

JAAC 58.11

Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter, 23.
Dezember 1992, Stand am 1. Juli 1993

Protection des données. Entraide administrative. Communication de données de l'assurance-chômage aux autorités fiscales (impôt à la source).

Art. 4 et 19 LPD. Art. 90 AIFD. Art. 125 al. 4 OACI. Dans la procédure de taxation ordinaire comme dans celle de perception à la source, il n'y a pas de place pour la communication directe de données à des fins fiscales au titre de l'entraide administrative entre l'assurance-chômage et les autorités fiscales. Cependant, en cas de violation de la loi ou d'abus de droit de la part du contribuable, l'entraide administrative ou judiciaire doit être accordée de cas en cas.

Datenschutz. Amtshilfe. Bekanntgabe von Arbeitslosenversicherungs-Daten an die Steuerbehörden (Quellensteuer).

Art. 4 und 19 DSG. Art. 90 BdBSt. Art. 125 Abs. 4 AVIV. Im ordentlichen sowie im Quellensteuerverfahren besteht kein Raum für eine direkte, amtshilfweise Datenbekanntgabe zu Steuerzwecken zwischen den Arbeitslosenversicherungskassen und den Steuerbehörden. Hingegen ist bei rechtswidrigem oder rechtsmissbräuchlichem Verhalten seitens der Steuerpflichtigen einzelfallweise Amts- und Rechtshilfe zu leisten.

Protezione dei dati. Assistenza amministrativa. Comunicazione di dati dell'assicurazione contro la disoccupazione alle autorità fiscali (imposta alla fonte).

Art. 4 e 19 LPD. Art. 90 DIFD. Art. 125 cpv. 4 OADI. Nella procedura fiscale ordinaria come anche in quella di riscossione alla fonte non vi è spazio per la comunicazione diretta dei dati, a titolo di assistenza amministrativa, per scopi fiscali tra la cassa assicurazione-disoccupazione e le autorità fiscali. Per contro, in caso di violazione della legge o di abuso di diritto da parte dei contribuenti, va prestata di caso in caso l'assistenza amministrativa o quella giudiziaria.

1. Ausgangslage

Die angespannte Wirtschaftslage hat dazu geführt, dass auch quellensteuerpflichtige ausländische Arbeitnehmer in vermehrtem Umfang die Leistungen der Arbeitslosenversicherungen in Anspruch nehmen müssen. Diese Ersatzeinkommen unterliegen ebenfalls der Steuerpflicht. Die für die Erhebung der Quellensteuern des Bundes bei den Arbeitslosenversicherungskassen erforderlichen Vorschriften wurden nunmehr im BG vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11, AS 1991 1184) erlassen. Das DBG tritt indessen erst am 1. Januar 1995 in Kraft. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) unterbreitet dem Eidg. Datenschutzbeauftragten (EDSB) die Frage, ob die Kassen bis zum Inkrafttreten des DBG beziehungsweise bis zur Erhebung der Quellensteuern bei ihnen die für die Steuererhebung erforderlichen Personendaten von sich aus direkt den kantonalen Steuerbehörden bekannt geben dürfen. Eine solche (Übergangs-) Lösung würde von den kantonalen Steuerbehörden deshalb begrüsst, weil zu befürchten ist, dass viele der hier interessierenden Steuerpflichtigen nicht in der Lage sind, ihrer steuerlichen Mitwirkungspflicht vollumfänglich nachzukommen. Dadurch könnten finanzielle Ausfälle oder administrativer Mehraufwand entstehen.

2. Für den Datenschutz hervorzuhebende Umstände

Die von der geplanten Bekanntgabe erfassten Personendaten beziehen sich auf Sachverhalte im Bereich der Arbeitslosenversicherung und damit der sozialen Hilfe. Als solche stellen sie besonders schätzenswerte Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes dar (vgl. hierzu nachfolgend Ziff. 3). Dienen sie der Beurteilung von wesentlichen Aspekten der betroffenen Personen (Angaben über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit), sind sie als Persönlichkeitsprofile im Sinne des Datenschutzgesetzes zu bezeichnen (vgl. nachfolgend Ziff. 3).

Soll die Bekanntgabe mit einem Abrufverfahren erfolgen, sind die hierfür geltenden besonderen Vorschriften des Datenschutzgesetzes zu beachten (vgl. hierzu nachfolgend Ziff. 3).

3. Datenschutzrechtliche Leitsätze

Organe des Bundes dürfen Personendaten nur bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Besonders schätzenswerte Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile (vgl. zu diesen Begriffen Art. 3 Bst. c und d des BG vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, DSG, SR 235.1, AS 1993 1945) dürfen sie nur bearbeiten, wenn ein formelles Gesetz dies vorsieht oder wenn es ausnahmsweise für eine in einem formellen Gesetz klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist. Letztere Voraussetzung kann nur in - hier nicht interessierenden - Einzelfällen als erfüllt angesehen werden (vgl. hierzu und zum Ganzen: Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a DSG sowie Botschaft vom 23. März 1988 zum DSG, in BBl 1988 II 413 ff., insbesondere 468). Des weitern dürfen Personendaten nur zu dem Zweck bearbeitet werden, der bei der Beschaffung angegeben wurde, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist (Grundsatz der Zweckbeschränkung; vgl. Art. 4 Abs. 3 DSG sowie zum Begriff: BGE vom 27. März 1991 in Sachen Kanton Thurgau E. 5 c, abgedruckt im Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1991, S. 543 ff., insb. S. 547); ihre Bearbeitung hat nach Treu und Glauben zu erfolgen und muss verhältnismässig sein (Art. 4 Abs. 2 DSG). Ferner müssen Personendaten durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten (z. B. gegen unbefugte Zweckentfremdungen) geschützt werden (Art. 7 Abs. 1 DSG in Verbindung mit Art. 8 ff. und Art. 20 ff. der V vom 14. Juni 1993 zum BG über den Datenschutz, VDSG, SR 235.11, AS 1993 1962). Soweit keine kantonalen Datenschutzvorschriften bestehen, gelten insofern für das Bearbeiten von Personendaten durch kantonale Organe beim Vollzug von Bundesrecht die gleichen Regeln (Art. 37 Abs. 1 DSG). - Schliesslich bestimmt Art. 19 Abs. 1 DSG, dass Bundesorgane Personendaten bekannt geben dürfen, wenn dafür eine Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 17 DSG besteht, wenn die Daten für den Empfänger im Einzelfall zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich sind, wenn die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat oder wenn die betroffene Person die Einwilligung verweigert oder die Bekanntgabe sperrt, um die Durchsetzung von Rechtsansprüchen zu verwehren. Sollen Personendaten durch ein Abrufverfahren zugänglich gemacht werden, muss dies ausdrücklich vorgesehen sein. Besonders schätzenswerte Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile dürfen zudem nur dann durch ein Abrufverfahren zugänglich gemacht werden, wenn ein formelles Gesetz es ausdrücklich vorsieht (Art. 19 Abs. 3 DSG). Ferner lehnt das Bundesorgan die Bekanntgabe ab, schränkt sie ein oder verbindet sie mit Auflagen, wenn wesentliche öffentliche Interessen oder offensichtlich

schutzwürdige Interessen einer betroffenen Person oder gesetzliche Geheimhaltungspflichten oder besondere Datenschutzvorschriften es verlangen (Art. 19 Abs. 4 DSGVO).

4. Steuerrechtliche Vorschriften

Nach Art. 21 Abs. 1 Bst. a des BRB vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer direkten Bundessteuer (BdBSt, SR 642.11) zählt zum steuerpflichtigen Einkommen unselbständig Erwerbstätiger neben dem Arbeitseinkommen auch das sogenannte Ersatzeinkommen wie Lohn- und Verdienstersatz, Bezüge aus Arbeitslosenversicherung, Taggelder aus Kranken- und Unfallversicherung und dergleichen mehr. Vergleichbare Vorschriften enthalten auch die kantonalen Steuergesetze. Der BdBSt kennt indessen *keine* ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer Quellensteuer auf Arbeits- und Ersatzeinkommen ausländischer Arbeitnehmer. (Solche Vorschriften wurden nunmehr im 4. Teil des DBG aufgestellt; das DBG ist jedoch noch nicht in Kraft getreten, vergleiche vorne Ziff. 1). Verschiedene Kantone erheben indessen die direkte Bundessteuer bei ausländischen Steuerpflichtigen zusammen mit der kantonalen Einkommenssteuer an der Quelle. Sie stützen sich dabei auf das Recht, Ausführungsvorschriften zu erlassen (vgl. die kritischen Bemerkungen hierzu in: *Känzig Ernst*, die direkte Bundessteuer, III. Teil, 2. Aufl., Basel 1992, N. 6 zu Art. 66 BdBSt).

Zu den Kantonen, die Regeln über den Steuerbezug an der Quelle erlassen haben, gehört etwa der Kanton Schwyz (vgl. § 103 des Steuergesetzes vom 28. Oktober 1958, StG, sowie die Verordnung Nr. 108 vom 10. August 1965 über die Besteuerung der ausländischen Arbeitnehmer ohne fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung, StV). Dabei verpflichtet § 3 StV die Arbeitgeber, einen Abzug am steuerbaren Einkommen der quellensteuerpflichtigen Arbeitnehmer zu machen, und das entsprechende Betreffnis der kantonalen Steuereinnahmehere abzuliefern. Zudem haben die Gemeindekanzleien die erwerbstätigen ausländischen Aufenthalter, die in ihrer Gemeinde zur Anmeldung kommen, umgehend der Steuerverwaltung zu melden, und ebenso ist die kantonale Fremdenpolizei gehalten, der Steuerverwaltung über neuzugezogene erwerbstätige Ausländer Meldung zu erstatten (§ 7 StV). Die Steuerverwaltung ist von der Gemeindekanzlei und der Fremdenpolizei auch laufend über Orts- und Stellenwechsel der quellensteuerpflichtigen Ausländer zu orientieren. Schliesslich hält § 8 StV die kantonale Steuerverwaltung dazu an, die erforderlichen Kontrollmassnahmen zu treffen. - Ähnliche Vorschriften über die Besteuerung an der Quelle bestehen in anderen Kantonen (für den Kanton Bern vgl. Art. 42b und 152 Abs. 4 des Gesetzes vom 29. Oktober 1944 über die direkten Staats- und Gemeindesteuern, BSG 661.11, ferner das Dekret vom 16. Mai 1967 betreffend die Besteuerung der ausländischen Arbeitnehmer, BSG 661.711, insb. Art. 7, 9, 11, 14 und 20 betreffend die verschiedenen Melde- und Kontrollpflichten, sowie die Quellensteuerverordnung vom 8. Februar 1968, BSG 661.711.1; für den Kanton Zürich vgl. § 3 Abs. 5 des Gesetzes vom 8. Juli 1991 über die direkten Steuern, GS 631.1, sowie die Verordnung vom 12. September 1966 über die Quellensteuern für ausländische Arbeitnehmer, GS 631.4, ferner: *Zuppinger Ferdinand*, Zürcher Steuergesetze, 1. Bd., 4. Aufl., Zürich 1991).

Neben den genannten kantonalen Bestimmungen über die Meldepflicht beziehungsweise über die innerkantonale Pflicht zur Amtshilfe der mit der Anwesenheitskontrolle betrauten Behörden ist vorliegend auch Art. 90 BdBSt von Bedeutung. Nach dessen Abs. 1 haben die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht der Veranlagungsbehörde auf deren Verlangen aus den amtlichen Registern sowie aus sonstigen Akten, die für die Veranlagung eines Steuerpflichtigen von Bedeutung sein können, kostenlos Auskunft zu erteilen. Die Pflicht zur Amtshilfe gilt demnach uneingeschränkt, es sei denn, sie werde durch einen Spezialerlass ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. Känzig, a.a.O., N. 9 zu Art. 90 BdBSt). Ein solcher Ausschluss gilt zum Beispiel für gewisse Bereiche des Sozialversicherungsrechts (vgl. hierzu nachfolgend Ziff. 5 sowie zum Ganzen: Känzig, a.a.O., N. 20 zu Art. 90 BdBSt und *Simon Jürg Walter*, Amtshilfe, Chur/Zürich 1991, S. 67 f. und S. 87 ff.). In jedem Fall gilt es jedoch zu beachten, dass die Amtshilfe im vorliegenden Zusammenhang *nur einzelfallweise* geleistet werden darf; allgemeine Suchaktionen und dergleichen sind dagegen nicht statthaft (vgl. Känzig, a.a.O., N. 21 zu Art. 90 BdBSt mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts). - Im wesentlichen gleich geregelt wird die Amtshilfe in den Art. 127 bis 129 DBG (vgl. hierzu auch Känzig, a.a.O., N. 6 a.E. zu Art. 90 BdBSt).

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass nach den Verfahrensregeln des Bundessteuerrechts *die Amtshilfe nur im Einzelfall zulässig* ist und auch dann nur unter der Voraussetzung, dass sie nicht durch Spezialbestimmungen ausdrücklich verboten wird. Nichts anderes ergibt sich aus den zitierten kantonalen Steuervorschriften. Dies gilt auch für die Quellensteuern (vgl. hierzu und zum Ganzen auch: *Zinsli Urs*, die Quellenbesteuerung des unselbständigen Erwerbseinkommens in der Schweiz, Bern 1970, S. 104).

5. Die besonderen Geheimhaltungspflichten im Sozialversicherungsrecht

Wegen der besonderen Natur des Sozialversicherungsrechts mit seinen vielfältigen Berührungspunkten zu empfindlichen Lebensbereichen gilt hier allgemein der *Grundsatz der Geheimhaltung* (vgl. hierzu und zum Folgenden *Simon*, a.a.O., S. 87 ff. sowie *Meyer Ulrich*, Datenschutz in der Sozialversicherung, in: Rechtsfragen des Informatikeinsatzes, Hsg. Rainer J. Schweizer, Zürich 1992, S. 43 ff., insb. S. 62 ff., je mit Hinweisen auf die einschlägigen spezialgesetzlichen Vorschriften und mit weiteren Zitierungen). Eine Abkehr von der Schweigepflicht bedarf demnach einer sorgfältigen ausdrücklichen Regelung in einem Erlass (*Meyer*, a.a.O., S. 64 unten). Darüber hinaus ist in jedem Fall eine Abwägung zwischen den Interessen der betroffenen Person an der Geheimhaltung und allfälligen entgegenstehenden Interessen der Allgemeinheit oder Dritter an der Datenbekanntgabe vorzunehmen. Das bedeutet, dass im Sozialversicherungsrecht in aller Regel eine *Datenweitergabe auf den Einzelfall beschränkt* bleiben muss und automatische Datenweitergaben unzulässig sind (*Meyer*, a.a.O., S. 65, 66, 67 und 68). Andererseits darf der weitgefaste Geheimnisschutz des Sozialversicherungsrechts nicht rechtsmissbräuchlich geltend gemacht

werden, um die Durchsetzung von Rechtsansprüchen oder die Wahrnehmung anderer schutzwürdiger Interessen zu vereiteln (vgl. vorne Ziff. 3 und Meyer, a.a.O., S. 69).

Für den Bereich der Arbeitslosenversicherung bestimmt - soweit hier interessierend - Art. 125 der V vom 31. August 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung [AVIV], SR 837.02) was folgt:

«¹ Die Verwaltungsbehörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie die Träger der anderen Sozialversicherungszweige geben den zuständigen Organen der Arbeitslosenversicherung auf Anfrage kostenlos diejenigen Auskünfte und Unterlagen, die zur Festsetzung, Änderung, Verrechnung oder Rückforderung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung, zur Verhinderung ungerechtfertigter Bezüge oder für den Rückgriff auf haftpflichtige Dritte notwendig sind.

² Personen, die an der Durchführung, der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Versicherung beteiligt sind, geben den zuständigen Stellen der anderen Sozialversicherungszweige sowie den Fürsorgebehörden auf Anfrage kostenlos diejenigen Auskünfte und Unterlagen, die für die Abklärung von Ansprüchen, die Rückforderung von Leistungen, die Verhinderung ungerechtfertigter Bezüge, die Festsetzung von Versicherungsbeträgen oder den Rückgriff auf haftpflichtige Dritte notwendig sind.

³ Anderen Organen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie Privaten dürfen Auskünfte über Versicherte nur mit deren schriftlicher Einwilligung erteilt werden. Wird dieses Einverständnis nicht erteilt, so können ausnahmsweise, sofern kein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse entgegensteht, im Einzelfall und auf Anfrage hin aufgrund einer Verfügung des BIGA gegenüber folgenden Behörden diejenigen Auskünfte erteilt werden, welche zur Ausübung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendig sind:

a. Zivilgerichten in familienrechtlichen Streitigkeiten, sofern die Höhe von Versicherungsleistungen streitig ist;

b. Strafgerichten und Untersuchungsbehörden, sofern die Auskunft zur Abklärung eines Verbrechens oder Vergehens benötigt wird.

⁴ Die Versicherten können zuhanden der Steuerbehörden von den Kassen einen Ausweis über die erhaltenen Leistungen verlangen. Vorbehalten bleiben kantonale Bestimmungen über die Quellenbesteuerung von ausländischen Arbeitnehmern ohne Niederlassungsbewilligung und von Arbeitnehmern ohne Wohnsitz in der Schweiz.»

6. Würdigung der genannten Vorschriften in Bezug auf die Anfrage des BIGA

Die für die Besteuerung unselbständig Erwerbstätiger erforderlichen Arbeitslosenversicherungs-Daten stellen besonders schätzenswerte Personendaten und in der Regel Persönlichkeitsprofile dar, deren Weitergabe strengen datenschutzrechtlichen Anforderungen untersteht (vgl. vorne Ziff. 3). In erster Linie jedoch sind für die Weitergabe

dieser Daten die für das Sozialversicherungs- beziehungsweise Arbeitslosenversicherungsrecht aufgestellten besonderen Geheimhaltungs- beziehungsweise Schweigepflichten zu beachten, die - soweit hier interessierend - über die allgemeinen Amtshilfenvorschriften des Datenschutzrechts (vgl. vorne Ziff. 3 und Art. 19 Abs. 4 Bst. b DSG) wie auch des Steuerrechts (vgl. vorne Ziff. 4) hinausgehen.

Nach dem im vorliegenden Zusammenhang massgebenden, oben wiedergegebenen Art. 125 AVIV ist die Weitergabe der genannten Sozialversicherungsdaten nur an (andere) Behörden der Sozialversicherung sowie an Zivilgerichte und an Strafbehörden gestattet, an die beiden letzteren zudem nur im Einzelfall und nur für bestimmte, abschliessend aufgezählte Bearbeitungszwecke. Diese (klaren) Vorschriften ordnen sich nahtlos in die allgemeinen, eingangs geschilderten Grundsätze des Datenschutzrechts und der Amtshilfe ein.

Neben den Sozialversicherungsbehörden, den Zivil- und den Strafgerichten erwähnt Art. 125 AVIV in einem gesonderten Abs. 4 auch das Verhältnis zwischen den (Sozialversicherungs-) Kassen und den *Steuerbehörden*. Nach dessen (klarem) Wortlaut erschöpft sich hier die «Amtshilfehandlung» der Kasse zu Gunsten der Steuerbehörden in der Abgabe eines (Steuer-) Ausweises an den Versicherten zu Händen der Steuerbehörden. Auch diese Vorschrift steht in Einklang mit der aufgezeigten Gesetzssystematik. Die kantonrechtlichen Meldepflichten der mit der Anwesenheitskontrolle betrauten Registerbehörden an die (Quellen-) Steuerbehörden (vgl. vorne Ziff. 4) werden von dieser Einschränkung jedoch nicht berührt (vgl. Art. 125 Abs. 4, 2. Satz AVIV). Freilich haben auch diese Meldungen einzelfallweise zu erfolgen (vgl. vorne Ziff. 4). Missbräuche bei der Geltendmachung dieses weiten Geheimnisschutzes seitens der Steuerpflichtigen entbinden die Behörden indessen von der umschriebenen Geheimhaltungspflicht (vgl. vorne Ziff. 3 a. E. sowie Art. 19 Abs. 1 Bst. d DSG und Art. 125 Abs. 3 Bst. b AVIV in Verbindung mit den Straf- und Verfahrensbestimmungen der einschlägigen Steuererlasse).

Im Sinne einer *Zusammenfassung* hält der Datenschutzbeauftragte daher fest, dass aufgrund der aufgezeigten Sach- und Rechtslage im ordentlichen sowie im Quellensteuerverfahren soweit hier interessierend kein Raum für eine direkte, amtshilfweise Datenbekanntgabe zu Steuerzwecken zwischen den Arbeitslosenversicherungskassen und den Steuerbehörden besteht. Anderes gilt bei rechtswidrigem oder rechtsmissbräuchlichem Verhalten seitens der Steuerpflichtigen. Hier ist einzelfallweise Amts- und Rechtshilfe zu leisten.

**JAAC 58.11 - Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter, 23. Dezember 1992, Stand am 1.
Juli 1993**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	58
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 012

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.