



Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements über die Vernehmlassungsergebnisse zur multilate- ralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte und zum Bundesgesetz über den internationalen automati- schen Austausch länderbezogener Berichte multina- tionaler Konzerne

23. November 2016

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage.....	4
1.1.	Einleitung	4
1.2.	Inhalt der Vorlage.....	4
2.	Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept	5
2.1.	Vernehmlassungsverfahren	5
2.2.	Auswertungskonzept.....	6
3.	Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung	6
3.1.	Grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer	6
3.2.	Zusammenfassung der wichtigsten Kritikpunkte der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer	6
4.	Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens im Einzelnen.....	7
4.1.	Allgemeine positive Bemerkungen der Befürworter	7
4.2.	Kritische Bemerkungen der Befürworter.....	8
4.3.	Bemerkungen der Gegnerin.....	8
4.4.	Kommentare zu den einzelnen Gesetzesartikeln	8
4.5.	Weitere Anliegen und Bemerkungen.....	15

Abkürzungsverzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

CP	Centre Patronal
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FDP	FDP.Die Liberalen
FER	Fédération des Entreprises Romandes
GPS	Grüne Partei der Schweiz
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband

1. Ausgangslage

1.1. Einleitung

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die G20-Staaten gehen mit ihrem gemeinsamen Projekt BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) gegen Gewinnverkürzung und -verschiebung vor. Insbesondere soll das Zusammenwirken nationaler Steuergesetzgebungen keine doppelte Nichtbesteuerung der Steuerpflichtigen mehr ermöglichen.

Die OECD veröffentlichte am 19. Juli 2013 den Aktionsplan BEPS, der insgesamt 15 Massnahmen umfasst. Die OECD hat am 5. Oktober 2015 die Schlussberichte dieses sogenannten BEPS-Projekts publiziert. Einzelne Arbeiten konnten noch nicht ganz abgeschlossen werden, sie sollen aber bis Ende 2016 vorliegen. Die Schweiz war in allen Arbeitsgruppen der OECD zum BEPS-Projekt aktiv beteiligt.

Der Bundesrat hat am 11. September 2015 über die Genehmigung der Ergebnisse des BEPS-Projekts eine Aussprache geführt. Er hat die Schweizer Delegation ermächtigt, den Ergebnissen an der Sitzung des OECD-Fiskalkomitees vom 21. September 2015 zuzustimmen.

Dementsprechend hat die Schweiz am 27. Januar 2016 das multilaterale Abkommen über den Austausch der länderbezogenen Berichte (ALBA-Vereinbarung) unterzeichnet. Die ALBA-Vereinbarung sieht vor, dass länderbezogene Berichte unter den Staaten und Hoheitsgebieten, in denen sich ein konstitutiver Rechtsträger des multinationalen Konzerns befindet, auszutauschen sind. Die ALBA-Vereinbarung eröffnet die Möglichkeit, den Austausch der länderbezogenen Berichte gestützt auf Art. 6 des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen) umzusetzen. Damit der Austausch länderbezogener Berichte effektiv durchgeführt werden kann, muss die ALBA-Vereinbarung zuerst mittels Notifikation an das Sekretariat des Koordinierungsgremiums der OECD aktiviert werden.

1.2. Inhalt der Vorlage

Die Bekämpfung der Steueroptimierung multinationaler Unternehmen ist zu einem zentralen Anliegen der internationalen Staatengemeinschaft geworden. Mehrere Massnahmen des BEPS-Projekts bezwecken die Verbesserung der Transparenz bei der Besteuerung multinationaler Unternehmen. Mit der Massnahme 13 wird die Verrechnungspreisdokumentation überprüft. Dabei wurde erkannt, dass die Transparenz für die Steuerverwaltungen durch die Bereitstellung von Informationen für die Bewertung erheblicher Risiken im Zusammenhang mit den grenzüberschreitenden Verrechnungspreisen, der Gewinnverkürzung und -verlagerung zu verbessern ist. Der OECD-Bericht 2015 zur Verrechnungspreisdokumentation und länderbezogenen Berichterstattung (Bericht zur Massnahme 13) sieht dazu die Umsetzung zur länderbezogenen Berichterstattung vor. Es handelt sich um einen Mindeststandard, zu dessen Umsetzung sich alle OECD- und G20-Staaten verpflichtet haben. Die Schweiz hat aktiv am BEPS-Projekt und der Erarbeitung dieses Mindeststandards mitgewirkt.

Der länderbezogene Bericht enthält Angaben, gegliedert nach den Staaten und Hoheitsgebieten, in denen der multinationale Konzern tätig ist, über die Umsätze und die gezahlten Steuern, andere Kennzahlen sowie Angaben über die wichtigsten wirtschaftlichen Tätigkeiten der konstitutiven Rechtsträger des multinationalen Konzerns. Der Bericht wird grundsätzlich von der Konzernobergesellschaft des multinationalen Konzerns erstellt und auf automatischer Basis den nationalen Steuerbehörden der Staaten und Hoheitsgebiete übermittelt, in denen der multinationale Konzern über einen konstitutiven Rechtsträger verfügt. Der länderbezogene Bericht

soll die Bewertung erheblicher Risiken im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Verrechnungspreisen, der Gewinnverkürzung und -verlagerung ermöglichen.

Für die Umsetzung des automatischen Austauschs länderbezogener Berichte müssen in der Schweiz zuerst die nötigen Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Diese umfassen:

- Das Amtshilfeübereinkommen vom 25. Januar 1988, welches durch das Protokoll zur Änderung des Übereinkommens vom 1. Juni 2011 revidiert wurde. Das revidierte Amtshilfeübereinkommen wurde von der Bundesversammlung am 18. Dezember 2015 verabschiedet und soll am 1. Januar 2017 in Kraft treten.
- Die Multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte (*Multilateral Competent Authority Agreement on the Exchange of Country-by-Country Reports*; ALBA-Vereinbarung). Sie wird der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet. Sie ist Gegenstand dieser Vorlage.
- Das Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne (ALBA-Gesetz). Es wird der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet. Es ist Gegenstand dieser Vorlage.

2. Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept

2.1. Vernehmlassungsverfahren

Zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren wurden die Regierungen der 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dreizehn politische Parteien, drei gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, acht gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft sowie 35 Vertreterinnen und Vertreter interessierter Kreise eingeladen.

Von den Eingeladenen haben sich 24 Kantone (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), die FDK, fünf politische Parteien (CVP, FDP, GPS, SP, SVP), vier gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (Economiesuisse, SBVg, SGB, SGV) sowie sieben Vertreterinnen und Vertreter interessierter Kreise (Alliance Sud, CP, Expertsuisse, Forum-SRO, SVV, SwissHoldings, Verband Schweizerischer Kantonalbanken) vernehmen lassen.

Ausserdem haben sich die FER, die Handelskammer beider Basel, Scienceindustries und Swatch Group vernehmen lassen.

FR, GE, SZ und UR schliessen sich der Stellungnahme der FDK an. Auch TI schliesst sich im Wesentlichen der FDK an.

Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken verzichtet ebenfalls auf eine eigene Stellungnahme und schliesst sich der Stellungnahme der SBVg an. Die Handelskammer beider Basel schliesst sich im Wesentlichen der Stellungnahme von Economiesuisse an.

Sechs Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer (Bundesgericht, Bundesverwaltungsgericht, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Städteverband, Stiftung für Konsumentenschutz, Übernahmekommission) verzichten auf eine Stellungnahme bzw. haben keine Bemerkungen.

2.2. Auswertungskonzept

Die eingegangenen Stellungnahmen werden nachfolgend nicht einzeln dargestellt. Vielmehr wird die grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer aufgezeigt.

3. Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung

3.1. Grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer begrüßen die Vorlage grösstenteils.

Von den 24 Kantonen, die sich haben vernehmen lassen, sind alle mit der Vorlage zumindest grundsätzlich einverstanden. Auch die FDK begrüsst die Vorlage im Grundsatz.

Von den fünf politischen Parteien stimmen zwei (CVP, FDP) der Vorlage zu, zwei (GPS, SP) stimmen ihr bedingt zu, die SVP lehnt sie ab.

Von den 14 Organisationen, die Stellung genommen haben, stimmen 13 der Vorlage grundsätzlich zu; Alliance Sud stimmt der Vorlage bedingt zu.

3.2. Zusammenfassung der wichtigsten Kritikpunkte der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

Von den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern wurden insbesondere folgende Hauptkritikpunkte vorgebracht:

- **Strafbestimmungen (Art. 24–27 ALBA-Gesetz):** Nach Auffassung von AG, AI, BL, BS, GL, NW, OW, SG, SH, SO, TG, VD, VS, ZG, ZH, CVP, FDK, Economiesuisse, SGB, Expertsuisse, SVV, SwissHoldings und Scienceindustries mag die vorgesehene Bestrafung von natürlichen Personen zwar in gemeinstrafrechtlicher Hinsicht begründet sein, sie erweist sich aber als vollzugsuntauglich und schwerfällig. Daher sollten die entsprechenden Bestimmungen gestrichen und eine Art. 181 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) nachgebildete Strafbestimmung aufgenommen werden, welche die Strafbarkeit der juristischen Person vorsieht. Zudem seien die angedrohten Bussen zu hoch angesetzt. Die Sanktionen gemäss Art. 24 ALBA-Gesetz hätten Ordnungsbussencharakter, weshalb sich diesbezüglich ein auch unter verfahrensökonomischen Gründen einfacher Vollzug aufdränge. In der Praxis dürfte ohnehin der in Art. 26 ALBA-Gesetz geregelte Auffangtatbestand zur Anwendung gelangen, weshalb es sich rechtfertige, diesen zum Regelfall zu erheben.
- **Genehmigungskompetenz (Art. 28 ALBA-Gesetz)**

Economiesuisse, SBVg, SGB, SwissHoldings und Scienceindustries begrüßen, dass der Bundesrat gemäss Art. 28 befinden kann, mit welchen Staaten die Schweiz den Austausch länderbezogener Berichte vornehmen will. Durch diese bilaterale Aktivierung werde sichergestellt, dass die Behörden des ausländischen Staates die länderbezogenen Berichte nur unter Wahrung der durch die ALBA-Vereinbarung gewährten Garantien erhalten.

SP und Alliance Sud wollen den automatischen Austausch länderbezogener Berichte auf alle Staaten ausdehnen, die die ALBA-Vereinbarung ebenfalls unterzeichnet haben.

– **Übermittlung länderbezogener Berichte über vor Inkrafttreten des ALBA-Gesetzes liegende Steuerperioden (Art. 29 ALBA-Gesetz):**

AI, BL, BS, GL, NW, OW, SG, SH, TG und VS begrüßen die Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine freiwillige Einreichung länderbezogener Berichte durch Art. 29. Allerdings sei unklar, inwiefern der Begriff der Vertragsstaaten in Art. 29 über den Gehalt der Legaldefinition des Partnerstaates in Art. 2 Bst. b ALBA-Gesetz hinausgehe. Ebenfalls unklar sei, ob sich die Anwendung der Bestimmung nur auf die Erstellung des freiwilligen länderbezogenen Berichts beschränke oder ob auch der Austausch derselben mit einbezogen sei. Ein Austausch der freiwillig eingereichten Berichte vor Inkrafttreten des ALBA-Gesetzes müsse in diesem Fall auf der Grundlage der aktuell geltenden Bestimmungen (z.B. Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen) erfolgen.

4. Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens im Einzelnen

4.1. Allgemeine positive Bemerkungen der Befürworter

Die FDK, AI, AR, BL, BS, GL, OW, SG, SH, TG, TI, VD, VS, ZH sowie im Wesentlichen auch SO, NW, UR, ZH, ZG, SGV und CP anerkennen, dass sich die Schweiz im Rahmen der Arbeiten der OECD für einen abgespeckten und praktikableren Informationsaustausch einsetzte. Die FDK begrüsst namentlich die Beschränkung auf die Erfüllung des Mindeststandards des Austauschs der länderbezogenen Berichte und den Verzicht auf einen *Swiss Finish*, die Wahrung des schweizerischen Steuergeheimnisses dadurch, dass die länderbezogenen Berichte sich ausschliesslich an die Steuerbehörden richten und nicht veröffentlicht werden, die Übermittlung ausgehender länderbezogener Berichte von der ESTV an die kantonalen Steuerbehörden, sowie dass im Rahmen der ALBA-Vereinbarung nicht auf die Reziprozität verzichtet wurde.

Zusätzlich begrüßen die genannten Kantone und Expertsuisse, dass mit dem Abschluss der ALBA-Vereinbarung und der Schaffung der entsprechenden Rechtsgrundlagen Rechtssicherheit für die betroffenen Gesellschaften geschaffen wird. Dies trage ebenfalls zur Erhaltung der Standortattraktivität der Schweiz bei, womit die Schweiz weiterhin als wettbewerbsfähiger und international anerkannter Wirtschaftsstandort wahrgenommen werde. Ebenso wird, vor allem vor dem Hintergrund des generellen internationalen Drucks auf die Schweiz und der von der OECD beschlossenen Vorkehrungen die Notwendigkeit anerkannt, die Massnahmen in Bezug auf den gegenseitigen Austausch von länderbezogenen Berichten zeitnah umzusetzen. Im Sinne der Rechtssicherheit und des Datenschutzes wird auch die vereinbarungsseitige Verpflichtung zur Einhaltung der Vertraulichkeit und des Spezialitätsprinzips begrüsst.

Auch CVP, SVV, SwissHoldings, Scienceindustries, SBVg, Economiesuisse, Expertsuisse und FER begrüßen die Beschränkung auf den Mindeststandard und den Verzicht auf einen freiwilligen weitergehenden Austausch für Master-Files und/oder Local-Files. Ein solcher Austausch birgt für SwissHoldings und Scienceindustries auch die Gefahr, dass beispielsweise bei einer Veröffentlichung des Master-Files durch einen ausländischen Staat unklar sei, ob nun die Schweiz oder der betroffene Schweizer Konzern juristisch gegen diesen ausländischen Staat vorgehen solle. Ausserdem könnte der automatische Austausch von Master-Files und Local-Files dazu beitragen, dass die OECD bereits in wenigen Jahren den Mindeststandard erweitert und den Austausch zusätzlicher Dokumente vorschreibt.

Die SBVg weist darauf hin, dass sich der administrative Aufwand erhöhen würde, wenn der internationale Standard sich dahingehend entwickeln würde, dass der länderbezogene Bericht

allein nicht mehr als Minimalstandard betrachtet wird. Über eine allfällige Ausweitung der Meldepflichten auf Master- und Local-File sollte im Rahmen einer Gesetzesanpassung entschieden werden. Auch Economiesuisse und Expertsuisse sprechen sich für einen Verzicht auf über den Mindeststandard hinausgehende Meldepflichten aus, um unverhältnismässigen Mehraufwand für die betroffenen Unternehmen und die Steuerverwaltungen zu vermeiden. Der administrative Mehraufwand für die Unternehmen, aber auch für die Verwaltung, welcher durch die Neuerungen geschaffen werde, solle auf ein Minimum beschränkt bleiben.

Die FDP hebt positiv hervor, dass die Schweiz den Mindeststandard dahingehend beeinflussen konnte, dass von einer Veröffentlichung der Daten abgesehen wird und nur in begrenztem Umfang Informationen geliefert werden müssen.

Für die FER ist wichtig, dass, wie in der Vorlage vorgesehen, auf die Reziprozität im Rahmen der ALBA-Vereinbarung nicht verzichtet werde.

Economiesuisse, SVV, SwissHoldings und Scienceindustries unterstützen Art. 29, der die Übermittlung länderbezogener Berichte zu bereits vor dem Inkrafttreten des ALBA-Gesetzes liegenden Steuerperioden, also 2016 und 2017, vorsieht. Der SGB begrüsst, dass der Bundesrat entscheiden kann, mit welchen Staaten die Schweiz länderbezogene Berichte austauschen will (Art. 28).

4.2. Kritische Bemerkungen der Befürworter

FDP und Economiesuisse bedauern, dass mit dem BEPS-Projekt erneut administrativer Aufwand auf Schweizer Unternehmen zukommt, und verlangen, dass dieser so gering wie möglich gehalten wird.

GPS, SP und Alliance Sud fordern die Einführung der von der OECD vorgeschlagenen dreigliedrigen Transferpreisdokumentation Master-File, Local-File und länderbezogener Bericht. Weiter erklärt die SP, dass sich das ALBA-Gesetz als zahllos erweisen werde, da die Schweiz nur die absoluten Mindeststandards der BEPS-Massnahme 13 einhalten werde. Deshalb würden die Nicht-OECD-Länder, also fast alle Länder, die die Weltbank zu den *Upper-Middle-Income Countries*, den *Lower-Middle-Income Countries* und den *Low-Income Countries* zählt, vom Austausch der länderbezogenen Berichte der Schweiz kaum profitieren. Alliance Sud stimmt mit diesen Aussagen in ihrer Stellungnahme grösstenteils mit SP überein.

4.3. Bemerkungen der Gegnerin

Die SVP lehnt die Vorlage generell ab, da Firmen und Steuerbehörden durch die Umsetzung und Überwachung immer neuer und komplizierter Regeln zunehmend belastet und in ihrem Handeln eingeschränkt werden. Ausserdem sei die Auswertung der zusätzlichen Datenmassen mit erheblichen Zusatzaufwand verbunden.

4.4. Kommentare zu den einzelnen Gesetzesartikeln

Artikel 2

Bst. c:

Nach Ansicht von SwissHoldings, Economiesuisse und Expertsuisse muss die kontrollierende Konzernobergesellschaft (Bst. f) nicht gleichzeitig diejenige Gesellschaft sein, welche nach den schweizerischen Rechnungslegungsvorschriften zur Erstellung der Konzernrechnung verpflichtet ist. Damit kann es für Expertsuisse zu Unklarheiten betreffend die Pflicht zur Erstellung des länderbezogenen Berichts nach Art. 6 kommen, welcher sowohl den Konzern als auch die in der Schweiz ansässige Konzernobergesellschaft als Voraussetzungen nennt.

Bst. e:

SwissHoldings, Economiesuisse, Expertsuisse und Scienceindustries erachten eine generelle Referenz auf die subjektive Steuerpflicht nach Art. 50 und 51 Abs. 1 Bst. b DBG als genügend. Der Verweis auf das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642,14) sei rechtssystematisch nicht korrekt, da die Steuerpflicht durch die kantonalen Gesetze begründet werde. Der Verweis auf das StHG sei deshalb zu streichen.

Bst. f und g:

SwissHoldings, Economiesuisse und Scienceindustries fordern eine zusätzliche Klarstellung, da mit Bst. g der abstrakte Begriff der Konzernobergesellschaft für die Schweiz konkretisiert werde, aber eine territoriale Anknüpfung analog zu Bst. e fehle.

Artikel 3

Abs. 2:

SwissHoldings und Scienceindustries sprechen sich dagegen aus, dass der Bundesrat die Unschärfen des internationalen Standards in einer Verordnung behebt; vielmehr sollte der Freiraum, den der internationale Standard gewährt, durch die Schweiz vollumfänglich übernommen werden. Auch Expertsuisse will die Normierung des Inhalts auf ein Minimum beschränken und die Unschärfen des internationalen Standards betreffend einzelne Kennzahlen bzw. dessen Auslegung im Einzelfall den Unternehmen überlassen – unabhängig davon, ob der Inhalt des *Country-by-Country-Reports* auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geregelt werde. SwissHoldings hält dafür, dass der Schweizer Gesetzgeber Neurungen, die sich infolge der Anpassung des internationalen Standards durch die OECD ergeben, formell genehmigen sollte, damit sie für Schweizer Konzerne verbindlich werden.

Economiesuisse schlägt vor zu prüfen, ob im ALBA-Gesetz eine abschliessende Aufzählung der Datenpunkte gemäss dem Schlussbericht zur BEPS-Massnahme 13 vorzunehmen sei.

Das Forum-SRO bemängelt, dass der Inhalt eines länderbezogenen Berichts nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung geregelt werden soll. Daher könne im Rahmen der Vernehmlassung dazu gar nicht Stellung genommen werden. Zu bemängeln sei auch, dass der Bundesrat zu Anpassungen an den internationalen Standard in diesem Bereich ermächtigt werde. Automatische Anpassungen des Rechts an künftige Regelungen unbestimmter Regelwerke stellten einen klaren Verstoss gegen das Gebot der Rechtssicherheit dar.

Die SBVg möchte die Kompetenzdelegation in Art. 3 Abs. 2 einschränken, indem die Erweiterungskompetenz des Bundesrates nicht allgemein an den internationalen Standard gekoppelt, sondern auf diejenigen Elemente begrenzt wird, die im Bericht zur Massnahme 13 genannt sind. Sie schlägt deshalb folgende Änderungen vor:

„^{1bis} Nicht Teil des länderbezogenen Berichts sind die Stammdokumentation und die länderspezifische Dokumentation gemäss dem in Abschnitt 1 Abs. 1 Bst. I der ALBA-Vereinbarung definierten Bericht 2015.

² ... Vorbehalten bleibt Absatz 1^{bis}.“

Artikel 4

SP und Alliance Sud wollen zur Erstellung des länderbezogenen Berichts nur Englisch vorsehen. Swatch Group schlägt folgende Formulierung vor:

„⁴ ... en anglais, et si souhaité en complément dans une langue officielle de la Confédération“.

Artikel 5

Swatch Group wünscht, dass die Angaben der abgebildeten konstitutiven Rechtsträger im länderbezogenen Bericht in deren lokaler Währung erfolgen dürfen, damit Verzerrungen bei der Währungsumrechnung verhindert werden können. Ein Vergleich über die Zeit sowie zwischen den Ländern sei sowieso nicht möglich, da verschiedene lokale Rechnungslegungen zur Anwendung kommen und somit die Aufwände und Erträge der konstitutiven Rechtsträger jeweils unterschiedlich ausgewiesen werden. Falls doch eine einheitliche Währung zur Anwendung komme, müssten die entsprechenden Umrechnungskurse und weitere wichtige Informationen zur Währungsumrechnung ausgewiesen werden. Weiter müsste, damit die Vergleichbarkeit über die Zeit gewährleistet ist, ein fixer Umrechnungskurs bestimmt werden.

Artikel 6

Abs. 1:

Economiesuisse will explizit festhalten, dass das Master-File und das Local-File nicht Teil des länderbezogenen Berichtes sind.

SP und Alliance Sud schlagen demgegenüber folgende Ergänzung vor:

„¹ ... sind verpflichtet, eine Stammdokumentation (Master-File), eine Gesellschaftsdokumentation (Local-File) und einen länderbezogenen Bericht zu erstellen.“

Abs. 2:

Die SP schlägt vor, dass der Schwellenwert auf CHF 800 Millionen gesenkt oder aber in der Schweiz vom OECD-Schwellenwert von 750 Millionen Euro ausgegangen wird. Nach Ansicht des SGV darf der Schwellenwert nicht unter die Grenze von CHF 900 Millionen fallen, da sonst eine grössere Anzahl von Unternehmen verpflichtet würde, länderbezogene Berichte zu erstellen.

Alliance Sud fordert einen zehnmal tieferen Schwellenwert. Ein Wert von EUR 40 Millionen konsolidierter Umsatz würde sich an jenem Wert orientieren, der in der EU ein „grosses Unternehmen“ definiert. Economiesuisse, SwissHoldings und Scienceindustries halten dafür, dass der Schwellenwert im Gesetz festgeschrieben werden sollte. Aufgrund von Anpassungen des internationalen Standards erfolgende erhebliche Anpassungen des Schwellenwerts sollten vom Schweizer Gesetzgeber genehmigt werden, bevor diese für Schweizer Konzerne verbindlich werden.

Der SGB erachtet es als zielführend, dass der Bundesrat den genauen Inhalt des länderbezogenen Berichts festlegt und ihn somit bei Bedarf an die internationalen Entwicklungen anpassen kann. Diese Kompetenzdelegation ist für den SGB insbesondere sinnvoll, weil die OECD- und G20-Staaten Ende 2020 beschliessen werden, inwiefern die Angaben des länderbezogenen Berichts geändert oder ergänzt werden sollen.

Das Forum-SRO bemängelt, dass der Schwellenwert nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung geregelt werden soll. Daher könne im Rahmen der Vernehmlassung dazu gar nicht Stellung genommen werden. Zu bemängeln sei auch, dass der Bundesrat zu Anpassungen an den internationalen Standard in diesem Bereich ermächtigt werde. Automatische Anpassungen des Rechts an künftige Regelungen unbestimmter Regelwerke stellten einen klaren Verstoß gegen das Gebot der Rechtssicherheit dar.

Artikel 8

Für AI, AR, BL, GL, NW, SH, TG und VS erweist sich die Ausgestaltung des Zweitmechanismus als sachgerecht. Auch CP und Expertsuisse sind grundsätzlich mit dem Zweitmechanismus einverstanden. Expertsuisse wünscht aber eine restriktive Anwendung durch die ESTV.

Die CVP hält fest, dass die Art. 8, 9 und 12 über den Mindeststandard hinausgehen. Der Zweitmechanismus könne zwar für gewisse Fälle sinnvoll sein, die genannten Bestimmungen seien jedoch so einzuschränken, dass es nicht zu einer Ausweitung der Meldepflichten und -möglichkeiten komme, die über den Mindeststandard der ALBA-Vereinbarung hinausgeht.

Economiesuisse, SwissHoldings und Scienceindustries regen an, dass die Schweiz nochmals eingehend prüft, ob Art. 8 nötig ist, da er nicht Gegenstand des internationalen Mindeststandards sei. Für Economiesuisse ist auch nicht klar, inwiefern der Zweitmechanismus fiskalisch für die Schweiz von Vorteil ist. Gleichzeitig seien mit der Kompetenz der ESTV auch gewisse Nachteile bezüglich der Standortattraktivität für international tätige Konzerne verbunden. So könne zum Beispiel die Anwendung des Zweitmechanismus durch die Schweiz für ausländische Staaten als Legitimation dienen, denselben Mechanismus auch für Schweizer Konzerne mit Aktivitäten im Ausland anzuwenden. Nicht zuletzt sei es wichtig festzuhalten, dass lediglich die Akzeptanz der Anwendung des Zweitmechanismus im Ausland – nicht jedoch die eigene aktive Anwendung – Bestandteil des Mindeststandards gemäss dem Schlussbericht zur BEPS-Massnahme 13 sei.

Da nur die Akzeptanz der Anwendung des Zweitmechanismus im Ausland Bestandteil des Mindeststandards sei, verlangt der SVV die Streichung von Art. 8.

GPS, SP und Alliance Sud halten den Zweitmechanismus hingegen für zu restriktiv, weshalb voraussichtlich ein Austausch länderbezogener Berichte nur mit einigen OECD-Ländern stattfinden werde.

Alliance Sud schlägt folgende Ergänzung von Art. 8 vor:

„... überschreitet, zur Einreichung der Stammdokumentation (Master-File) und/oder der länderspezifischen Dokumentation (Local-File) und des länderbezogenen Berichts verpflichtet, wenn:

c. der in der Schweiz ansässige konstitutive Rechtsträger die Konzernobergesellschaft eines multinationalen Konzerns ist und ein weiterer konstitutiver Rechtsträger desselben multinationalen Konzerns einen Ansässigkeitsstaat hat, der nicht Partnerstaat der Schweiz ist;

d. der konstitutive Rechtsträger, der die Schweiz als Ansässigkeitsstaat hat, nicht die Konzernobergesellschaft ist und die betreffende Konzernobergesellschaft in einem Staat ansässig ist, der kein Partnerstaat der Schweiz ist.“

Die SP spricht sich ebenfalls für eine Aufnahme dieser lit. c und d aus. Der SGV fordert die Schweiz auf, dafür zu sorgen, dass die anderen teilnehmenden Länder den Zweitmechanismus nicht missbrauchen, da dies noch mehr Bürokratie verursachen würde.

Artikel 10

Abs. 2 Bst. b:

Nach Auffassung von Expertsuisse kann Bst. b gestrichen werden, da sich der Sitz aus dem Handelsregistereintrag ergebe und die Angabe des Orts der tatsächlichen Verwaltung – grundsätzlich ein Aspekt des Veranlagungsverfahrens im Rahmen der direkten Steuern – unnötig sei.

Abs. 2 Bst. c:

Damit eine Gesellschaft im Handelsregister gefunden werden kann, ist nach Auffassung von Expertsuisse neben der UID zur eindeutigen Identifikation zusätzlich die Firma anzugeben.

Abs. 3:

Economiesuisse, SBVg, SVV und Expertsuisse fordern die Streichung der Bestimmung, da sie die stipulierte Meldepflicht als sehr weitgehend und unbegründet erachten. Aus dem erläuterten Bericht wird für Economiesuisse nicht ersichtlich, warum diese Meldepflicht notwendig sei. Bei Unklarheiten habe die ESTV gemäss Art. 19 ein Auskunftsrecht und verfüge somit über das erforderliche Instrument, um die notwendigen Informationen bei Bedarf zu erlangen. Die Meldepflicht verursache einen beträchtlichen administrativen Aufwand. Unklar sei zudem, wie die anderen konstitutiven Rechtsträger zu den notwendigen Informationen über den berichtenden Rechtsträger kämen. Eine Pflicht der berichtenden Rechtsträger, die anderen Gesellschaften zu informieren, sei nicht vorgesehen. Auch die Ahndung des fahrlässigen Unterlassens dieser Meldepflicht mit bis zu CHF 100'000 sei kritisch zu betrachten.

Artikel 12

Economiesuisse, SwissHoldings und Scienceindustries würden eine Gesetzesbestimmung wünschen, die explizit festhält, dass bei Einhaltung des internationalen Standards durch den ausländischen Staat der Schweizer Konzern keine Verletzung von Art. 271 StGB begeht. Setze der ausländische Staat den internationalen Standard nicht korrekt um und veröffentliche er beispielsweise länderbezogene Berichte, sei die Schweizer Konzernobergesellschaft grundsätzlich verpflichtet, keinen direkten Austausch mit diesem Staat vorzunehmen.

SP und Alliance Sud wollen Art. 12 dahingehend präzisieren, dass z.B. auch Entwicklungsländer, die keine Partnerstaaten sind, die Möglichkeit haben, den länderbezogenen Bericht direkt beim konstitutiven Rechtsträger auf seinem Gebiet einzuholen, d.h. nicht über das ALBA-Abkommen, sondern über den Zweitmechanismus:

„... Die in der Schweiz ansässigen Konzernobergesellschaft kann die Stammdokumentation, die Gesellschaftsdokumentation und den länderbezogenen Bericht an einen konstitutiven Rechtsträger in einem anderen Ansässigkeitsstaat übermitteln unabhängig davon, ob dieser Staat Partnerstaat der Schweiz ist.“

Artikel 14

Abs. 3:

SO schlägt vor, die gleiche Terminologie zu verwenden wie in Art. 120 Abs. 4 DBG.

Artikel 16

SP und Alliance Süd bezweifeln, dass die Empfängerbehörden im Partnerstaat der Schweiz über ausreichende Mittel verfügen, um fehlbare Konzernobergesellschaften in der Schweiz zur

Rechenschaft ziehen zu können. Langwierige Amtshilfeverfahren schienen vorprogrammiert. Dem könne mit einem neuen Abs. 4 vorgebeugt werden:

„⁴ Die ESTV überprüft die vom konstitutiven Rechtsträger eingereichten Berichte und Dokumentationen auf ihre Vollständigkeit gemäss den Vorgaben der ALBA-Vereinbarung der OECD.“

Artikel 18

Abs. 5:

SG leuchtet nicht ein, weshalb Abs. 5 als Kann-Vorschrift formuliert wurde. Die informatikgestützte Umsetzung des Zugriffs auf die Daten im Informationssystem hänge nicht von Eventualitäten ab, die der ESTV zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht bekannt seien. SG beantragt deshalb, dass eine Zugriffsmöglichkeit für die Kantone eingeführt wird.

Artikel 22

Da es gemäss dem erläuternden Bericht nicht Aufgabe der ESTV ist, den spezifischen Inhalt der länderbezogenen Berichte zu prüfen, verlangen Economiesuisse und SwissHoldings, dass dies in Art. 22 explizit festgehalten wird. In diesem Zusammenhang weisen SwissHoldings und Scienceindustries darauf hin, dass in vielen internationalen Sachverhalten die berichtende Konzernobergesellschaft gar keine inhaltliche Prüfung durchführen könne, weil das Gesellschafts- und teilweise auch das Strafrecht vieler Staaten diesbezüglich Schranken aufweise. Insofern erfolge die Beschränkung der Überprüfungsaufgabe auch zum Schutz der ESTV, die ja gar nicht prüfen könne, ob die Zahlen aus der Konzernrechnungslegung, die in den länderbezogenen Bericht einfließen, die Konzernsituation korrekt widerspiegeln.

Abs. 1:

Expertsuisse verlangt eine Präzisierung bezüglich der offenzulegenden Informationen unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit und der Zugriffsmöglichkeiten im Konzern. Nicht bei allen nach steuerrechtlichen Kriterien verbundenen Gesellschaften bestehe für die Konzernobergesellschaft die Möglichkeit, faktisch und/oder rechtlich auf die Geschäftsbücher der verbundenen Unternehmen zuzugreifen.

Abs. 2:

Da es nicht Aufgabe der ESTV ist, den spezifischen Inhalt der von den Unternehmen bereitgestellten länderbezogenen Berichte zu überprüfen, sind nach Auffassung von Economiesuisse, Expertsuisse und SwissHoldings die Rechte der ESTV zur Sachverhaltsabklärung zu umfassend und im Lichte des Zwecks der Berichterstattung (Bewertung erheblicher Risiken im Kontext von BEPS) unverhältnismässig. Sie sollten einschränkender, d.h. zugeschnitten auf ihre Pflichten, umschrieben werden. Jedenfalls ist nach Auffassung von Expertsuisse Bst. c zu streichen.

Artikel 24 – 27

Nach Dafürhalten von AG, AI, BL, BS, GL, NW, OW, SG, SH, SO, TG, VD, VS, ZG, ZH, CVP, FDK, Economiesuisse, SGB, Expertsuisse, SVV, SwissHoldings und Scienceindustries dürfte sich die vorgesehene Bestrafung von natürlichen Personen als vollzugsuntauglich und schwerfällig erweisen. Daher seien die entsprechenden Bestimmungen zu streichen, und es sei eine Art. 181 DBG nachgebildete Strafbestimmung aufzunehmen, welche die Strafbarkeit der juristischen Personen vorsieht. Die Sanktionen gemäss Art. 24 hätten Ordnungsbussencharakter, weshalb sich diesbezüglich ein auch unter verfahrensökonomischen Gründen einfacher Vollzug

aufdränge. In der Praxis dürfte ohnehin der in Art. 26 geregelte Auffangtatbestand zur Anwendung gelangen, weshalb es sich rechtfertige, diesen zum Regelfall zu erheben.

SP und Alliance Suisse fordern ebenfalls eine Strafbarkeit der juristischen Personen.

SG sieht eine Unklarheit bezüglich Selbstanzeige. Eine spezifische Regelung, wie sie Art. 36 AIAG enthalte, fehle im ALBA-Gesetz. Ohne diese Regelung würde, so die Botschaft zu Art. 36 AIAG, aufgrund der in Art. 37 AIAG vorgesehenen allgemeinen Geltung des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) Art. 13 VStrR gelten. Da für die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen gegen das ALBA-Gesetz in Art. 27 Abs. 1 ALBA-Gesetz ebenfalls die Anwendbarkeit des VStrR vorgesehen sei, stelle sich die Frage, ob im Anwendungsbereich des ALBA-Gesetzes die Selbstanzeige nach Art. 13 VStrR möglich sei. Da SG davon ausgeht, dass dies nicht der gesetzgeberischen Absicht entspricht, wünscht der Kanton eine diesbezügliche Präzisierung des Anwendungsbereichs des VStrR.

Für Economiesuisse, Expertsuisse, SVV, SwissHoldings und Scienceindustries sind die Busen zu hoch angesetzt; in Deutschland (5 000 Euro) oder den USA fielen sie deutlich tiefer aus. Ausserdem sehe Art. 174 DBG eine Busse bis 1 000 Franken, in schweren Fällen oder bei Rückfall bis zu 10 000 Franken vor. SwissHoldings erachtet bei vorsätzlichem Vorgehen eine Busse bis höchstens 50 000 Franken als angemessen. Economiesuisse, SBVg, SVV, SwissHoldings und scienceindustries wollen bei fahrlässiger Begehung auf Busse verzichten. Die SBVg führt dazu aus, der Tatbestand der Fahrlässigkeit sei beim erwarteten Aufwand nicht strafwürdig. Abgesehen davon würden die Behörden aufgrund der möglichen Anwendbarkeit des Zweitmechanismus ohnehin zu den relevanten Informationen kommen. Dementsprechend sei diese Tatvariante für die Erfüllung des Zwecks des ALBA-Gesetzes noch für den tatsächlichen Austausch von Informationen notwendig.

Economiesuisse, SwissHoldings und Scienceindustries erscheint eine Strafe für Schweizer Tochtergesellschaften mit Schweizer Konzernobergesellschaft, welche der Meldepflicht gemäss Art. 10 Abs. 3 ALBA-Gesetz nicht nachkommen, überflüssig. Komme die Schweizer Konzernobergesellschaft (aber nicht die Schweizer Tochtergesellschaft) ihren Berichterstattungspflichten nach, solle auf eine Bestrafung der Schweizer Tochtergesellschaft verzichtet werden.

Artikel 28

Nach Auffassung von Economiesuisse sollte die Kompetenzdelegation an den Bundesrat in Art. 28 eingeschränkt werden, so dass ein Austausch nur mit Staaten erfolgen kann, welche die in Abschnitt 5 Abs. 1 sowie in Abschnitt 6 Abs. 1 der ALBA-Vereinbarung definierten Garantien erfüllen. Eine Nichteinhaltung besagter Regelungen erlaube ausserdem gemäss Abschnitt 8 Abs. 5 der ALBA-Vereinbarung, dass der Informationsaustausch mit dem betroffenen Staat ausgesetzt wird. Die Kompetenzdelegation an den Bundesrat in Art. 28 sollte den Bundesrat dazu verpflichten, in entsprechenden Fällen von dieser Option Gebrauch zu machen.

Für die SBVg ist unklar, auf welchen Kriterien der Entscheid des Bundesrates zur Aktivierung basiert.

SP und Alliance Sud wollen den automatischen Austausch länderbezogener Berichte auf alle Staaten ausdehnen, die die ALBA-Vereinbarung ebenfalls unterzeichnet haben, und schlagen folgenden neuen Wortlaut vor:

„Die Schweiz erklärt ihre Absicht, die ALBA-Vereinbarung mit allen anderen Partnerstaaten ab Inkrafttreten wirksam werden zu lassen.“

Artikel 29

Für AI, BL, BS, GL, NW, OW, SG, SH, TG und VS ist unklar, inwiefern der Begriff der Vertragsstaaten über den Gehalt der Legaldefinition des Partnerstaates in Art. 2 Bst. b hinausgeht. Ebenfalls unklar ist für sie, ob sich die Bestimmung nur auf die Erstellung des freiwilligen länderbezogenen Berichts beschränkt oder ob auch der Austausch derselben erfasst ist. Ein Austausch der freiwillig eingereichten Berichte vor Inkrafttreten des ALBA-Gesetzes müsste in diesem Fall auf der Grundlage der aktuell geltenden Bestimmungen (z.B. des Übereinkommens über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen) erfolgen.

Für TI ist das Verhältnis zwischen Art. 12 und Art. 29 nicht klar. Es müsse besser erläutert werden, dass die Übermittlung des länderbezogenen Berichts von der Mutter- an die ausländische Tochtergesellschaft vor Inkrafttreten des ALBA-Gesetzes gegen Art. 271 StGB verstosse, dass mit dem Inkrafttreten des ALBA-Gesetzes und der ALBA-Vereinbarung die ESTV nur die länderbezogenen Berichte über vor dem Inkrafttreten des Gesetzes liegende Steuerperioden ins Ausland übermitteln kann, welche die Konzernobergesellschaften ihr freiwillig zugestellt haben (Art. 29 ALBA-Gesetz), und diesfalls die in den Berichten enthaltenen Daten den Datenschutzbestimmungen des anwendbaren Abkommens unterstünden, und dass, falls bei Inkrafttreten des ALBA-Gesetzes die ALBA-Vereinbarung mit einem Land nicht in Kraft sei, die Konzernobergesellschaft den länderbezogenen Bericht trotzdem ihrer eigenen ausländischen Tochtergesellschaft zur Weiterleitung an die lokale Steuerbehörde übermitteln könne, wobei diesfalls die Übermittlung an die Tochter und anschliessend an die Steuerbehörde nicht in den Anwendungsbereich des anwendbaren Abkommens falle und daher kein Datenschutz bestehe.

SP und Alliance Sud schlagen folgende Umformulierung der Bestimmung vor:

„Art. 29 Übermittlung freiwillig eingereichter länderbezogener Berichte ~~über dem vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes liegende Steuerperioden~~“

¹ Die ESTV kann bei ihr freiwillig eingereichte länderbezogene Berichte ~~über vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes liegende Steuerperioden~~ den zuständigen Behörden von Vertragsstaaten auf der Grundlage eines Doppelbesteuerungsabkommens oder eines anderen internationalen Abkommens, das einen Informationsaustausch in Steuersachen vorsieht, übermitteln.

² Diese länderbezogenen Berichte können von der ESTV an die vom berichtenden Rechtsträger vorgesehenen Vertragsstaaten automatisch übermittelt werden, ohne dass diese um die Übermittlung ersucht haben.“

4.5. Weitere Anliegen und Bemerkungen

Betreffend Art. 13 bekräftigen AI, AR, BL, GL, NW, OW, SH, SO, TG, VD, VS und die FDK, dass die Übermittlung der aus- und eingehenden länderbezogenen Berichte elektronisch erfolgt und sie sich möglichst eng an den für den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten vorgesehenen Kanälen orientieren sollte.

In Bezug auf Art. 30 favorisieren AI, AR, BL, GL, NW, OW, SH, TG, VS ZG, SwissHoldings und ScienceIndustries eine möglichst zeitnahe Inkraftsetzung. Damit werde der schwebende Rechtszustand der freiwilligen Einreichung von länderbezogenen Berichten möglichst kurz gehalten, die steuerlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz blieben attraktiv, und es werde verhindert, dass den Konzernen bei ihrer Tätigkeit im Ausland Nachteile widerfahren.

AI, AR, BL, BS, GL, NE, NW, OW, SH, SO, TG, VD, VS, ZG und FDK geben zu bedenken, dass sich die Umsetzung der Vorlage auch auf die Kantone auswirken werde. Die Kantone seien ebenfalls von Anpassungen an IT-Systemen und von möglichen Amtshilfe- und Verständigungsverfahren betroffen, und es entstehe ihnen personeller Aufwand für die Beurteilung des

Gewinnverlagerungsrisikos und allfällige weitere Untersuchungen bei den betroffenen Unternehmen. Dies sei in der Botschaft zu erwähnen.

Für den Fall von Konflikten muss nach Ansicht der FDP ein unbürokratisches Verfahren zur Verfügung stehen, damit Unternehmen nicht ins Kreuzfeuer von Steuerbehörden geraten. Zudem verlangt sie, dass einheitliche und klare Regeln für alle OECD-Staaten gelten und durchgesetzt werden.

Für die SBVg ist es wichtig, dass bei der Erstellung der länderspezifischen Berichte die Daten aus den bestehenden Systemen gezogen werden können. Eine allfällige Verordnung solle daher nicht detailliert festlegen, welche Daten benutzt werden müssen, vielmehr solle eine möglichst flexible Lösung vorgesehen werden. Weiter sei wichtig, dass die länderspezifischen Berichte der Konzerne in sich konsistent und aussagekräftig seien. Weniger wichtig sei hingegen, dass alle berichtenden Unternehmensgruppen die Zahlen in derselben Form lieferten.

Sollte der Inhalt des länderbezogenen Berichtes in einer Verordnung geregelt werden, findet Economiesuisse eine Konsultation der betroffenen Unternehmen äusserst wichtig. Für eine solche Konsultation der betroffenen Unternehmen im Rahmen der Ausarbeitung der Bestimmung zum Inhalt der länderbezogenen Berichte sprechen sich auch SBVg, SVV und Expertsuisse aus.