 5 Absatz 1 MCAA i.V.m. Art. 22 Abs. 1 des Übereinkommens über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen von der OECD und dem Europarat (Amtshilfeübereinkommen) so vorgesehen.

Damit der AIA umgesetzt werden kann, muss er bilateral zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten des MCAA vereinbart und mittels Notifikation an das Sekretariat der OECD aktiviert werden. Der Abschluss eines weiteren Staatsvertrages ist hierzu nicht nötig. Die bilaterale Aktivierung des AIA wird für jeden Staat der Bundesversammlung in Form eines Bundesbeschlusses separat zur Genehmigung unterbreitet werden.

Mit anderen Worten wird es im Rahmen dieser Notifikation nicht möglich sein, den Partnerstaat in rechtlich bindender Form zur Einhaltung der Vorschriften des DSG und der AHV-Gesetzgebung zu verpflichten. Damit können aber die erhöhten Anforderungen an eine Verwendung der Versichertennummer nicht eingehalten werden.

Soll die Versichertennummer als Steueridentifikationsnummer verwendet werden, so müsste **erstens** der Bundesrat mit jedem Partnerstaat, mit dem er automatisch Informationen austauschen will, vorgängig **staatsvertraglich** sicherstellen, dass dieser Staat entweder die Vorschriften der AHV-Gesetzgebung über die systematische Verwendung der Versichertennummer sowie die Bestimmungen des DSG anwendet. Oder er müsste anhand konkreter Bestimmungen (im Staatsvertrag selbst) einen gleichwertigen Datenschutz gewährleisten. **Zweitens** wären **im AIA-Gesetz** die folgenden Punkte explizit zu regeln:

- Die Behörden und Stellen (Finanzinstitute) im Ausland, welche die Versichertennummer systematisch verwenden dürfen, müssten anhand des AIA-Gesetzes hinreichend bestimmbar sein. Nur so wäre für die betroffenen Personen erkennbar, wer ihre Versichertennummer verwendet. Die Nennung der einzelnen Behörden könnte anschliessend (über eine Delegationsnorm im Gesetz) in einer Verordnung erfolgen.
- Hinreichend konkrete Bestimmung des Zwecks im AIA-Gesetz, zu dem die Nummer verwendet werden darf.
- Die Versichertennummer dürfte in Abweichung von Art. 15 Abs. 4 E-AIA-Gesetz von den empfangenden Behörden und den Finanzinstituten weder für andere Zwecke als für Steuerzwecke verwendet noch von diesen an einen Drittstaat oder andere Dritte weitergegeben werden.

- Der Bundesrat wäre (in Ergänzung zu Art. 6 bzw. in Abweichung von Art. 15 Abs. 3 E-AIA-Gesetz) zu beauftragen, für die Verwendung der Versichertennummer einen Staatsvertrag mit jedem Partnerstaat abzuschliessen, der für die Verwendung der Versichertennummer die Bestimmungen der AHV-Gesetzgebung und des DSG für anwendbar erklärt oder die erforderlichen Bestimmungen direkt enthält.

2.4.2 *Austausch im Rahmen eines anderen internationalen Abkommens nach Art. 1 Abs. 1 Bst. b E-AIA-Gesetz*

Hier gilt Gleiches für die Ergänzung des E-AIA-Gesetzes wie unter Ziff. 2.4.1 beschrieben. Die entsprechenden Verpflichtungen nach der AHV- und der Datenschutzgesetzgebung in Bezug auf die Verwendung der Versichertennummer wären im internationalen Abkommen direkt aufzunehmen.

3. Bedenken des EDÖB und des BSV hinsichtlich der systematischen Verwendung der Versichertennummer in weiteren Bereichen

3.1 Argumente des EDÖB

3.1.1 Allgemeines

Der EDÖB beobachtet die stetig zunehmende Verwendung der Versichertennummer durch die Bundesverwaltung, die kantonalen Verwaltungen und private Institutionen mit Sorge. Aktuell würden bereits gegen 14'000 Benutzer die Versichertennummer systematisch verwenden (vgl. das in Ziff. 2.2 erwähnte Verzeichnis der systematischen Benutzer der AHVN13). Auch sei von Seiten der Kantone die Forderung erhoben worden, die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung einer Personenidentifikationsnummer, welche eindeutig und universell sei, zu prüfen; idealerweise würde sich hierfür die Versichertennummer eignen. Der EDÖB wirft vor diesem Hintergrund dieser festgestellten Entwicklung die Frage auf, ob diese breite Verwendung noch verfassungskonform sei. Er begrüsse deshalb die Initiative einiger Kantone, vorab Bern, welche in Steuersachen eine sektorielle Steueridentifikationsnummer geschaffen hätten. Es sei an dieser Stelle zudem festzuhalten, dass sich diese Entwicklung auch auf europäischer Ebene abzeichne (vgl. Europäische Kommission, TINs nach Ländern, abrufbar unter https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/tinByCountry.html).

3.1.2 Probleme und Risiken

Mit der Versichertennummer sei ursprünglich das Ziel verfolgt worden, eine Nummer zu kreieren, welche eine direkte Identifikation der betroffenen Person *nicht* zulasse. Mit der zunehmenden Verwendung der Nummer in unterschiedlichen Bereichen wachse allerdings auch exponentiell die Wahrscheinlichkeit einer Re-Identifikation der betroffenen Person. Im Gegensatz zum ursprünglichen Ziel transformiere sich die Nummer somit mehr und mehr zu einer eigentlichen Personenidentifikationsnummer. Der EDÖB habe sich deshalb wiederholt gegen die Verwendung der Versichertennummer ausserhalb des Sozialversicherungsrechts – und insbesondere gegen die Verwendung im Rahmen des AIA – gestellt.

Der Haupteinwand des EDÖB ist, dass die generelle Verbreitung der Verwendung der Versichertennummer als „Bürgernummer“ einen unerwünschten und vom Gesetz nicht vorgesehenen Zugang zu diversen Registern und Datenbanken ermöglichen könnte. Die verbreitete Verwendung erleichtere zudem – mit Hilfe von leistungsfähigen Algorithmen – das Abgleichen von unterschiedlichsten Informationen über eine Person. Der kommerzielle Wert von Personendaten werde im Allgemeinen bei weitem unterschätzt. Gemäss einer amerikanischen Studie werde der Wert von europäischen Personendaten auf 300 Mia. Euro geschätzt; in 10 bis 15 Jahren werde sich dieser Wert vervierfacht haben. Eine weitere Gefahr stelle ausserdem der sog. „Identitätsdiebstahl“ (z.B. in der Form von Kreditkartenmissbrauch, Beziehungen von Sozialdienstleistungen unter fremdem Namen, unberechtigte Verwendung einer fremden Identität im e-commerce etc.) dar. Diese Fälle seien in den USA explosionsartig im Zunehmen begriffen. In Kanada seien der Steuerbehörde infolge einer Informatik-Schwachstelle im April 2014 mehrere hundert Sozialversicherungsnummern gestohlen worden („Heartbleed“). Solche Diebstähle zeigten das grosse Interesse an diesen Nummern.

Der EDÖB gibt ausserdem zu bedenken, dass die missbräuchliche Verwendung der Versichertennummer in der Schweiz nicht unter Strafe stünde, dies ganz im Gegensatz etwa zu den USA.

Die erhebliche Zunahme der geschaffenen gesetzlichen Grundlagen zur Verwendung der Versichertennummer ausserhalb des Sozialversicherungsrechts erschwere die Kontrollmöglichkeiten. Bei der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlage für die weitere Verwendung (ausserhalb des Sozialversicherungsrechts) seien die Prüfung der *Notwendigkeit* und der *Verhältnismässigkeit* regelmässig stillschweigend übergangen worden. Der EDÖB habe ausserdem bemerkt, dass die existierenden gesetzlichen Grundlagen in den seltensten Fällen die tatsächlich getätigte Bearbeitung decken würden. In zahlreichen Fällen habe er feststellen müssen, dass sich die Benutzer der Versichertennummer zu Unrecht als legitimiert erachteten, auf die Versichertennummer zurückzugreifen; ihnen fehlte aber entweder die gesetzliche Grundlage oder diese deckte die ausgeübte Verwendung gar nicht ab.

Zudem befürchtet der EDÖB, dass sich die Verwendung der Versichertennummer im Privatsektor verbreitet; dies ausserhalb eines gesetzlich klar definierten Rahmens. Damit sei es in keiner Weise mehr möglich, die Verwendung zu kontrollieren und die rechtmässige Datenbearbeitung zu verifizieren. Dies sei insbesondere der Fall bei der Verwendung der Versichertennummer als Steueridentifikationsnummer im Rahmen eines internationalen AIA. Hier sei insbesondere problematisch, dass Daten auch an Staaten weitergegeben werden können, in denen eine Gesetzgebung, die einen angemessenen Schutz der Persönlichkeit der betroffenen Personen gewährleisten würde, fehlt. In solche Länder dürften Personendaten jedoch nur unter den Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 2 DSG weitergegeben werden. Faktisch sei die Verwendung der Versichertennummer bei einer Bekanntgabe ins Ausland gänzlich der Kontrolle der schweizerischen Behörde entzogen. Somit erhöhten sich die Risiken, wenn die Informationen an Private bzw. Behörden weitergegeben würden, die keinen angemessenen Datenschutz garantieren könnten.

Der EDÖB verfolgt die dargestellte Entwicklung mit grosser Beunruhigung, da diese grundlegende Probleme hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre schaffen würde, welche bei der Ausarbeitung eines Projektes oft ungenügend gewürdigt würden. Eine Würdigung und Abwägung der Konsequenzen durch die verantwortlichen Organe sei aber fundamental, bevor

eine gesetzliche Grundlage geschaffen werde. Die genannte Entwicklung stelle die Vertrauenswürdigkeit der Versichertennummer grundlegend in Frage, umso mehr, als die Kontrollmöglichkeiten limitiert seien, in einem Kontext, in dem Daten generell und auf Informatikbasis in grossem Stil bearbeitet würden.

Folgerung

Aus all diesen Gründen² hat der EDÖB stets die Schaffung von sektoriellen Identifikationsnummern befürwortet. Wollte man davon absehen, müsste immerhin die missbräuchliche Verwendung der Versichertennummer unter Strafe gestellt werden. Er plädiert aber mit Nachdruck für die Schaffung einer eigenen Steueridentifikationsnummer für die Zwecke des AIA.

3.2 Argumente des BSV

Das BSV äussert sich ebenfalls skeptisch zu einer Verwendung der Versichertennummer als Steueridentifikationsnummer im Rahmen des AIA. Es gibt zu bedenken, dass die Stellen und Institutionen, welche die Versichertennummer verwenden, technische und organisatorische Massnahmen für die Verwendung der richtigen Versichertennummer und den Schutz vor deren missbräuchlichen Verwendung treffen müssten (Art. 50g Abs. 2 Bst. a AHVG). Art. 50g Abs. 3 AHVG übertrage dem EDI die Kompetenz, in Absprache mit dem EFD die Mindeststandards für die Massnahmen nach Art. 50g Abs. 2 Bst. a AHVG festzulegen. Gestützt auf diese Bestimmung sei die Verordnung des EDI über die Mindeststandards der technischen und organisatorischen Massnahmen bei der systematischen Verwendung der Versichertennummer ausserhalb der AHV vom 7. November 2007 (SR 831.101.4) erlassen worden. Die technischen Modalitäten der systematische Verwendung der Versichertennummer ausserhalb der Sozialversicherungen werde ferner in einem „Pflichtenheft Verwendung AHVN13“ des BSV geregelt.

Die Verwendung der Versichertennummer als Steueridentifikationsnummer würde dazu führen, dass bei einer Kontoeröffnung im Ausland für die Zwecke des AIA die Versichertennummer angegeben werden müsste. Für das BSV ist unklar, wie die unkontrollierte Verwendung dieser Nummer im internationalen Kontext sowie allfällige Missbräuche verhindert werden können.

4. Fazit

Die Weitergabe der Versichertennummer an ausländische Steuerbehörden und Finanzinstitute wird kritisch beurteilt. Sowohl das BJ als auch das BSV und der EDÖB sind zurückhaltend, was die Verwendung der Nummer im Ausland betrifft. Die Vorschriften für die systematische Verwendung dieses Identifikators sind streng. Im Ausland dürften sie hingegen nur schwer durchzusetzen sein. Angesichts der zahlreichen Gebiete, in denen die Versichertennummer verwendet wird, ist das Missbrauchspotenzial schon innerhalb der Schweiz erhöht. Bei einer zusätzlichen Verwendung im Ausland würde der Schutz dieser Nummer (und damit der Schutz der informationellen Selbstbestimmung des Einzelnen) kaum mehr auf dem heu-

² Vgl. zu den Bedenken des EDÖB auch: Adressdatenaustausch zwischen Einwohnerregistern, Post und anderen Dateninhabern; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3661 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 16. August 2012 vom 12. November 2014, Ziffer 3.2.

tigen Niveau aufrechterhalten werden können. Nicht zuletzt würde damit auch die Zuverlässigkeit der Versichertennummer der AHV im inländischen Verkehr in Frage gestellt.

Aus rechtlicher Sicht wäre eine Weitergabe von Versichertennummern an ausländische Steuerbehörden und Finanzinstitute nur unter den strengen Voraussetzungen, wie sie in Ziff. 2.4 dargestellt sind, möglich.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Einschätzungen zu dienen, und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht



Luzius Mader
Stellvertretender Direktor