

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF)
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per Mail: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 13. Juli 2016

Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage

Multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte; Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer

Sehr geehrte Frau Burkhalter
Sehr geehrte Frau Frohofer
Sehr geehrter Herr Botschafter Schelling

Wir danken Ihnen für die Einladung vom 13. April 2016, uns an der Vernehmlassung zur Multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte (ALBA-Vereinbarung) und zum entsprechenden Bundesgesetz (ALBA-Gesetz) zu beteiligen. Alliance Sud, die developmentpolitische Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas und Heks, setzt sich auch in diesem Zusammenhang für eine Schweizer Steuerpolitik ein, die im Einklang steht mit den Zielen der Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung und mit dem klaren Bekenntnis des Bundesrates zur Politikkohärenz für Entwicklung (Policy Coherence for Development, PCD) in der Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2017-2020.

Im diesen Sinne begrüsst Alliance Sud die aktive Mitarbeit der Schweiz im BEPS-Projekt der OECD. Das BEPS-Projekt soll Steuervermeidung und Gewinnverschiebungen von multinationalen Konzernen multilateral und möglichst global eindämmen. Alliance Sud steht im Sinne des Projektes für eine globale Steuerpolitik ein, welche die Ungleichgewichte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern reduziert und im globalen Süden die steuerlichen Grundlagen für den Aufbau von Gemeinwesen schafft, die politisch, sozial und wirtschaftlich nachhaltig sind. Die Länder des globalen Südens haben in den letzten Jahrzehnten durch die Steuerflucht globaler Konzerne ein Vielfaches der Mittel verloren, die sie durch die Entwicklungszusammenarbeit erhalten haben. Damit arbeitet der Status Quo des globalen Steuersystems den UNO-Zielen für nachhaltige Entwicklung und den PCD-Zielen des Bundesrates empfindlich entgegen.

Die Schweiz trägt als weltweit führendes Offshore-Finanzzentrum, als wichtigster Rohstoff-Handelsplatz und auch angesichts der Tatsache, dass sie mit ihren Tiefsteuerebenen als Ansässigkeitsstaat für Konzernobergesellschaften bei multinationalen Konzernen sehr beliebt ist, eine ganz spezielle Verantwortung auf dem Weg zu einem nachhaltigen globalen Steuersystem. Der vom Bundesrat vorgelegte Vorschlag zum ALBA-Gesetz trägt dieser speziellen Stellung aber kaum Rechnung. So will der Bundesrat nur die absoluten Mindestanforderungen umsetzen, welche die OECD im Umsetzungspaket der BEPS-Aktion 13 zum Country-by-Country-Reporting (CbCR) vorschlägt. Vom automatischen Austausch länderbezogener Berichte mit der Schweiz werden somit bis auf weiteres nur wenige reiche Industrieländer profitieren können. Auch die weiteren Parameter der Vorlage (Schwellenwert für die Berichtspflicht, Zweitmechanismus, Veröffentlichungsgrad der Berichte) hat der Bundesrat so

gesetzt, dass es für Nicht-OECD-Mitglieder und Nicht-ALBA-Mitglieder praktisch unmöglich sein wird, Zugang zu den Transferpreisdokumentationen zu erhalten, die Konzerne in der Schweiz der Eidgenössischen Steuerverwaltung übermitteln.

Ausserdem will der Bundesrat von den in der Schweiz aktiven multinationalen Konzernen keine Stamm- bzw. länderspezifische Dokumentation (Master- und Local File) verlangen. Damit schränkt er die Aussagekraft der einzureichenden Transferpreisdokumentationen empfindlich ein und macht es den Steuerbehörden der zukünftigen Schweizer ALBA-Partnerstaaten sehr schwer, Transferpreisrisiken bei Transaktionen, die über die Schweiz laufen, verlässlich beurteilen zu können. Aus allen diesen Gründen leistet das ALBA-Gesetz in der vorliegenden Form aus Sicht von Alliance Sud einen ungenügenden Beitrag zu einem nachhaltigeren globalen Unternehmenssteuersystem.

Nachfolgend finden Sie eine detaillierte Aufstellung unserer Argumente und konkreten Änderungsvorschläge für ein Schweizer Country-by-Country-Reporting, das einen substantiellen Beitrag auf dem Weg zu einem funktionierenden globalen Steuersystem leisten würde. Wir bitten Sie, unsere Anregungen in der Überarbeitung der Vorlage gebührend zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Alliance Sud



Dominik Gross

Fachverantwortlicher für Steuer- und Finanzpolitik

Vernehmlassungsantwort**Multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte; Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne****Zusammenfassung**

Alliance Sud begrüsst die aktive Mitarbeit der Schweiz im BEPS-Projekt der OECD. Gleichzeitig beurteilt Alliance Sud den vorliegenden Gesetzesentwurf für den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte von multinationalen Konzernen als ungenügend. Das geplante Gesetz leistet nicht den erforderlichen Beitrag der Schweiz zu einer nachhaltigen globalen Steuerpolitik im Sinne der BEPS-Ziele. Der Bundesrat will mit dem vorliegenden Entwurf zum ALBA-Gesetz lediglich die absoluten OECD-Mindestanforderungen umsetzen. Alliance Sud kritisiert, dass der Bundesrat auf eine multilaterale Einführung des automatischen Austauschs länderbezogener Berichte mit allen ALBA-Mitgliedsstaaten verzichten und auf die bilaterale Aktivierung setzen will. Damit dürfte der Kreis der Länder, mit denen die Schweiz Berichte austauscht, bis auf weiteres sehr beschränkt bleiben. Alliance Sud kritisiert zudem den Verzicht des Bundesrates auf die Einführung der von der OECD vorgeschlagenen dreigliedrigen Transferpreisdokumentation (länderbezogener Bericht plus Stamm- und länderspezifische Dokumentation), weil dieser die Risikoabschätzung der Transferpreispraxis der berichtenden Konzerne massiv erschwert. Ausserdem beurteilt Alliance Sud die Ausgestaltung des Zweitmechanismus als nicht zielführend: In der vorliegenden Form wird der Mechanismus für die Schweiz nicht den vom Bundesrat erhofften Anreiz darstellen, einen möglichst breiten Länderkreis für den Austausch länderbezogener Berichte zu schaffen. Zudem weist das ALBA-Gesetz aus der Sicht von Alliance Sud bezüglich der Bussen bei Nichteinreichung der Berichte, der Sprachanforderungen für die Berichte und der Qualitätskontrolle durch die eidgenössische Steuerverwaltung starke Mängel auf. Im Interesse zivilgesellschaftlicher Kräfte, die sich in den Ländern des globalen Südens für Steuergerechtigkeit einsetzen, aber nicht in den Genuss von Transferpreisdokumentationen im Rahmen des ALBA kommen werden, erwartet Alliance Sud vom Bundesrat, die Einführung eines öffentlichen Country-by-Country-Reportings zu prüfen. Hier sollte der Bundesrat vermehrt den politischen Entwicklungen in der Europäischen Union und ausserhalb der OECD-Mitgliedsstaaten Rechnung tragen.

Grundsätzliche Überlegungen zur Vorlage

Die länderbezogene Berichterstattung multinationaler Konzerne, das sogenannte Country-by-Country-Reporting (CbCR), gehört seit 2002 zu den zentralen Forderungen all jener Nichtregierungsorganisationen weltweit, die sich für mehr Steuergerechtigkeit und eine Reduktion der sozialen Ungleichheit in und zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern einsetzen. Richtig angewendet kann der Austausch der länderbezogenen Berichte global tätiger Unternehmen entscheidend zur Verhinderung von Gewinnverschiebungen in Tiefsteuergebiete beitragen.

Alliance Sud begrüsst grundsätzlich die aktive Mitarbeit der Schweiz am BEPS-Projekt der OECD. Mit dem geplanten Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne (ALBA-Gesetz) ist die Schweiz auf gutem Weg, einen der vier verbindlichen Mindeststandards des BEPS-Projektes noch rechtzeitig zu erfüllen. Allerdings kritisiert Alliance Sud den vorliegenden Entwurf des ALBA-Gesetzes als unzureichendes Instrument gegen die Profitverschiebungen von multinationalen Konzernen, deren Geschäft zu einem wesentlichen Teil ausserhalb des OECD-Raumes und der Unterzeichnerstaaten der ALBA-

Vereinbarung (der multilateralen Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte) liegt, welche die Schweiz neben 30 weiteren Staaten im Januar dieses Jahres unterschrieben hat.

Am verheerendsten wirken sich die Profitverschiebungen multinationaler Konzerne im globalen Süden aus: Gemäss [Schätzungen des Internationalen Währungsfonds \(IWF\)](#) gingen im Jahr 2014 den Entwicklungsländern 213 Milliarden Dollar Steuereinnahmen verloren, weil multinationale Konzerne vier bis zehn Prozent der Steuern, die sie eigentlich entrichten sollten, am Fiskus vorbeischleusten. Die betreffenden Konzerne torpedieren damit die Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit mit armen Ländern. Denn der dadurch entstehende Steuerverlust übersteigt das finanzielle Volumen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit deutlich: Dieses betrug gemäss dem OECD-Entwicklungsausschuss DAC (Development Assistance Committee) 2014 gerade einmal 137 Milliarden Dollar. Entwicklungsländer sind im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftskraft zudem viel stärker vom Steueraufkommen einzelner grosser Unternehmen abhängig. Umso verheerender trifft sie deren Steuervermeidungspolitik: Sie untergräbt die Leistungsfähigkeit staatlicher Gemeinwesen und zementiert das Wohlstands- und Machtgefälle zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern. Sie behindert die nachhaltige Entwicklung im Sinne der UNO-Agenda 2030 massiv und gefährdet die Einhaltung von Menschenrechten wie dem Recht auf Nahrung oder Bildung, insbesondere von Frauen und Mädchen.

Die Schweiz als grösster Offshore-Finanzplatz der Welt, als grösster globaler Handelsplatz der Rohstoffindustrie und als eines der weltweit attraktivsten Tiefsteuergelände für multinationale Unternehmen steht speziell in der Verantwortung, diesen unfairen und nicht nachhaltigen Steuerpraktiken durch eine umfassende Einführung von griffigen Transferpreisdokumentationen entgegenzuwirken. Dieser Verantwortung wird der Bundesrat mit dem vorliegenden Entwurf zum ALBA-Gesetz allerdings deutlich zu wenig gerecht. Mit der vorliegenden Fassung des ALBA-Gesetzes würde die Schweiz höchstens gegenüber einigen OECD-Ländern zur Steuertransparenz beitragen. Nicht-OECD-Länder, also fast alle Länder, die gemäss Weltbank zu den „upper middle-income countries“ (UMIC), den „lower middle-income countries“ (LMIC) und den „low-income countries“ (LIC) zählen, werden vom Austausch länderbezogener Berichte, so wie ihn der Bundesrat im Entwurf zum ALBA-Gesetz vorschlägt, kaum profitieren können.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist zudem eine ungenügende Basis für die Schweiz, um rasch auf entsprechende Entwicklungen ausserhalb der OECD und der EU reagieren zu können. So werden wichtige [Schwellenländer](#) (Argentinien, Brasilien, China, Kolumbien, Indien, Mexiko, Südafrika und die Türkei) zum Teil umfassendere Dokumentationspflichten einführen, als dies die OECD in BEPS-Aktion 13 vorsieht. Diese Länder wollen den Steuerbehörden auch Zugang zu Daten über Zins-, Lizenz-, und Dienstleistungsgebühren gewähren, die Gesellschaften innerhalb desselben Konzerns voneinander verlangen. Gemäss dem [Abschlussbericht der OECD zur BEPS-Aktion 13](#) begründen diese Länder dies vor allem damit, dass es für sie mit den neuen OECD-Regeln schwierig sein werde, umfassende Transferpreisdokumentationen zu multinationalen Konzernen zu erhalten, die in den betreffenden Staaten zwar konstitutive Rechtsträger (Tochterfirmen) unterhalten, deren Konzernobergesellschaften (Mutterhäuser) aber anderswo ansässig sind. Alliance Sud weist in der Folge auf entsprechende Lücken im Schweizer Gesetzesentwurf hin und schlägt konkrete Alternativen vor.

Reziprozität des ALBA schliesst Entwicklungsländer aus

Gemäss Artikel 28 des ALBA-Gesetzes soll der Bundesrat für jeden Staat oder Hoheitsgebiet, das die ALBA-Vereinbarung unterschrieben hat, einzeln entscheiden, ob die Schweiz den automatischen Austausch länderbezogener Berichte mit diesem aufnehmen will. Gemäss der ALBA-Vereinbarung der OECD wäre es der Schweiz allerdings auch möglich, diesen Austausch multilateral mit allen anderen Unterzeichnerstaaten der Vereinbarung zu aktivieren. Darauf will der Bundesrat aber verzichten (S. 11 des erläuternden Berichtes). Orientiert sich der Bundesrat bei der Auswahl der ALBA-Partnerstaaten am 2018 einzuführenden automatischen Informationsaustausch (AIA) für Bankenkundendaten, werden auch hier sämtliche Entwicklungsländer leer ausgehen, auch jene, die wie Senegal oder Nigeria die ALBA-Vereinbarung unterschrieben haben.

Alliance Sud verlangt eine multilaterale Umsetzung der ALBA-Vereinbarung – also einen automatischen Austausch von länderbezogenen Berichten mit allen anderen (bis dato) dreissig Teilnehmerstaaten der Vereinbarung

– und zwar unmittelbar, nachdem diese in der Schweiz in Kraft getreten ist. Dementsprechend schlagen wir folgende Änderung von Artikel 28 des ALBA-Gesetzes vor:

Art. 28 Genehmigungskompetenz

Der Bundesrat erklärt ab Inkrafttreten dieses Gesetzes und dann fortlaufend alle Mitglieder der ALBA-Vereinbarung zu ALBA-Partnerstaaten.

In der vorliegenden Fassung wird das ALBA-Gesetz schädliche Transferpreismanipulationen, wie sie etwa der Schweizer Rohstoffkonzern [Glencore](#) im Rahmen seines Sambia-Geschäftes mit Steuervermeidungskonstrukten im Kanton Zug und den Niederlanden praktizierte, oder Fälle wie die 2011 aufgeflogenen Transferpreismanipulationen des Bierkonzerns [SAB Miller](#) in Ghana, die teilweise ebenfalls über den Kanton Zug abgewickelt wurden, auch in Zukunft nicht verhindern können. Es ist zudem sehr unwahrscheinlich, dass die vom Bundesrat vorgesehene Ausgestaltung des „Zweitmechanismus“ (Artikel 8) zum Austausch von länderbezogenen Berichten (erläuternder Bericht, S. 24) einen hinreichenden Anreiz schafft, die ALBA-Vereinbarung mit einem weiten Länderkreis zu aktivieren, wie der Bundesrat dies zu hoffen scheint (erläuternder Bericht, S.11). Dafür sind die im ALBA-Gesetz vorgeschlagenen und im erläuternden Bericht näher ausgeführten Voraussetzungen, die für eine Aktivierung des Zweitmechanismus erfüllt sein müssen, zu eng definiert.

Auch der Zweitmechanismus greift nicht

Der Zweitmechanismus für einen Austausch der länderbezogenen Berichte wäre theoretisch eine Möglichkeit für Steuerbehörden aus Ländern, die nicht ALBA-Partnerstaaten sind, entsprechende Daten trotzdem zu erhalten. Eine breit gefasste Anwendung des Zweitmechanismus hätte deshalb vor allem auch für Entwicklungsländer grosse Vorteile. Der Bundesrat (erläuternden Bericht, S. 24/Art. 8 des Gesetzes) will der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) aber nur dann das Recht auf Aktivierung des Zweitmechanismus geben, wenn (a) „der Staat oder das Hoheitsgebiet, in dem die Konzernobergesellschaft steuerlich ansässig ist, kein Partnerstaat ist“ oder (b) ein „systemisches Scheitern“ des Austausches zwischen zwei Partnerstaaten vorliegt. Mit anderen Worten: Bei Firmen, die ihren Hauptsitz in der Schweiz haben, aber über Tochterfirmen in Ländern verfügen, die kein ALBA-Partnerstaat der Schweiz sind, kann der vom Bundesrat vorgeschlagene Zweitmechanismus nicht greifen. Somit ist der Zweitmechanismus in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Form entgegen der Einschätzung des Bundesrates kein taugliches Mittel, um „einen weiten Kreis von Ländern“ in den internationalen Austausch von länderbezogenen Berichten zwischen Steuerbehörden einzubeziehen. Alliance Sud schlägt entsprechend der OECD-Anleitung zur Umsetzung der BEPS-Action 13 „[Transfer-Pricing-Documentation and Country-by-Country-Reporting](#)“ (S.8) deshalb vor, neben den vom Bundesrat vorgeschlagenen Fällen a) und b) einen dritten und einen vierten Fall ins ALBA-Gesetz aufzunehmen, bei denen der Zweitmechanismus zur Anwendung kommen kann:

Art. 8 Einreichungspflicht eines andern in der Schweiz ansässigen konstitutiven Rechtsträgers

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

Notabene ist der so erweiterte Zweitmechanismus aber weiterhin im Sinne einer „Kann“-Bestimmung formuliert und kommt nicht zwingend allen Staaten zugute, die der ALBA-Vereinbarung angehören. Er ersetzt deshalb nicht die weiter oben vorgeschlagene Ausdehnung des internationalen automatischen Austauschs von länderbezogenen Berichten auf sämtliche Unterzeichnerstaaten dieser Vereinbarung.

Gleichzeitig ist auch Artikel 12 des ALBA-Gesetzes neu zu definieren. Es muss aus der Sicht von Alliance Sud einer in der Schweiz ansässigen Konzernobergesellschaft erlaubt sein, den länderbezogenen Bericht auch an einen konstitutiven Rechtsträger desselben Konzern weiterzureichen, der in einem Staat ansässig ist, der nicht ALBA-Partnerstaat der Schweiz ist:

Art. 12 Übermittlung des länderbezogenen Berichts innerhalb des multinationalen Konzerns

Die in der Schweiz ansässige 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.

Auch Artikel 29 zu den bei der ESTV freiwillig eingereichten Berichten ist entsprechend zu ändern:

Art. 29 Übermittlung freiwillig eingereicherter länderbezogener Berichte über 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.

Im Entwurf zum ALBA-Gesetz fehlen Stamm- und länderspezifische Dokumentation

Der OECD-Bericht zur BEPS-Action 13 (Verrechnungspreispraxis) sieht für die Verrechnungspreisdokumentation ein dreistufiges System vor: Neben dem länderbezogenen Bericht (Country-by-Country Report), soll ein multinationaler Konzern bei den zuständigen Steuerverwaltungen auch eine Stamm- (Master-File) und eine länderspezifische Dokumentation (Local-File) einreichen. Zusammen bilden diese drei Unternehmens-Berichterstattungen eine umfassende Verrechnungspreis-Dokumentation. Für alle Staaten, welche die ALBA-Vereinbarung unterschrieben haben, gilt allerdings nur die Einreichung eines Country-by-Country-Reports als verpflichtender OECD-Minimalstandard (erläuternder Bericht, S. 5). Die Einführung einer umfassenderen Verrechnungspreis-Dokumentation mit Master- und Local-Files liegt dementsprechend im Ermessen des Gesetzgebers eines ALBA-Staates.

Der Bundesrat nutzt im Entwurf zum ALBA-Gesetz den von der OECD gewährten Spielraum vollständig aus und verzichtet auf die Einführung einer umfassenden Transferpreisdokumentation nach dem dreigliedrigen OECD-Modell. Damit wird er zwar dem OECD-BEPS-Minimalstandard gerecht, beschneidet die Aussagekraft der Berichte multinationaler Konzerne, deren Muttergesellschaften in der Schweiz ansässig sind, aber empfindlich. Ohne Master- und Local-File können die Steuerbehörden die Verrechnungspreisrisiken in einem Konzern kaum zuverlässig überprüfen, weil ihnen der Überblick über sämtliche Aktivitäten des Konzerns fehlt. So sieht die OECD vor, dass etwa das Master-File auch eine Liste mit wichtigen Verträgen, Transaktionen und immateriellen Werten enthalten und ausserdem über die Organisationsstruktur eines Konzerns Auskunft geben soll. Ohne Local-File müssen die ESTV und die Steuerbehörden der Schweizer ALBA-Partnerstaaten hingegen auf Informationen verzichten, die über Transaktionen zwischen der in der Schweiz ansässigen Tochterfirma, den Tochterfirmen in anderen Ansässigkeitsstaaten und der Konzernobergesellschaft Auskunft geben würden.

Der vorliegende Entwurf zum ALBA-Gesetz beschneidet damit auch in diesem Punkt die Bemühungen von Entwicklungsländern, ein gesundes Steuersubstrat aufzubauen. Viele der global führenden multinationalen Konzerne nicht zuletzt im Rohstoffbereich haben ihren Hauptsitz in der Schweiz und Tochterfirmen in vielen Ländern des globalen Südens. Die dortigen Steuerbehörden würden mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf Risikoabschätzungen für Gewinnverschiebungen auch dann kaum vornehmen können, wenn sich die Schweiz mit ihnen auf eine ALBA-Partnerschaft einlassen würde. Eine lasche Gesetzgebung im Bereich der Transferpreisdokumentation in einem Land wie der Schweiz, das mindestens 200 ALBA-pflichtigen multinationalen Konzernen als Ansässigkeitsstaat dient, schadet dem ganzen System des internationalen Austauschs von länderbezogenen Berichten.

Der Bundesrat begründet seinen Verzicht auf Master- und Local-Files damit, dass er „einen unverhältnismässigen Mehraufwand“ für die betroffenen Unternehmen und die Steuerverwaltungen vermeiden will (S. 9 im erläuternden Bericht). Diese Begründung ist nicht nachvollziehbar. Betroffene Unternehmen müssen intern bereits über entsprechende Aufstellungen verfügen, könnten sie doch sonst ihre jeweiligen Steuerverpflichtungen (und allfällige daraus folgende Gewinnverschiebungsmassnahmen) in den Staaten, in denen sie aktiv sind, gar nicht berechnen. Bei einem Unternehmen, das nicht fähig ist, den Steuerbehörden solche Informationen zur Verfügung zu stellen, muss damit gerechnet werden, dass es entsprechende gesetzliche Buchhaltungsvorschriften an sich nicht einhält. Steuerverwaltungen sollten zudem über die nötigen Kapazitäten verfügen, um eine angemessene Besteuerung von transnational tätigen Unternehmen zu garantieren. Andernfalls sind sie dringend reformbedürftig. Sie müssen zwingend die Anforderungen, die eine globalisierte Unternehmenswelt an sie stellt, erfüllen können.

Notabene rühmt der Bundesrat die Schweiz dafür, in den BEPS-Verhandlungen der OECD gemeinsam mit anderen Ländern „dank zahlreichen Interventionen“ erreicht zu haben, „dass der Inhalt des Berichts angepasst wurde sowie der Umfang der in den länderbezogenen Berichten enthaltenen Informationen reduziert worden ist“ (erläuternder Bericht, S. 5). Diese Aussage des Bundesrates ist aber schwer nachvollziehbar, haben doch für die Schweiz wichtige politische und wirtschaftliche Partnerländer wie Australien, Dänemark, Frankreich, Japan, Mexiko, die Niederlande oder Spanien beschlossen, die bei ihnen ansässigen Mutterhäuser und Tochtergesellschaften multinationaler Konzerne zur Einreichung von Master- und Local-Files zu verpflichten. Indem die Schweiz hinter diesen von der OECD erwünschten und von wichtigen Partnern bereits umgesetzten Standards zurückbleibt, unterwandert sie das Ziel eines „level playing fields“ unter den ALBA-Ländern. Einzig das Vereinigte Königreich stellt ähnlich geringe Anforderungen an „seine“ Konzerne wie die Schweiz.

Der 1. Abschnitt von Artikel 6 des ALBA-Gesetzes („Pflicht zur Erstellung eines länderbezogenen Berichtes“) muss aus der Sicht von Alliance Sud deshalb wie folgt geändert, bzw. ergänzt werden:

Art. 6 Pflicht zur Erstellung einer dreigliedrigen Transferpreisdokumentation

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

Zu hoher und willkürlich gesetzter Schwellenwert

Der Schwellenwert, der einen in der Schweiz ansässigen multinationalen Konzern an Hand seines konsolidierten Umsatzes zur Einreichung eines länderbezogenen Berichtes verpflichtet (Artikel 6 des ALBA-Gesetzes), ist im erläuternden Bericht (S. 23) aus der Sicht von Alliance Sud viel zu hoch angesetzt. Erstens erfüllt der Bundesrat hier die verbindlichen Vorgaben der OECD nicht, indem er die von der OECD vorgegebenen 750 Millionen Euro zu einem Wechselkurs von 1.20 Franken umrechnet. Zum heutigen Zeitpunkt (ein Euro ist zurzeit 1.08 Franken wert) liegt der Bundesrat mit den vorgeschlagenen 900 Millionen Franken damit über dem von der OECD geforderten Schwellenwert. Der Schwellenwert im ALBA-Gesetz ist dementsprechend in Euro zu definieren und flexibel den OECD-Vorgaben anzupassen. Zweitens ignoriert der Bundesrat mit dem gesetzten Schwellenwert die Realitäten der globalisierten Wirtschaft: Auch Unternehmen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz, die einen Umsatz unter 900 Millionen Franken ausweisen, können in anderen Länder ein vergleichsweise grosses wirtschaftliches Gewicht haben. Somit können deren Transferpreis-Praktiken gerade für den Fiskus in Entwicklungsländern sehr einschneidend sein, da diese oft von einzelnen wenigen Steuerzahlern abhängig sind. Die OECD und der Bundesrat orientieren sich mit einem Schwellenwert in dieser Höhe an den wirtschaftlichen Realitäten der reichen Industrieländer und ignorieren jene der Entwicklungsländer, wo ein Schwellenwert in dieser Höhe gemessen an den viel geringeren Volumina der Volkswirtschaften exorbitant hoch angesetzt ist.

Alliance Sud fordert dementsprechend einen zehnmal tieferen Schwellenwert: Ein Wert von 40 Millionen Euro konsolidierter Umsatz würde sich an jenem orientieren, der in der EU ein „grosses Unternehmen“ definiert, und nach aktuellem Kurs etwas über der Grenze von dem liegen, was in der Schweiz noch als KMU gilt (40 Millionen Franken konsolidierter Umsatz). Er würde damit nur kleine und mittlere Unternehmen von den ALBA-Pflichten

ausnehmen, deren Buchhaltungsabteilungen mit der Erstellung einer Transferpreisdokumentation tatsächlich überfordert wären. Entsprechend verlangt Alliance Sud folgende Anpassung von Artikel 6:

Art. 6 Pflicht zur Erstellung eines länderbezogenen Berichts

² Der Bundesrat legt den Schwellenwert in Euro fest. Er orientiert sich dabei an den in der Schweiz und in der Europäischen Union gebräuchlichen Definitionen für „kleinere und mittlere Unternehmen (KMU)“.

Falsche und zahnlose Strafbestimmungen bei Nichteinreichung der Berichte

Aus der Sicht von Alliance Sud dürfen sich die Strafbestimmungen (Artikel 24) für die Verletzung der Einreichungs-, Registrierungs- und Meldepflichten nicht gegen natürliche Personen richten, sondern sind gegen den betroffenen berichtenden Rechtsträger auszufallen. Es ist die Aufgabe des Unternehmens sicherzustellen, dass die mit dem Austausch länderbezogener Berichte einhergehenden Pflichten eingehalten werden. So müssen auch die finanziellen Verhältnisse des Unternehmens für die Höhe der Bussen massgebend sein und nicht die der verantwortlichen natürlichen Personen (S. 32 des erläuternden Berichts). Dabei drängt sich aufgrund des Ordnungsbusencharakters ein einfacher Vollzug auf. Das verhindert auch, dass die Bussen (100'000 bis 250'000 Franken) aus der Sicht von Konzernen, die Milliarden umsetzen, zu lächerlichen Beträgen zusammenschmelzen. Das Bussensystem für die Nicht-Einreichung von Berichten, das der Bundesrat vorschlägt, schafft mit diesen niedrigen, an natürlichen Personen bemessenen Bussbeträgen finanzielle Anreize zu einer systematischen Umgehung des ALBA-Gesetzes durch die einreichungspflichtigen Unternehmen. Sie könnten auf Grund ihrer Grösse regelmässige Bussenzahlungen als effizienter einschätzen als die Einreichung von entsprechenden Berichten.

Berichtssprache

Für Alliance Sud ist es äusserst befremdlich, dass der Bundesrat gemäss Artikel 4 des ALBA-Gesetzes den berichtenden Unternehmen erlauben will, ihre Berichte *entweder* in Englisch *oder* einer Landessprache zu verfassen (erläuternder Bericht, S. 22). Im ungünstigsten Fall werden Berichte für die Steuerbehörden in Ländern, die der schweizerischen Landessprachen nicht mächtig sind, dadurch völlig unbrauchbar. Man stelle sich vor, Glencore würde seinen länderbezogenen Bericht in Rätoromanisch verfassen. Die Transferpreisdokumentation muss also zwingend in Englisch eingereicht werden:

Art. 4 Sprache

Die Stammdokumentation (Master-File), die landesspezifische Dokumentation (Local-File) und der länderbezogene Bericht sind in Englisch zu verfassen.

Mangelnde Qualitätskontrolle der Berichte durch die ESTV

Zu Artikel 16 schreibt der Bundesrat im erläuternden Bericht (S.29): „Die ESTV überprüft den Inhalt der länderbezogenen Berichte nicht, bevor sie diese an die zuständigen Behörden der Partnerstaaten sowie die zuständigen kantonalen Behörden übermittelt.“ Damit befreit der Bundesrat die ESTV faktisch davon, die Qualität der eingereichten Berichte zu überprüfen. Wenn keine Schweizer Behörde die Richtigkeit und Vollständigkeit der eingereichten Berichte überprüft, stellt sich für Alliance Sud die Frage, nach welcher Gesetzgebung Konzernobergesellschaften, die in der Schweiz ansässig sind, ihre Berichte aber unvollständig bei der ESTV einreichen, sanktioniert werden sollen. Alliance Sud bezweifelt, dass die Empfängerbehörden im Partnerstaat der Schweiz über ausreichende Mittel verfügen, um fehlbare Konzernobergesellschaften in der Schweiz zur Rechenschaft ziehen zu können. Es scheinen hier langwierige Amtshilfverfahren vorprogrammiert. Dem ist vorzubeugen, in dem die ESTV dazu verpflichtet wird, die Berichte auf ihre Vollständigkeit zu überprüfen, bevor sie diese an die Behörden der Partnerstaaten weiterreicht. Alliance Sud schlägt deshalb folgende Ergänzung von Artikel 16 des ALBA-Gesetzes vor:

Art. 16 Aufgaben der ESTV

...

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

Grundsätzliche Kritik an der Vorlage: Fehlende Transparenz und Forderung nach einem Public Country-by-Country-Reporting

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zu Beginn ausführt (S. 4), war die Verbesserung der Transparenz bei der Besteuerung von multinationalen Unternehmen ein Hauptanliegen des BEPS-Projekts im Rahmen der OECD. Der Entwurf zum Schweizer ALBA-Gesetz wird diesem Anspruch nur sehr eingeschränkt gerecht. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Regime zur Überprüfung der Transferpreispraxis von multinationalen Konzernen ist äusserst anfällig für neue Gewinnverschiebungs- und Steuervermeidungstricks. Zudem wird durch die vom Bundesrat vorgeschlagene Ausgestaltung des ALBA-Gesetzes bis auf weiteres nur ein exklusiver Kreis von reichen Industrieländern vom automatischen Austausch länderbezogener Berichte profitieren können.

Darüber hinaus ist der vorliegende Gesetzesentwurf insofern veraltet, als er den Entscheid der Europäischen Kommission vom 12. April für ein teilweises *öffentliches* Country-by-Country-Reporting für in der EU tätige Unternehmen nicht berücksichtigt. Die Kommission will künftig von grossen Konzernen verlangen, dass sie jährlich einen länderbezogenen Bericht veröffentlichen müssen, in dem sie die erwirtschafteten Gewinne, die noch zu zahlenden und die gezahlten Steuern je Mitgliedstaat offen legen. Diese Angaben sollen fünf Jahre lang verfügbar bleiben. Hintergrundinformationen (Umsatz, Beschäftigte und Art der Geschäftstätigkeit) sollen eine fundierte Analyse ermöglichen und für jedes EU-Land veröffentlicht werden, in dem ein Unternehmen tätig ist. Für diejenigen Steuergebiete, welche die internationalen Standards für verantwortliches Handeln im Steuerbereich nicht einhalten (so genannte Steueroasen), müssten die Informationen gesondert ausgewiesen werden. Für die Geschäftstätigkeit in anderen Steuergebieten weltweit sieht die EU-Kommission die Veröffentlichung aggregierter Zahlen vor.

Noch weiter als die EU-Kommission ging das EU-Parlament bei seinem CbCR-Vorschlag vom Juli 2015 im Rahmen der Shareholders Rights Directive (SRD). Es forderte ein *detailliertes öffentliches* CbCR nach dem dreigliedrigen Ansatz der OECD (Stammdokumentation, länderspezifische Dokumentation und länderbezogener Bericht) für alle Unternehmen, die einen konstitutiven Rechtsträger in der EU unterhalten und über mehr als 500 Mitarbeiter bzw. einen konsolidierten Jahresumsatz von 100 Millionen Euro verfügen. Die Vorschläge des EU-Parlaments und der EU-Kommission befinden sich zurzeit in einem Differenzbereinungsverfahren im Rahmen der Ausarbeitung der SRD. Die Schweiz sollte im Interesse des zukünftigen EU-Marktzuganges für grosse Schweizer Unternehmen im ALBA-Gesetz entsprechende Vorkehrungen bezüglich der Veröffentlichung von länderbezogenen Berichten treffen. Die empirische Basis dafür wäre gegeben: In der EU operierende Schweizer Banken sind mit einem öffentlichen CbCR bereits vertraut. Dieses ist in Artikel 89 der „Capital Requirements Directive IV“ (CRD IV) verankert. Die Schweizer Grossbank UBS beispielsweise hat über ihr EU-Geschäft bereits in zwei solcher jährlicher CBC-Berichte [Rechenschaft abgelegt](#). Die ersten Erfahrungswerte mit dem öffentlichen Reporting-System für Banken sind ermutigend: Die grosse Unternehmensberatung Price Waterhouse Coopers (PWC) hat für die Europäische Kommission im September 2014 eine [Studie](#) zu den ökonomischen Konsequenzen eines öffentlichen CbCR für Finanzdienstleister erstellt und keine negativen Effekte festgestellt.

Wie bereits eingangs erwähnt müsste die Schweiz im Sinne einer entwicklungspolitisch kohärenten Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik ein starkes Interesse an einem globalen öffentlichen Country-by-Country-Reporting haben. Öffentlich zugängliche länderbezogene Berichte multinationaler Konzerne würden in den Ländern des Südens zur Stärkung all jener zivilgesellschaftlichen Kräfte beitragen, die sich für Steuergerechtigkeit und die Reduktion der sozialen Ungleichheit einsetzen, aber dabei nicht auf die Unterstützung ihrer Regierungen zählen können. Transparenz im Unternehmenssteuerbereich ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für den Aufbau eines funktionierenden Gemeinwesens, das allen – und nicht nur einer privilegierten Schicht aus Politik und Wirtschaft – dient. Allerdings haben die politischen Verantwortlichen in vielen Entwicklungsländern oft kein Interesse an wesentlichen Fortschritten auf diesem Gebiet. Zu oft profitieren sie selbst von einer politischen Ökonomie, die einige Wenige bevorzugt und dem Gemeinwohl schadet. Will die Schweiz zivilgesellschaftliche Kräfte bei der Informationsbeschaffung im Unternehmenssteuerbereich unterstützen und zivilgesellschaftliche Bemühungen um Demokratisierung und soziale Kohäsion stärken, sollte sie sich auf internationaler Ebene, vor allem in den entsprechenden Gremien der OECD, für ein globales System der Steuertransparenz einsetzen und in der Schweiz eine Gesetzgebung vorantreiben, die weltweit greift und die Steuerflucht von juristischen Personen ernsthaft bekämpft.