



Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF)
Bundesgasse 3
3003 Bern

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 10. August 2016

Totalrevision der Steueramtshilfeverordnung (StAhiV)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zur Totalrevision der StAhiV. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Allgemeine Beurteilung

Die SP Schweiz hat sowohl den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen des Europarats und der OECD über die Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen) als auch die Bestimmungen zu dessen Umsetzung im Steueramtshilfegesetz (StAhiG) begrüsst. Mit dem Amtshilfeübereinkommen führt die Schweiz am 1. Januar 2017 auch den spontanen Informationsaustausch in Steuersachen ein. In der vorliegenden Totalrevision der StAhiV geht es nun um die Konkretisierung des spontanen Informationsaustauschs im Bereich der Steuervorbescheide (so genannte Rulings). Der Bundesrat folgt dabei den Empfehlungen, die im Rahmen des BEPS-Projekts der OECD- und G20-Staaten entwickelt wurden. Dieses Projekt zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) ergänzt den automatischen Austausch über Finanzkonten (AIA) und zielt mit seinen Massnahmen auf die Verbesserung der Transparenz bei der Besteuerung multinationaler Unternehmen. Im konkreten Fall der Steuerrulings geht es darum, spontan Informationen über Steuervorbescheide auszutauschen, bei denen ein Risiko der Gewinnverkürzung oder Gewinnverschiebung besteht.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Vor diesem Hintergrund ist die vom Bundesrat vorgelegte Totalrevision der StAhiV zu begrüßen und zu unterstützen. Grundsätzlich muss aber festgehalten werden, dass die Schweiz auch in diesem Bereich sehr zurückhaltend und restriktiv vorgeht. Wie der Bundesrat selbst feststellt, ist die Europäische Union (EU) in Bezug auf die Erhöhung der Transparenz im Bereich der Steuervorbescheide bereits weiter vorangeschritten: Am 8. Dezember 2015 hat der Rat der EU die EU-Amtshilferichtlinie 2015/2376/EU verabschiedet, die einen **automatischen Informationsaustausch** über Steuervorbescheide oder Rulings einführt. Dieser Austausch startet in der EU bereits am 1. Januar 2017. In einem Interview vom 31. Oktober 2015 hat Hans Zourek, damaliger Generaldirektor für Steuern in der EU-Kommission, dazu erklärt: *„Das Problem des spontanen Austausches ist, dass er einer Art Selbstanklage gleichkommt. Man muss nur melden, wenn man einen Missbrauch eines Rulings in der grenzüberschreitenden Besteuerung festgestellt hat. Das ist problematisch. Der automatische Austausch enthebt die Steuerbehörden von der Aufgabe, selber zu bewerten, ob ein Missbrauch vorliegen könnte.“* Die EU will ab 2017 diese Rulings vierteljährlich automatisch austauschen. Staaten dürfen Details bis zehn Jahre zurück nachfordern. Die Schweiz will hingegen keine Informationen über Steuervorbescheide austauschen, die vor dem Jahr 2010 erlassen worden sind – schon gar nicht automatisch.

Für die EU ist diese Politik Teil eines steuerpolitischen Konzepts, das sicherstellen soll, dass die BEPS-Regeln im Binnenmarkt koordiniert umgesetzt werden und damit ein fairer Wettbewerb unter den Unternehmen stattfinden kann. Es geht also auch darum, dass ein Mitgliedstaat beim spontanen Austausch nicht wesentlich strengere Massstäbe bei der Beurteilung der Rulings anwendet als ein anderes Mitgliedland. Das würde zu einer Wettbewerbsverzerrung für die betroffenen Unternehmen führen. Inwieweit sich die Schweiz dieser Politik entziehen kann, muss sich weisen. Die nationale Umsetzung der BEPS-Regeln wird durch die OECD überwacht werden. Der Bundesrat ist sich des grossen Ermessensspielraums in der Anwendung des spontanen Informationsaustauschs bewusst. So räumt er ein: *„In der Anwendung des spontanen Informationsaustauschs kommt den Behörden des informierenden Staats naturgemäss ein grosses Ermessen zu. Zudem hängt die Praxis im jeweiligen Staat auch mit seinen Ressourcen zusammen. Der spontane Informationsaustausch wird international denn auch unterschiedlich praktiziert.“* Die Schlussfolgerungen daraus bleiben jedoch vage: Die Schweiz bekennt sich zwar in der revidierten StAihV zu den internationalen Standards betreffend Transparenz im Steuerbereich. Gleichzeitig behält der Bundesrat sich aber vor, sich an der *„Praxis anderer Staaten (zu) orientieren“*. Wie das genau geschehen soll, wird nur angedeutet: *„Effektiv wird die Schweiz aber erst erfahren wie der spontane Informati-*

onsaustausch von den anderen Staaten umgesetzt wird, wenn sie vom Ausland spontan übermittelte Informationen empfängt. ...Es soll deshalb vorerst darauf verzichtet werden, die Fälle, in denen ein spontaner Informationsaustausch zu erfolgen hat, abschliessend zu regeln. Dies bedeutet jedoch nicht, dass bis dahin keine Informationen spontan ausgetauscht werden sollen. Die Auswahl der relevanten Fälle wird damit in einer ersten Phase auf Basis der zurzeit vorliegenden Grundlagen erfolgen (Kommentar der OECD zum Amtshilfeübereinkommen, Ausführungen in der Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Amtshilfeübereinkommens, Amtshilfehandbuch der OECD). Die betroffenen Behörden des Bundes und der Kantone sollen zusammenarbeiten um eine schweizweit einheitliche Umsetzung des spontanen Informationsaustauschs zu gewährleisten. Auch sollen organisatorische und verfahrensrechtliche Aspekte schweizweit einheitlich geregelt werden.“ Es handelt sich also bei der vorliegenden Verordnung sozusagen um eine Rumpfverordnung, eine Absichtserklärung oder provisorische Vorlage, die noch in wesentlichen Punkten ergänzt und konkretisiert werden muss. Insbesondere gilt es „im Rahmen der Zusammenarbeit von SIF, ESTV und den Kantonen Konkretisierungen zu erarbeiten, die den Kantonen und der ESTV als Leitlinien dienen können für die Auswahl von relevanten Informationen für den spontanen Informationsaustausch.“ Es muss also noch genau eruiert werden, in welchen Fällen genau die Schweiz ein „verdächtiges“ Ruling weiterleiten will oder muss.

Angaben über die genaue Anzahl von Rulings in der Schweiz und entsprechend auch über die möglichen Kosten bei der ESTV oder den kantonalen Steuerverwaltungen für den spontanen Informationsaustausch von verdächtigen Rulings kann der Bundesrat keine machen. Dazu fehlen schlicht die Grundlagen. In der Antwort auf die Interpellation [14.3916](#) hält der Bundesrat fest: „Der Bund erhebt keine Statistiken darüber, wie viele Rulings von den kantonalen Veranlagungsbehörden unterzeichnet wurden; schätzungsweise dürfte sich ihre Zahl auf mehrere Tausend pro Jahr belaufen. Bei der ESTV, die in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde über das DBG manchmal zu Rulings Stellung nehmen muss, wird deren Zahl auf 50 bis 100 pro Jahr geschätzt.“ In der gleichen Antwort betont der Bundesrat aber auch: „Die systematische Prüfung aller von den kantonalen Veranlagungsbehörden unterzeichneten Rulings, welche die direkte Bundessteuer betreffen, durch die Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV würde de facto bedeuten, dass der Bund die kantonalen Veranlagungsbehörden nicht mehr für vertrauenswürdig hielte. Eine solche Massnahme würde an den Grundpfeilern des helvetischen Föderalismus rütteln und liesse sich nur bei Vorliegen nachweislicher, schwerer Systemmängel rechtfertigen. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass dies nicht der Fall ist.... Wenn die ESTV systematisch alle von den Veranlagungsbehörden unterzeichneten Rulings kontrollieren würde, wäre dies eine direkte Einmischung in das Veranlagungs-

verfahren. Die aktuellen Rechtsgrundlagen der Aufsicht über die vom Bund an die Kantone delegierten Aufgaben müssten vollständig überarbeitet werden, und die Beziehungen zwischen ESTV, kantonalen Steuerbehörden und Steuerpflichtigen würden grundlegend verändert. Wenn alle von den kantonalen Steuerverwaltungen unterzeichneten Rulings (ohne StHG) von der ESTV umfassend kontrolliert werden sollten, müsste die ESTV für diese Aufgabe über gleich viel Personal verfügen, wie in den kantonalen Steuerverwaltungen dafür bereitsteht. Das sind schätzungsweise mehrere Dutzend Personen.“

Was man in der Schweiz über Steuerrulings weiss, betrifft in erster Linie jene Unternehmen, die bisher eine kantonale Besteuerung als Statusgesellschaft im Sinne von Art 28 Abs. 2 bis 4 StHG geltend machen konnten (Holdinggesellschaften, gemischte Gesellschaften und Verwaltungsgesellschaften). Zu diesem Kreis gehören – nach gängiger Meinung – auch die so genannten Prinzipalgesellschaften und Finanzierungsbetriebsstätten und -gesellschaften (sog. Swiss Finance Branches). Davon gibt es in der Schweiz rund 24'000. Über alle anderen Rulings weiss man nur, dass die Praxis in den Kantonen sehr unterschiedlich ist und der Graubereich gross. Ein Journalist hat es so zusammengefasst: „*Stutzig indes macht, dass auf eine Mauer des Schweigens trifft, wer sich bei den Behörden nach dem Vollzug (der Steuerrulings) erkundigt. **In einem Land, das jede Kuh und jede Geiss statistisch erfasst, gibt es keine Angaben zur Anzahl von Rulings.** Laut Steuerberatern bestehen zwischen den Kantonen denn auch massive Unterschiede.“*

Zwar wird im Bericht des Bundesrats darauf hingewiesen, dass bereits heute im innerstaatlichen Verhältnis spontan Informationen ausgetauscht werden (etwa im Bereich des DBG, des StHG oder des VStG). Dennoch geht es hier um eine ganz andere Dimension und Art des spontanen Informationsaustauschs. Auch muss klar festgehalten werden, dass gerade im Steuerbereich der Informationsaustausch in der Schweiz selbst zwischen dem Bund und den Kantonen sowie unter den Kantonen schon heute bedeutende Lücken und Mängel bestehen. Auf diese hat die Eidgenössische Finanzkontrolle hingewiesen in ihrem Bericht [Lücken in der Aufsicht über die direkte Bundessteuer und die Harmonisierung der direkten Steuern - Konsolidierung bisheriger Berichte an die Eidgenössische Steuerverwaltung - PA 15639](#) vom April 2016. Darin rügt die EFK Lücken und Schwachstellen hinsichtlich der Intensität der Veranlagungsaufsicht in den Kantonen sowie die sehr heterogene Praxis der kantonalen Steuerverwaltungen bei der externen Kontrolle ihrer Steuerpflichtigen. Wie die Beispiele im Bericht zeigen, betrifft das vor allem auch die Unternehmensbesteuerung. Gerade bei den Statusgesellschaften hat die EFK grosse Mängel festgestellt: „*Die Überprüfungen der EFK haben ergeben, dass in gewissen Kantonen die Besteuerung der Status-*

gesellschaften auf unvollständigen Angaben beruhen. Gewisse wichtige Unterlagen, wie die Tabellen mit der Aufstellung der Aktivitäten in der Schweiz und im Ausland sind unvollständig, nicht unterzeichnet oder fehlen ganz.“ Grosse Mängel hat die EFK beim Informationsaustausch zwischen den Kantonen festgestellt, weshalb sie - gerade was den Informationsaustausch von Rulings angeht - zum Ergebnis kommt: „*Il est difficile que l'échange automatique d'information soit adopté par la Suisse sur le plan international, sans pouvoir être mis en oeuvre entre administrations fiscales cantonales.*“ Das Fazit der EFK: „Die USR III sollte aus Sicht der EFK dazu genutzt werden, um **die derzeit unbefriedigende Situation in der Aufsicht über die Anwendung des StHG zu überwinden**. Tatsächlich wird seit seinem Inkrafttreten im Januar 1993 die korrekte Anwendung dieses Gesetzes von keiner Behörde überwacht. 2009 reichte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben eine Motion [09.3738](#) zur Bereinigung dieser Situation ein. Sie wurde vom Ständerat zwar entgegengenommen, scheiterte dann aber am Widerstand der Kantone. **Die Prüfungen der EFK zeigen, dass ein erhebliches Risiko besteht, die Praxis der Kantone könne vor allem im Bereich der besonderen Steuerstatus und der speziellen Ausscheidung bei Prinzipalgesellschaften vom StHG abweichen.** Die USR III umzusetzen, ohne ihre Anwendung zu überwachen, birgt die Gefahr, genau die Probleme zu zementieren, die Anlass zur Reform gegeben haben.“

Die Hauptforderung der SP Schweiz zur Totalrevision der StAhiV besteht deshalb vor dem Hintergrund der sehr undurchsichtigen Ausgangslage (wie viele Rulings gibt es in der Schweiz? Nach welchen Kriterien – relevanten Informationen – soll ein Ruling spontan ausgetauscht werden? Wer überprüft und überwacht die Praxis in den Kantonen? etc.) darin, über die in der StAhiV vorgeschlagene engere Zusammenarbeit zwischen SIF, ESTV und den kantonalen Steuerverwaltungen (Artikel 6) sowie die Bezeichnung von zuständigen Organisationseinheiten für den spontanen Informationsaustausch hinauszugehen (Artikel 7). Es braucht eine **eigene, spezialisierte Organisationseinheit auf Bundesebene**, die sich mit der Annahme, Überprüfung und dem Austausch der kantonalen Steuerrulings befasst.

Änderungen im Detail

Artikel 6 Zusammenarbeit der Behörden *ergänzen*

<p>Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), die ESTV... zu gewährleisten. <i>Darin werden sie unterstützt von einer auf Bundesebene spezialisierten Organisationseinheit, welche die Annahme, Überprüfung und den Austausch von kantonalen Steuervorbescheiden koordiniert.</i></p>

Artikel 7

...

³ Die Organisationseinheiten arbeiten eng mit der neuen Bundesbehörde zur Koordination der Behandlung der steuerlichen Vorbescheide zusammen.

Artikel 9 Steuervorbescheid: Verpflichtung zum spontanen Informationsaustausch

Absatz 1 Bst a hält die in der Schweiz bestehenden präferenziellen Steuerregimes fest. Darin enthalten ist auch die im Zusammenhang mit der USR III vorgeschlagene Patentbox. Auch die Prinzipalgesellschaften sind hier subsummiert. Es stellt sich die Frage, was mit den so genannten Finanzgesellschaften geschieht: Sind sie auch hier einzugliedern?

In verschiedenen Anleitungen zum Umgang mit den BEPS-Vorschriften von Steuerberatungsunternehmen wird darauf hingewiesen, dass bestehende Rulings vor Ende 2017 (und damit vor Inkrafttreten der StAhiV) formell aufgekündigt werden können: dabei müsse aber nicht grundsätzlich auf die steuerliche Behandlung verzichtet werden, da der Vertrauensschutz bei unveränderter Sachlage weiterhin gelte. Auch für die Statusgesellschaften, so der Tenor, seien Rulings grundsätzlich nicht erforderlich, da sie ja auf entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen im kantonalen Recht beruhten. Der Bundesrat sollte zu diesen Einschätzungen Stellung beziehen und evtl. Artikel 9 entsprechend anpassen.

Artikel 9 Abs 1 Bst b

Hier stellt sich grundsätzlich die Frage, wie die Schweiz über Verrechnungspreise und die Verrechnungspreismethodik von Unternehmen urteilen will, wenn sie im ALBA-Gesetz darauf verzichtet, neben den länderbezogenen Berichten auch die Stammdokumentation (Master-File) und die Gesellschaftsdokumentation (Local-Files) einzufordern (siehe Stellungnahme SP Schweiz zum ALBA-Gesetz).

Zudem wird auch hier der Bundesrat Stellung nehmen müssen zur Beurteilungen von namhaften Unternehmensberatern, die wie folgt argumentieren: **Verrechnungspreisrulings:** *„Der Rückzug eines Verrechnungspreisrulings kann u.E. nicht zur Folge haben, dass die zuvor durch das Steuerruling abgesicherte Marge respektive Preisbestimmung grundsätzlich nicht mehr steuerlich akzeptiert wird. Wohl fällt die mit dem Steuerruling erlangte Rechtssicherheit weg. Aus rein praktischer Sicht sollte sich die Situation für das in der Schweiz steuerpflichtige Unternehmen unseren Einschätzungen zur Folge nicht grundlegend ändern. Denn unabhängig von einem Steuerruling ist in der Regel bereits mit der Steuererklärung der detaillierte Nachweis der Angemessenheit bezahlter bzw. erhaltener konzerninterner Entschädigungen (sprich der Einhaltung*

des Steuerrulings) zu erbringen.“¹ Falls diese Rulings ohne Folge zurückgezogen werden können, wie will der Bundesrat andere Länder darüber informieren?

Artikel 9 Abs 1 Bst c

Ist hier das neu mit der USR III eingeführte Instrument der Inputförderung (Steuerabzugsfähigkeit von 150% der Forschungs- und Entwicklungsausgaben) mit einbezogen? Gemäss bundesrätlichem Bericht könnte jedenfalls die zinsbereinigte Gewinnsteuer (NID) hier subsummiert werden. *„Andererseits umfasst diese Kategorie Steuervorbescheide, in denen beispielsweise einer Gruppengesellschaft ein fiktiver Zinsabzug auf ein durch eine andere Gruppengesellschaft gewährtes zinsfreies Darlehen gewährt wird (sog. Informal capital rulings).*

Artikel 10 Abs 3

Diese Kann-Formulierung sollte insofern eingeschränkt werden, als das SEI oder die zuständige Behörde eine solche Beschränkung begründen muss.

Artikel 11 Abs 1 Bst n

Weitere Informationen, die für das SEI oder die zuständige Behörde notwendig sein könnten, um zu beurteilen, ob die Informationen spontan auszutauschen sind. *Dazu gehören Angaben zur hauptsächlichen Geschäftstätigkeit der steuerpflichtigen Person und Angaben zum Transaktionsvolumen, zum Umsatz und zum Gewinn der steuerpflichtigen Person.*

Artikel 11 Abs 3

streichen

Artikel 14 Abs 3 neu

³ *Die Übermittlung falscher Informationen über Steuerrulings und Steuervorbescheide an die zuständigen Behörden führen zu Busen von 100'000 bis 250'000 Franken.*

Falsche Datenangaben bringen die Schweiz international in Schwierigkeiten und möglicherweise in Verruf. Sie schaden dem

¹

https://www.pwc.ch/de/publications/2016/pwc_press_20160412_expertfocus_schneider_schoenenberger_heinrich_DE.pdf

Wirtschaftsstandort und seiner Reputation. Entsprechend müssen Falschangaben sanktioniert werden.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Levrat', written in a cursive style.

Christian Levrat
Präsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ferrari', written in a cursive style.

Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung