

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

Per Mail: [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Bern, 26. Juli 2016

### Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage

#### **Totalrevision der Steueramtshilfeverordnung (STAhIV): Spontaner Informationsaustausch von Steuervorbescheiden („Rulings“)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer

Sehr geehrte Frau Frohofer  
Sehr geehrter Herr Zellweger

Wir danken Ihnen für die Einladung vom 20. April 2016, uns an der Vernehmlassung zur Totalrevision der Steueramtshilfeverordnung (STAhIV) zu beteiligen. Alliance Sud, die entwicklungspolitische 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, in dessen Kontext auch der hier besprochene Verordnungsentwurf steht. Wie wir bereits in der kürzlich ebenfalls eingereichten [Stellungnahme zum ALBA-Gesetz](#) deutlich gemacht haben, steht Alliance Sud im Sinne des BEPS-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.

Steuervorbescheide der Schweizer Steuerbehörden mit multinationalen Konzernen, die in der Schweiz ihren Hauptsitz haben, können in den Ansässigkeitsländern der Tochtergesellschaften dieser Konzerne durch Anreize zu Verrechnungspreismanipulationen und Gewinnverschiebung in die Schweiz starke Steuerausfälle begünstigen. Profitverschiebungen in Tiefsteuergelände wie die Schweiz führen im globalen Süden jährlich zu dreistelligen Milliardenausfällen bei der öffentlichen Hand – mit verheerenden sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und politischen Folgen. Die Schweiz trägt als sehr beliebter Standort von multinationalen Konzernen bei der Bekämpfung des globalen steuerpolitischen „Race to the bottom“ eine spezielle Verantwortung. In diesem Kontext ist die Einführung des spontanen Informationsaustausches von Steuervorbescheiden aus der Sicht von Alliance Sud zu begrüßen. Wir verlangen aber gleichzeitig eine genauere Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben in der hier vorliegenden Verordnung, um der Entwicklung von neuen Steuerschlupflöchern vorzubeugen.

Mit freundlichen Grüssen

Alliance Sud



Dominik Gross

Fachverantwortlicher für Steuer- und Finanzpolitik

## Vernehmlassungsantwort

### **Totalrevision der Steueramtshilfeverordnung (STAhIV): Spontaner Informationsaustausch von Steuervorbescheiden („Rulings“)**

#### **Zusammenfassung**

Alliance Sud begrüsst die Ausarbeitung einer Verordnung im Bereich des spontanen Informationsaustauschs von Steuervorbescheiden durch den Bundesrat. Der vorliegende Entwurf liefert aber viel zu ungenaue Vorgaben, wenn es um den Länderkreis geht, mit dem die Schweizer Steuerbehörden in Zukunft Steuervorbescheide austauschen will. Hier fordert Alliance Sud im Interesse der Entwicklungsländer eine deutliche Nachbesserung der Vorlage. Sie sind diejenigen Länder, die oft am meisten unter Transferpreismanipulationen und Gewinnverschiebungen im Zusammenhang mit Steuervorbescheiden leiden. Alliance Sud bezweifelt auf Grund der bestehenden Mängel im inländischen Informationsaustausch von Steuervorbescheiden zudem, ob die Schweiz ihren Verpflichtungen, welche die STAhIV auf internationaler Ebene vorsieht, zukünftig überhaupt nachkommen kann. Auch hier bleibt der vorliegende Verordnungsentwurf Antworten schuldig und beugt der Entwicklung von neuen Steuer-schlupflöchern nicht entschieden genug vor.

#### **Verhältnis der STAhIV zu anderen BEPS-Regelungen (Country-by-Country-Reporting)**

Alliance Sud begrüsst es, dass der Bundesrat mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf den Empfehlungen zum spontanen Informationsaustausch folgt, welche die Mitgliedsstaaten der OECD im Oktober letzten Jahres im Rahmen des BEPS-Projektes verabschiedet haben. Der Bundesrat will die Empfängerstaaten von Steuervorbescheiden, welche die Schweizer Steuerbehörden mit multinationalen Konzernen abschliessen, nicht auf einen bestimmten Länderkreis beschränken, sondern den Informationsaustausch im konkreten Fall über verbundene Unternehmen allen von einem Schweizer Steuervorbescheid betroffenen Staaten gewährleisten (Art. 10). Dies macht es im Prinzip möglich, dass zukünftig auch Steuerbehörden in Entwicklungsländern in den Genuss des spontanen Informationsaustausches von Steuervorbescheiden mit der Schweiz kommen. So erhalten die betreffenden Steuerbehörden wichtige Informationen über die Steuerpraktiken der in diesen Ländern aktiven multinationalen Konzerne, was erstmals gewisse Rückschlüsse darüber erlauben würde, in welchem Land ein Konzern welche Einkünfte genau versteuern müsste.

Die Aussicht auf eine neue Transparenz im Hinblick auf Steuervorbescheide zwischen den schweizerischen und ausländischen Steuerbehörden wird allerdings durch den vom Bundesrat kürzlich ebenfalls vernehmlasseten Entwurf zum ALBA-Gesetz erheblich getrübt. Damit Informationen aus Steuervorbescheiden zu einer effektiven Besteuerung von Konzernaktivitäten beitragen können, müssen die betroffenen Steuerbehörden auch über detaillierte Transferpreisdokumentationen der entsprechenden Unternehmen verfügen. Da der Bundesrat in seinem Entwurf des ALBA-Gesetzes aber auf einen sehr engen Länderkreis setzt, mit dem er länderbezogene Berichte zukünftig austauschen will, und dabei nur eines von drei Elementen aus der dreigliedrigen OECD-Transferpreisdokumentation von den entsprechenden Unternehmen verlangen will, relativiert der ALBA-Entwurf die potentielle Breite des Informationsaustauschs, die der Bundesrat mit dem hier vorliegenden Verordnungsentwurf für Steuervorbescheide vorschlägt.

#### **Entwicklungsländer drohen einmal mehr aussen vor zu bleiben**

Der Rat der Europäischen Union hat am 8. Dezember 2015 die [EU-Amtshilferichtlinie](#) zum automatischen Informationsaustausch von Steuervorbescheiden verabschiedet. Der hier vorliegende STAhIV-Entwurf des Bundesrates bleibt insofern hinter der EU-Richtlinie zurück, als dass er keinen automatischen Informationsaustausch von Steuervorbescheiden vorsieht. Gleichzeitig geht er über die EU-Richtlinie hinaus, weil der spontane Informationsaustausch im Rahmen der STAhIV zumindest theoretisch auch die Lieferung von Steuervorbescheiden an Steuerbehörden in Ländern ermöglicht, die weder EU- noch OECD-Mitglied sind. Die EU sieht nur den automatischen Informationsaustausch zwischen EU-Mitgliedsstaaten vor. Einzige Voraussetzung für den Austausch in der

Schweizer Verordnung ist, dass der betreffende Staat die multilaterale Amtshilfekonvention von OECD und Europarat unterzeichnet hat, die grundsätzlich allen Ländern offen steht. Alliance Sud begrüsst dieses Potential in der STAhiV für einen weiten Länderkreis beim spontanen Informationsaustausch, verlangt aber vom Bundesrat gleichzeitig, dass er mit der hier vorliegenden Verordnung dafür sorgt, dass diese in der Praxis auch wirklich umgesetzt wird. Dafür müssten die Richtlinien, anhand derer die ESTV zu einem Informationsaustausch bewegt werden kann, genauer formuliert sein. Ihr Spielraum müsste stärker zu Gunsten eines breiten Länderkreises abgesteckt werden. Dagegen hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass er „die Pflichten im Zusammenhang mit dem spontanen Informationsaustausch im Einzelnen regelt“ und sich dabei „sowohl an den internationalen Standards als auch an der Praxis anderer Staaten orientiert.“ (S.6) Für Alliance Sud stellt sich hier die Frage, ob der Bundesrat damit ankündigt, schlicht die kommende EU-Praxis zu übernehmen. Damit würde er aus Sicht der Entwicklungsländer die Nachteile sowohl der Regelungen in der EU wie auch im vorliegenden Verordnungsentwurf vereinen: Ein spontaner Informationsaustausch nur mit den EU-Mitgliedsstaaten wäre die schwächste aller möglichen Austausch-Praktiken. Alliance Sud fordert mittelfristig vielmehr einen automatischen Informationsaustausch von Steuervorbescheiden mit einem möglichst grossen Länderkreis, der sich am Kreis der Mitgliedsstaaten der Amtshilfekonvention orientiert. Damit könnte die Schweiz über den OECD-Standard hinausgehen und den spontanen Informationsaustausch auch mit Ländern praktizieren, die nicht auf der im erläuternden Bericht (S. 12) beigelegten Liste von Ländern aus dem Kreis der OECD- und G20-Mitglieder und weiteren assoziierten Staaten (Kolumbien, Lettland) stehen.

Eine entsprechende Einschränkung des spontanen Informationsaustauschs auf den OECD-Raum lässt die „Kann-Formulierung“ in Art. 10 Abs. 3 der STAhiV erwarten, wo es heisst: „Der SEI kann die Übermittlung auf diejenigen Staaten beschränken, die sich zum Standard der OECD betreffend den spontanen Informationsaustausch über Steuervorbescheide bekennen.“ Alliance Sud fordert eine genaue Auflistung der Bedingungen, unter denen der SEI eine solche Beschränkung vornehmen kann. Werden diese nicht genauer angegeben, plädieren wir für eine Streichung von Art. 10 Abs. 3.

Während im Rahmen des spontanen Informationsaustauschs der Empfängerstaat in der Beurteilung der Schädlichkeit eines Rulings vom Senderstaat abhängig ist, überlässt der automatische Informationsaustausch diese Beurteilung dem Empfängerstaat. Alliance Sud hält deshalb den automatischen Informationsaustausch für das effizientere Mittel gegen Missbräuche von Rulings, anerkennt aber gleichzeitig die Offenheit des spontanen Informationsaustausches im Sinne eines möglichst breiten Kreises von Empfängerstaaten. Wir verlangen deshalb vom Bundesrat in diesen Fragen möglichst schnell Klarheit zu schaffen und die STAhiV diesbezüglich umgehend zu präzisieren. Entgegen der Ausführungen des Bundesrates im erläuternden Bericht ist es für diese Präzisierung aus Sicht von Alliance Sud unerheblich, was für ein Umgang andere Senderstaaten mit der Schweiz als Empfängerstaat etablieren wollen. In einem weiteren Punkt bleibt die STAhiV zudem hinter der entsprechenden EU-Richtlinie zurück. Diese sieht vor, dass die EU-Mitgliedsstaaten ab 2017 den Austausch von Rulings einfordern können, die ab 2007 abgeschlossen wurden. Hingegen will der Bundesrat Informationen über Rulings, die hinter das Jahr 2013 zurückgehen, nicht austauschen, obwohl die OECD in der BEPS-Aktion 5 einen Austausch ab 2010 fordert. Hier ist die STAhiV den EU-Richtlinien anzupassen.

Grundsätzlich muss die STAhiV im Hinblick auf eine zukünftige Amtshilfepraxis der Schweiz im Bereich von Steuervorbescheiden einen klaren Rahmen abstecken. Diesem Anspruch wird der Bundesrat mit dem vorliegenden Entwurf nicht gerecht. Alliance Sud fordert vom Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Schweiz als prominentes Tiefsteuergebiet hier nicht nur internationale Mindeststandards nachvollzieht, sondern im Kampf gegen den Missbrauch von Rulings eine internationale Vorreiterrolle übernimmt und so aktiv zu einer präventiven Wirkung der neuen OECD-Standards beiträgt. Es ist deshalb für Alliance Sud nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im erläuternden Bericht zum spontanen Informationsaustausch nicht auf den Informationsaustausch auf Ersuchen eingeht, der in den ersten vier Artikeln der STAhiV festgelegt ist. Offenbar steht ein Informationsaustausch von Steuervorbescheiden auf Ersuchen für den Bundesrat nicht zur Debatte. Gerade für Entwicklungsländer, die nicht zum Kreis der OECD- und G20-Staaten gehören, würde er aber eine dringliche Möglichkeit bieten, ebenfalls in den Genuss von für ihren Fiskus relevanten Informationen aus Schweizer Steuervorbescheiden zu kommen. In diesem Fall und in der Anwendung der STAhiV auch grundsätzlich sollte sich die ESTV am Prinzip orientieren müssen, dass der Bundesrat im erläuternden Bericht bezüglich Art. 5 „Ausnahme für Bagatellfälle“ formuliert (S.8): „Bei der Schätzung der Kosten des Partnerstaats darf jedoch nicht von schweizerischen Verhältnissen auf die ausländischen geschlossen werden. Die schweizerische Behörde hat sich in die Situation des potentiellen Empfängerstaats zu versetzen. Bei der Beurteilung der potentiellen Steuereinnahmen ist zu beachten, dass ein

für schweizerische Verhältnisse geringer Steuerertrag für den betroffenen anderen Staat eine nicht unerhebliche Einnahme darstellen kann. Im Zweifelsfall ist ein spontaner Informationsaustausch durchzuführen.“

### **Mangelnde Transparenz über Steuervorbescheide in der Schweiz**

Grundsätzlich bezweifelt Alliance Sud, ob der internationale spontane Informationsaustausch im Fall der Schweiz aktuell überhaupt zweckmässig umgesetzt werden kann. Die Voraussetzungen dafür scheinen auf der interkantonalen Ebene bzw. im Informationsaustausch zwischen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und den kantonalen Steuerämtern nicht unbedingt gegeben zu sein. Zwar tauschen die Kantone untereinander spontan Informationen über Steuervorbescheide aus, es bestehen hier allerdings deutliche Lücken bei der Aufsicht der direkten Bundessteuer und bei der Harmonisierung der direkten Steuern, wie ein [Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle](#) dazu vom April 2016 deutlich macht. Der Bundesrat macht zudem in seiner Antwort auf die [Interpellation Levrat](#) „Einheitliche nationale Standards für Steuerrulings“ deutlich, dass er über die Anzahl und die genaue Ausgestaltung von kantonalen Steuervorbescheiden nicht umfassend informiert ist. Alliance Sud verlangt vom Bundesrat deshalb möglichst rasche Antworten darauf, wie er angesichts der Mängel im inländischen Informationsaustausch über Steuervorbescheide diesen auf internationaler Ebene sicherstellen will.