



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF

---

# **Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements über die Vernehmlassungsergebnisse zur Totalrevisi- on der Steueramtshilfeverordnung (StAhiV)**

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.	Wichtigste Kritikpunkte der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer	6
4.	Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens im Einzelnen .....	7
4.1.	Allgemeine Bemerkungen .....	7
4.2.	Bemerkungen und Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen .....	10
4.3.	Weitere Bemerkungen.....	20

## Abkürzungsverzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und –teilnehmer

BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
CP	Centre Patronal
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FDP	FDP. Die Liberalen
FER	Fédération des Entreprises Romandes (FER)
Forum SRO	Forum Schweizer Selbstregulierungsorganisationen
FTAF	Federazione Ticinese delle Associazioni di Fiduciari (FTAF)
KSFD	Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und –direktoren
SAV	Schweizerischer Anwaltsverband (SAV)
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Stocker/Fross/Fuchs	Raoul Stocker, Andreas Fross, Stéphanie Fuchs (alle Deloitte)
SVP	Schweizerische Volkspartei
SwissHoldings	Verband der Industrie- und Dienstleistungskonzerne in der Schweiz
VAV	Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken
VSKB	Verband Schweizerischer Kantonalbanken
VSV	Verband Schweizerischer Vermögensverwalter

## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Einleitung**

Mit dem Beitritt zum Übereinkommen des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen) führt die Schweiz den internationalen spontanen Informationsaustausch in Steuersachen ein. Das Amtshilfeübereinkommen und die Bestimmungen zu dessen Umsetzung im Steueramtshilfegesetz (StAhiG) werden am 1. Januar 2017 in Kraft treten. Das revidierte StAhiG sieht vor, dass der Bundesrat die Pflichten im Zusammenhang mit dem spontanen Informationsaustausch im Einzelnen regelt. Die Konkretisierung des spontanen Informationsaustauschs wird in die bestehende Steueramtshilfeverordnung aufgenommen. Deren Revision war Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens, das vom 20. April 2016 bis 10. August 2016 durchgeführt wurde.

Obwohl die Rechtsgrundlagen für den spontanen Informationsaustausch in einigen Staaten schon seit längerem bestehen, gab es bis vor kurzem nur ganz pauschale Handlungsempfehlungen. Im Rahmen des OECD-G20-Projekts *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) wurden letztes Jahr erstmals Handlungsempfehlungen zu einem spezifischen Anwendungsbereich des spontanen Informationsaustauschs erarbeitet. Diese stellen einen internationalen Standard im Bereich der Steuervorbescheide und ähnlicher Instrumente dar.

Gemäss Artikel 22a Absatz 1 des revidierten StAhiG soll sich die Schweiz bei der Konkretisierung des spontanen Informationsaustauschs sowohl an internationalen Standards als auch an der Praxis anderer Staaten orientieren. Im Bereich der Steuervorbescheide erfolgt die Umsetzung der BEPS-Empfehlungen in der Steueramtshilfeverordnung. Im Wesentlichen sollen Informationen über Steuervorbescheide ausgetauscht werden, bei denen ein Risiko der Gewinnverkürzung oder Gewinnverschiebung besteht. Der spontane Informationsaustausch ist allerdings nicht auf Steuervorbescheide beschränkt. Für andere Anwendungsfälle fehlen jedoch gegenwärtig internationale Empfehlungen, weswegen sich die Schweiz diesbezüglich insbesondere an der Praxis anderer Staaten orientieren soll. Eine Konkretisierung des spontanen Informationsaustauschs soll in diesen Bereichen in Zusammenarbeit von Bund und Kantonen evolutiv erarbeitet werden. Damit soll sichergestellt werden, dass eine fundierte Praxis zum spontanen Informationsaustausch entsteht, die schweizweit einheitlich ist und die den internationalen Standards und der Praxis anderer Staaten entspricht. Die Steueramtshilfeverordnung enthält die Grundlagen für einen einheitlichen Rahmen für den spontanen Informationsaustausch.

### **1.2. Inhalt der Vorlage**

Die Vorlage befasst sich mehrheitlich mit der Konkretisierung des spontanen Informationsaustauschs über Steuervorbescheide. Der Abschnitt der Verordnung, der den spontanen Informationsaustausch regelt, enthält nur wenige allgemeine Grundsätze, so insbesondere eine Bestimmung über eine Ausnahme vom spontanen Informationsaustausch für Bagatellfälle (Art. 5 Steueramtshilfeverordnung). Weitere allgemeine Grundsätze werden zum jetzigen Zeitpunkt nicht in die Steueramtshilfeverordnung aufgenommen. Sobald sich eine eigentliche schweizerische Praxis in diesem Bereich des spontanen Informationsaustauschs bilden sollte, könnten weitere Grundsätze folgen. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) kann aber Weisungen erlassen, wenn dies für das Funktionieren des spontanen Informationsaustauschs zweckmässig erscheint (Artikel 22a Abs. 5 StAhiG).

Die möglichen Anwendungsfälle des spontanen Informationsaustauschs gestützt auf das Amtshilfeübereinkommen sind vielfältig und lassen sich nicht abschliessend festlegen. Eine Einzel-

prüfung ist notwendig, um festzustellen, ob bei einem konkreten Sachverhalt die Voraussetzungen für den spontanen Informationsaustausch nach Artikel 7 des Amtshilfeübereinkommens gegeben sind.

Um eine fundierte und schweizweit einheitliche Praxis zum spontanen Informationsaustausch sicherzustellen, die den internationalen Standards und der Praxis anderer Staaten entspricht, ist eine enge Zusammenarbeit der zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone nötig. Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) und die Kantone sollen eine solche Praxis entwickeln. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit sollen Konkretisierungen erarbeitet werden, die den Kantonen und der ESTV als Leitlinien für die Auswahl von relevanten Informationen dienen. Diejenigen Behörden, die für den spontanen Informationsaustausch relevante Informationen identifizieren, bezeichnen für den spontanen Informationsaustausch zuständige Organisationseinheiten. In der Steueramtshilfeverordnung wird ferner festgelegt was übermittelt wird und in welchen Fristen die Übermittlung erfolgen soll.

Mit den Empfehlungen, welche die OECD im Rahmen des BEPS-Projekts erarbeitet hat, besteht ein international erarbeiteter Standard über den spontanen Informationsaustausch über Steuervorbescheide. Die Verordnungsbestimmungen orientieren sich an diesem Standard. Die Steueramtshilfeverordnung enthält eine Definition des für die Zwecke des spontanen Informationsaustauschs relevanten Steuervorbescheids. Weiter wird geregelt über welchen Steuervorbescheid Informationen mit welchem Staat auszutauschen sind. Der Inhalt der zu übermittelnden Informationen zu Steuervorbescheiden wird detailliert geregelt und die Fristen festgelegt. Dabei werden die internen verfahrensrechtlichen Bestimmungen gewahrt. Ausgetauscht werden müssen nur Informationen über Steuervorbescheide, die nach dem 1. Januar 2010 erlassen wurden und die bei Einführung der völkerrechtlichen Norm, welche zum spontanen Informationsaustausch verpflichtet oder einem späteren Zeitpunkt noch anwendbar sind.

## **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 34 Vertreterinnen und Vertreter interessierter Kreise eingeladen.

Von den Eingeladenen haben sich 25 Kantone (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), die FDK, fünf politische Parteien (BDP, CVP, FDP, SP, SVP), die KSFD, vier gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (economiesuisse, SBVg, SGV, SwissHoldings) sowie sieben Vertreterinnen und Vertreter interessierter Kreise (CP, EXPERTsuisse, Forum SRO, SAV, Treuhand Suisse, VAV, VSV) vernehmen lassen. Zudem haben sich fünf weitere Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmer vernehmen lassen (FER, FTAF, die Städtische Steuerkonferenz, Swatch Group, Stocker/Fross/Fuchs).

Neun Kantone (FR, LU, NW, SZ, SG, SO, TG, TI, UR) schliessen sich materiell der Stellungnahme der FDK an. Die VAV schliesst sich der Stellungnahme der SBVg an, hat aber eine eigene Stellungnahme eingereicht. Stocker/Fross/Fuchs verweisen in allgemeiner Form auf ihren Fachartikel (einzelne Aussagen daraus werden nachstehend aufgeführt).

Von den Eingeladenen haben auf eine Stellungnahme verzichtet: das Bundesgericht, das Bundesverwaltungsgericht, der Schweizerische Gemeindeverband, die Konferenz der Betriebs-

und Konkursbeamten der Schweiz, die Stiftung für Konsumentenschutz, das Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen, die Übernahmekommission und der Verband der Schweizerischen Kantonalbanken.

## **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 mehrheitlich.

Von den 26 Kantonen haben sich 25 vernehmen lassen. Folgende 12 Kantone befürworten die Vorlage grundsätzlich: AG, BE, BS, FR, GE, LU, OW, UR, VD, VS, ZG und ZH. Ebenso wird die Vorlage von der FDK begrüsst. Die Kantone AI, AR, BL, GL, JU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TI und TG äussern sich nicht explizit für oder gegen die Vorlage, kommentieren diese bzw. unterbreiten Vorschläge.

Von den fünf politischen Parteien, die materiell Stellung genommen haben, stimmen die BDP, die CVP, die FDP sowie die SP der Vorlage grundsätzlich zu. Die SVP lehnt die Vorlage grundsätzlich ab.

Von den vier gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft, die sich haben vernehmen lassen, stimmen drei der Vorlage zu (economiesuisse, SBVg, SwissHoldings). Der SGV stimmt nur unter Bedingungen zu.

Von den dreizehn interessierten Verbänden und Organisationen, die eine materielle Stellungnahme eingereicht haben, befürworten sechs die Vorlage (Alliance Sud, FER, EXPERTsuisse, die KSFD, die Städtische Steuerkonferenz, VAV). Sechs Teilnehmerinnen und Teilnehmer äussern sich nicht explizit für oder gegen die Vorlage, kommentieren diese bzw. unterbreiten Vorschläge: das Forum SRO, die FTAF, Stocker/Fross/Fuchs, Swatch Group, Treuhand Suisse und der VSV.

### **3.2. Wichtigste Anliegen bzw. Kritikpunkte der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer**

Von den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern werden insbesondere folgende grundsätzlichen Anliegen/Kritikpunkte vorgebracht:

- **Nicht über den Standard hinausgehen:** Grundsätzlich wird die Orientierung an der Praxis anderer Staaten begrüsst (Kantone AR, BL, GL, NW, SG, SH, SZ, TG, VD, VS, ZG und ZH sowie Economiesuisse und FER). Die Schweiz solle keine Vorreiterrolle einnehmen (Kantone NW und ZH), nicht Musterschüler spielen (BDP und FDP) und den Standard zwar einhalten (BDP, CVP) aber nicht darüber hinausgehen (SVP, EXPERTsuisse, SBVg und SGV).
- **Evolutive Erarbeitung der Konkretisierung:** Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer erachtet die evolutive Erarbeitung der Konkretisierung in Zusammenarbeit von Bund und Kantonen als sinnvoll (Kantone AR, BL, GL, NW, SG, SH, SZ, TG, VD, VS, ZG und ZH sowie Economiesuisse und FER). Teilweise wird diese

Vorgehensweise aus unterschiedlichen Gründen aber auch kritisiert (KSFD, Städtische Steuerkonferenz, SP, Forum SRO).

- **Kosten und administrativer Aufwand für die Kantone:** Zahlreiche Kantone äussern sich angesichts der begrenzenden Personalbestände in den kantonalen Verwaltungen besorgt über den administrativen Mehraufwand. Der spontane Informationsaustausch sei daher auf das Nötigste zu beschränken (FDK, Kantone AG, AI, AR, BL, BS, GE, GL, JU, NW, OW, UR, SG, SH, SO, SZ, TG, VD, ZG und ZH sowie BDP).
- **Bekennnis zum Standard der OECD:** Die Verordnung sieht vor, dass der Austausch über Steuervorbescheide auf diejenigen Staaten und Territorien beschränkt werden kann, die sich ebenfalls zu diesem Austausch gemäss Standard der OECD bekannt haben. Verschiedentlich wird diese Bestimmung kritisiert (FDK, Kantone AG, OW, SO und VD, BDP, CP, Economiesuisse, SwissHoldings, Treuhand Suisse). Ein blosses Bekennnis eines Staats zum entsprechenden internationalen Standard sei demnach ungenügend, um mit diesem spontan Informationen über Steuervorbescheide auszutauschen.

#### 4. Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens im Einzelnen

##### 4.1. Allgemeine Bemerkungen

Die Kantone AR, BL, GL, NW, SG, SH, SZ, TG, VD, VS, ZG und ZH sowie Economiesuisse und die FER erachten die **Orientierung an der Praxis anderer Staaten** bei der Konkretisierung des spontanen Informationsaustauschs als sinnvoll. Sie begrüessen bzw. fordern die **evolutive Erarbeitung** der Konkretisierung in Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. Der Kanton BE unterstützt die Bestrebungen für einen steuerlich konformen Finanzplatz und deshalb auch diese Vorlage. Die evolutive Entwicklung der Praxis beim spontanen Informationsaustausch über natürliche Personen sei gemäss dem Kanton BE zwar verständlich, doch es bestehe die Gefahr, dass die völkerrechtliche Verpflichtung nicht erfüllt werde. BE gehe deshalb davon aus, dass es zeitgerecht eine Anpassung der StAhiV geben wird. Der Kanton VS will keinerlei Ausdehnung des spontanen Informationsaustauschs auf andere Bereiche als den der Steuervorbescheide. Die FER erachtet eine zumindest vorläufige Beschränkung des spontanen Informationsaustauschs auf Steuervorbescheide als richtig. Die Städtische Steuerkonferenz spricht sich hingegen für die Einführung gewisser Mindeststandards auch zu den weiteren in Artikel 7 des Steueramtshilfeabkommens vorgesehenen Anwendungsbereichen aus. Der Entwurf der Verordnung sei zwar gut, aber unvollständig. Ohne die Festlegung weiterer Mindeststandards bestehe in den Kantonen künftig nicht nur die Gefahr der Entwicklung einer uneinheitlichen Praxis, welche in der Folge nur noch schwer zu harmonisieren sein dürfte, sondern zudem die Gefahr, dass die Unsicherheit in Bezug auf die Ausgestaltung des spontanen Informationsaustausches damit einhergeht, dass in vielen Fällen ganz auf die Durchführung des Verfahrens verzichtet würde. Auch die KSFD spricht sich für die Einführung gewisser Mindeststandards, auch zu den weiteren in Artikel 7 des Steueramtshilfeabkommens vorgesehenen Anwendungsbereichen aus. Die SP erachtet die Verordnung als eine Rumpfverordnung, eine Absichtserklärung oder eine provisorische Vorlage, die in wesentlichen Punkten noch ergänzt und konkretisiert werden müsse. Das Forum SRO will, dass die Verordnung im Hinblick auf sämtliche Anwendungsfälle des spontanen Informationsaustauschs vervollständigt wird, dies in Übereinstimmung mit dem Amtshilfeübereinkommen und dem StAhiG, jedoch ohne darüber hinausgehende Anforderungen. Die Weigerung des Bundesrats, den gesetzlichen Regelungsauftrag von Artikel 22a Absatz 1 StAhiG wahrzunehmen, sei eine Verletzung des Gebots der Rechtssicherheit. Die Orientierung an der Praxis anderer Staaten sei „aleatorisch“, da es

eben keinen Standard gäbe und darum jeder Staat seine eigene Praxis habe. Es sei somit mit genau so vielen unterschiedlichen Praxen wie Staaten zu rechnen.

Die Kantone NW und ZH sind der Ansicht, dass die Schweiz **keine Vorreiterrolle** einnehmen soll. Gemäss BDP und FDP dürfe die Schweiz nicht Musterschüler spielen und Daten austauschen, wenn die Reziprozität nicht gegeben sei. Der Kanton FR sowie die BDP und die CVP wollen den internationalen Standard einhalten, aber ohne proaktive Haltung. Die SVP verlangt, dass nie über den vereinbarten OECD-Mindeststandard hinausgegangen wird. Gemäss CP müsse ein Übereifer verhindert werden. Zur Reziprozität äussert sich der VSV dahingehend, dass die Schweiz bei der Umsetzung ein genaues Augenmerk darauf legen müsse, ob und gegebenenfalls inwieweit die anderen wichtigen Finanzplätze ihre Pflichten hinsichtlich der spontanen Amtshilfe wahrnehmen. Bei begründeten Zweifeln sei die Amtshilfetätigkeit einzustellen. Zudem müsse das Ausbleiben von reziproker spontaner Amtshilfe konsequenterweise auch zu einer vollständigen Einstellung des automatischen Informationsaustausches (AIA) führen. Auch EXPERTsuisse, die SBVg und der SGV verlangen, dass die Schweiz **nicht über den internationalen Standard hinausgeht**. Gemäss EXPERTsuisse und der SBVg müsse sich die Schweiz auf die Vorgaben der internationalen Abkommen stützen. Auch der Kanton VS betont dass die Schweiz nicht über Artikel 7 des Amtshilfeübereinkommens hinausgehen dürfe. Gemäss dem Kanton VS sei die Praxis der anderen Staaten zu beachten, da sonst die ökonomischen Interessen der Schweiz geschädigt würden. Der VSV will, dass bei der Umsetzung des spontanen Informationsaustauschs nach dem Abkommen mögliche Vorbehalte voll ausgeschöpft werden und, dass klare Vorschriften und Regelungen für den spontanen Informationsaustausch geschaffen werden. Für SwissHoldings ist entscheidend, dass die Steuerverwaltungen in der Schweiz bei der Umsetzung der OECD-Vorgaben Augenmass und Vernunft walten lassen. Würden künftig nicht nur Informationen über Steuervorbescheide, sondern auch Anfragen im Rahmen des Veranlagungsverfahrens als auszutauschende Steuervorbescheide betrachtet, sei das heutige auf Vertrauen beruhende, effiziente Veranlagungsverfahren in der Schweiz gefährdet.

Für den Kanton UR führt der spontane Informationsaustausch **nicht zu mehr Steuereinnahmen** sondern im Gegenteil zu **höheren Kosten** im Personalbereich und damit zu mehr Staat und Bürokratie. Auch die CVP verlangt, dass die Bürokratie mit einer auf die Umsetzung der internationalen Standards beschränkten und liberalen Auslegung der Verordnung eingeschränkt wird. Der Kanton NE erwartet höhere Kosten, nicht aber unbedingt höhere Steuereinnahmen. Der Kanton BE erwartet hohe Folgekosten, da mit vielen ergänzenden Amtshilfeersuchen gerechnet werde. Im erläuternden Bericht seien diese Folgekosten zu erwähnen. Der Kanton GL erwähnt, dass der Informationsaustausch einen enormen Aufwand aber nur einen vernachlässigbaren Ertrag für die Steuerverwaltungen bringe. Der Kanton TI erhofft sich konkrete Vorschläge zur Kompensation durch den Bund für den Mehraufwand, der den Kantonen entstehe.

Die FER und der SGV betonen, dass eine **einheitliche Praxis unter den Kantonen** herrschen müsse. Gemäss der FER könnten Unternehmen von den Differenzen profitieren, falls ein Kanton etwas „kulanter“ ist. Für die SP ist die Ausgangslage sehr undurchsichtig. Es sei unklar wie viele Rulings es in der Schweiz gibt und nach welchen Kriterien ein Ruling spontan ausgetauscht werden solle. Unklar sei auch wer die Praxis in den Kantonen überprüfe und überwache. Es müsse deshalb über die in der StAhiV vorgeschlagene engere Zusammenarbeit zwischen SIF, ESTV und den kantonalen Steuerverwaltungen sowie die Bezeichnung von zuständigen Organisationseinheiten für den spontanen Informationsaustausch hinausgegangen werden. Es brauche eine eigne, spezialisierte Organisationseinheit auf Bundesebene, die sich mit der Annahme, Überprüfung und dem Austausch der kantonalen Steuerrulings befasse. Die Swatch Group ist der Ansicht, dass das Staatsekretariat für internationale Finanzfragen (SIF)



für die Zusammenarbeit der Behörden zur spontanen Amtshilfe eine Führungsrolle einnehmen soll. Spontane Amtshilfe soll nur mit Zustimmung des SIF geleistet werden.

Die FDP fordert, dass die Steuerbehörden die Unternehmen unmissverständlich darüber **informieren, welche Sachverhalte unter die Definition eines Steuervorbescheids fallen**, insbesondere welche mündlichen Auskünfte neu dem spontanen Informationsaustausch unterstehen werden. SBVg und Economiesuisse regen an, dass die betroffenen Personen insbesondere bei der Zusammenstellung von bestehenden Steuervorbescheiden, die ausgetauscht werden, mitwirken können sollten. Dies sei wichtig, um im Voraus abschätzen zu können, ob sie diese als relevant für einen spontanen Informationsaustausch gemäss den BEPS-Regeln betrachten. Ausserdem habe so die betroffene Person Kenntnis über sämtliche Informationen, welche die ESTV an ausländische Behörden zu senden gedenkt. Auf diese Weise könne darauf hingewirkt werden, dass die ESTV keine Informationen mit ausländischen Behörden zu nicht relevanten Steuervorbescheiden austausche. Economiesuisse erwähnt, dass dies insbesondere bei mündlichen Auskünften wichtig sei. In diesem Zusammenhang weisen SBVg und Economiesuisse auf die Praxis der luxemburgischen Steuerbehörden hin, welche den jeweiligen Steuerpflichtigen eine **Liste der betroffenen Steuervorbescheide** zustellen. Auch SwissHoldings erachtet es als wünschenswert, wenn die Steuerverwaltungen den Unternehmen bis spätestens Mitte 2017 eine Liste der potentiell von einem Austausch betroffenen (bestehenden) Rulings unterbreiten würden.

Die SP findet die Schweiz gehe bei der Umsetzung des spontanen Informationsaustauschs im **Vergleich zur EU** sehr zurückhaltend und restriktiv vor. Die EU werde ab 2017 Steuervorbescheide automatisch austauschen. Staaten dürften Details bis zehn Jahre zurück nachfordern. Die Schweiz wolle hingegen keine Informationen über Steuervorbescheide austauschen, die vor dem Jahr 2010 erlassen worden sind – schon gar nicht automatisch. Auch Alliance Sud findet die StAhiV gehe hinter die entsprechende EU-Richtlinie zurück. Diese sehe vor, dass die EU-Mitgliedsstaaten ab 2017 den Austausch von Rulings einfordern können, die ab 2007 abgeschlossen würden. Hier sei die StAhiV den EU-Richtlinien anzupassen. Alliance Sud begrüsst zwar, dass der Bundesrat den Empfehlungen zum spontanen Informationsaustausch folgt. Allerdings solle der Bundesrat dafür sorgen, dass der Länderkreis erweitert wird. Ein spontaner Informationsaustausch nur mit den EU-Mitgliedsstaaten sei die schwächste aller möglichen Austauschpraktiken. Alliance Sud fordert mittelfristig einen AIA von Steuervorbescheiden mit einem möglichst grossen Länderkreis. Der SAV hingegen sagt, es gäbe - soweit der zwingend automatische bzw. spontane Informationsaustausch andere als EU-Mitgliedstaaten betrifft – keine Regelung hierfür in der EU bzw. in einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Solange führende Wirtschaftsnationen wie Deutschland und Frankreich sich gegenüber Drittstaaten nicht zum obligatorischen automatischen (oder spontanen) Informationsaustausch über Steuervorbescheide bekennen, täte die Schweiz gut daran, keinen wettbewerbsverzerrenden und sich zum Nachteil der hier ansässigen Unternehmen auswirkenden Alleingang zu unternehmen.

Der SAV und der VSV sorgen sich um die **rechtliche Grundlage des spontanen Informationsaustauschs**. Für den SAV ist Artikel 7 des Amtshilfeübereinkommens keine zwingende Bestimmung da der drin verwendete Terminus „*shall*“ nur „soll“ bedeuten soll. Die DBA würden eine derartige Verpflichtung ausschliessen. Der Informationsaustausch sei somit nur auf Verordnungsstufe geregelt. Die E-StAhiV verstosse somit gegen Art. 110 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die direkte Bundesteuer (DBG) der besage, dass Ausnahmen vom Steuergeheimnis nur dann zulässig seien, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht gegeben sei. Der Informationsaustausch sei somit nicht durchsetzbar. Für den VSV ist Artikel 7 des Amtshilfeübereinkommens zu wenig konkret. Der VSV ist deshalb grundsätzlich der Auffas-

sung, dass es zumindest einer Verständigungsvereinbarung zwischen den Steuerbehörden bedürfe, um den spontanen Austausch von Steuervorbescheiden rechtlich genügend zu verankern. Dabei sei das Thema der Reziprozität zu regeln, da Steuervorbescheide in verschiedenen Staaten in den unterschiedlichsten Arten und Formen vorkämen.

Der SAV befürchtet, dass in der Schweiz niedergelassene Unternehmen leicht zum Spielball der ausländischen Steuerbehörden werden könnten, wodurch der Unternehmensstandort Schweiz erhebliche Nachteile erleiden würde. Dies, weil die ausländischen Steuerbehörden mit dem Steuervorbescheid ein Werkzeug in der Hand hätten, welches es ihnen erlauben würde, auf dem Amts- oder allenfalls sogar auf dem Rechtshilfeweg beliebige weitere Unterlagen von dem in der Schweiz ansässigen Tochterunternehmen anzufordern. Swatch Group befürchtet eine substantielle Erosion der Schweizer Bemessungsgrundlage. Um dagegen vorzugehen, um die Anliegen von Unternehmen bearbeiten zu können und um die Schweizer Interessen gegenüber dem Ausland zu vertreten soll die Schweiz den SEI bzw. das SIF mit den nötigen personellen und fachlichen Ressourcen ausstatten. Eine ausführliche Schätzung der finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen wäre zudem nützlich gewesen.

Der SAV erachtet die obligatorische spontane Weiterleitung von verbindlichen Steuerauskünften als ein eigentliches Oxymoron, zumal ein Staat nicht frei sei darüber zu bestimmen, ob er Steuervorbescheide weiterleiten soll, sondern er sei, sofern die gesetzlichen Erfordernisse erfüllt sind, hierzu verpflichtet.

Schliesslich erwähnt die FTAF, dass der spontane Informationsaustausch nicht Teil des Monitorings des Global Forums oder der OECD sei. Eine ausführliche Anwendung des spontanen Informationsaustauschs sei deshalb nicht mit der Strategie des Bundesrats vereinbar.

#### 4.2. **Stellungnahmen zur Frage der Umsetzung durch die Kantone**

Die FDK, die Kantone AG, AI, AR, BL, BS, GE, GL, JU, NW, OW, UR, SG, SH, SO, SZ, TG, VD, ZG und ZH sowie die BDP wollen den spontanen Informationsaustausch aufgrund der sehr **begrenzten Personalbestände** in den kantonalen Verwaltungen bzw. des erheblichen administrativen Mehraufwands **auf das Nötigste beschränken**. Die Kantone AI, AR, BL, GL, SZ und ZG verlangen, dass der spontane Informationsaustausch in vernünftigen Grenzen gehalten wird. Dies sei wichtig, da alle Arten des Informationsaustauschs erhebliche Personalressourcen benötigen würden und Spardruck herrsche. Auch der Kanton GL erwähnt, dass alle Bestrebungen, den Informationsaustausch zu beschränken zu begrüssen seien. Der Kanton VS erwartet mehr Personalkosten. Der Kanton TI sorgt sich um den administrativen Mehraufwand, die erheblich steigenden Personalressourcen sowie das schwindende Steuersubstrat.

Die Kantone SH und VS zählen auf eine gute **fachliche und technische Unterstützung** durch den Bund. Für SH müsse die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen noch klarer definiert und die für den Austausch vorgesehenen Formulare weiterentwickelt werden. Auch die KSFD hält fest, dass eine professionelle und qualifizierte Durchführung der vorgesehenen Verfahren nur dann möglich sei, wenn die jeweiligen Organisationseinheiten den an sie gestellten Anforderungen tatsächlich gerecht werden können.

#### 4.3. **Bemerkungen und Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen**

##### **Artikel 5 Ausnahme für Bagatellfälle**

###### *Allgemein*

Die FDK, die Kantone ZH und JU sowie die SwissHoldings und die BDP begrüssen ausdrücklich die Ausnahme für Bagatellfälle. Der Kanton OW begrüsst die Ausnahme ebenfalls, obwohl

nicht definiert werde was eine Bagatelle sei. Der Kanton NE wünscht sich eine Präzisierung des Bagatellfalls in der Verordnung, um eine einheitliche Praxis zu gewährleisten.

Die BDP ist der Ansicht, dass ein geeignetes Kosten-Nutzen-Verhältniss zu definieren sei.

#### *Absatz 1*

Die Kantone AG, AI, AR, BL, GL, NW, SO, SG, SH, SZ, TG, VD, ZG und ZH schlagen vor Absatz 1 wie folgt zu ändern, da der Begriff des Bagatellfalls damit treffender umschrieben werde:

Der spontane Informationsaustausch ist in verhältnismässiger Art und Weise vorzunehmen (bzw. hat in verhältnismässiger Art und Weise zu erfolgen). Vom Informationsaustausch kann insbesondere dann abgesehen werden, wenn die potentiellen Steuererträge des Empfängerstaates in einem Missverhältnis zum erforderlichen Aufwand für den spontanen Informationsaustausch stehen.

Der VSV schlägt vor Absatz 1 mit folgendem Text zu ersetzen:

Der spontane Informationsaustausch erfolgt unter Vorbehalt der Art. 9 ff. nur bei begründetem Verdacht hinsichtlich schwerwiegender Verstösse gegen ausländische Steuergesetze.

#### *Absatz 2*

Die Kantone AG, AI, AR, BL, GL, NW, SO, SG, SH, SZ, TG, TI, VD, ZG, ZH sowie Economiesuisse, die FTAF, die SBVg, der SGV, Treuhand Suisse und die VAV schlagen vor, Absatz 2 ersatzlos zu streichen. Die Kantone führen aus, dass eine Regelung für Zweifelsfälle überflüssig sei, sofern dem in Absatz 1 genannten Grundsatz der Verhältnismässigkeit wirklich nachgelebt wird. Ausserdem könnte die Anwendung von Absatz 2 Meldungen veranlassen, die unter nicht anerkannten Standards nicht gefordert werden. Die Kantone AI, AR, GL und ZG erwähnen in diesem Zusammenhang zudem, dass die Schweiz keine Standards bilden oder dazu beitragen soll, sondern diese passiv zur Kenntnis nehmen und umsetzen soll (nachvollziehen, nicht festlegen). Economiesuisse, der SGV und der VAV wollen eine analoge Regelung wie in Artikel 4 des Bundesgesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG). SwissHoldings ist der Meinung, Absatz 2 räume der Verwaltung einen zu grossen Ermessensspielraum ein. Da es für die Steuerverwaltung schwierig sei, die potentiellen Steuererträge im ausländischen Empfängerstaat zu beurteilen, sollten die Steuerpflichtigen die Möglichkeit haben, bereits im Zeitpunkt der Abwägung, ob ein Bagatellfall vorliegt, den Schweizer Steuerverwaltungen Informationen zukommen zu lassen, damit diese ihr Ermessen ordnungsgemäss ausüben könnten. Die FTAF will, dass der Informationsaustausch nur dann anwendet wird, wenn ein fundierter und konkreter Verdacht besteht, dass der Partnerstaat Steuererträge verliert. Für Treuhand Suisse müsse der Sinn und Zweck des spontanen Informationsaustauschs beachtet werden d.h. nur wenn multinationale Unternehmungen aggressive Steuerplanungsmöglichkeiten nutzen, sollen Informationen spontan übermittelt werden.

Die FDP verlangt, dass im Zweifelsfall nicht für, sondern gegen den Informationsaustausch entschieden wird.

Der VSV will in Absatz 2 den schwerwiegenden Verstoss (vgl. Vorschlag zu Absatz 1) wie folgt definieren:

Ein schwerwiegender Fall des Verstosses gegen ausländische Steuergesetze liegt vor, wenn der begründete Verdacht besteht, dass

- a. in grossem Ausmass Steuern ungerechtfertigt verkürzt oder nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt wurden;

- b. Amtsträger ihre Stellung oder Befugnisse missbraucht haben;
- c. falsche, verfälschte oder inhaltlich unwahre Urkunden zur ungerechtfertigten Verkürzung von Steuern oder zur Erlangung nicht gerechtfertigter Steuervorteile eingesetzt wurden;
- d. die ungerechtfertigte Verkürzung von Steuern oder die Erlangung nicht gerechtfertigter Steuervorteile bandenmässig betrieben wurde

## Artikel 6 Zusammenarbeit der Behörden

Der Kanton BL, die BDP, Economiesuisse, die SBVg, der VSV und SwissHoldings unterstützen grundsätzlich die evolutive Erarbeitung der Konkretisierung des spontanen Informationsaustauschs über andere Fälle als Steuervorbescheide. Sollten weitere Anwendungsfälle des spontanen Informationsaustausches relevant werden, schlägt SwissHoldings aus Rechtssicherheits- und Transparenzgründen vor, dass diese in der Verordnung verankert werden müssten. Dabei sei die Wirtschaft frühzeitig in die entsprechenden Arbeiten einzubeziehen. Bei der praktischen Anwendung der Bestimmungen sollte aus Sicht des VSV auf weitere Fälle, in denen der spontane Informationsaustausch zur Anwendung kommen könnte, verzichtet werden. Wo keine genaue Regelung bestünde, sollte keine Anwendung stattfinden – nur so könne Willkür vermieden werden. Sobald weitere internationale Standards bestehen, sollen diese konkretisiert werden. Die CVP verlangt, dass erst Anpassungen an der Verordnung gemacht werden, wenn sich eine Praxis international durchgesetzt habe. Treuhand Suisse gibt zu bedenken, dass es unter rechtsstaatlichen Überlegungen kritisch sei, wenn den Vollzugsorganen sehr weit reichende Ermessensspielräume zugestanden würden. Um diesbezüglich eine erhöhte Rechtssicherheit zu erreichen, sei die Festlegung weiterer Vorgaben notwendig.

Die FDK, die Kantone AG und OW, die BDP sowie (sinngemäss) die CVP schlagen folgende Änderung vor:

Das Staatsekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), die ESTV und die kantonalen Steuerverwaltungen arbeiten zusammen, um einen schweizweit einheitlichen spontanen Informationsaustausch zu gewährleisten, welcher die internationalen Standards erfüllt und der internationalen Praxis entspricht.

Die Zusammenarbeit dürfe nicht zu einer Übererfüllung des spontanen Informationsaustauschs durch die Schweiz führen. Auch der Kanton JU verlangt, dass die Schweiz den Standard erfüllt, jedoch nicht darüber hinausgeht.

Der VSV schlägt eine ähnliche Formulierung vor:

Die ESTV und die kantonalen Steuerverwaltungen arbeiten zusammen, um einen schweizerischen einheitlichen spontanen Informationsaustausch zu gewährleisten, welcher den geltenden Abkommen entspricht.

Der VSV will damit die Vermeidung eines „Swiss Finish“ explizit verankern. Das SIF sei zudem primär eine politische Behörde und somit zu streichen. Amtshilfe sei Rechtsanwendung und nicht internationale Steuerpolitik. Rechtsanwendung habe ausschliesslich der Rechtsstaatlichkeit zu folgen. Sehe das SIF die Beachtung internationaler Standards als in Frage gestellt, so habe es seinen Einfluss über das Departement einzubringen. Die Swatch Group schlägt hingegen vor, dass das SIF eine Leitungsrolle übernimmt. Die CVP will allgemein, dass die Trennung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen klarer geregelt wird. Die Treuhand Suisse schlägt vor, dass die Zusammenarbeit über die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) läuft.

Die SP schlägt eine (neue) spezialisierte Organisationseinheit vor:

Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), die ESTV und die kantonalen Steuerverwaltungen arbeiten zusammen, um einen schweizweit einheitlichen spontanen Informationsaustausch zu gewährleisten. Darin werden sie unterstützt von einer auf Bundesebene spezialisierten Organisationseinheit, welche die Annahme, Überprüfung und den Austausch von kantonalen Steuervorbescheiden koordiniert.

## Artikel 7 Organisationseinheiten für den spontanen Informationsaustausch

Die Städtische Steuerkonferenz spricht sich dafür aus, gewisse Punkte wie die stetige Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden der Organisationseinheiten im Bereich der Amtshilfepraxis im nationalen und internationalen Kontext, gewisse Standards und weiteres direkt in der Verordnung zu regeln. Dies sei nötig um mittel- und auch langfristig eine schweizweit einheitliche Durchführung des spontanen Informationsaustausches entsprechend den internationalen Standards zu gewährleisten.

Der VSV schlägt folgende Änderung von Absatz 2 vor:

Die Organisationseinheiten stellen die Verbindung mit dem Dienst für Informationsaustausch in Steuersachen (SEI) sowie die Durchführung des spontanen Informationsaustausch in ihrer Steuerverwaltung nach einheitlichen schweizerischen Standards sicher.

EXPERTsuisse verlangt, dass im Organisationsreglement der ESTV klar eine Trennung zwischen der zu überprüfenden Organisationseinheit der ESTV und dem Dienst für Informationsaustausch (SEI) vorgenommen wird. Letzterer gehöre zwar zur ESTV, sei aber unabhängig. Swatch Group schlägt vor, den SEI zwecks Überwachung von Missbräuchen der ersuchenden Staaten und der internationalen Beziehungen dem SIF zu unterstellen.

EXPERTsuisse schlägt folgenden neuen Absatz 3 vor:

Die Kompetenz zur Prüfung des Vorliegens eines Steuervorbescheides im Sinne von Art. 5, 8 und 9 obliegt der Organisationseinheit derjenigen Steuerbehörde, welcher die Veranlagungskompetenz für die betroffenen Steuern zukommt.

Aus Sicht von EXPERTsuisse müsse für die Kompetenzzuteilung darauf abgestellt werden, welcher Behörde die Veranlagungskompetenz für die den Steuervorbescheid betreffenden Steuern zukommt. Je nach entsprechender Veranlagungskompetenz soll die materielle Prüfung der Voraussetzungen für den spontanen Informationsaustausch den kantonalen Steuerverwaltungen oder der ESTV obliegen. Dem SEI solle hingegen bloss eine summarische Prüfungskompetenz, d.h. eine Prüfung auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der zu übermittelnden Daten zustehen. Dabei müsse die Prüfungskompetenz des SEI bei „offensichtlich falschen oder unvollständigen Informationen“ eng ausgelegt werden. Andernfalls könne eine Organisationseinheit der ESTV, welche allenfalls nicht über das notwendige Wissen zur Prüfung eines Sachverhaltes betreffend die kantonalen Steuern verfügt, einen Entscheid der kantonalen Steuerverwaltung unbegründet anzweifeln.

Die SP schlägt ebenfalls einen neuen Absatz 3 vor:

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

## Artikel 8 Steuervorbescheid: Definition

Treuhand Suisse will ergänzen, dass als Steuervorbescheid nur eine schriftliche Auskunft, eine schriftliche Bestätigung oder eine schriftliche Zusicherung gilt. Dies entspräche der heutigen

Praxis. Auch der SGV und die VAV schlagen vor, entweder „Auskunft“ zu streichen oder „in schriftlicher Form“ anfügen.

SwissHoldings will, dass auszutauschende mündliche Steuervorbescheide von Schweizer Steuerbehörden umgehend schriftlich festgehalten und dem Steuerpflichtigen unterbreitet werden müssen. Gelängen der Steuerpflichtige und die Steuerbehörde dabei zur Überzeugung, dass kein Steuervorbescheid vorliege (z.B. mangels Möglichkeit sich darauf zu verlassen), sei das Schriftstück von der Steuerbehörde als blosser verwaltungsinterne Aktennotiz zu betrachten und dürfe nicht ausgetauscht werden. Damit würde verhindert, dass Unternehmen nicht erst im Rahmen des Informationsaustauschverfahrens damit konfrontiert werden, dass eine mündliche Auskunft von der Steuerverwaltung schriftlich festgehalten wurde und nun mit einem anderen Staat ausgetauscht werden soll. Gemäss der SVP soll die Definition ganz allgemein so angepasst werden, dass für die Unternehmen besser ersichtlich wird, welche Auskünfte als Steuervorbescheide qualifizieren und welche nicht.

Der Kanton Uri schlägt vor, den Begriff „steuerpflichtige Person“ jeweils mit „juristischen“ zu ergänzen, um eine Ausdehnung auf natürliche Personen zu verhindern.

Der Kanton Bern führt aus, dass der Begriff „Steuervorbescheid“ bereits im Inland verwendet würde und sich nicht mit dieser Definition decke. Zur Vermeidung von Verwirrung solle stattdessen „Steuerruling“ oder „Ruling“ verwendet werden.

Gemäss dem Kanton TI entspreche die Übersetzung von „Steuervorbescheide“ mit „*decisione fiscale anticipata*“ nicht der Praxis im TI. Geeigneter sei „*accordo fiscale preliminare*“.

Die CVP will, dass die Definition die nach dem Schweizer Verwaltungsrecht herausgearbeiteten Kriterien des Vertrauensschutzes aus Artikel 9 der Bundesverfassung (BV) beinhaltet bzw. auf diese verweist.

Gemäss SwissHoldings könne sich eine steuerpflichtige Person nach Schweizer Recht auf nachträgliche Steuervorbescheide/Zusicherungen mangels Vertrauensschutz nicht berufen. Weiche die Steuerverwaltung im Veranlagungsverfahren nämlich von einer nachträglichen Zusicherung ab, könne der Steuerpflichtige den Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht anrufen. Damit fehle im Schweizer Recht bei einer nachträglichen Zusicherung das zentrale Element der OECD Definition, wonach sich der Steuerpflichtige auf die Auskunft verlassen kann. Diesem Umstand müsse bei der Ausgestaltung von Artikel 8 Rechnung getragen werden.

Treuhand Suisse erinnert daran, dass im Veranlagungsverfahren erteilte Auskünfte, Bestätigungen oder Zusicherungen gemäss dem Erläuternden Bericht nicht als Steuervorbescheide gelten, soweit sie die geprüften Steuerjahre betreffen. Aus Gründen der Rechtssicherheit und um Unklarheiten zu vermeiden schlägt Treuhand Suisse vor, dies in einem Absatz 2 zu Artikel 8 explizit festzuschreiben.

## **Artikel 9      Steuervorbescheid: Verpflichtung zum spontanen Informationsaustausch**

### *Absatz 1*

Die BDP, EXPERTsuisse, der VSV und (sinngemäss) die CVP schlagen vor, die rechtliche Grundlage für den spontanen Informationsaustausch in der Verordnung wie folgt zu erwähnen.

BDP:

Ein spontaner Informationsaustausch ist im Einklang mit Artikel 7 des Amtshilfeübereinkommens durchzuführen, sofern ein Steuervorbescheid...

EXPERTsuisse:

Ein spontaner Informationsaustausch ist unter den Voraussetzungen gemäss Amtshilfeübereinkommens durchzuführen, sofern ein Steuervorbescheid...

VSV:

Ein spontaner Informationsaustausch ist nach Massgabe der Abkommen nach Artikel 1 des Steueramtshilfegesetzes durchzuführen, sofern ein Steuervorbescheid...

Gemäss EXPERTsuisse erweckt die Bestimmung in seiner jetzigen Form den (falschen) Anschein, dass jeglicher aufgeführte Steuervorbescheid eine Vermutung einer Steuerverkürzung gemäss Artikel 7 des Amtshilfeübereinkommens darstellt und die Erheblichkeit für die Durchsetzung des innerstaatlichen Rechts im anderen Land im Sinne der Generalklausel in Artikel 4 Absatz 1 des Amtshilfeübereinkommens per se gegeben sei. Ein Nachweis, dass im konkreten Einzelfall diese Voraussetzung nicht vorliege, sei nicht möglich. Die vorgeschlagene Änderung würde den beiden Bestimmungen Rechnung tragen und wäre zudem mit dem Grundgedanken der OECD zur Vermeidung von BEPS – wie er in Aktionspunkt 5 zum Ausdruck kommt – vereinbar, da bei einer fehlenden Steuerverkürzung in einem anderen Staat von vornherein kein Fall einer internationalen Gewinnverlagerung oder Verkürzung der Bemessungsgrundlage vorliegen könne. Die BDP führt aus, Artikel 7 des Amtshilfeübereinkommens müsse immer erfüllt sein. Es dürfe in der Verordnung keine Ausweitung über diese Bestimmung geben. Der VSV schliesslich findet ein „allgemeines Bekenntnis“ zum spontanen Informationsaustausch von Mitgliedstaaten der OECD oder der G20 vermöge keine rechtliche Grundlage im Sinne von Artikel 1 StAhiG zu schaffen. Das politische Bekenntnis eines Staates zu einem Standard vermöge kein internationales Abkommen darzustellen. Stocker/Fross/Fuchs erwähnen hierzu, dass in Artikel 7 des Amtshilfeübereinkommens dem Informationsaustausch weitere Leitplanken gesetzt und die Hürden für einen Austausch von Informationen über Steuervorbescheide generell höher gelegt werden als von der OECD in ihrem Aktionsplan. Die Gerichte würden deshalb die Kompatibilität von Artikel 7 Amtshilfeübereinkommens mit den BEPS-Empfehlungen zu beurteilen haben.

Gemäss Stocker/Fross/Fuchs seien Steuererleichterungen zur Förderung wirtschaftsschwacher Regionen nicht austauschpflichtig, da, basierend auf Artikel 7 des Amtshilfeübereinkommens, die Vermutung einer Steuerverkürzung oder Nichtbesteuerung im Ausland verneint werden müsse.

#### *Buchstabe a*

Der Kanton FR führt aus, dass die Sachverhalte in Absatz 1 a durch die dritte Unternehmenssteuerreform (USR III) abgeschafft würden. Es soll deshalb geprüft werden, ob diese nicht im Sinne von Übergangsbestimmungen aufgenommen werden könnten. Zudem werde die Erfassung von Steuervorbescheiden im Zusammenhang mit Patentboxen im Bericht explizit erwähnt. Es sei aber unklar, ob die anderen Instrumente der USR III (z.B. zinsbereinigte Gewinnsteuer etc.) auch erfasst seien.

Die SP führt aus, dass Absatz 1 Buchstabe a die in der Schweiz bestehenden präferenziellen Steuerregimes fest hält. Darin enthalten sei auch die im Zusammenhang mit der USR III vorgeschlagene Patentbox. Auch die Prinzipalgesellschaften seien hier subsumiert. Es stelle sich deshalb die Frage, ob auch die so genannten Finanzgesellschaften hier eingeschlossen seien. Die SP verlangt, dass der Bundesrat zu Einschätzungen der Steuerberatungsbranche Stellung bezieht und eventuell Artikel 9 entsprechend anpasst.

#### *Buchstabe b*

Für die SP stellt sich die Frage, wie die Schweiz über Verrechnungspreise und die Verrechnungsmethodik von Unternehmen urteilen wolle, wenn sie im Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne (ALBA-Gesetz) darauf verzichte, neben den länderbezogenen Berichten auch die Stammdokumentation (*Master-File*) und die Gesellschaftsdokumentation (*Local-Files*) einzufordern. Zudem müsse der Bundesrat Stellung beziehen wie er andere Länder über Steuervorbescheide über Verrechnungspreise informieren könne, wenn diese ohne Folge zurückgezogen werden könnten (und die zuvor durch den Steuervorbescheid abgesicherte Marge bzw. die Preisbestimmung grundsätzlich trotzdem weiter steuerlich akzeptiert wird).

#### *Buchstabe c*

Zu Absatz 1 Buchstabe c fragt die SP ob das mit der USR III eingeführte Instrument der Inputförderung eingeschlossen sei. Gemäss Erläuterndem Bericht könnte jedenfalls die zinsbereinigte Gewinnsteuer (NID) darunter subsumiert werden. Der VSV schliesslich erwähnt, dass Informationen über die Reduktion des in der Schweiz steuerbaren Gewinnes sich auch aus anderen Dokumenten, welche der Rechtsträger zu erstellen hat, ergeben können. Der VSV schlägt deshalb folgende Änderung vor:

c. mit grenzüberschreitendem Bezug eine Reduktion des in der Schweiz steuerbaren Gewinns ermöglicht, die in der Jahresrechnung, deren Anhang bzw. der Konzernrechnung und ihren Erläuterungen nicht ersichtlich ist.“

#### *Absatz 2*

Die FDK sowie die Kantone AG und OW schlagen vor den zweiten Satz von Absatz 2 wie folgt zu ändern, um besser zum Ausdruck zu bringen, dass nur eine qualifizierte (und nicht irgendeine) Beteiligung gefordert ist:

„.... Als an einem Unternehmen beteiligt gilt eine Person, wenn sie direkt oder indirekt über einen entsprechenden Anteil der Stimmrechte ~~an diesem Unternehmen~~ oder ~~über einen Anteil~~ des Grund- oder Gesellschaftskapitals an diesem Unternehmen verfügt

Der Kanton TI befürwortet es, dass die Beteiligungsschwelle von 25% in der Verordnung verankert wird, da dies dem BEPS-Aktionsplan entspreche.

Swatch Group verlangt, dass keine finanzielle Mindestschwelle definiert, sondern lediglich auf die Kontrolle (25% der Stimmrechte) abgestellt wird.

#### *Absatz 3*

Treuhand Suisse verlangt, dass Informationen nur ausgetauscht werden, wenn der im Steuervorbescheid dargelegte Sachverhalt effektiv realisiert wurde. Eine spätere Berichtigung der Information sei wenig sinnvoll und könne zu administrativen Leerläufen führen. Werde das Anliegen aufgenommen, sei ferner zu berücksichtigen, dass die in Artikel 12 geregelten Fristen entsprechend anzupassen wären.

Die FTAF will Absatz 3 streichen. Die Bestimmung gehe zu weit. Solange kein Verlust von Steuererträgen vorliegt, soll auch kein spontaner Informationsaustausch stattfinden.

### **Artikel 10    Steuervorbescheid: Empfängerstaaten**

#### *Absatz 1*

Die Städtische Steuerkonferenz erachtet den Verweis im Erläuternden Bericht auf die „aktienrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts (OR)“ als zu eng, finde doch das Aktien-



recht des OR nicht auf jede Gesellschaftsform Anwendung. Vielmehr seien einschlägige Regelungen beispielsweise auch im Zivilgesetzbuch (ZGB) sowie im Steuerrecht zu finden. Die gewählte Formulierung sei vor dem Hintergrund, dass als Konzernobergesellschaften auch solche juristischen Personen in Betracht kommen können, die eine andere Rechtsform als die der Aktiengesellschaft gewählt haben, als unvollständig zu betrachten. Artikel 10 sei deshalb entsprechend zu präzisieren.

Die KSFD kritisiert die Bestimmung enthalte keinerlei Regelungen über die Bestimmung der Konzernobergesellschaften. Die gewählte Formulierung sei vor dem Hintergrund, dass als Konzernobergesellschaften auch solche juristischen Personen in Betracht kommen können, die eine andere Rechtsform als die der Aktiengesellschaft gewählt haben, als unvollständig zu betrachten.

Der VSV schlägt aus Gründen der sprachlichen Klarheit und Verständlichkeit folgende Änderung vor:

Liegt ein Steuervorbescheid nach den Art. 8 und 9 vor, so ist ein spontaner Informationsaustausch mit den zuständigen Behörden der Sitzstaaten der direkt kontrollierenden Gesellschaft und der Konzernobergesellschaft durchzuführen, sofern und soweit Abkommen nach Art. 1 des Steueramtshilfegesetzes dies vorsehen.

### *Absatz 3*

Die FDK, die Kantone AG, OW und VD, die BDP sowie (sinngemäss) der Kanton SO sowie CP, Economiesuisse, SwissHoldings und Treuhand Suisse beurteilen ein blosses Bekenntnis eines Staats zum entsprechenden internationalen Standard als ungenügend, um mit diesem spontan Informationen über Steuervorbescheide auszutauschen. Der Kanton SO führt aus, dass der andere Staat den spontanen Informationsaustausch auch tatsächlich praktizieren müsse, da der Informationsaustausch sonst zur Einbahnstrasse verkommen könne. Die Kantone AI, GL, SZ, TG und ZG hingegen erachten das abstrakte Erfordernis als genügend, dass der Empfängerstaat seinerseits über die rechtlichen Grundlagen verfügt, um spontan Amtshilfe leisten zu können. Die Kantone JU, NW, VS und ZH begrüessen Absatz 3 in der vorgeschlagenen Form grundsätzlich.

Die FDK, die Kantone AG, OW und VD, die BDP sowie (sinngemäss) die Kantone JU, und VS, CP, Economiesuisse, SwissHoldings und Treuhand Suisse verlangen statt einer Kann-Bestimmung die Verpflichtung des SEI zur Beschränkung der Übermittlung. Der Kanton SO hingegen ist mit einer Kann-Bestimmung einverstanden und befürchtet, dass eine Verpflichtung vertiefte, aufwendige Abklärungen erfordern könnte.

Die SP findet, dass der SEI oder die zuständige Behörde eine solche Beschränkung zumindest begründen muss. Alliance Sud fordert eine genaue Auflistung der Bedingungen, unter denen der SEI eine solche Beschränkung vornehmen kann. Andernfalls sei Absatz 3 zu streichen.

## **Artikel 11 An den SEI zu übermittelnde Informationen**

### *Absatz 1*

Die KSFD und die Städtische Steuerkonferenz schlagen vor, dass die vorgesehene Übermittlung von mündlich erteilten Steuervorbescheiden in der Verordnung zu verankern ist.

Treuhand Suisse findet, dass die Formulierungen zu lockern sind und die Steuerbehörden diese Angaben nur liefern müssen, wenn der dazu notwendige Aufwand verhältnismässig und zumutbar ist.

Für Swatch Group soll klarer dargestellt werden, wem im Rahmen der spontanen Amtshilfe konkrete Pflichten auferlegt werden (Behörden oder Unternehmen).

Der Kanton TI will nicht, dass eine Kopie des Steuervorbescheids übermittelt werden muss.

Die SP macht folgenden Änderungsvorschlag zu Buchstabe n:

n. weitere Informationen, die für den 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.

### *Absatz 3*

Die BDP und EXPERTSuisse wollen Absatz 3 ersatzlos streichen. Es bestehe keine Verpflichtung zur Übermittlung dieser Informationen. Auf deren Übermittlung solle verzichtet werden, da die fakultative Übermittlung von Informationen einer einheitlichen Praxis entgegen wirke. Nicht zuletzt gingen die aufgelisteten Informationen in Absatz 3 über die nach dem BEPS Aktionspunkt 5 verlangten Mindestangaben hinaus.

### *Absatz 4*

EXPERTSuisse will Absatz 4 ersatzlos streichen. Was unter dem Terminus „übrige Fälle“ zu verstehen sei, sei aufgrund derzeit fehlender internationaler Empfehlungen unklar. Insoweit sei nicht ersichtlich, welche Bedeutung diesem Absatz zukommen solle.

Swatch Group schlägt vor, dass - wenn überhaupt eine Zusammenfassung – diese nur in Englisch zu erstellen sei.

## **Artikel 12 Fristen**

Gemäss der CVP seien die Fristen sehr eng bemessen. Der Bund solle vor allem zu Beginn genügend Kulanz walten lassen.

Treuhand Suisse schlägt vor, die in Artikel 12 und Artikel 13 festgelegten Fristen zu vereinheitlichen. Die Fristen sollen einheitlich entweder 60 Tage oder 90 Tage betragen.

Nach Auffassung der Swatch Group soll der Begriff „Organisationseinheiten“ durch „kantonale Steuerverwaltungen“ ersetzt werden.

## **Artikel 13 Übermittlung an Empfängerstaaten**

Swatch Group will, dass das SIF die Übermittlung vornimmt.

Der VSV schlägt folgende Änderung von Absatz 2 vor:

In allen übrigen Fällen übermittelt der SEI die nach Artikel 11 Absatz 4 Buchstaben a und b erhaltenen Informationen innerhalb von drei Monaten nach deren Erhalt an die betroffenen Empfängerstaaten.

Gemäss dem VSV soll analog der Regelung bei den Steuervorbescheiden auch in allen anderen Fällen eine Frist von drei Monaten zur Übermittlung der Daten vorgesehen werden.

## **Artikel 14 Falsche oder nicht relevante Informationen**

Die BDP schlägt vor, die Aufnahme eines Verwertungsverbots für falsche oder nicht relevante Informationen zu prüfen.

Die Swatch Group regt an, beide Fälle (falsche bzw. nicht relevante Informationen) in jeweils eigenen Artikeln zu regeln.

Um allfällige negative Konsequenzen der gemeldeten Daten für die Betroffenen zu vermeiden, ist gemäss dem VSV folgende Änderung von Absatz 2 vorzunehmen:

Der SEI übermittelt die berichtigten Informationen umgehend nach deren Erhalt an die betroffenen Empfängerstaaten und orientiert die betroffenen Steuerpflichtigen in der Schweiz.

Die SP schlägt einen neuen Absatz 3 vor, der wie folgt lauten soll:

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

Gemäss der SP können falsche Datenangaben die Schweiz international in Schwierigkeiten und möglicherweise in Verruf bringen. Sie seien schädlich für den Wirtschaftsstandort und seiner Reputation. Entsprechend müssten Falschangaben sanktioniert werden.

### **Artikel 16 Übergangsbestimmungen**

Zahlreiche Kantone (AR, BL, GL, NW, SG, SO, SZ, TG, VD und ZG) erachten die Übergangsfrist von neun Monaten als eine erhebliche Herausforderung. Der Kanton ZG anerkennt jedoch, dass diese Frist aufgrund der international eingegangenen Verpflichtungen hinzunehmen ist. Treuhand Suisse erachtet die Frist von neuen Monaten als eher unüblich in der schweizerischen Rechtsordnung, weshalb vorgeschlagen wird, die Frist auf zwölf Monate bzw. ein Jahr festzulegen.

Economiesuisse und SwissHoldings begrüssen die zeitliche Umsetzung ausdrücklich. Die Einführung des spontanen Informationsaustauschs ab 2018 gebe den Unternehmen Zeit die Steuervorbescheide zu prüfen und allenfalls aufzuheben. Auf eine vorzeitige Einführung mit einzelnen Staaten sei deshalb zu verzichten. Auch die FDP und SVP fordern, dass alle Unternehmen vor der Einführung des spontanen Informationsaustausches die Möglichkeit haben sollen, auf Steuervorbescheide zu verzichten.

Der Kanton ZG und der SAV begrüssen die Präzisierung zum zeitlichen Anwendungsbereich, wonach nur Steuervorbescheide ausgetauscht werden, die einerseits seit dem 1. Januar 2010 erteilt worden sind, und die sich andererseits auf Steuerjahre beziehen, für welche die Pflicht zum spontanen Informationsaustausch besteht. Gemäss SAV wird dies den administrativen Aufwand aber nicht reduzieren.

Die Swatch Group schlägt vor, klarer zu formulieren, dass Steuervorbescheide, die vor 2010 erlassen oder bei Wirksamwerden der völkerrechtlichen Norm nicht mehr in Kraft sind, nicht ausgetauscht werden müssen.

Die FTAF will das Datum in Absatz 1 auf den 1. Januar 2017 ändern. Dies sei aus Gründen der Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit nötig. Zudem soll in einem neuen Absatz 4 folgendes präzisiert werden:

Informationsaustausch für Fälle vor dem 1. Januar 2017 ist auf alle Fälle ausgeschlossen.

### **Artikel 17 Inkrafttreten**

Gemäss der FDP sollte die Einführung des spontanen Informationsaustauschs mit der USR III koordiniert werden. Auch die FDK sowie die Kantone JU, OW, ZG äussern die Ansicht, dass eine Abstimmung der Anwendung des spontanen Informationsaustauschs mit dem Inkrafttreten der USR III wünschenswert wäre.

### **Neue Bestimmungen**

Der Kanton GE schlägt die Aufnahme einer neuen Bestimmung vor, die die Steuerpflichtigen verpflichtet, den Steuerbehörden die für den spontanen Informationsaustausch nötigen Informationen zu ihren Steuervorbescheiden zukommen zu lassen. Bei Unterlassung soll eine Strafe drohen. Ähnliches sehe beispielsweise Artikel 9 und 10 StAhiG oder die Artikel 19 und 24 ALBA-Gesetz vor. Auch der Kanton TI stellt die Frage, was passiere, wenn ein Steuerpflichtiger nicht kooperativ ist und die Informationen nicht mitteilt.

#### **4.4. Weitere Bemerkungen**

Economiesuisse betont, dass auch in Zukunft nur bei den Steuerbehörden vorhandene Informationen übermittelt werden sollen (vgl. Art. 3 Bst. b StAhiG).

Stock/Fross/Fuchs bemerken, dass im Amtshilfeübereinkommen der Geheimnisschutz die Amtshilfe beschränkt. Informationen zu Handels-, Industrie-, Gewerbe-, Berufsgeheimnissen oder Geschäftsverfahren müssten nicht ausgetauscht werden. Diese Schranke könne bei Steuervorbescheiden von Bedeutung sein, sofern solche mitunter Informationen zu solchen Geheimnissen und Verfahren enthielten. In der Praxis würden solche Informationen der Schwärzung unterliegen.

Schliesslich will die Swatch Group, dass alle Kosten im Zusammenhang mit der Amtshilfe beim SIF zentralisiert und von diesem weiterfakturiert werden. Pauschal seien mindestens 20'000 Franken zu verrechnen.