



An den Grossen Rat

19.5180.02

FD / P195180

Basel, 26. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 25. Juni 2019

Schriftliche Anfrage Georg Mattmüller betreffend Ausmass der Steuerhinterziehung

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Georg Mattmüller dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Die Bundesverfassung legt fest, dass die Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit erfolgen soll: Wer mehr verdient, zahlt mehr. Dieses Prinzip der Solidarität wird durch jene juristischen oder natürlichen Personen verletzt, die ihre Steuern hinterziehen. Durch Steuerhinterziehung entgehen der öffentlichen Hand hohe Summen, für die die ehrlichen Steuerzahlenden geradestehen müssen. Seit dem 1. Juli 2010 ist die straflose Selbstanzeige für Steuervergehen möglich. Natürliche und juristische Personen können bei einer Selbstanzeige Schwarzgeld aufdecken, ohne gebüsst zu werden. Seither haben sich tausende von Steuersünderinnen und –sünder schweizweit gemeldet und unversteuertes Geld "legalisiert". Schätzungen gehen von über 50 Milliarden per Ende 2017 aus, die so aufgedeckt wurden. Wie die genannten Zahlen sowie die Resultate der Steueramnestie zeigen, ist davon auszugehen, dass dem Kanton Basel-Stadt eine beträchtliche Summe an Steuern vorenthalten wurde und wird. Darunter leiden die ehrlichen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, die die fiskalischen Mindereinnahmen durch höhere Steuern auf ihre Einkommen oder durch Leistungsabbau staatlicher Leistungen tragen müssen. Die öffentliche Hand kann jedoch ihre vielfältigen Leistungen nur erbringen, wenn ihr die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Der Regierungsrat wird daher gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie viele natürliche und juristische Personen haben im Kanton Basel-Stadt seit 2010 von der Möglichkeit der straflosen Selbstanzeige Gebrauch gemacht? (aufgeschlüsselt nach Jahren)
2. Wie hoch sind die so im Kanton Basel-Stadt aufgedeckten Schwarzgelder? (aufgeschlüsselt nach Jahren)
3. Auf wie viel Bussgeld hat der Kanton Basel-Stadt in diesen Fällen verzichtet?
4. Wie viele Steuerhinterziehungsfälle wurden im Kanton Basel-Stadt in den letzten zehn Jahren geahndet?
5. Wie hoch ist das gesamte Ausmass dieser Fälle in den letzten zehn Jahren?
6. Was hat der Regierungsrat bisher unternommen, um Steuerhinterziehung wirksam zu bekämpfen?
7. Auf wie viele Millionen schätzt der Regierungsrat die Summe, die dem Kanton Basel-Stadt und den Gemeinden jährlich auf Grund von Steuerhinterziehen verloren gehen?
8. Was unternimmt der Regierungsrat, damit dieser Betrag in Zukunft Kanton und Gemeinden nicht mehr verloren gehen?
9. Wird sich der Regierungsrat auch auf Bundesebene stark machen dafür, dass die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung aufgehoben wird?

Georg Mattmüller“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Frage 1: Wie viele natürliche und juristische Personen haben im Kanton Basel-Stadt seit 2010 von der Möglichkeit der straflosen Selbstanzeige Gebrauch gemacht? (aufgeschlüsselt nach Jahren)

Kalenderjahr	Natürliche Personen	Erben (Todesfälle)	Juristische Personen
2010	195	95	Keine Angaben
2011	204	92	Keine Angaben
2012	168	68	2
2013	201	55	0
2014	249	74	1
2015	263	68	2
2016	275	94	5
2017	1668	66	2
2018	915	71	12

In den Jahren 2010 bis 2016 entsprechen die Zahlen den jährlich bearbeiteten straflosen Selbstanzeigen. Ab dem Jahr 2017 entsprechen die Zahlen den jährlich eingegangenen straflosen Selbstanzeigen. Da straflose Selbstanzeigen auch mittels Steuererklärung eingereicht werden können und zurzeit noch nicht alle Steuererklärungen des Jahres 2018 veranlagt sind, könnte die Anzahl für das Jahr 2018 noch steigen.

Frage 2: Wie hoch sind die so im Kanton Basel-Stadt aufgedeckten Schwarzgelder? (aufgeschlüsselt nach Jahren)

Kalenderjahr	Natürliche Personen	Erben (Todesfälle)	Juristische Personen
2015	758'208'189 Franken	185'492'538 Franken	0
2016	610'345'739 Franken	200'775'025 Franken	0
2017	425 bearbeitete Fälle = 684'485'676 Franken	81'900'480 Franken	27'000 Franken
2018	542 bearbeitete Fälle = 1'069'178'009 Franken	175'175'368 Franken	9 bearbeitete Fälle = 536'342 Franken

Angaben zum aufgedeckten Steuersubstrat hat die Steuerverwaltung erst ab dem Jahr 2015 statistisch erfasst.

Frage 3: Auf wie viel Bussgeld hat der Kanton Basel-Stadt in diesen Fällen verzichtet?

Liegt eine erstmalige Selbstanzeige vor und sind die gesetzlichen Bedingungen erfüllt, wird von einer Strafverfolgung abgesehen. Es entfallen somit die Busse wegen Steuerhinterziehung und auch eine allfällige Bestrafung wegen Steuerbetrugs und einer damit zusammenhängenden Urkundenfälschung.

Bei einer vollendeten Steuerhinterziehung beträgt die Busse in der Regel das Einfache der hinterzogenen Steuer. Sie kann bei leichtem Verschulden bis auf einen Drittel ermässigt, bei schwerem Verschulden bis auf das Dreifache erhöht werden. Innerhalb dieses Strafrahmens gelten für die Strafzumessung die allgemeinen strafrechtlichen Grundsätze. Die Busse richtet sich in der Regel nach der Höhe der Nachsteuer. Da die Bussenhöhe von mehreren Kriterien und vom Ein-

zelfall abhängt, die bei einer straflosen Selbstanzeige nicht zu beurteilen sind, kann die Steuerverwaltung keine Angaben dazu machen, wieviel Bussengeld angefallen wäre.

Frage 4: Wie viele Steuerhinterziehungsfälle wurden im Kanton Basel-Stadt in den letzten zehn Jahren geahndet?

Von 2010 - 2018 sind in 6'184 Fällen Steuerhinterziehungsbussen verfügt worden.

Frage 5: Wie hoch ist das gesamte Ausmass dieser Fälle in den letzten zehn Jahren?

Durch die 6'184 Fälle von 2010 bis 2018 wurden insgesamt 212'276'241 Franken an Kantonssteuern, Bussen und Verzugszinsen verfügt.

Frage 6: Was hat der Regierungsrat bisher unternommen, um Steuerhinterziehung wirksam zu bekämpfen?

Der Regierungsrat räumt dem Schutz der Allgemeinheit vor Steuerdelinquenz hohe Priorität ein und setzt sich für eine konsequente Bekämpfung der Steuerhinterziehung ein. Die Steuerdelinquenz kann jedoch nur bekämpft werden, wenn der Steuerverwaltung für die rechtlich möglichen Strafuntersuchungen die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Dem Regierungsrat stehen verschiedene Faktoren, welche die Steuermoral fördern und die Steuerdelinquenz senken, zur Verfügung. So setzt der Regierungsrat auf eine konsequente Kontrolle und Durchsetzung des Steuerrechts. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Steuerverwaltung einen fairen und damit vertrauensfördernden Umgang mit den steuerpflichtigen Personen pflegt. Weiter ist entscheidend, dass die Motivation der steuerpflichtigen Personen zur korrekten und vollständigen Deklaration hoch gehalten wird (einfache Steuererklärungsformulare, bürgerfreundliche Kommunikation der Rechte und Pflichten im Veranlagungsverfahren, Aufklärung über den sinnvollen, aber sparsamen Einsatz von Steuergeldern, etc.).

Der Kanton Basel-Stadt kennt die so genannte kontrollierende Veranlagung, bei der jedes Jahr jede Steuerdeklaration kontrolliert wird und bei Unstimmigkeiten Abklärungen vorgenommen werden. Dies hat eine erhöhte präventive Wirkung gegen Steuerhinterziehungen. Der Regierungsrat hat Vertrauen in diese kontrollierende Veranlagung und die Kontrollmechanismen der Steuerverwaltung. Aus der Kombination und der Zusammenführung unterschiedlicher Datenflüsse ergibt sich in der Regel ein schlüssiges Bild der tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse einer steuerpflichtigen Person.

Als Motivation zur freiwilligen nachträglichen Deklaration von bisher nicht deklarierten Einkünften und Vermögenswerten stehen die straflose Selbstanzeige und die vereinfachte Nachbesteuerung in Erbfällen zur Verfügung. Funktionierende Strafverfahren haben zudem eine abschreckende Wirkung und führen ebenfalls zu einer Verbesserung der Steuerehrlichkeit.

Der Regierungsrat unterstützt zudem seit Jahren auf internationaler Ebene die multilateralen Bestrebungen auf internationale Steuertransparenz, die zu einer international gerechteren Besteuerung führen soll, indem er im Rahmen von Vernehmlassungen die Teilnahme der Schweiz an einem umfassenden internationalen spontanen und automatischen Informationsaustausch begrüsst und damit ermöglicht, dass die schweizerischen Steuerbehörden in die internationale Bekämpfung der Steuerhinterziehung eingebunden werden können.

Frage 7: Auf wie viele Millionen schätzt der Regierungsrat die Summe, die dem Kanton Basel-Stadt und den Gemeinden jährlich auf Grund von Steuerhinterziehen verloren gehen?

Zur Steuerdelinquenz gehört, dass der Staat das wahre Ausmass der entgangenen Steuern nicht kennt. Betragsmässige Schätzungen der hinterzogenen Steuern bleiben letztlich Spekulation,

weil jede Schätzungsmethode für verschiedene Variablen bloss Annahmen treffen muss. Der Regierungsrat hält es nicht für hilfreich, auf den Kanton Basel-Stadt bezogene Schätzung zu publizieren.

Frage 8: Was unternimmt der Regierungsrat, damit dieser Betrag in Zukunft Kanton und Gemeinden nicht mehr verloren gehen?

Die Antwort auf diese Frage ist vor dem Hintergrund der momentanen Veränderungen im internationalen Steuerrecht zu behandeln: In der Vergangenheit haben die kantonalen Steuerverwaltungen Informationen aus dem Ausland nur dann erhalten, wenn sie solche mit einem Amtshilfeersuchen aktiv angefordert haben. Bereits heute erhalten die kantonalen Steuerverwaltungen auf verschiedenen anderen Wegen unaufgefordert Steuerinformationen aus dem Ausland. Der automatische Informationsaustausch über Finanzkonten führt durch automatisierte Meldungen im internationalen Verhältnis zu einer weiteren Optimierung der Veranlagungsverfahren. Dieser Austausch führt dazu, dass der Steuerverwaltung nicht deklarierte Konten im Ausland bekannt werden. Die Steuerverwaltung wird entsprechende Informationen bei der künftigen Veranlagung berücksichtigen und für vergangene Steuerperioden, die zu tief veranlagt wurden, Nach- und Strafsteuerverfahren durchführen.

Informationen erhält die Steuerverwaltung auch über den spontanen Austausch über gewisse Steuervorbescheide und über den automatischen Austausch länderbezogener Berichte von multinationalen Konzernen. Folge dieser vermehrten Meldungen und Informationen aus dem Ausland ist eine erhöhte Transparenz bezüglich der im In- und Ausland erzielten Einkünfte und der dort liegenden Vermögenswerte.

Diese Informationen aus dem Ausland kann die Steuerverwaltung bei der Veranlagung einsetzen. Die Steuerverwaltung unternimmt grosse Anstrengungen, damit sie die aus dem Ausland erhaltenen Informationen im Rahmen des automatischen und spontanen Informationsaustauschs möglichst umfassend und effizient nutzen kann. Dabei ist es wichtig, dass ihr auch die dafür notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Für betroffene steuerpflichtige Personen, die in der Vergangenheit - fahrlässig oder absichtlich - ausländische Werte nicht deklariert haben, bietet das im Jahr 2010 eingeführte Instrument der straflosen Selbstanzeige weiterhin eine Brücke zurück zur Gesetzeskonformität. Es ist deshalb auch in den kommenden Jahren mit straflosen Selbstanzeigen zu rechnen und damit verbunden mit einer weiteren Legalisierung von bisher nicht deklarierten Vermögenswerten.

Frage 9: Wird sich der Regierungsrat auch auf Bundesebene stark machen dafür, dass die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung aufgehoben wird?

Die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung spielt zum einen innerstaatlich eine Rolle hinsichtlich der Zuständigkeit der Verfolgung der Delikte, aber auch hinsichtlich Zugang zu Bankdaten.

Die vom Bundesrat initiierte Revision des Steuerstrafrechts enthielt verschiedene Elemente mit unterschiedlichen Zielsetzungen, wie beispielsweise die Neuformulierung der Straftatbestände bei den direkten Steuern und die damit verbundene Aufhebung der doppelten Bestrafung wegen Steuerbetrugs und Steuerhinterziehung. Mit der Revision des Steuerstrafrechts wollte der Bundesrat das Bankgeheimnis im Inland lockern, nachdem es für Ausländerinnen und Ausländer mit Bankkonten in der Schweiz faktisch abgeschafft worden war. Konkret sollte die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug aufgeweicht werden. Jede Form der arglistig begangenen Steuerhinterziehung hätte neu als Steuerbetrug gegolten. Die Steuerbehörden hätten bei konkretem Verdacht auf Steuerhinterziehung Einblick in Bankdokumente erhalten sollen. Im Dezember 2017 haben sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat eine Motion betreffend den Verzicht auf die Revision des Steuerstrafrechts angenommen.

Die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung spielt zum anderen aber auch international eine Rolle bei der Amts- und Rechtshilfe.

Die Schweiz hat verschiedene Abkommen mit Partnerstaaten abgeschlossen, die einen Informationsaustausch im Steuerbereich vorsehen. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) und Steuerinformationsabkommen. Mit der Übernahme des Standards gemäss Art. 26 des OECD-Musterabkommens leistet die Schweiz unter anderem auch in Fällen von blosser Steuerhinterziehung Amtshilfe, bei denen gemäss geltendem Recht keine Rechtshilfe möglich ist. Bei Ländern mit einer entsprechenden OECD-konformen Klausel besteht die Möglichkeit, im Einzelfall und auf konkrete und begründete Anfrage hin Informationen für steuerliche Zwecke auszutauschen. Gewährt wird Amtshilfe unabhängig davon, ob ein Delikt wie Steuerbetrug oder ein Vergehen wie Steuerhinterziehung vorliegt. Im Hinblick auf die Amtshilfe spielt die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung deshalb keine Rolle mehr.

Um Lücken und Widersprüche zu vermeiden, wollte der Bundesrat die Rechtshilfe über eine Änderung des Rechtshilfegesetzes und eine Übernahme der einschlägigen Zusatzprotokolle des Europarats weiterentwickeln. Aufgrund kritischer Stellungnahmen in der Vernehmlassung beschloss er in der Folge, die Vorlage zurückzustellen und namentlich mit der Revision des Steuerstrafrechts zu koordinieren. Nach dem Verzicht auf die Revision des Steuerstrafrechts (vgl. oben) hat der Bundesrat in der Folge auch auf die Ausdehnung der Rechtshilfe bei Fiskaldelikten verzichtet.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin