DER REGIERUNGSRAT

DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

Frau Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf
Vorsteherin EFD
Bernerhof
3003 Bern

Übereinkommen des Europarates und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen; Vernehmlassungsverfahren

---

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 14. Januar 2015 ersuchen Sie uns, im Rahmen einer Vernehmlassung zur vorgeschlagenen Genehmigung und Umsetzung des erwähnten Übereinkommens unsere Stellungnahme abzugeben, was wir hiermit gerne tun.

1. Zur Ausgangslage

Mit dem Übereinkommen soll die Schweiz ihr Engagement bei der weltweiten Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug bekräftigen und umsetzen. Alle G20 Staaten und fast alle Staaten der OECD haben das Amtshilfeübereinkommen unterzeichnet, weshalb es heute sozusagen bereits zum globalisierten Standard gehört. Auch im Hinblick auf die Integrität und Reputation des Finanzplatzes Schweiz ist eine Genehmigung und Umsetzung dieses Übereinkommens sehr wichtig. Das Amtshilfeübereinkommen bietet den nötigen Rahmen für die steuerliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten.

Diese Zusammenarbeit kommt in drei verschiedenen Grundformen vor: dem Informationsaustausch auf ein Ersuchen hin, dem spontanen Informationsaustausch sowie dem automatischen Informationsaustausch (AIA). Daneben werden weitere Bereiche der Amtshilfe geregelt, beispielsweise die Vollstreckung von Steuerforderungen. Der sachliche Anwendungsbe-

reich des Amtshilfeübereinkommens kann von den einzelnen Vertragsstaaten mittels Anbringung von Vorbehalten individuell gestaltet werden. Der Bundesrat schlägt vor, dass das Amtshilfeübereinkommen die Steuern auf Einkommen und Vermögen erfasst. Vom Anwendungsbereich ausgenommen werden sollen dagegen die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, die Erbschafts- und Schenkungssteuern, die Steuern vom unbeweglichen Vermögen sowie grundsätzlich die indirekten Steuern. Ein Vorbehalt soll ferner angebracht werden hinsichtlich der Amtshilfe bei der Vollstreckung (Art. 11 – 16 Amtshilfeübereinkommen) sowie der Amtshilfe bei der Zustellung von Schriftstücken (Art. 17 Abs. 1 Amtshilfeübereinkommen). Dagegen möchte der Bundesrat die direkte postalische Zustellung von Schriftstücken im jeweiligen Vertragsstaat (Art. 17 Abs. 3 Amtshilfeübereinkommen) zulassen. Ferner gedenkt der Bundesrat, anlässlich der Ratifikation des Amtshilfeübereinkommens u.a. die Erklärung abzugeben, dass die Schweiz den Vertretern eines Vertragsstaates die Anwesenheit bei einer Steuerprüfung, die auf dessen Gesuch hin durchgeführt wird, nicht gestattet wird (Art. 2 Abs. 1 Bst. b Bundesbeschluss).

Die innerstaatliche Umsetzung in der Schweiz erfolgt über das Steueramtshilfegesetz (StAhiG).

2. Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft begrüsst grundsätzlich das vorgeschlagene Vorgehen und stellt sich hinter die Bemühungen, einen aktiven Beitrag zur internationalen Vermeidung und Aufdeckung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug zu leisten. Ferner unterstützt er die Vorbehalte, welche der Bundesrat wie vorgeschlagen beim Übereinkommen anbringen will.

In der Praxis wird dies aufgrund des zunehmenden Informationsflusses aber einen vermehrten Verwaltungsaufwand für die Kantone bedeuten, welcher bei einem standardisierten automatischen Informationsaustausch die Veranlagungstätigkeiten erheblich beschlägt.

Wie bereits in früheren Stellungnahmen bekräftigt, steht der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft der internationalen Vollstreckungshilfe sehr kritisch gegenüber. Analog zur bundesrätlichen Absicht schlagen wir deshalb vor, einen entsprechenden Vorbehalt anzu-

bringen, damit die Schweiz nicht die Verpflichtung eingeht, ausländische Steuerentscheide auf schweizerischem Boden vollstrecken zu müssen. Die postalische Zustellung von ausländischen Schriftstücken - wie Verfügungen und dergleichen - durchbricht an sich bereits die bisherige völkerrechtliche Regelung, wonach auf fremdem Hoheitsgebiet keine behördlichen Akte gültig vorgenommen werden können. Die Regierung des Kantons Basel-Landschaft sieht jedoch auch die Notwendigkeit einer solchen internationalen Anerkennung ein.

2.2 Voraussetzungen des spontanen Informationsaustausches

Gemäss Art. 7 Abs. 1 des Amtshilfeübereinkommens werden in folgenden Fällen spontan, d.h. ohne vorheriges Ersuchen, Informationen ausgetauscht:

a. wenn die eine Vertragspartei Gründe für die Vermutung einer Steuerverkürzung in der anderen Vertragspartei hat;

b. wenn ein Steuerpflichtiger in der einen Vertragspartei eine Steuerermässigung oder Steuerbefreiung erhält, die eine Steuererhöhung oder eine Besteuerung in der anderen Vertragspartei zur Folge haben würde;

c. bei Geschäftsbeziehungen zwischen einem Steuerpflichtigen einer Vertragspartei und einem Steuerpflichtigen einer anderen Vertragspartei, die über ein oder mehrere weitere Länder in einer Weise geleitet werden, die in einer der beiden oder in beiden Vertragsparteien zur Steuerersparnis führen kann;

d. wenn eine Vertragspartei Gründe für die Vermutung einer Steuerersparnis durch künstliche Gewinnverlagerungen innerhalb eines Konzerns hat;

e. wenn im Zusammenhang mit Informationen, die der einen Vertragspartei von der anderen Vertragspartei übermittelt worden sind, ein Sachverhalt ermittelt worden ist, der für die Steuerfestsetzung in der anderen Vertragspartei erheblich sein kann.

Diese Umschreibungen müssen noch konkretisiert werden. Nicht klar ersichtlich ist beispielsweise die materielle, d.h. betragsmässige Erheblichkeit, welche im Einzelfall erreicht sein muss, um eine spontane Meldung zu rechtfertigen.

Die einzelnen Regelungen werden gemäss Art. 22a Abs. 1 StAhiG dem Bundesrat übertragen. Dabei hat er sich an den internationalen Standards und an der Praxis anderer Staaten zu orientieren. Mit dem Hinweis auf die (gelebte, nicht nur offiziell deklarierte) Praxis der Ver-

tragsstaaten wird auf den Grundsatz der Reziprozität Bezug genommen. Hier gilt es in der Praxis auf jeden Fall zu beachten, dass Gegenrecht gehalten wird und der Steuer- und Wirtschaftsstandort Schweiz nicht einseitig Nachteile erleidet. Die Praxis im Bereich des spontanen Informationsaustausches wird sich zuerst noch finden müssen, was zumindest in der Anfangsphase zwangsläufig noch mit gewissen Unsicherheiten verbunden sein wird.

2.3 Zur allgemeinen Verwertbarkeit der vom Ausland gelieferten Informationen

Gemäss Art. 110 Abs. 2 DBG sind Auskünfte aus Steuerakten zulässig, wenn und soweit eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht gegeben ist. In Anwendung dieser Bestimmung erteilen die kantonalen Steuerbehörden eine Vielzahl von Steuerauskünften an andere Verwaltungsbehörden und an Gerichte. Zu erwähnen sind etwa die Auskünfte an die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte zur Bemessung der Geldstrafen (Art. 34 Abs. 3 des Strafgesetzbuches), an die Organe der Sozialversicherungen (Art. 32 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts) oder an die Betreibungs- und Konkursämter (Art. 91 Abs. 5 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs). Es stellt sich die Frage, ob diese Steuerauskünfte weiterhin erteilt werden dürfen, wenn Informationen aus dem spontanen Informationsaustausch oder aus der Beantwortung eines Amtshilfegesuches in die entsprechende Veranlagungsverfügung Eingang gefunden haben.

Art. 22 Abs. 2 des Amtshilfeübereinkommens hält im Sinne des Spezialitätsprinzips fest, dass Informationen in jedem Fall nur den Personen oder Behörden zugänglich gemacht werden, die mit der Festsetzung, Erhebung, Vollstreckung oder Strafverfolgung oder der Entscheidung über Rechtsmittel hinsichtlich der Steuern dieser Vertragspartei oder mit der Aufsicht darüber befasst sind. Nur die genannten Personen oder Behörden dürfen die Informationen verwenden, und zwar nur für diese Zwecke. Ausnahmsweise können die Informationen für andere Zwecke verwendet werden, sofern diese Informationen nach dem Recht der erteilenden Vertragspartei für diese anderen Zwecke verwendet werden dürfen und die zuständige Behörde dieser Vertragspartei diese Verwendung gestattet (Art. 22 Abs. 4 Amtshilfeübereinkommen).

Gemäss Art. 22h Abs. 2 Bst. c StAhiG besteht keine Geheimhaltungspflicht, «*soweit das anwendbare Abkommen es zulässt und im schweizerischen Recht eine gesetzliche Grundlage dafür besteht*». In diesem Fall könnten die kantonalen Steuerbehörden ihren durch das schweizerische Recht auferlegten Auskunftspflichten weiterhin uneingeschränkt nachkom-

men. Nicht zuletzt mit Blick auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) wäre es hier sehr bedenklich, wenn aufgrund völkerrechtlicher Geheimhaltungspflichten beispielsweise. ungerechtfertigt hohe Stipendien ausbezahlt oder Krankenkassen-Prämienverbilligungen gewährt werden müssten und auf diese Weise Personen mit Auslandkonten geradezu privilegiert würden. Weiter würde sich in der Praxis der Vollzug zahlreicher Bundesgesetze für die Kantone deutlich schwieriger gestalten und massiv verteuern, wenn nicht gar verunmöglichen. Aus diesen Gründen wird hier mit aller Deutlichkeit die Lösung der Verwertbarkeitsproblematik gefordert.

2.4 Zur Möglichkeit von Rückfragen

Die vom Ausland im Rahmen des spontanen Informationsaustausches gelieferten Informationen können für die Anwendung und Durchsetzung des schweizerischen Rechts verwendet werden (Art. 22e Abs. 1 StAhiG). Zum Konzept des internationalen Informationsaustausches gehört indessen auch, dass Rückfragen an den ausländischen Vertragsstaat möglich sein müssen, wenn sich nach Überprüfung der von ihm spontan gelieferten Daten noch Abklärungsbedarf ergibt. Dazu ist im Amtshilfeübereinkommen das Instrument des Amtshilfegesuchs vorgesehen.

Mit der geltenden Regelung für schweizerische Amtshilfeersuchen gemäss Art. 22 Abs. 6 StAhiG dürfen Amtshilfeersuchen zu Bankinformationen jedoch nur gestellt werden, *soweit diese Informationen nach schweizerischem Recht beschafft werden könnten*. Dies ist nur beim Verdacht auf Steuerbetrug oder auf schwere Steuerwiderhandlungen i.S. von Art. 190 Abs. 2 DBG möglich, wofür selten genügend Anhaltspunkte vorliegen. Anlässlich der Vernehmlassungen zur Amtshilfeverordnung bzw. zum StAhiG hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft bereits die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung, d.h. dieser Selbstbeschränkung gefordert. Mit der Einführung eines umfassenden, also sowohl des automatischen als auch des spontanen Informationsaustausches ist die Selbstbeschränkung von Art. 22 Abs. 6 StAhiG noch verfehlter als bisher. In diesem Zusammenhang geht es nicht um die grundsätzliche Wahrung des schweizerischen Bankgeheimnisses an sich, sondern einzig und allein um die Verifizierung von Informationen, die von einem Vertragsstaat bzw. ausländischen Finanzinstitut ohne Zutun der Schweiz bereits geliefert wurden. Deshalb wird an dieser Stelle erneut die Streichung von Art. 22 Abs. 6 StAhiG gefordert.

2.5 Zur inländischen Verwertbarkeit von ans Ausland gelieferten Informationen

Gemäss 21 Abs. 2 StAhiG dürfen Bankinformationen, die spontan oder im Rahmen eines Amtshilfegesuches ans Ausland übermittelt werden, im Inland nur weiterverwendet werden, soweit sie nach schweizerischem Recht hätten beschafft werden können. Der Bundesrat hat seinerzeit im erläuternden Bericht zur StAhiG-Vorlage explizit eingeräumt, dass die Schweiz mit dieser Regelung eine Schlechterstellung der inländischen gegenüber den ausländischen Steuerbehörden in Kauf nimmt. Dagegen hat sich der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft ausgesprochen. Diese Ungleichbehandlung wird nun durch die beabsichtigte Einführung sowohl des spontanen als auch automatischen Informationsaustausches auf weitere zahlreiche Fälle ausgeweitet. Umso mehr ist es nun angezeigt, Art. 21 Abs. 2 StAhiG ersatzlos zu streichen.

3. Zusammenfassung

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft befürwortet die Einbindung der schweizerischen Steuerbehörden in die internationale Bekämpfung der Steuerhinterziehung und damit die Teilnahme der Schweiz an einem internationalen automatischen Informationsaustausch. Dem vom Bundesrat vorgeschlagenen sachlichen und zeitlichen Anwendungsbereich des Amtshilfeübereinkommens wird grundsätzlich zugestimmt.

Beim spontanen Informationsaustausch wird sich die Praxis dazu noch entwickeln. Dabei ist es auch für unseren Kanton wichtig, dass dabei mit der gehörigen Zurückhaltung vorgegangen wird.

Weiter wird gefordert, dass sowohl die kantonale Steuerverwaltung als auch die kommunalen Steuerbehörden ihren innerstaatlichen Amtshilfepflichten zur Steuerauskunft weiterhin nachkommen können, selbst wenn Daten aus dem internationalen Informationsaustausch in die jeweiligen Veranlagungsverfügungen Eingang gefunden haben.

Mit Nachdruck erneuert wird schliesslich die Forderung auf Streichung von Art. 22 Abs. 6 StAhiG sowie von Art. 21 Abs. 2 StAhiG.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme sowie die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Liestal, 14. April 2015

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

der Präsident
Reber

der Landschreiber
Vetter