

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF)
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per Email an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

scienceindustries
Wirtschaftsverband Chemie Pharma Biotech

Nordstrasse 15 · Postfach · 8021 Zürich
info@scienceindustries.ch
T +41 44 368 17 11
F +41 44 368 17 70

Zürich, 6. Juli 2016

Implementierungsvorschlag zum internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne: Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Vernehmlassungsvorschlag betreffend der Schweizer Implementierung des BEPS-Mindeststandards zum Country-by-Country-Reporting (CbCR) Stellung nehmen zu können.

scienceindustries, der Wirtschaftsverband Chemie Pharma Biotech, setzt sich im Interesse ihrer rund 250 Mitgliedunternehmen, darunter zahlreiche multinationale Unternehmen, konsequent dafür ein, dass die Schweiz weiterhin zu den innovationsfreundlichsten Wirtschaftsstandorten weltweit gehört. Einen sehr wichtigen Teil der Standortattraktivität der Schweiz bilden die steuerlichen Rahmenbedingungen. Zu diesen gehört auch die rasche und konforme Umsetzung der internationalen Standards, so dass die Mitgliedunternehmen bei ihren weltweiten Tätigkeiten keine Nachteile gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten erleiden. **scienceindustries begrüsst daher ausdrücklich, dass der Bundesrat mit dieser Vernehmlassungsvorlage den BEPS-Mindeststandard zum Country-by-Country-Reporting umsetzen will.**

Da wichtige Mitgliedunternehmen von scienceindustries auch der SwissHoldings angehören, arbeitet scienceindustries in Steuerfragen eng mit SwissHoldings zusammen. Die vorliegende Stellungnahme entspricht daher in der Substanz weitestgehend jener von SwissHoldings.

1. Ausgangslage

Das Country-by-Country-Reporting zwischen Steuerverwaltungen stellt einen Mindeststandard dar, zu dessen Umsetzung sich alle OECD- und G20-Staaten verpflichtet haben. Was vom Mindeststandard im Detail umfasst wird, ist im Wesentlichen aus dem Schlussbericht zum Aktionspunkt 13 abzuleiten (insbesondere Rz 24-26 sowie 50-62).

Der länderbezogene Bericht wird grundsätzlich von der Konzernobergesellschaft des multinationalen Konzerns erstellt und auf automatischer Basis den nationalen Steuerbehörden der Staaten und Hoheitsgebiete übermittelt, in denen der Konzern über Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten verfügt.

Übermittelt ein Staat den länderbezogenen Bericht seiner Konzernobergesellschaften nicht, können die anderen Staaten einen Zweitmechanismus zur Anwendung bringen, wonach der Country-by-Country-Report von einer lokalen Tochtergesellschaft beizubringen wäre. Die OECD hat festgehalten, dass dies zu akzeptieren sei, wobei aber gleichzeitig ein solcher Zweitmechanismus nicht zum Mindeststandard zu zählen ist.

Kommt ein multinationaler Konzern seinen Pflichten nicht nach und wird der Country-by-Country-Report weder über die Steuerverwaltung der Konzernobergesellschaft noch über jene einer Tochtergesellschaft (Zweitmechanismus) verteilt, werden zahlreiche Staaten Bussen gegen ihre lokalen Tochtergesellschaften und Betriebsstätten aussprechen.

In zeitlicher Hinsicht empfiehlt die OECD im Bericht zur Massnahme 13, die multinationalen Konzerne für die Geschäftsjahre mit Beginn ab 1. Januar 2016 zur Einreichung der ersten länderbezogenen Berichte zu verpflichten. Der erste Austausch ist für das Jahr 2018 geplant. Zahlreiche Staaten wollen sich an den OECD-Zeitplan halten.

2. Übermittlung länderbezogener Berichte vor dem Inkrafttreten des ALBA-Gesetzes

Für die Konzerne ist es wichtig, dass sie für den Austausch keinen Sekundärmechanismus im Ausland (z.B. in einem EU-Staat) beanspruchen müssen. Dieser Mechanismus kann mit unabsehbaren Einschränkungen (z.B. Reporting nur in EUR) oder zusätzlichen Pflichten (z.B. Offenlegungspflichten gegenüber der Öffentlichkeit) verbunden sein, weshalb die Schweizer Konzerne davon nicht Gebrauch machen wollen.

Ausserdem ist es für die Konzerne zentral, dass sie den OECD-Fahrplan (erster Austausch 2018) einhalten können, obwohl wegen des Schweizer Gesetzgebungsverfahrens der erste gesetzlich vorgeschriebene Austausch des länderbezogenen Berichts eines Schweizer Konzerns erst im Jahr 2020 erfolgen kann. scienceindustries unterstützt deshalb, dass Art. 29 des ALBA-Gesetzes die Übermittlung länderbezogener Berichte zu bereits vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes liegenden Steuerperioden (2016 und 2017) vorsieht.

Dieser vorzeitige und für die Unternehmen freiwillige Austausch auf Grundlage von Doppelbesteuerungsabkommen oder anderen internationalen Abkommen stellt sicher, dass die anderen Staaten die Einschränkungen bei der Verwendung der Berichte sowie die Geheimhaltungspflichten einhalten müssen. Kürzlich hat die OECD weiter entschieden, dass Staaten wie die Schweiz, welche aus zeitlichen Gründen keine Verpflichtung zum Austausch für die Jahre 2016 und 2017 einführen können, stattdessen einen freiwilligen Austausch auf Grundlage ihrer ALBA-Vereinbarungen (statt auf Doppelbesteuerungsabkommen basierend) durchführen können. Für die Unternehmen hätte dies den Vorteil, dass der Austausch nicht auf DBA-Staaten beschränkt wäre, sondern dieser automatisch mit sämtlichen Staaten erfolgen würde, mit welchen die Schweiz ALBA-Vereinbarungen aktiviert hat. Auch Probleme bezüglich der Verletzung von Art. 271 StGB sollten sich für Unternehmen in diesem Fall kaum mehr ergeben (siehe unten).

3. Beschränkung des Austauschs auf den länderbezogenen Bericht

Die Vernehmlassungsvorlage beschränkt den Austausch auf die Erfüllung des Mindeststandards, d.h. auf den Austausch der länderbezogenen Berichte (Art. 13 ALBA-Gesetz). Gewisse Staaten verlangen neben dem länderbezogenen Bericht auch die Einreichung des Master-Files und des Local-Files. scienceindustries ist der Ansicht, dass diese Dokumente den ausländischen Staaten direkt von den Unternehmen eingereicht und nicht vom Schweizer Staat übermittelt werden sollen. Die Erstellung eines Master- und/oder Local-Files ist nicht vom Mindeststandard erfasst, vielmehr empfiehlt die OECD die lokale Einreichung dieser beiden Dokumente.

Wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen, sollte sich die Schweiz deshalb auf die Erfüllung des Mindeststandards beschränken und keinen freiwilligen weitergehenden Austausch für Master-Files und Local-Files vorsehen. Ein solcher Austausch birgt die Gefahr, dass beispielsweise bei einer Veröffentlichung des Master-Files durch den ausländischen Staat unklar ist, ob nun die Schweiz oder der betroffene Schweizer Konzern juristisch gegen den ausländischen Staat vorgehen soll. Ausserdem könnte ein solcher automatischer Austausch von Master-Files und Local-Files dazu beitragen, dass die OECD bereits in wenigen Jahren den Mindeststandard erweitert und den Austausch zusätzlicher Dokumente vorschreibt.

4. Anpassung der Strafbestimmungen

Die Strafbestimmungen des vorgeschlagenen ALBA-Gesetzes (Art. 24 -27 ALBA-Gesetz) sehen vor, dass die Strafverfahren nach dem Verwaltungsstrafrecht geführt werden und sich gegen die beschuldigte natürliche Person richten. Dabei sollen bei vorsätzlichem Begehen Bussen von bis zu CHF 250'000 verhängt werden können. Bei Fahrlässigkeit sollen die Bussen bis zu CHF 100'000 betragen können.

scienceindustries erachtet die Höhe der Bussen mit Blick auf den heutigen Strafrahmen für Verfahrenspflichtverletzungen im Unternehmenssteuerrecht als deutlich zu hoch. So sieht Art. 174 DBG Bussen bis CHF 1'000 und in schweren Fällen oder bei Rückfall solche bis zu CHF 10'000 vor. Die Bussen in wichtigen Ländern fallen deutlich tiefer aus, Deutschland beispielsweise sieht Bussen von EUR 5'000 vor. Analog zur Regelung beim automatischen Informationsaustausch von Bankinformationen sollte bei Fahrlässigkeit ganz auf eine Busse verzichtet werden (Art. 32 AIAG).

scienceindustries erscheint es aus praktischen und strafverfolgungsökonomischen Überlegungen sachgerecht, die Strafbestimmungen lediglich für das Unternehmen vorzusehen. Eine Bestrafung der beschuldigten natürlichen Person ist vollzugsuntauglich, schwerfällig und berücksichtigt zu wenig, wie in internationalen Konzernen Entscheide zustande kommen. scienceindustries schlägt deshalb vor, eine Art. 181 DBG nachgebildete Strafnorm vorzusehen, welche die Strafbarkeit der juristischen Person vorsieht.

Ebenfalls überflüssig erscheint eine Strafe für Schweizer Tochtergesellschaften mit einer Schweizer Konzernobergesellschaft, welche der Meldepflicht gemäss Art. 10 Abs. 3 ALBA-Gesetz nicht nachkommen. Kommt die Schweizer Konzernobergesellschaft (aber nicht die Schweizer Tochtergesellschaft) ihren Berichterstattungspflichten nach, sollte auf eine Bestrafung der Schweizer Tochtergesellschaft verzichtet werden.

5. Kompetenz zur Notifizierung von ALBA-Vereinbarungen

Der Entwurf des ALBA-Gesetzes sieht in Art. 28 vor, dass der Bundesrat darüber befinden kann, mit welchen Staaten die Schweiz den Austausch länderbezogener Berichte vornehmen will. scienceindustries begrüsst diese Regelung. Durch die bilaterale Aktivierung des Austauschs wird sichergestellt, dass die Behörden des ausländischen Staats die länderbezogenen Berichte unter Wahrung der durch die ALBA-Vereinbarung gewährten Garantien erhalten. Werden die Berichte den Staaten direkt von den Unternehmen übermittelt, besteht die Gefahr, dass sie die internationalen Vorgaben zur Verwendung der Berichte sowie die Geheimhaltungspflichten nicht einhalten. Insofern ist es für Schweizer Unternehmen von Vorteil, wenn die Schweiz mit einem weiten Länderkreis den automatischen Informationsaustausch von länderbezogenen Berichten eingeht. Die Mitgliedfirmen von scienceindustries sind daran interessiert, dass die Schweiz mit Staaten, die sich an den internationalen Standard halten, möglichst rasch ALBA-Vereinbarungen notifiziert.

6. Zweitmechanismus

Art. 8 des ALBA-Gesetzes bestimmt, dass die Schweiz jeden anderen in der Schweiz ansässigen konstitutiven Rechtsträger eines multinationalen Konzerns, dessen jährlicher konsolidierter Umsatz den Schwellenwert überschreitet, zur Einreichung des länderbezogenen Berichts verpflichten kann. Voraussetzung hierfür ist, dass der Ansässigkeitsstaat der Konzernobergesellschaft kein Partnerstaat der Schweiz ist oder beim Partnerstaat ein systemisches Scheitern vorliegt, d.h. ein Austausch der länderbezogenen Berichte nicht funktioniert. scienceindustries ist der Ansicht, dass die Schweiz nochmals eingehend prüfen sollte, ob diese Bestimmung nötig ist. Die Prüfung ist angezeigt, weil sie nicht Gegenstand des internationalen Mindeststandards ist.

7. Einreichen des länderbezogenen Berichts durch den Schweizer Konzern im Ausland

Art. 12 des ALBA-Gesetzes bestimmt, unter welchen Bedingungen ein multinationaler Konzern mit Schweizer Konzernobergesellschaft den länderbezogenen Bericht selber einem ausländischen Staat über die dort gelegene Tochtergesellschaft einreichen darf. Dieses Befugnis ist insbesondere dann relevant, falls zwischen der Schweiz und dem ausländischen Staat noch keine ALBA-Vereinbarung aktiviert wurde. Wendet der ausländische Staat den internationalen Standard zum CbCR anerkanntermassen an und verlangt er aufgrund seines internen Rechts den länderbezogenen Bericht, ist die Schweizer Konzernobergesellschaft befugt, den Bericht über die dort ansässige Tochtergesellschaft des Konzerns einzureichen. Eine Verletzung von Art. 271 StGB liegt in einem solchen Fall nicht vor.

scienceindustries begrüsst diese Regelung grundsätzlich, allerdings wäre eine Gesetzbestimmung vorzuziehen, die explizit festhält, dass bei Einhaltung des internationalen Standards durch den ausländischen Staat der Schweizer Konzern keine Verletzung von Art. 271 StGB begeht. Setzt der ausländische Staat den internationalen Standard nicht korrekt um und veröffentlicht dieser beispielsweise erhaltene länderbezogene Berichte, ist die Schweizer Konzernobergesellschaft grundsätzlich verpflichtet, keinen direkten Austausch mit diesem Staat vorzunehmen.

8. Definitionen

Art. 2 des ALBA-Gesetzes enthält verschiedene Begriffsbestimmungen. scienceindustries ist der Ansicht, dass einzelne dieser Definitionen nochmals geprüft werden sollten. Folgende Bestimmungen von Art. 2 sind betroffen:

- Bst. c: Die kontrollierende Konzerngesellschaft muss nach Ansicht von scienceindustries nicht gleichzeitig diejenige Gesellschaft sein, welche nach den schweizerischen Rechnungslegungsvorschriften zur Erstellung der Konzernrechnung verpflichtet ist.
- Bst. e: Nach Ansicht von scienceindustries genügt eine generelle Referenz auf die subjektive Steuerpflicht nach Art. 50 DBG und Art. 51 Abs. 1 Bst. b DBG. Der Verweis auf das StHG ist rechtsystematisch nicht korrekt, da die Steuerpflicht durch die kantonalen Gesetze begründet wird.
- Bst. f und g: scienceindustries ist der Ansicht, dass hier eine zusätzliche Klarstellung nötig ist. Mit Bst. g wird der abstrakte Begriff der Konzerngesellschaft für die Schweiz konkretisiert, wobei aber eine territoriale Anknüpfung analog zu Bst. e fehlt.

9. Delegationsbestimmungen

Verschiedene Bestimmungen des ALBA-Gesetzes enthalten die Delegation von Kompetenzen an den Bundesrat. Gewisse dieser Bestimmungen sollten nochmals geprüft oder gestrichen werden. Folgende Regelungen sind betroffen:

- Art. 3 Abs. 2: Gemäss dieser Bestimmung umschreibt der Bundesrat den erforderlichen Inhalt eines länderbezogenen Berichts näher. Er kann den erforderlichen Inhalt unter Berücksichtigung der internationalen Standards in diesem Bereich anpassen. Der geltende internationale Standard enthält zahlreiche Unklarheiten und Widersprüche. Diese sind von der OECD gewollt und sollten nicht vom Bundesrat in einer Verordnung behoben werden. Die Unklarheiten und Widersprüche geben den Unternehmen die Möglichkeit, die bestmögliche Darstellung der tatsächlichen Umstände in den länderbezogenen Bericht aufzunehmen. scienceindustries wünscht, dass die Schweiz ihren Unternehmen den von der OECD gewährten Freiraum vollumfänglich gewährt und keine Einschränkungen vornimmt. Wird der internationale Standard von der OECD angepasst, sollte der Schweizer Gesetzgeber die Neuerungen formell genehmigen, damit diese für Schweizer Konzerne verbindlich werden.
- Art. 6 Abs. 2: Gemäss dieser Bestimmung legt der Bundesrat den Schwellenwert fest, ab welchem ein Konzern zur Erstellung des länderbezogenen Berichts verpflichtet ist. Der Bundesrat kann den Schwellenwert unter Berücksichtigung des internationalen Standards anpassen. scienceindustries ist der Meinung, dass aufgrund von Anpassungen des internationalen Standards erfolgende erhebliche Anpassungen des Schwellenwerts von den eidgenössischen Räten und nicht vom Bundesrat genehmigt werden sollten.

10. Überprüfung der länderbezogenen Berichte

Gemäss Art. 22 des ALBA-Gesetzes überprüft die ESTV die berichtenden Rechtsträger hinsichtlich der Erfüllung ihrer Pflichten. Hierfür kann die ESTV umfangreiche Abklärungen vornehmen. Insbesondere kann sie Geschäftsbücher, Geschäftsbelege und andere Urkunden einsehen, schriftliche und mündliche Auskünfte einholen oder Einvernahmen durchführen. Nach dem Verständnis von scienceindustries wie auch gemäss den Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 31) ist es nicht Aufgabe der ESTV, den Inhalt der von den Unternehmen bereitgestellten länderbezogenen Berichte spezifisch zu überprüfen. Aufgabe der ESTV ist es zu prüfen, ob die Unternehmen ihrer Pflicht einen länderbezogenen Bericht inklusive der nötigen Angaben nachgekommen sind. Für die der ESTV obliegenden Aufgaben sind diese umfassenden Rechte zur Sachverhaltsabklärung unnötig.

scienceindustries verlangt deshalb, dass die Aufgabe der ESTV einschränkender umschrieben wird und ihr nur die für diese Aufgaben nötigen Rechte zugestanden werden. Ausserdem ist in Art. 22 explizit festzuhalten, dass die inhaltliche Prüfung der Berichte nicht Aufgabe der ESTV ist. Diesbezüglich sei auch darauf hingewiesen, dass in vielen internationalen Sachverhalten die berichtende Konzernobergesellschaft gar keine inhaltliche Prüfung durchführen kann, weil das Gesellschafts- und teilweise auch das Strafrecht vieler Staaten diesbezüglich Schranken aufweist. Insofern erfolgt die Beschränkung der Überprüfungsaufgabe auch zum Schutz der ESTV, die nicht prüfen kann, ob die Zahlen aus der Konzernrechnungslegung, die in den länderbezogenen Bericht einfließen die Konzernsituation korrekt widerspiegeln.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Ausarbeitung der Botschaft zur Schweizer Implementierung des BEPS-Mindeststandards zum Country-by-Country-Reporting angemessen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

scienceindustries



Dr. Beat Moser
Direktor



Marcel Sennhauser
Mitglied der Geschäftsleitung

cc

economiesuisse, Dr. Frank Marty
SwissHoldings, Christian Stiefel