

La messe est dite et les 10 ans que nous avons devant nous sont un encouragement. Je prends l'engagement pour la branche de l'hébergement de ne pas profiter de ce temps, mais de continuer les rénovations et les modernisations nécessaires, de manière à ce qu'elle soit de plus en plus compétitive.

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Der Antrag der Minderheit de Buman wurde zurückgezogen. Herr Bundesrat Maurer und die Kommissionsberichterstatterinnen verzichten auf ein Votum.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

16.078

Multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte. Genehmigung und Umsetzung

Accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays. Approbation et mise en oeuvre

Zweitrat – Deuxième Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 16.03.17 (Erstrat – Premier Conseil)
Nationalrat/Conseil national 31.05.17 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
Nationalrat/Conseil national 31.05.17 (Fortsetzung – Suite)
Ständerat/Conseil des Etats 06.06.17 (Differenzen – Divergences)
Nationalrat/Conseil national 16.06.17 (Schlussabstimmung – Vote final)
Ständerat/Conseil des Etats 16.06.17 (Schlussabstimmung – Vote final)

*Antrag der Mehrheit
Eintreten*

Antrag der Minderheit
(Aeschi Thomas, Egloff, Hausammann, Imark, Martullo, Rime, Tuena)
Nichteintreten auf Entwurf 1 und Rückweisung von Entwurf 2 an die Kommission
mit dem Auftrag, bei der Neuausgestaltung des Erlassentwurfes davon auszugehen, dass die Schweiz die Alba-Vereinbarung nicht ratifiziert.

*Proposition de la majorité
Entrer en matière*

Proposition de la minorité
(Aeschi Thomas, Egloff, Hausammann, Imark, Martullo, Rime, Tuena)
Ne pas entrer en matière sur le projet 1 et renvoyer le projet 2 à la commission
avec mandat d'adapter le projet de loi en partant de l'idée que la Suisse ne ratifie pas l'accord EDPP.

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Wir führen eine gemeinsame Eintretensdebatte zu den Entwürfen 1 und 2.

Amaudruz Céline (V, GE), pour la commission: A partir de 2018, les multinationales devront fournir des informations sur la répartition de leur activité, pays par pays, aux Etats dans lesquels elles sont actives. Tous les Etats membres de

l'OCDE et du G-20 se sont engagés à introduire des déclarations pays par pays – "country-by-country reports" en anglais. Il s'agit d'un standard minimum dans le cadre du projet de l'OCDE visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, appelé "Base Erosion and Profit Shifting" (BEPS).

La Suisse a activement participé à l'ensemble du projet BEPS et à l'élaboration de ce nouvel outil. La déclaration pays par pays contient des données par Etats et territoires relatives à la répartition mondiale des chiffres d'affaires, des impôts acquittés et d'autres chiffres clés des groupes d'entreprises multinationales. Cette déclaration fournit également des données sur les principales activités économiques des entités constitutives des groupes d'entreprises multinationales. Elle est en principe élaborée par la société mère du groupe d'entreprises multinationales concerné et transmise automatiquement aux autorités fiscales nationales des Etats et territoires où le groupe d'entreprises multinationales dispose d'une entité constitutive.

La déclaration pays par pays a pour but de permettre une évaluation générale des principaux risques liés au prix de transfert et d'autres risques liés à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices. Selon le standard de l'OCDE, les informations de la déclaration pays par pays sont destinées uniquement aux autorités fiscales et ne sont pas publiées. Pour ce faire, la Suisse – donc vous – doit accepter aujourd'hui les deux projets soumis. Le premier projet concerne l'arrêté fédéral portant approbation de l'Accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays (Accord EDPP). Le deuxième projet concerne la loi fédérale sur l'échange international automatique des déclarations pays par pays des groupes d'entreprises multinationales.

L'Accord EDPP évite aux groupes suisses de devoir transmettre des données à des Etats étrangers. En lieu et place, il permet aux autorités fiscales helvétiques d'échanger des déclarations avec d'autres Etats. Le Conseil fédéral souhaite se limiter au standard minimum BEPS, lequel prévoit que toute multinationale qui génère un chiffre d'affaires annuel de 750 millions d'euros et plus doit établir une déclaration. Cela représente environ, pour votre information, 200 groupes en Suisse. Dans ces déclarations, les multinationales indiquent dans quel pays elles possèdent des unités opérationnelles, quel chiffre d'affaires elles génèrent et quels impôts elles paient. Les déclarations sont remises exclusivement aux autorités fiscales des pays concernés et aux Etats participant à l'échange. Elles ne sont donc pas publiées, comme je l'ai déjà dit. Il est donc important d'attirer votre attention sur le fait que l'accord n'a pas d'incidence sur la question de savoir avec quels Etats la Suisse échangera les déclarations pays par pays. Le projet de loi prévoit que le Conseil fédéral pourra faire ultérieurement et séparément le choix des pays avec lesquels la Suisse procédera à l'échange des déclarations pays par pays.

Lors de la session de printemps 2017, le Conseil des Etats a approuvé à une très large majorité, avec quelques modifications, le projet d'arrêté relatif à l'accord de l'OCDE ainsi que le projet de loi. Quant à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, lors de sa séance des 3 et 4 avril 2017, est entrée en matière, par 17 voix contre 7 et aucune abstention, sur le projet d'arrêté relatif à l'accord multilatéral, qui est donc le projet 1, et en a fait de même, sans opposition sur le projet 2. La majorité de la commission est d'avis que la Suisse n'a pas beaucoup de marge de manoeuvre sur ce dossier au vu de ce qui est devenu un standard international. Même s'il est à craindre que la Suisse perde de la substance fiscale, la majorité de la commission considère que de ne pas ratifier l'accord de l'OCDE reviendrait à exposer les multinationales ayant leur siège en Suisse à devoir déposer leur déclaration pays par pays dans d'autres juridictions, voire à être soumises à des mesures de rétorsion, ce que l'on pourrait comparer à l'inscription sur une liste noire.

Une minorité Aeschi Thomas s'oppose à l'entrée en matière sur le projet d'arrêté relatif à l'accord multilatéral, parce qu'elle considère que sa ratification réduirait la souveraineté

de l'ordre juridique suisse. Elle privilégie l'idée de négocier cet échange d'informations dans le cadre des conventions de double imposition. Lors du vote sur l'ensemble, la commission a approuvé, par 16 voix contre 7, le projet 1.

Permettez-moi, avant le développement des propositions de minorité, de vous faire part des discussions que nous avons eues en commission. La commission propose certaines modifications du projet, notamment au sujet des dispositions relatives aux sanctions. Ainsi, en ce qui concerne la sanction administrative d'un montant de 200 francs par jour de retard, qui est prévue à l'article 12 en cas de dépôt tardif de la déclaration pays par pays, la commission propose, par 19 voix contre 6, de la limiter à un montant maximal de 50 000 francs. La majorité est d'avis que ce plafond est nécessaire pour une sanction dont le caractère croissant est peu conforme à l'ordre juridique suisse.

Une grande partie des discussions de la commission a aussi porté sur la sanction pénale en cas de déclaration inexacte ou incomplète, qui figure à l'article 24. La commission propose, par 16 voix contre 8, d'une part de suivre la décision du Conseil des Etats de supprimer toute sanction en cas de négligence, et d'autre part de limiter à 100 000 francs, au lieu de 250 000 francs, le montant maximum de l'amende en cas de comportement intentionnel de la personne responsable de l'infraction. Une minorité de la commission propose d'en rester au projet du Conseil fédéral, parce qu'elle estime qu'il est nécessaire que la Suisse puisse remplir ses engagements internationaux. Par ailleurs, en cas d'infraction mineure pour laquelle une amende ne dépasse pas 250 000 francs, la commission propose, par 16 voix contre 8, que ce soit l'entreprise et non la personne physique responsable de l'infraction qui s'acquitte de l'amende. La commission a en outre rejeté, par 15 voix contre 5 et 1 abstention, une proposition visant à obliger les entreprises multinationales à transmettre aux autorités fiscales le fichier principal ("master file") et le fichier local ("local file"), car cette exigence irait au-delà de ce que prescrivent les normes minimales internationales. La majorité de la commission a aussi souhaité élaborer des prescriptions pragmatiques. En effet, les nouvelles obligations des entreprises doivent être adaptées et pragmatiques, c'est pourquoi la commission propose que les entreprises puissent fournir une déclaration pays par pays jusqu'à 90 jours après l'achèvement de la période sous revue.

Je vous remercie, au nom de la majorité de la commission, de bien vouloir entrer en matière et de soutenir les deux projets pour les raisons que je vous ai exposées.

Walti Beat (RL, ZH), für die Kommission: Das Geschäft 16.078 ist eine Konsequenz des Projekts "Base Erosion and Profit Shifting" (Beps) der OECD und der G-20-Staaten, das zum Ziel hat, sogenannte Gewinnverkürzungen und Gewinnverschiebungen durch multinationale Konzerne einzudämmen. Das Beps-Projekt umfasst insgesamt fünfzehn Massnahmen. Von diesen enthalten vier einen verbindlichen Mindeststandard, so eben auch die vorliegend zu beschliessenden Massnahmen über den Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne durch die Vertragsstaaten. In der Sache geht es um mehr Transparenz bezüglich der Gestaltung der Verrechnungspreise durch multinationale Unternehmen respektive um deren bessere Überprüfbarkeit für die Vertragsstaaten. Technisch heisst das entsprechende Abkommen auch "Überarbeitung der Verrechnungspreisdokumentation". Mit den konzerninternen Verrechnungspreisen kann, wie wir wissen, unter anderem die Gewinnallokation entlang der Wertschöpfungskette in verschiedenen Ländern gesteuert werden und damit die in verschiedenen Staaten resultierende Steuerbelastung.

Im Wesentlichen umfasst der von der Konzernobergesellschaft zu verfassende Bericht länderbezogene Angaben über Umsätze, entrichtete Steuern und die wichtigsten wirtschaftlichen Aktivitäten der verschiedenen rechtlichen Einheiten. Es sind also nicht neue Steuerbemessungsgrundlagen, die rapportiert werden müssen, sondern Informationen, die den Staaten die weiter gehende Abklärung der steuerlichen Verhältnisse erleichtern sollen. Diese Informationen richten sich an die Steuerbehörden und sind nicht öffentlich.

Ihre Kommission hat das Geschäft am 4. April und am 15. Mai 2017 beraten. Das Geschäft besteht, wie Sie sehen, aus zwei Vorlagen, nämlich aus dem Bundesbeschluss über die Genehmigung der Multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte, der sogenannten Alba-Vereinbarung, und dem Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne, das die Umsetzung der Alba-Vereinbarung in der Schweiz regelt.

Die Kommission beantragt mit 17 zu 7 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten und das Gesetz in der vorgeschlagenen Version zu beschliessen. Hauptgrund für diese Mehrheitsposition ist nicht die Begeisterung über stets neue Dokumentations- und Transparenzvorschriften. Im Gegenteil: Für die Schweiz ist das Risiko real, dass infolge der Beps-Massnahmen ein Teil des aktuellen Steuersubstrats von Firmen in der Schweiz unter Druck kommen respektive verlorengehen wird. Allerdings können wir uns als sehr stark internationalisierte Volkswirtschaft dieser globalen Entwicklung schlicht nicht entziehen, ohne einen grösseren Folgeschaden zu riskieren.

Aus Sicht des Unternehmensstandortes und der hier ansässigen Firmen ist es im Gegenteil wichtig, dass die Schweiz diesen neuen globalen Standard umsetzt, ohne für die Unternehmen einen unnötigen zusätzlichen Aufwand zu verursachen. Mit diesen Vorlagen setzen wir denn auch nichts anderes als den Mindeststandard um, also ohne sogenannten Swiss Finish, mindestens wenn Sie den Mehrheitspositionen folgen. Wir schaffen damit für die rund 200 betroffenen Konzerne Rechtssicherheit, insbesondere bezüglich der Verwendung der gelieferten Daten. Es gilt auch hier das Spezialitätsprinzip, das wir vom automatischen Informationsaustausch kennen, hinsichtlich des Datenschutzes und der Rechtsbeihilfe, wenn der Vollzug der Vereinbarung international nicht wie vorgesehen läuft.

Betroffen von den neuen Rapportpflichten sind Konzerne mit einem Umsatz von mehr als 900 Millionen Franken pro Jahr. Ohne Ratifizierung der Vereinbarung respektive ohne die Verabschiedung des Bundesgesetzes wären die Unternehmen in der Schweiz deutlich schlechtergestellt, weil sie infolge des sogenannten Zweitmechanismus, der in dieser Vereinbarung vorgesehen ist, durch die übrigen Vertragsstaaten trotzdem zur Lieferung entsprechender Daten verpflichtet werden könnten, dann jedoch nicht nach schweizerischem und staatsvertraglichem Rechtsrahmen, sondern nach den jeweiligen ausländischen einzelstaatlichen Rechtsordnungen. Das ist kompliziert, und das gilt es unbedingt zu vermeiden.

Die Kommission hat den Nichteintretensantrag der Minderheit Aeschi Thomas mit 17 zu 7 Stimmen abgelehnt. Die Begründung des Antrages werden Sie noch hören. Sie zielt aber vor allem darauf ab, dass der Mindeststandard nicht durch die Ratifizierung der Alba-Vereinbarung umzusetzen sei, sondern durch eine entsprechende Anpassung von Doppelbesteuerungs- und Steuerinformationsabkommen. Die OECD sieht diese Umsetzungsmodelle zwar tatsächlich vor, die Kommissionsmehrheit erachtet sie aber nicht als vorteilhaft oder zweckmässig für die Schweiz und die betroffenen Unternehmen, im Gegenteil.

Gestatten Sie mir in diesem Zusammenhang noch den Hinweis, dass die Kommission den vom Ständerat eingefügten Passus oppositionslos übernommen hat, wonach jede zukünftige Änderung der Vereinbarung vom Parlament zu genehmigen wäre. Damit haben wir mindestens theoretisch eine Möglichkeit zu intervenieren, sollte sich die multilaterale Vereinbarung dereinst in eine unerwünschte Richtung entwickeln.

Zum Schluss bitte ich Sie noch einmal, auf die Vorlage einzutreten, sprich, den Antrag der Minderheit Aeschi Thomas abzulehnen, und dem Bundesbeschluss zuzustimmen. Zu den Minderheitsanträgen zur Vorlage 2 werde ich mich später noch äussern.

Aeschi Thomas (V, ZG): Wir haben hier zwei Vorlagen, die uns unterbreitet werden. Die erste Vorlage ist die sogenannte Alba-Vereinbarung, welche wir integral übernehmen können

oder eben auch nicht. Die zweite Vorlage ist das Bundesgesetz zu deren Umsetzung. Es ist wichtig zu beachten, dass Ihnen die SVP-Fraktion nur zur ersten Vorlage Nichteintreten beantragt: Wir möchten diese Alba-Vereinbarung eben nicht integral übernehmen. Wir beantragen Ihnen hingegen Zustimmung zur Vorlage 2, zum Bundesgesetz. Wir beantragen Ihnen damit auch, diese Beps-Vorgaben umzusetzen, aber in einem anderen Rahmen als mit der integralen Übernahme dieser Alba-Vereinbarung.

Was ist das Problem bei dieser Alba-Vereinbarung? Es geht darum, dass das Alba-Abkommen in Zukunft vor nationalem, vor Schweizer Recht Vorrang hätte, und es ist ein sogenanntes dynamisches Abkommen, das sich in den nächsten Jahren, davon sind wir überzeugt, auch entsprechend weiterentwickeln wird. Das Abkommen wird in zehn Jahren nicht das gleiche sein wie das Abkommen von heute, so, wie wir es auch in Textform in der Botschaft unterbreitet erhalten haben.

Wenn der Kommissionssprecher jetzt sagt, wir hätten die Möglichkeit zu intervenieren, falls das Abkommen später verändert würde, stimmt das natürlich nur bedingt. Wir sind mit der OECD verbunden und sitzen zum aktuellen Zeitpunkt mit 50 anderen Mitgliedstaaten im gleichen Boot. Es wird dort Beschlüsse darüber geben, in welche Richtung sich dieses Alba-Abkommen weiterentwickeln soll. Und wie immer – das haben wir auch bei den dynamischen Abkommen mit der Europäischen Union gesehen –, wenn dann ein Entscheid gefällt wird, der in eine bestimmte Richtung geht, werden wahrscheinlich die einzigen beiden Optionen sein, entweder das gesamte Abkommen zu kündigen und damit wieder einen vertragslosen Zustand zu erhalten oder aber eben zustimmen zu müssen. Wir sind also dann ein Stück weit in Geiselhaft und haben keine andere Möglichkeit, als jegliche Weiterentwicklungen übernehmen zu müssen.

Mit anderen Worten: Wir hätten hier einen Scheineinfluss, einen Einfluss, der in der Praxis relativ unbedeutend wäre. Natürlich hängt es dann davon ab, welche Unterhändler der Bundesrat in die entsprechenden OECD-Gremien entsenden wird, wie stark auch diese sich jeweils für die Schweizer Interessen einsetzen werden, wie geschickt sie diplomatisch vorgehen werden. Aber Sie als Parlamentarier haben darauf keinen Einfluss. Auch wir als Parlament würden also damit natürlich an Einfluss verlieren. Wir sehen das bereits beim Schengen/Dublin-Abkommen, wo wir Jahr für Jahr Dutzende von Vertragsanpassungen schon fast zwingend genehmigen müssen. Diese werden in den Brüsseler Hinterzimmern ausgehandelt; hier würden die Anpassungen dann in den Pariser Hinterzimmern ausgehandelt.

Aus diesem Grund möchte ich Ihnen vorschlagen, zur Übernahme dieser Alba-Vereinbarung Nein zu sagen. Die Konsequenz wäre, dass das Bundesgesetz, die Vorlage 2, an den Bundesrat zur Überarbeitung zurückgewiesen werden müsste, nachdem wir darauf eingetreten sind.

Der Grund liegt darin, dass es einen alternativen Weg gibt. Diesen alternativen Weg beschreiten zum Beispiel die USA; die Vereinigten Staaten lehnen ebenfalls eine Übernahme dieser Alba-Vereinbarung ab, weil sie auch nicht möchten, dass am Schluss irgendwie Paris über die USA richtet. Stattdessen sagen die USA: Wir regeln diese Themen in unseren bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen. Auch dort könnte man diese Themen regeln. Entsprechend schlägt Ihnen die SVP-Fraktion vor, dass wir das analog zu anderen Ländern wie z. B. den USA lösen, dass wir die Doppelbesteuerungsabkommen entsprechend anpassen.

Ich bin mir sehr wohl bewusst – und das wird wahrscheinlich auch der Einwand des Bundesrates sein –, dass damit natürlich sehr viel mehr Aufwand verbunden wäre, dass man jedes einzelne Abkommen individuell anpassen müsste, dass das Parlament über jedes einzelne geänderte Abkommen wieder befinden müsste. Aber einen solchen etwas aufwendigeren Weg ziehen wir allemal einem dynamischen Abkommen vor, über welches wir als Parlament am Schluss die Hoheit verlieren.

Entsprechend bitte ich Sie, dem Nichteintretensantrag bei der Vorlage 1 zuzustimmen, auf die Vorlage 2 einzutreten, diese

aber anschliessend an den Bundesrat zurückzuweisen, damit sie entsprechend überarbeitet werden kann.

Barazzone Guillaume (C, GE): Le groupe PDC approuve à la fois le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays et la loi fédérale correspondante. Quand bien même cette législation pourrait entraîner des lourdeurs administratives et du travail bureaucratique, il nous semble extrêmement important, pour notre économie et dans l'intérêt national, que la Suisse montre son soutien aux efforts internationaux visant à accroître la transparence et à créer des conditions de concurrence équitables, en particulier dans le domaine fiscal de l'imposition d'entreprises multinationales.

La mise en oeuvre du projet BEPS et de la partie qui concerne directement les projets soumis aujourd'hui prend la forme de standards minimaux, sans "Swiss finish" – Monsieur Walti l'a rappelé –, tels que la déclaration pays par pays. Ceci s'inscrit dans l'objectif général de la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices. Comme le disait Monsieur le conseiller fédéral Maurer, cet accord est incontournable, n'en déplaise à l'UDC, si l'on souhaite éviter de pénaliser nos entreprises et, par extension, notre économie, puisque nos entreprises pourraient se retrouver, on le sait, sur des listes grises ou noires.

Concrètement, le nouveau standard sera potentiellement applicable le 1er janvier 2018. Pour la Suisse, ce projet revêt une importance particulière, puisque de nombreuses entreprises multinationales ont leur siège mondial, voire régional, en Suisse.

Le groupe PDC considère que le régime de sanctions prévu par la commission, qui a été décrit par Madame Amaudruz, rapporteuse, et les modifications apportées au projet initial sont beaucoup plus efficaces. Je disais que la réforme – je devrais dire cette "révolution fiscale" – est incontournable, mais qu'elle comporte néanmoins des risques. J'aimerais, au nom du groupe PDC, m'y arrêter quelques instants.

Le premier point concerne la confidentialité des données transmises et le principe de spécialité. Le message du Conseil fédéral prévoit que les fichiers local et principal ainsi que la déclaration pays par pays ne sont destinés qu'aux autorités fiscales suisses et étrangères, et la loi, à l'article 18 en particulier, limite le cercle des personnes habilitées à traiter les données transmises par les entreprises. Il s'agit pour nous d'un principe absolu, et nous demandons au Conseil fédéral de prendre toutes les mesures réglementaires et techniques utiles pour que la confidentialité soit totale et que les informations ne soient pas involontairement ou indûment partagées avec d'autres autorités ou des tiers, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

Par ailleurs, selon la loi – en particulier l'article 27 –, c'est le Conseil fédéral qui a la compétence – vous l'avez compris – de choisir les pays auxquels des informations ou des données sont transmises. Nous demandons instamment au Conseil fédéral d'être très attentif à ce point et de n'accorder l'échange de données que si le test de confidentialité et de spécialité est réussi par l'Etat qui demande que des données lui soient transmises. Il conviendra en particulier d'analyser attentivement le cadre juridique de l'Etat requérant, de s'assurer de la bonne gestion de l'information sous l'angle de la spécialité, en particulier en veillant à ce que l'Etat requérant ait effectivement pris toutes les mesures utiles pour prévenir la divulgation de renseignements fiscaux à des personnes non autorisées, et à ce qu'il ait prévu des sanctions pénales et des mesures efficaces visant à identifier les violations des dispositions sur la confidentialité.

Enfin – et c'est un point extrêmement important pour le Parti démocrate-chrétien –, le Conseil fédéral devrait s'assurer que les données ne pourront être utilisées que pour procéder à une évaluation des risques liés à l'application des prix de transfert et aux pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. En aucun cas – je dis bien en aucun cas – les données transmises par les entreprises ou par la Suisse à un autre Etat ne doivent servir à procéder directement à des ajustements des prix de transfert sans qu'aucune

autre analyse détaillée soit réalisée pour chaque transaction. En d'autres termes, les autorités fiscales fédérales, cantonales ou étrangères ne peuvent pas corriger la situation fiscale d'un contribuable – en l'occurrence une entreprise – sur la seule base des données contenues dans la déclaration pays par pays.

Si, à l'avenir, les conditions très strictes que j'ai énumérées ne sont pas remplies, nous demanderons au Conseil fédéral soit de ne pas transmettre des données à des Etats qui ne respectent pas ces conditions, soit de suspendre immédiatement l'échange automatique des déclarations – ce qui est possible selon l'accord multilatéral.

Pour terminer, j'aimerais relever qu'un autre risque lié à la mise en oeuvre de cet accord provient du risque accru de double imposition, c'est-à-dire que les entreprises multinationales ayant leur siège en Suisse se retrouvent prises en tenaille entre la volonté de plusieurs Etats – la Suisse et un Etats tiers, voire d'autres Etats tiers – qui pourraient souhaiter les taxer pour les mêmes revenus. Le rapport du Conseil fédéral indique que – dans la mesure où un ajustement fiscal du bénéfice peut, dans certains cas, être non conforme aux dispositions de la convention de double imposition applicable – il faut s'attendre à ce que le nombre de doubles impositions augmente. Pour nous, c'est un risque extrêmement important. C'est pourquoi nous demandons au Conseil fédéral d'une part de négocier des conventions contre les doubles impositions avec les pays auxquels le Conseil fédéral s'apprete à transmettre des données et n'ayant pas signé de convention contre les doubles impositions avec la Suisse, et d'autre part d'adapter ces conventions afin de diminuer l'insécurité juridique pour les entreprises. En effet, le pire qu'il puisse arriver à ces dernières, c'est de subir des procédures trop longues, avec des différends qui durent des années.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Steueroptimierungen durch multinationale Konzerne, die ihre Gewinne in Tiefsteuerländer verschieben können, werden von der OECD seit Jahren zu Recht bekämpft. Den Ländern des Südens entgehen dadurch Hunderte von Milliarden an Steuereinnahmen, und an der Folge haben auch wir kein Interesse: an der daraus resultierenden steigenden Disparität zwischen Nord und Süd.

Mit mehr Transparenz über die bezahlten Steuern und erzielten Umsätze in jedem Land will die OECD nun die Gewinnverkürzung und -verlagerung – Sie kennen das unter dem Stichwort Beps – bekämpfen. Das ist eines der Instrumente. Die SP-Fraktion begrüsst ausdrücklich, dass dies in Form einer multilateralen Vereinbarung über den Austausch länderbezogener Berichte und ihrer Umsetzung erfolgen soll. Das stellt eine wichtige Ergänzung zum automatischen Informationsaustausch über Finanzkonti dar. Die SP-Fraktion hatte bereits im Rahmen des Aktien- und Rechnungslegungsrechts ein Country-by-Country-Reporting verlangt, aber es ist für uns klar: Eine multilaterale Lösung ist viel besser als eine, die einfach auf ein Land bezogen ist.

Unverständlich ist es deshalb für uns, dass die SVP-Fraktion ausgerechnet die multilaterale Vereinbarung nicht akzeptiert und darauf nicht eintreten will. Sie leistet damit insbesondere den multinationalen Konzernen keinen Dienst und uns auch nicht. Stellen Sie sich einmal vor, man müsste das alles in Form von Doppelbesteuerungsabkommen vereinbaren und regeln. Wir hätten damit keine Rechtssicherheit für uns, wir hätten keine Rechtssicherheit für die Konzerne und eine riesige Arbeitsbelastung für Parlament und Verwaltung: Wir wären gar nicht in der Lage, alle erforderlichen Abkommen überhaupt entsprechend zu regeln. Das, was die SVP will, ist für den Konzernstandort Schweiz schädlich.

Wir haben selbstverständlich einen Swiss Finish, Herr Kommissionssprecher, denn die Schweiz wird mit einem Swiss Finish nur einen Mindeststandard verankern. Den Verzicht zum Beispiel auf das "local file" und auf die Erstellung eines "master file" erachten wir nicht als Vorteil für unser Land, sondern als Nachteil. Wenn die Schweiz keine Stammdaten erhebt, kann sie die Qualität des Country-by-Country-Reportings eigentlich nicht kontrollieren und auch die Plausibilität nicht überprüfen.

Mit dem Minimalstandard wird genau das eintreffen, was wir bereits vom Amtshilfegesetz her kennen: Wir müssen Jahr für Jahr nachbessern. Alle, die bereits in der vorhergehenden Legislatur im Parlament waren, kennen das. Wir bedauern es auch, dass der Austausch nicht automatisch erfolgt, sondern nur via bilaterale Aktivierung gemäss Artikel 28. Auch das dient nicht der Rechtssicherheit.

Ebenfalls zu diskutieren ist – und hier stehen wir ganz klar im Gegensatz zu dem, was Herr Barazzzone eben gesagt hat – die Veröffentlichung der Berichte zur Diskussion – im Vereinigten Königreich und in der EU. Es ist klar, dass wir ebenfalls ein Interesse an dieser Veröffentlichung haben. Wenn das zur Debatte steht, dann frage ich Sie, Herr Bundesrat Maurer: Kommt dann bereits die nächste Revision? Es ist auch für die Konzerne unklar, welche Daten und welche Veröffentlichungsregeln nun gelten. Wenn Sie sich zum Beispiel das Gesetzesprojekt der EU anschauen, dann stellen sich Ihnen grosse Fragen, die Sie mit dieser Botschaft nicht beantwortet haben – vielleicht machen Sie das ja heute.

Ich habe viel mehr Bedenken in Bezug auf den Server, auf den Sie die Daten laden wollen. Zu den Minderheiten Folgendes: Wir sind ganz klar der Meinung, dass man mit "master files" die Daten breit erfassen soll, wie das von der Minderheit Marra verlangt wird.

Dann noch eine Bemerkung zu den Strafbestimmungen: Ein Gesetz ist nur so gut wie sein Vollzug, und dieser bemisst sich selbstverständlich auch an den Strafbestimmungen. Ich bitte Sie deshalb, mit der Minderheit Birrer-Heimo die entsprechenden Anträge des Bundesrates wieder aufzunehmen.

Mehr als 60 Länder haben das Beps-Projekt gutgeheissen. Transparenz ist ein sehr einfaches Mittel, um die Rechenschaftspflicht der multinationalen Unternehmen im Steuerbereich zu vereinheitlichen, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu tangieren. Deshalb bitten wir Sie, für Rechtsgleichheit zu sorgen, auf die multilaterale Vereinbarung einzutreten und dafür zu sorgen, dass das Bundesgesetz entsprechend den Minderheitsanträgen verbessert wird. Das ist ein wichtiger Schritt für einen guten Konzernstandort Schweiz, der auch den internationalen Anforderungen Rechnung trägt.

Schelbert Louis (G, LU): Die Fraktion der Grünen tritt auf die Vorlage über die multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte ein, auf den Bundesbeschluss und auf das Bundesgesetz. Die Schweiz muss zur Verbesserung der Steuertransparenz von multinationalen Konzernen beitragen. Diese werden mit der Vorlage verpflichtet, den Behörden jährlich länderbezogene Berichte über Geschäfte, Umsätze, Anzahl Vollzeitstellen und bezahlte Steuern pro Land abzuliefern. Diese Informationen helfen mit, Multis in die Verantwortung zu nehmen.

Die Vorlage ist Teil der Bemühungen der OECD gegen die Profitmaschinerie von multinationalen Konzernen. Diese bezahlen Steuern oft vor allem dort oder nur dort, wo sie profitieren. Ein Ja zu Vereinbarung und Gesetz verbessert die Möglichkeiten im Kampf gegen diese Praktiken und auch gegen Steueroasen. Diese sind volkswirtschaftlich für die Weltgesellschaft unproduktiv, sie helfen niemandem. Die Vorlage dient Versuchen, Steueroasen auszutrocknen.

Die Grünen unterstützen aber auch weiter gehende Massnahmen vis-à-vis Multis wie etwa die Konzernverantwortungs-Initiative. Diese fordert, dass Firmen den Schutz von Menschenrechten und der Umwelt verbindlich in alle Geschäftsabläufe im In- und Ausland einbauen. Wer trotz gesetzlicher Sorgfaltspflicht unverantwortlich handelt, müsste sich dafür in Zukunft vor Gericht verantworten.

Steuern sind dort zu bezahlen, wo die Wertschöpfung stattfindet. Leider arbeitete die Schweiz lange in die gegenteilige Richtung. Steuerprivilegien für Statusgesellschaften wie z. B. Holdings in den Kantonen brachten viele multinationale Firmen als Steuerflüchtlinge in die Schweiz. Doch die internationale Gemeinschaft akzeptiert das nicht mehr. Die Schweiz reagierte und löste die Unternehmenssteuerreform III aus. Leider verband dann dort die Mehrheit des Parlamen-

tes Richtiges mit neuen Privilegien und riskierte viel zu grosse Steuerausfälle. Das lehnte die Schweizer Stimmbevölkerung zu Recht ab.

Aber der Druck bleibt bestehen. Das zeigt der Umstand, dass der Bundesrat an einer neuen Vorlage arbeitet, das zeigt aber auch das heutige Thema. Die länderbezogenen Berichte sind aus internationaler Warte ein absolutes Muss. Als kleines Land profitiert die Schweiz von diesen internationalen Abmachungen. Im Kern dienen sie der Rechtssicherheit. Die Anträge auf Nichteintreten und Rückweisung halten wir daher für falsch und in der Wirkung für volkswirtschaftlich schädlich. Die SVP-Fraktion kann sie im Wissen stellen, dass die Mehrheit des Rates zum Wohl des Landes vernünftig abstimmt und sie ablehnt.

Die Vorlage des Bundesrates stellt das Minimum dessen dar, was international erwartet und gefordert wird. Die Schweiz könnte den länderbezogenen Bericht mit einer Hauptdokumentation und einer landesspezifischen Dokumentation ergänzen lassen. Damit würden die Behörden im In- und Ausland über vertiefte Informationen verfügen. Doch die Mehrheit der Kommission will wie Bundesrat und Ständerat nur das absolute Minimum im Gesetz. Die grüne Fraktion unterstützt in der Detailberatung den Antrag der Minderheit Marra hierzu, der die Erstellung dieser zusätzlichen Berichte verlangt.

In der Kommission gaben die Strafbestimmungen viel zu reden, sie wurden zum Teil auch geändert. Die grüne Fraktion erachtet die Straffrahmen gemäss Antrag des Bundesrates für angemessen. Bleiben wir bei der Version des Bundesrates! Insgesamt zieht die grüne Fraktion gegenüber keinem Standard den jetzt in der Vorlage enthaltenen Minimalstandard vor. Wieweit er in der Praxis greift, ist heute allerdings schwer auszumachen. Klar, es wird präventiv gejammert. Transparenz ist zu einem Zauberwort geworden. Es ist eine langjährige Erfahrung, dass Multis trotz Regulierungen Wege fanden und finden, um Behörden ins Leere laufen zu lassen. Wir werden sehen, ob die grossen Gesellschaften wegen der Berichte ihre Steuern nicht mehr nur dort zahlen, wo sie sie zahlen wollen. Ohne die verpflichtenden Berichte taten und tun sie es auf jeden Fall.

In diesem Sinne sind wir für Eintreten und stimmen beiden Vorlagen zu.

Feller Olivier (RL, VD): Le groupe libéral-radical entrera en matière tant sur l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays que sur la loi fédérale sur l'échange international automatique des déclarations pays par pays des groupes d'entreprises multinationales. Mais il le fera sans enthousiasme particulier.

D'une part, il faut objectivement admettre que l'accord multilatéral qui nous est soumis a été rédigé dans l'intérêt de quelques grands Etats influents au sein de l'OCDE, qui ont accumulé les dettes au cours de ces dernières années et qui cherchent à présent désespérément à encaisser davantage de recettes fiscales. En d'autres termes, il est probable que la mise en application de cet accord multilatéral aura pour effet de diminuer les recettes fiscales encaissées en Suisse au profit d'Etats tiers.

D'autre part, il faut bien admettre que les quelque 200 entreprises multinationales qui sont basées dans notre pays et qui sont directement concernées par l'accord multilatéral qui nous est soumis auront plus de charges administratives ou bureaucratiques à supporter. Cette perspective pour les entreprises actives en Suisse, qui contribuent à notre prospérité, n'est guère alléchante aux yeux des libéraux-radicaux.

Cela étant, dans un souci de pragmatisme, nous avons procédé à une pesée des intérêts et opté pour la solution du moindre mal qui consiste, en l'espèce, à entrer en matière sur les textes qui sont proposés par le Conseil fédéral. Car, en réalité, notre marge de manoeuvre est faible. Si nous rejetons l'arrêté portant approbation de l'accord multilatéral, si nous refusons d'appliquer les règles qui en découlent et qui sont devenues des standards internationaux, nous prenons un sérieux risque d'affaiblir la place économique suisse et, par conséquent, notre prospérité et notre bien-être. Nous ris-

quons de placer les quelque 200 entreprises multinationales basées dans notre pays, et qui sont concernées par l'accord multilatéral, dans une situation très inconfortable. Ces entreprises seraient, suivant les circonstances, obligées de déposer les déclarations pays par pays dans d'autres juridictions. Elles pourraient le cas échéant être également exposées à des mesures de rétorsion.

Le groupe libéral-radical ne souhaite pas prendre ces risques, qui pourraient avoir des conséquences extrêmement graves pour notre économie et notre pays. C'est pourquoi, il estime qu'il est dans l'intérêt de la Suisse et de sa place économique d'adhérer aux standards internationaux qui découlent de l'accord multilatéral qui nous est soumis.

Nous ne soutenons pas pour autant le "Swiss finish"; nous n'allons pas défendre des positions qui vont au-delà de ce qui est exigé, de ce qui est imposé par la communauté internationale par l'accord multilatéral. Ainsi, aux articles 6 et suivants du projet de loi, le groupe libéral-radical rejettera la proposition de la minorité Marra, qui vise à obliger les entreprises multilatérales à établir deux fichiers – un fichier principal et un fichier local. Il est vrai que certains Etats, au sein de l'Union européenne et en dehors de celle-ci, ont opté pour l'établissement d'un double fichier, mais nous estimons que la Suisse ne doit pas suivre ces Etats, qu'elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est objectivement exigé par la communauté internationale. Il faut éviter d'imposer des contraintes supplémentaires – notamment bureaucratiques – aux entreprises, si ces contraintes ne sont pas directement liées à l'accord multilatéral de déclarations pays par pays.

Enfin, à l'article 24 du projet de loi, qui est consacré aux sanctions, le groupe libéral-radical suivra la position de la majorité de la commission. Cette position peut être déclinée en deux points: d'une part, la majorité de la commission et le groupe libéral-radical considèrent que les entreprises multinationales qui livrent des informations inexactes par négligence doivent pouvoir échapper à une sanction pénale; d'autre part, ils estiment que les entreprises multinationales qui agissent intentionnellement doivent certes être sanctionnées, mais que l'amende qui est prévue en guise de sanction doit être plafonnée à 100 000 francs. C'est une question de proportionnalité, de juste équilibre entre la faute commise et la sanction encourue qui nous conduit à défendre cette position.

Maurer Ueli, Bundesrat: Die Schweiz ist bekanntlich Mitglied der OECD. Diese beschäftigt sich seit einiger Zeit mit dem Problem der Gewinnverschiebung. Man möchte, dass Gewinne dort versteuert werden, wo sie entstanden sind, und nicht, dass sie an günstige Standorte verschoben werden können und das Stammland, in dem die Arbeit erbracht worden ist, leer ausgeht. Das ist die Grundidee hinter dem Projekt "Base Erosion and Profit Shifting". 2015 wurden die dreizehn Beps-Berichte publiziert, vier dieser Berichte enthalten Mindeststandards, welche die Mitglieder umsetzen müssen, die anderen enthalten Empfehlungen.

Wir befassen uns heute mit einem der obligatorischen Standards, nämlich mit dem Austausch länderbezogener Berichte. Es geht darum, dass grosse internationale Konzerne mit einem Umsatz von mehr als 900 Millionen Franken verpflichtet werden, ihre Tätigkeiten darzulegen. Das betrifft in der Schweiz zwischen 200 und 250 Firmen – wir machen also ein Gesetz für maximal 250 Firmen. Es ist für diese Firmen zentral. Wir haben es aufgedgliedert: einerseits in die Alba-Vereinbarung, die den Charakter eines Staatsvertrages hat, und andererseits in das entsprechende Umsetzungsgesetz, damit wir auch die Rechtsgrundlage dafür haben.

Was den Staatsvertrag betrifft, so hat sich die Schweiz im Sinne der Minderheit Aeschi Thomas eingebracht; wir haben unsere Anliegen in diesem Staatsvertrag verankert. Zusammen mit anderen Ländern haben wir insbesondere erreicht, dass die Daten nicht zwischen irgendwelchen untergeordneten Behörden, sondern zwischen den Staaten ausgetauscht werden. Damit schaffen wir eine gewisse Rechtssicherheit, weil der Austausch der Daten auf Staatsebene erfolgen muss. Das hat die Schweiz erreicht. Die Alba-Vereinbarung hat den Charakter eines Staatsvertrages.

Ich muss Herrn Aeschi widersprechen, der das Beispiel Schengen angeführt hat: In diesem Staatsvertrag heisst es ausdrücklich, dass jede Änderung vom Parlament genehmigt werden muss. Wenn wir also nur ein Detail ändern, kommen wir damit zu Ihnen. Bei Schengen ist das anders, da sind wir inzwischen bei der 194. Übernahme, was in der Regel der Bundesrat erledigt. Hier ist das nicht der Fall, hier müssen wir damit zu Ihnen kommen. Damit wurde wenigstens ein Teil des Anliegens von Herrn Aeschi aufgenommen. Es ist ein Austausch auf Staatsebene. Der Bundesrat kann von sich aus kein Komma ändern, ohne dass er wieder zu Ihnen kommt. So viel einmal zu diesem Staatsvertrag.

Dieser Staatsvertrag, die Alba-Vereinbarung, sieht vor, dass der länderbezogene Bericht drei Themen umfassen soll: Zum Ersten enthält er Informationen über die weltweite Verteilung der Umsätze und der entrichteten Steuern sowie weitere Kennzahlen der multinationalen Konzerne. Wir sprechen also hier immer nur von multinationalen Konzernen, die international tätig sind, in der Regel in mehreren Ländern. Zum Zweiten enthält er Angaben über die wichtigsten wirtschaftlichen Tätigkeiten der einzelnen Gesellschaften eines Konzerns. Zum Dritten gibt es sozusagen die freie Berichterstattung. Da kann der Konzern von sich aus noch Dinge anfügen, die ihm wichtig sind.

Der Bundesrat hat in der Gesetzgebung darauf geachtet, Sie haben das schon gehört, dass wir nur und ausschliesslich den minimalen internationalen Standard umsetzen. Wir verzichten darauf, hier weiter zu gehen, weitere Berichte anzufügen, weil wir der Meinung sind, dass wir keine Swisness brauchen. Es ist auch eine Forderung des Parlamentes, dass wir unsere Vorlagen nicht im grossen Eifer noch verbessern und mehr bieten, als eigentlich gefragt ist. Es ist nicht auszuschliessen, dass irgendwann mehr gefordert wird. Dann müssten wir das aber wieder anschauen. Sie könnten darüber beschliessen und nicht der Bundesrat.

Was passiert, wenn wir diese Alba-Vereinbarung nicht umsetzen? Firmen, die in anderen Ländern tätig sind, können durch das entsprechende Land verpflichtet werden, ihre Berichte abzuliefern. Daher stehen wir für einmal von der Unternehmenseite her unter Druck. Die Unternehmenseite möchte, dass wir das Gesetz möglichst rasch schaffen, dass Rechtssicherheit besteht und dass die Unternehmen ihre Berichte über die Schweiz liefern können und nicht irgendwo, da und dort, in den Ländern direkt. Das ist die Sicherheit, die wir damit bieten. Wir haben im Gesetz ja auch vorgesehen, dass eine gewisse Freiwilligkeit besteht. Bevor das Gesetz in Kraft tritt, können Firmen, die das wollen, bereits Berichte liefern. Wir machen hier also eigentlich etwas, was internationale Konzerne wünschen, weil sie es ohnehin machen müssen. Sie möchten die Berichte aber im Rahmen dieses Staatsvertrages über die Schweiz abliefern und nicht irgendwo. Es ist also nicht etwas, was administrative Mehrarbeit gibt. Die Firmen arbeiten vielmehr in diesem Bereich und tauschen Informationen entsprechend aus. Mit diesem Gesetz und diesem Staatsvertrag bieten wir eine möglichst grosse Sicherheit.

Der Ständerat hat dieses Gesetz auch noch verbessert, weil die Gefahr – und die nehmen wir durchaus ernst –, dass Daten missbraucht werden können, nicht auszuschliessen ist. Über die internationale Firmenwelt haben wir in den letzten Jahren viele Verträge abgeschlossen, vom automatischen Informationsaustausch über den spontanen Informationsaustausch bis zu allem Möglichen, und wir kommen jetzt in die Phase der Umsetzung. Diese Phase der Umsetzung – das wissen wir – ist heikel, weil wir wollen, dass Daten vertraulich behandelt werden und für das verwendet werden, wofür sie bestimmt sind. Diese Daten hier können im Übrigen nicht zu direkter Steuererhebung führen, sondern sie geben allenfalls einer Behörde im Ausland den Hinweis, dass etwas nachzufragen ist. Aber sie können nicht direkt angewendet werden. Der Ständerat hat eingebaut, dass auch Firmen klagen können, wenn sie das Gefühl haben, dass die von ihnen gelieferten Daten missbräuchlich verwendet werden. Auch hier hat man also eine zusätzliche Hürde eingebaut. Wir werden selbstverständlich wie bei allen anderen Verträgen auch darauf achten, dass diese Daten sorgfältig verwendet werden, für den Zweck, für den sie bestimmt sind, und dass damit

kein Missbrauch getrieben wird. Das ist auch ein grosses Anliegen der internationalen Staatengemeinschaft, weil die Datensicherheit, der Datenschutz nicht überall auf dem gleichen Standard sind wie in der Schweiz. Dessen müssen wir uns bewusst sein.

Frau Leutenegger Oberholzer hat gefragt, ob diese Berichte dann auch veröffentlicht werden. Das ist nicht vorgesehen; sie enthalten Daten, die für eine bestimmte Behörde massgebend sind, und diese soll damit arbeiten. Wenn wir das ganz öffentlich machen, öffnen wir damit auch einen Teil des Geschäftsgeheimnisses. Es ist nicht die Absicht, Firmen an den Pranger zu stellen oder Firmen zu zwingen, Daten an die Öffentlichkeit zu bringen, die sie nicht veröffentlichen wollen, sondern es geht um Informationen über ganz bestimmte Aspekte, die sie dem Staat liefern, und dieser wiederum tauscht sie mit anderen Staaten aus. Sollte die Frage der Öffentlichkeit wirklich einmal diskutiert werden, müsste man das wieder anschauen. Ich sehe aber im Moment im Gegensatz zu Frau Leutenegger Oberholzer keine Tendenz im internationalen Bereich, hier weiter zu gehen. Wir haben im Moment eher die Tendenz, dass man dieser Transparenzübung der letzten Jahre etwas entgegensetzen will oder mindestens etwas vom Gas geht. Wenn Sie die Äusserungen aus den USA hören, die diese Geschäfte immer massiv prägen, merken Sie: Es ist wahrscheinlich im Moment auch eine gewisse Zurückhaltung angesagt, um einmal zu schauen, wie sich das entwickelt. Ich glaube nicht, dass die Schweiz hier den Musterschüler spielen und alles umsetzen muss.

Zusammengefasst: Sie haben zwei Entscheide zu fällen, einerseits zur Alba-Vereinbarung, einem Staatsvertrag, der den internationalen Austausch regelt, andererseits zum Alba-Gesetz, das den Umgang in der Schweiz regelt und Rechtssicherheit schafft. Beides liegt im Interesse des Parlamentes, weil Sie zu jeder Änderung im Rahmen dieses Vertrages Stellung nehmen können. Es liegt auch im Interesse der internationalen Konzerne, die ausdrücklich eine Regelung wollen, die die Schweiz in den Mittelpunkt stellt und die Schweiz als Austauscher dieser Daten bestimmt, damit diese nicht auf unterer Ebene von Behörde zu Behörde ausgetauscht werden. Ich bitte Sie also, auf diese beiden Vorlagen einzutreten und ihnen zuzustimmen. Sie liegen im Interesse der multinationalen Konzerne in der Schweiz.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Besten Dank, Herr Bundesrat, für Ihre sorgfältige Beantwortung der Frage der Veröffentlichung der Berichte. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie vielleicht zuhänden des Zweitrates – wir könnten das ja dann auch einsehen – die Tendenzen in der EU und im Vereinigten Königreich in Bezug auf die Veröffentlichung prüfen und abklären könnten. Es könnte sich dort nämlich ganz anders präsentieren, als Sie es jetzt im Hinblick auf Äusserungen in den USA geschildert haben. Wären Sie bereit, das bis zur Differenzbereinigungsdebatte abzuklären?

Maurer Ueli, Bundesrat: Der Nationalrat ist Zweirat. Wir möchten eigentlich diese Vorlage in der Sommersession verabschieden. Aber die Frage, die Sie stellen, stellen wir uns natürlich auch. Hier muss man einfach im Moment sehen, dass in den letzten Monaten relativ grosse Unsicherheit entstanden ist durch die Wahlen in Amerika, durch den Brexit und auch durch die Wahlen in Europa. Soweit wir das sehen, lehnt sich da niemand weit aus dem Fenster und geht voran, sondern es ist allgemein eine gewisse Zurückhaltung festzustellen. Viel mehr können wir Ihnen dazu leider nicht sagen.

Le président (de Buman Dominique, premier vice-président): Nous votons sur la proposition de non-entrée en matière de la minorité Aeschi Thomas.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.078/15214)

Für den Antrag der Mehrheit ... 114 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 66 Stimmen

(1 Enthaltung)

1. Bundesbeschluss über die Genehmigung der Multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte

1. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

... Änderungen des anwendbaren Abkommens mit ...

Art. 1

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

... modifications de la convention applicable ...

Angenommen – Adopté

Art. 2–4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 16.078/15215)*

Für Annahme des Entwurfes ... 115 Stimmen

Dagegen ... 65 Stimmen

(2 Enthaltungen)

2. Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne

2. Loi fédérale sur l'échange international automatique des déclarations pays par pays des groupes d'entreprises multinationales

Le président (de Buman Dominique, premier vice-président): Avec l'entrée en matière sur le projet 1, la proposition de la minorité Aeschi Thomas de renvoyer le projet 2 à la commission est devenue caduque.

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Mehrheit

...

c. ...

1. ... des Obligationenrechts (OR) verpflichtet ist;

2. Streichen

...

f. ... oder mittelbar eine solche Beteiligung hielte; (Rest streichen)

g. ... von dieser Pflicht befreit ist; (Rest streichen)

...

Antrag der Minderheit

(Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini, Schelbert)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 2

Proposition de la majorité

...

c. ...

1. ... des obligations (CO);

2. Biffer

...

f. ... ne détient une telle participation; (Biffer le reste)

g. ... de la libération prévue à l'article 963a alinéa 1 chiffre 2 CO; (Biffer le reste)

...

Proposition de la minorité

(Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini, Schelbert)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Birrer-Heimo (Prisca (S, LU): Ich bitte Sie, bei diesem Gesetz bei Artikel 2 bei der ursprünglichen Fassung gemäss Bundesrat und Ständerat zu bleiben. Es geht hier um die Begriffe. Es geht darum, was alles mit "Konzern" gemeint ist. Mit Ziffer 2 von Buchstabe c wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass neben juristischen Personen auch Gruppen von Unternehmen erfasst werden, welche durch natürliche Personen einheitlich kontrolliert werden. Eine solche Kontrolle kann vorliegen, wenn eigenständige Geschäftseinheiten durch vertragliche oder personelle Beziehungen einheitlich geleitet werden. Es kann sich dabei um Kollektiv- oder Kommanditgesellschaften oder auch um einfache Personengesellschaften handeln.

Mit der Streichung von Artikel 2 Buchstabe c Ziffer 2 würde der Konzernbegriff enger definiert, sodass in der Schweiz weniger multinationale Unternehmen zur Einreichung eines länderbezogenen Berichtes verpflichtet würden. Wenn über dem gesamten Konzern eine natürliche Person steht, wird der Konzern gemäss einem neudiskutierten OECD-Vorschlag nicht mehr gesamthaft, sondern unterteilt nach Sparten betrachtet. Jede dieser Sparten müsste dann in der Schweiz die Umsatzschwelle von 900 Millionen Franken überschreiten, um zur Einreichung eines länderbezogenen Berichtes verpflichtet zu sein. Diese Einengung des Konzernbegriffs könnte auch falsche Anreize setzen, z. B. im Hinblick auf die Wahl der Rechtsform, um damit den Transparenzpflichten zu entgehen.

Die Argumentation, was einen allfälligen Swiss Finish betrifft – es wurde vom zuständigen Departement diese Variante in die Kommission eingebracht –, überzeugt nicht. Unsere Umsatzschwelle ist ja bereits höher als der OECD-Wert mit 750 Millionen Euro. Man kann zudem im ganzen Gesetz feststellen: Swiss Finish heisst hier immer Minimalismus. Wir sind weder Musterschüler noch sonst irgendetwas, und wir sitzen nicht in der vorderen Reihe, sondern wir machen das absolute Minimum. Wenn wir hier bei Artikel 2 beim Entwurf des Bundesrates bleiben, dann sind wir nach wie vor überhaupt nicht in irgendeiner Vorreiterrolle.

Ich bitte Sie, bei Artikel 2 bei der umfassenderen Begriffsdefinition zu bleiben und an der Bundesratsversion festzuhalten.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Den einleuchtenden Erläuterungen von Frau Birrer-Heimo ist eigentlich nicht viel beizufügen, ausser dass sich Fragen stellen. In der Kommission konnte nicht klar gesagt werden, inwiefern sich die Anzahl der erfassten Gesellschaften ändert, wenn jetzt Ziffer 2 gestrichen wird. Jetzt ist von 200 multinationalen Konzernen die Rede. Wir hätten gerne präzise gewusst, wie sich das quantitativ ändert, wenn man Ziffer 2 streicht, und was es auf internationaler Ebene für Auswirkungen rechtlicher Natur hat, wenn man diese zusätzlichen Rechtseinheiten nicht erfassen kann. Diese Frage ist meines Erachtens in der Kommission nicht schlüssig beantwortet worden.

Deswegen wären wir dankbar, wenn Sie jetzt der Minderheit Birrer-Heimo folgen würden. Dann könnte man die Frage im Hinblick auf eine nächste Debatte im Ständerat nochmals abklären. Auch das Amtliche Bulletin des Ständerates gibt hier keine klare Auskunft.

Le président (de Buman Dominique, premier vice-président): Le groupe des Verts soutient la proposition de la minorité. Le groupe UDC soutient la proposition de la majorité – du reste, il le fera lors des votes suivants.

Maurer Ueli, Bundesrat: Was wir hier diskutieren, haben wir zusätzlich in die Kommission eingebracht. Das wurde im Ständerat noch nicht diskutiert. Wir haben es eingebracht, weil in der Zwischenzeit die OECD den Begriff des Konzerns genau definiert hat. Damit machen wir diese Einschränkung. Man könnte dies wieder als Swiss Finish bezeichnen, aber es macht keinen Sinn, dass wir mehr Konzerne verpflichten, als auf dem Radar der OECD sind. Es mag also eine Einschränkung sein.

Zur Frage von Frau Leutenegger Oberholzer nach der Anzahl Konzerne: Ich muss Ihnen sagen, wir kennen diese Zahl nicht. Wir haben keine Statistik und führen keine Listen über die grossen Konzerne mit ihren genauen Umsätzen, die sie weltweit erzielen. Es ist auch so, dass sich diese Firmen selbst anmelden müssen. Sie werden nicht durch uns aufgefordert. Es besteht also die Verpflichtung, sich anzumelden, wenn man in diesen Bereich fällt.

Ich bitte Sie, bei der Mehrheit zu bleiben und dem Antrag, den wir in der Kommission eingereicht haben, zuzustimmen. Er präzisiert den Begriff der OECD. Ich kann wiederum anfügen, dass die Schweiz in der Arbeitsgruppe, die diesen Begriff definiert hat, vertreten ist. Wir haben hier also Einfluss genommen – ich meine, in positivem Sinn für unsere Wirtschaft.

Deshalb empfehle ich Ihnen ein Ja zum Antrag der Mehrheit und zu unserem Antrag.

Birrer-Heimo Prisca (S, LU): Herr Bundesrat, ich habe aus der Kommission in Erinnerung, dass gesagt wurde, dass dieser Vorschlag in der OECD diskutiert wird. Sie haben es jetzt so dargestellt, als ob das schon entschieden worden wäre. Können Sie bestätigen, dass das erst in Diskussion ist?

Maurer Ueli, Bundesrat: Es war damals in Diskussion. Ich bin aber der Meinung, dass das eigentlich inzwischen beschlossen worden sei. Ich frage noch rasch nach und sage es Ihnen. Jedenfalls ist es so vorbereitet, dass es beschlossen wird. Die Interessen sind nämlich allgemein so gelagert.

Walti Beat (RL, ZH), für die Kommission: Um die Verwirrung hier etwas zu bereichern, berichte ich Ihnen gerne noch zu den in der Kommissionsarbeit diskutierten Aspekten. Es wurde dargelegt, dass sich gemäss OECD-Standard der Konzernbegriff auf die nationale Gesetzgebung abstütze; in der Schweiz wird eben der Konzernbegriff im OR definiert. Danach können nur juristische Personen einen Konzern kontrollieren. Somit hat also mit der Mehrheitsvariante alles seine mindestens formale Richtigkeit. Ich glaube, es liegt auch im Interesse aller Beteiligten, dass wir hier formal einfach überprüfbare und klar beurteilbare Prinzipien zugrunde legen. Bei der Erarbeitung des Entwurfs ist der Bundesrat offensichtlich noch von einer anderen Ausgangslage ausgegangen. Ganz konkret könnte der Minderheitsantrag Birrer-

Heimo bedeuten, dass jemand, der als natürliche Person z. B. eine grössere Industriefirma besitzt, die die geforderte Umsatzschwelle erreicht, und daneben noch an einer kleineren Unternehmung – z. B. an einer grenzüberschreitend aktiven Bäckerei – beteiligt ist, die aber überhaupt nichts mit der anderen Beteiligung zu tun hat, dann insgesamt für alle seine wirtschaftlichen Aktivitäten länderbezogen berichtspflichtig würde. Das macht einfach keinen Sinn. Es ist eben so, dass die Sparten die entsprechenden Berichtspflichten auslösen, und ich glaube, das ist auch im Sinne der Sache absolut vertretbar.

Worauf ich noch etwas erwidern möchte, ist die Bemerkung von Frau Birrer-Heimo, dass wir hier eine höhere Umsatzschwelle beschliessen würden, als die OECD sie verlange. Das stimmt nicht, der relativ hohe Betrag von 900 Millionen Franken hat mit der lapidaren Formalie zu tun, dass der entsprechende Zeitpunkt, dessen Eurokurs bei der Umrechnung gilt, Anfang Januar 2015 ist. Das war, wie Sie vielleicht noch wissen, zwei Wochen vor dem Frankenschock. Deshalb ist es absolut korrekt und überhaupt keine Bevorzugung schweizerischer Konzerne.

Ich möchte Sie also herzlich einladen, hier der Mehrheit zu folgen. Ich darf auch noch mitteilen, dass die Antragsteller der Minderheit in der Kommission nicht gegen den Mehrheitsantrag gestimmt, sondern sich der Stimme enthalten haben.

Amaudruz Céline (V, GE), pour la commission: Brièvement, je vous dirai simplement que la majorité de la commission vous suggère de rejeter la proposition défendue par la minorité Birrer-Heimo, ce d'autant plus que la décision en commission a été prise sans opposition – par 17 voix contre 0 et 7 abstentions.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.078/15218)

Für den Antrag der Mehrheit ... 133 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 48 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Art. 3–5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Adopté

Art. 6

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Titel

Pflicht zur Erstellung eines länderbezogenen Berichts sowie einer Haupt- und einer landesspezifischen Dokumentation

Abs. 1

... sind verpflichtet, eine Hauptdokumentation ("master file"), eine landesspezifische Dokumentation ("local file") und einen länderbezogenen Bericht ...

Art. 6

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Titre

Obligation d'établir une déclaration pays par pays, un fichier principal et un fichier local

Al. 1

... sont tenus d'établir un fichier principal ("master file"), un fichier local ("local file") et une déclaration pays par pays.

Marra Ada (S, VD): Notre groupe estime que chaque pays est souverain pour ce qui concerne son imposition. Il est donc légitime que chacun se soucie du fait que l'on ne fasse pas preuve de mauvaise foi dans la déclaration de l'imposition des entreprises. Il s'agit ici d'éviter que les multinationales transfèrent leurs bénéfices dans les Etats où l'imposition est la plus favorable.

Si, aujourd'hui, nous entrons en matière sur ce principe de transparence, il est à noter que ce projet n'est pas révolutionnaire. En effet, il n'exige que la transparence sur les procédures que doivent respecter les multinationales, sans se préoccuper réellement du point principal du prix de transfert, qui, lui, peut conduire à la mauvaise foi. Or ce point ne peut se vérifier que dans le fichier principal et le fichier local, car c'est précisément dans le fichier principal que l'on se réfère aux prix de transfert. Que sont ces prix de transfert? Par exemple, une entreprise en France produit un crayon à 1 franc. Pour éviter une taxation élevée en France, elle le vend à sa filiale en Suisse à 1 franc et ne fait donc pratiquement aucun bénéfice. Elle n'est par conséquent que peu taxée en France. Par contre, la filiale en Suisse vend ce crayon 10 francs, ce qui lui rapporte 9 francs de bénéfice qui seront moins imposés en Suisse. Ainsi, l'entreprise sera gagnante sur les deux tableaux, en France et en Suisse. Or le droit fiscal stipule que les filiales doivent être traitées comme des tiers et ne pas avoir d'avantages particuliers. En bref, elles doivent s'en tenir aux prix du marché, ce qui, pour les libéraux majoritaires que vous êtes dans cet hémicycle, est un principe admis de manière générale. Ainsi, il ne devrait pas y avoir de mauvaise foi.

Pour en revenir au projet sur lequel nous nous prononçons aujourd'hui, pourquoi s'arrêter à mi-chemin et ne pas introduire l'obligation d'établir ces deux autres fichiers? Ma proposition de minorité implique la question suivante: veut-on adhérer à un standard minimal ou veut-on aller plus loin? Je propose d'adopter un standard plus élevé par l'introduction du fichier local et du fichier principal, parce qu'il y a fort à parier que, dans quelques années, le standard minimal actuellement exigé pour ce type de déclaration aura évolué et concernera le fichier principal et le fichier local. Sur le plan européen, cela s'est chaque fois déroulé de la même façon et chaque fois la Suisse a traîné les pieds pour finalement tout de même adapter son droit interne. Mais si ce n'est pas le droit international qui introduit le changement, ce sera la pratique qui influencera notre législation. Par exemple, si la France adopte le fichier local et principal, Nestlé France sera obligée de l'introduire, et il y a fort à parier que Nestlé Suisse le fera également à très court terme. Il y a donc un effet boule de neige.

Voilà les raisons pour lesquelles je propose d'introduire, dans la déclaration pays par pays, le fichier local et le fichier principal. J'ai été confortée dans cette proposition à la suite des questions que j'ai posées en commission. On y a découvert que, en tant qu'Etat percepteur d'impôts, nous n'avons pas une idée claire des pratiques des multinationales dans ce domaine. On ne connaît donc pas les prix de transfert qui sont pratiqués, ce qui est tout de même assez inquiétant, surtout s'il faut faire face à des questions d'autres Etats. Et cela ne manquera pas de se produire après l'adoption de ces conventions.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à soutenir cette proposition de minorité, pour une action anticipatrice, certes, mais efficace sur le plan des effets recherchés.

Schelbert Louis (G, LU): Die grüne Fraktion beantragt, dem Minderheitsantrag Marra zuzustimmen. Damit würden nicht nur länderbezogene Berichte eingeführt, sondern sie würden mit der Erstellung einer sogenannten Hauptdokumentation und einer landesspezifischen Dokumentation ergänzt. Damit könnten die Behörden im In- und Ausland über vertiefte Informationen verfügen. Das liegt im Interesse einer gerechteren Besteuerung und im Interesse einer gerechteren Verteilung der Steuererträge unter den Ländern.

Die Grünen sind dafür, dass die Steuern dort bezahlt werden, wo die Wertschöpfung erfolgt. Heute ist es oft nicht so: Oft werden die Steuern dort bezahlt, wo die Rechnung am

geringsten ausfällt. Um das zu ändern, gibt es das Projekt der länderbezogenen Berichte. Darin müssen die multinationalen Konzerne über ihre Geschäftstätigkeit, ihre Umsätze, die Zahl der Angestellten, Steuern usw. Auskunft geben. Zusätzliche Informationen verbessern die Transparenz über ihr Wirken, und es verbessern sich die Chancen, dass die Steuererträge gerechter verteilt werden können.

Zumindest die Möglichkeit der Einführung der zusätzlichen Berichte müsste im Gesetz Aufnahme finden. Sonst ist damit zu rechnen, dass es schon bald wieder geändert werden muss. Wird in einem Land, in dem ein multinationaler Konzern neben der Schweiz aktiv ist, ein erweitertes Berichtswesen beschlossen, werden die entsprechenden Berichte auch in der Schweiz erstellt werden müssen. Wir könnten uns mit der Möglichkeit der Einführung dieser zusätzlichen Berichte als Räte einig an Arbeit ersparen.

Birrer-Heimo Prisca (S, LU): Ich bitte Sie, die Minderheit Marra zu unterstützen. Der OECD-Bericht zur Massnahme 13 – hier geht es um die Verrechnungspreispraxis – sieht vor, dass multinationale Konzerne drei Dokumentationen vorlegen: den länderbezogenen Bericht, das haben Sie gehört, das Country-by-Country-Reporting; eine Stammdokumentation, das "master file"; und eine landesspezifische Dokumentation, das "local file". Dabei sind, wie meine Kollegin Ada Marra und jetzt auch mein Kollege Louis Schelbert ausgeführt haben, das "master file" und das "local file" von entscheidender Bedeutung, um abklären zu können, ob die Verrechnungspreisvorschriften korrekt angewendet wurden oder erhebliche Risiken in Zusammenhang mit Verrechnungspreisen, mit Gewinnverkürzungen, mit Verlagerungen bestehen. Die Stammdokumentation ergänzt nämlich den länderbezogenen Bericht mit genaueren Informationen, und sie bietet einen Überblick über die Geschäftstätigkeit des multinationalen Konzerns, über dessen Verrechnungspreispraxis im wirtschaftlichen, rechtlichen, finanziellen und steuerlichen Kontext.

Die landesspezifische Dokumentation schliesslich, das "local file", enthält Informationen zu den spezifischen konzerninternen Geschäftsvorfällen. Das können z. B. Transaktionen unter einzelnen Rechtsträgern des Konzerns sein. Das "local file" wird nur an die entsprechende lokale Steuerbehörde ausgehändigt, und es ergänzt dann die Angaben des "master file".

Doch die Schweiz will nur auf die länderbezogenen Berichte abstellen. Das ist auch deshalb unverständlich, weil wichtige Partnerstaaten, beispielsweise Frankreich, Deutschland, Dänemark, Belgien, die Niederlande, Spanien, aber auch Australien und Japan, die Einreichung aller drei Berichte verlangen. Statt für mehr Transparenz zu sorgen, wird immer nur das absolute Minimum geleistet. Ich habe es vorhin schon gesagt: Von "Musterschüler" kann ja wirklich keine Rede sein; wir sind die Minimalisten bei diesem ganzen Thema.

Ich möchte Sie hier bitten, mit der Unterstützung der Minderheit Marra ein klein wenig mehr Transparenz zu schaffen.

Le président (de Buman Dominique, premier vice-président): Le groupe libéral-radical soutient la proposition de la majorité.

Maurer Ueli, Bundesrat: Ich bitte Sie, hier dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Es gibt internationale Standards, die minimal zu erfüllen sind, und das machen wir.

Hier geht es ja darum – darüber müssen wir uns immer wieder im Klaren sein –, Steuersubstrat aus der Schweiz abziehen. Je mehr Informationen hierfür zur Verfügung stehen, desto grösser ist die Gefahr, dass das geschieht. Kein Staat macht das also; vielmehr schaut jeder Staat zuerst für sich. Sollte das, was die Mehrheit streichen will, einmal internationale Norm werden, werden wir das wieder besprechen. Es ist aber, meine ich, richtig, dass wir das umsetzen, was gefordert wird. Wir sollten nicht in vorausweisendem Gehorsam jetzt zusätzliche Dinge erfüllen, von denen wir nicht wissen, wie sie dann gebraucht und wie andere Staaten damit umgehen werden.

Stimmen Sie hier also bitte dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu!

Amaudruz Céline (V, GE), pour la commission: Je vais le dire brièvement même si, finalement, c'est probablement le point essentiel du projet 2 relatif à la loi fédérale: si vous acceptiez la proposition de la minorité Marra, il y aurait un "Swiss finish".

La commission a rejeté, par 15 voix contre 5 et 1 abstention, la proposition qui vise à obliger les entreprises multinationales à transmettre aux autorités fiscales le fichier principal ("master file") et le fichier local ("local file"), car cette exigence dépasserait les normes minimales internationales. La majorité de la commission a considéré que ce serait contraire aux intérêts économiques de la Suisse.

La majorité de la commission tient au respect des standards minimaux internationaux qui garantissent la sécurité juridique et la planification pour les groupes actifs à l'international implantés dans notre pays, et qui leur épargnent des inconvénients qu'ils subiraient en menant des activités à l'étranger.

Compte tenu de l'évolution internationale, les multinationales devront, dans tous les cas, fournir des déclarations pays par pays à toute une série d'Etats. Si on ne peut éviter totalement des charges administratives supplémentaires, il est possible de les minimiser. La Suisse doit se limiter aux standards minimums, comme le prévoient le Conseil fédéral et le Conseil des Etats.

La Commission de l'économie et des redevances de notre conseil vous propose donc de renoncer à introduire volontairement des obligations d'informations supplémentaires, par 15 voix contre 5 et 1 abstention.

Walti Beat (RL, ZH), für die Kommission: Herr Bundesrat Maurer hat erläutert, dass nur die länderbezogenen Berichte OECD-Standard sind und nicht die hier geforderten "master files" und "local files". Ich möchte noch einmal daran erinnern, worum es bei diesen länderbezogenen Berichten geht. Es ist eben nicht die Idee, dass man sozusagen eine globale Steuererklärung erarbeitet, die dann aus sich heraus die Richtigkeit dieser Verhältnisse erhellt, sondern es geht darum, zusätzliche Informationen an die Staaten zu liefern, die ihnen den zusätzlichen Abklärungsbedarf leichter machen. Dass sie nachher noch die Verhältnisse konkret abklären müssen, insbesondere was die Gestaltung der Verrechnungspreise angeht, ist sonnenklar. Das änderte sich aber auch nicht, wenn wir die multinationalen Unternehmen jetzt schon mit "master files" und einem "local files" belasten würden. Es wäre eben deshalb eine Belastung, weil heute der länderbezogene Bericht als Minimalstandard aus bereits vorhandenen Informationen mit vernünftigem Aufwand erstellt werden kann, die geforderten weiteren Formate aber deutlich mehr Aufwand und damit auch zusätzliche Bürokratie und Belastungen verursachen würden.

Gestatten Sie mir an dieser Stelle noch den allgemeinen Hinweis, dass in der letzten Zeit ja wirklich sehr viele neue Regeln zur Steuertransparenz geschaffen wurden. Man mag das mehr oder weniger gut finden. Es ist aber eine Tatsache, dass es relativ einfach ist, generell-abstrakte Regeln aufzustellen. Was in den kommenden Jahren sehr interessant sein wird, ist die Frage, wie diese Regeln dann in der Praxis auch umgesetzt werden können. Allein deshalb halte ich es mit der Mehrheit für vertretbar, dass wir jetzt einmal mit den länderbezogenen Berichten beginnen und schauen, wie sich das dann in der Praxis anlässt.

Unter diesem Gesichtspunkt begrüssen wir auch die Möglichkeiten, die der Ständerat noch für Verhältnisse eingefügt hat, die nicht befriedigen, dass sich also die betroffenen Unternehmen wenn der Vollzug nicht korrekt nach den vorgesehenen Regeln erfolgt melden und die Sistierung des Austausches verlangen. Dies alles ist mehr praxisorientiert als theoretisch gemeint.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit der Kommission zu folgen – sie kam mit 15 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung zustande – und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Le président (de Buman Dominique, premier vice-président): Le vote vaut également pour les articles 7; 8 alinéas 1 et 2; 10 alinéa 3; 11 alinéa 1; 12; le titre de la section 4 ainsi que le titre et les alinéas 1 à 4 de l'article 13.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.078/15219)

Für den Antrag der Mehrheit ... 129 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 54 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr

La séance est levée à 12 h 55

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 31. Mai 2017

Mercredi, 31 mai 2017

15.00 h

16.078

Multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte. Genehmigung und Umsetzung

Accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays. Approbation et mise en oeuvre

Fortsetzung – Suite

Ständerat/Conseil des Etats 16.03.17 (Erstrat – Premier Conseil)
Nationalrat/Conseil national 31.05.17 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
Nationalrat/Conseil national 31.05.17 (Fortsetzung – Suite)
Ständerat/Conseil des Etats 06.06.17 (Differenzen – Divergences)
Nationalrat/Conseil national 16.06.17 (Schlussabstimmung – Vote final)
Ständerat/Conseil des Etats 16.06.17 (Schlussabstimmung – Vote final)

2. Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne

2. Loi fédérale sur l'échange international automatique des déclarations pays par pays des groupes d'entreprises multinationales

Art. 7

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Titel

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Text

... den länderbezogenen Bericht, die Haupt- und landesspezifische Dokumentation bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung einzureichen.

Art. 7

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Titre

Obligation de l'entité déclarante de fournir la déclaration pays par pays, le fichier principal et le fichier local

Texte

... la déclaration pays par pays, le fichier principal et le fichier local à l'Administration fédérale des contributions.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 8

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Titel

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Abs. 1

... zur Einreichung des länderbezogenen Berichts sowie der Haupt- und landesspezifischen Dokumentation verpflichtet, wenn ...

Abs. 2

... konstitutiven Rechtsträger weder einen länderbezogenen Bericht noch eine Haupt- und landesspezifische Dokumentation, wenn die substituierende ...

Art. 8

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Titre

Obligation d'une autre entité constitutive résidant en Suisse de fournir la déclaration pays par pays, le fichier principal et le fichier local

Al. 1

... de lui fournir une déclaration pays par pays, un fichier principal et un fichier local dans les cas suivants ...

Al. 2

... L'AFC n'exige pas la déclaration pays par pays, ni le fichier principal ou le fichier local de l'entité constitutive ...

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 9

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Mehrheit

Abs. 1–3, 5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4

... spätestens 90 Tage nach Ablauf der Berichtssteuerperiode zu erfüllen.

Antrag der Minderheit

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Abs. 3

... des länderbezogenen Berichts und der Haupt- und landesspezifischen Dokumentation verpflichteten konstitutiven Rechtsträgers liefert.

Art. 10

Proposition de la majorité

Al. 1–3, 5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4

... au plus tard 90 jours après la fin de la période ...

Proposition de la minorité

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Al. 3

... tenue de fournir la déclaration pays par pays, le fichier principal et le fichier local.

Maurer Ueli, Bundesrat: Nachdem Ihre Kommission hier einstimmig ist, können wir damit leben. Es ist keine Bestimmung, die die Welt verändert. Das steht aber nicht im Antrag des Bundesrates.

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Der Bundesrat schliesst sich dem Antrag der Mehrheit an.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Art. 11*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Titel

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Abs. 1

... den länderbezogenen Bericht, die Haupt- und landesspezifische Dokumentation jährlich spätestens zwölf Monate ...

Art. 11*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Titre

Délai pour fournir la déclaration pays par pays, le fichier principal et le fichier local

Al. 1

... à l'AFC la déclaration pays par pays, le fichier principal et le fichier local au plus tard douze mois ...

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Art. 12*Antrag der Mehrheit*

... mit einem Betrag von 200 Franken belastet, höchstens jedoch mit 50 000 Franken.

Antrag der Minderheit

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

... länderbezogenen Berichts und der Haupt- und landesspezifischen Dokumentation verpflichtete Rechtsträger ...

Art. 12*Proposition de la majorité*

... par l'AFC, jusqu'à concurrence de 50 000 francs au total.

Proposition de la minorité

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

... ne fournit pas la déclaration pays par pays, le fichier principal et le fichier local dans le délai prescrit ... réception des documents par ...

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Der Bundesrat schliesst sich dem Antrag der Mehrheit an.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

4. Abschnitt Titel*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Übermittlung länderbezogener Berichte sowie der Haupt- und landesspezifischen Dokumentationen und Verjährung

Section 4 titre*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Transmission des déclarations pays par pays, des fichiers principaux et des fichiers locaux ainsi que prescription

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Art. 13*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Titel

Übermittlung und Verwendung des länderbezogenen Berichts sowie der Haupt- und landesspezifischen Dokumentationen innerhalb des multinationalen Konzerns

Abs. 1

... erhaltenen länderbezogenen Berichte, Haupt- und landesspezifischen Dokumentationen innerhalb ...

Abs. 2

... länderbezogenen Berichte und die Haupt- und landesspezifischen Dokumentationen, die sie ...

Abs. 3

... der länderbezogenen Berichte und der Haupt- und landesspezifischen Dokumentationen sowie ...

Abs. 4

Die länderbezogenen Berichte und die Haupt- und landesspezifischen Dokumentationen, welche ...

Art. 13*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Marra, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Pardini, Schelbert)

Titre

Transmission et utilisation des déclarations pays par pays, des fichiers principaux et des fichiers locaux

Al. 1

... L'AFC transmet les déclarations pays par pays, les fichiers principaux et les fichiers locaux qu'elle a reçus des entités ...

Al. 2

... Elle transmet les déclarations pays par pays, les fichiers principaux et les fichiers locaux qu'elle a reçus ...

Al. 3

... restrictions à l'utilisation des déclarations pays par pays, des fichiers principaux et des fichiers locaux transmis ainsi que l'obligation de ...

Al. 4

Les déclarations pays par pays, les fichiers principaux et les fichiers locaux que l'AFC a obtenus en vertu de l'article 8 alinéa 1 sont soumis aux mêmes restrictions d'utilisation que s'ils avaient été obtenus ...

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Art. 14–21

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 22

Antrag der Kommission

Abs. 1

... Abkommen und diesem Gesetz auf deren Vollständigkeit und Konformität mit dem internationalen Standard.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

...

c. Streichen

Abs. 4, 5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 22

Proposition de la commission

Al. 1

L'AFC contrôle sur la base des informations disponibles si l'exécution des obligations découlant de la convention applicable et de la présente loi est complète et conforme au standard international.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

...

c. Biffer

Al. 4, 5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Maurer Ueli, Bundesrat: Wir haben diese Differenzen mit dem Bundesrat noch nicht besprochen. Ich bitte Sie, darüber abzustimmen.

Walti Beat (RL, ZH), für die Kommission: Zur Vermeidung allfälliger Verwirrung eine Erklärung zur Idee, die dahintersteckt. Sie finden in dieser Bestimmung die Interventionsmöglichkeiten der Eidgenössischen Steuerverwaltung im Rahmen der Beschaffung dieser Berichte, was die Steuerverwaltung also tun können soll und was nicht.

Die Kommission war mehrheitlich der Auffassung, dass die in der bundesrätlichen Vorlage formulierten Interventionsmöglichkeiten etwas gar allgemein und weitgehend formuliert sind. Sie hat deshalb diesen Zusatz eingefügt, dass das Handeln der Steuerverwaltung darauf ausgerichtet sein soll, die Informationen zu beschaffen oder erhältlich zu machen, die eben nötig sind, um sicherzustellen, dass diese länderbezogenen Berichte vollständig und konform mit dem internationalen Standard sind, und dass darüber hinaus keine weiteren Untersuchungshandlungen gemacht werden. Weil dieses Ziel so eng und konzis formuliert werden kann, ist es auch nicht nötig, dass Vertreter und Vertreterinnen des Rechtsträgers einvernommen werden könnten; das braucht es einfach nicht.

Es gibt dazu keinen Minderheitsantrag und deshalb wohl auch keine Abstimmung.

Aeschi Thomas (V, ZG): Herr Walti, können Sie bestätigen, dass dieser Antrag der Kommission überhaupt erst von der Bundesverwaltung in die Kommission eingebracht und dann von dieser übernommen wurde?

Walti Beat (RL, ZH), für die Kommission: Ich kann das insofern bestätigen, als es aus den Reihen der Kommission in der Beratung Kritik gab am umfassenden Instrumentarium, das ursprünglich für die Steuerverwaltung vorgesehen war.

Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, wurde dann diese Formulierung tatsächlich von der Verwaltung eingebracht und unverändert so akzeptiert.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Herr Kommissionssprecher, können Sie vielleicht dem Rat noch mitteilen, welche Zwangsinstrumente bestehen würden, falls die Rechtsträger diese Auskünfte nicht erteilen, quasi die Rechtsfolgen dieser Streichung?

Walti Beat (RL, ZH), für die Kommission: Das ist eben, was sich ergibt, das ist dieses Instrumentarium. Wenn diese Informationen nicht eingereicht würden, würde die Steuerverwaltung dann, stelle ich mir vor, eine entsprechende Verfügung erlassen, die rechtsmittelfähig wäre. Das würde dann den ordentlichen Weg nehmen.

Abs. 1 – Al. 1

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Bei Absatz 1 hält der Bundesrat an seinem Antrag fest.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.078/15221)

Für den Antrag der Kommission ... 104 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates ... 42 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 23, 23a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 24

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

... wird mit Busse bis zu 100 000 Franken bestraft.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Fällt eine Busse von höchstens 25 000 Franken in Betracht und würde die Ermittlung der nach Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht straffbaren Personen Untersuchungsmassnahmen bedingen, die im Hinblick auf die angedrohte Strafe unverhältnismässig wären, so kann von einer Verfolgung dieser Personen abgesehen und an ihrer Stelle der Geschäftsbetrieb (Art. 7 VStrR) zur Bezahlung der Busse verurteilt werden.

Antrag der Minderheit

(Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini, Schelbert)

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Streichen

Art. 24

Proposition de la majorité

Al. 1

... d'une amende de 100 000 francs au plus.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Lorsque l'amende entrant en ligne de compte ne dépasse pas 25 000 francs et que l'enquête rendrait nécessaires à l'égard des personnes punissables selon l'article 6 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif des mesures d'instruction hors de proportion avec la peine encourue, il est loisible de renoncer à poursuivre ces personnes

et de condamner l'entreprise au paiement de l'amende à leur place (art. 7 DPA).

Proposition de la minorité

(Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini, Schelbert)

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Biffer

Birrer-Heimo Prisca (S, LU): Ich bitte Sie namens der SP-Fraktion, bei Artikel 24 bei der bundesrätlichen Fassung zu bleiben. Das gilt für Absatz 1 und Absatz 2; Absatz 3 war in der Bundesratsfassung ja gar nicht vorgesehen.

Es geht hier um die unwahre oder unvollständige Berichterstattung. Die Version des Bundesrates ist kurz und klar verständlich. In Absatz 1 heisst es: "Wer im Bericht vorsätzlich unwahre oder unvollständige Angaben macht, wird mit Busse bis zu 250 000 Franken bestraft." In Absatz 2 wird richtigerweise vervollständigt, dass bei Fahrlässigkeit die Busse bis zu 100 000 Franken beträgt. In Artikel 24 sind also der Vorsatz und die Fahrlässigkeit umschrieben.

Sowohl der abschwächende Einschub des Ständerates in Absatz 1 als auch die nun deutlich tiefere Busse der Mehrheit der WAK-NR schwächen die Umsetzung des internationalen Austausches länderbezogener Berichte, die für die Transparenz notwendig sind, und setzen ein falsches Zeichen. Wenn ein multinationaler Konzern mit über 900 Millionen Franken Umsatz im länderbezogenen Bericht vorsätzlich unwahre oder unvollständige Angaben macht, so ist schon die Busse von bis zu 250 000 Franken sehr tief. Für dieses Unternehmen ist das ein Klacks im 0,00-Prozent-Bereich. Eine Reduktion dieser eh schon tiefen Busse auf 100 000 Franken lehnt die SP-Fraktion klar ab. Damit würde die unwahre Berichterstattung bagatellisiert.

Auch die Streichung von Absatz 2 – hier geht es um den Tatbestand der Fahrlässigkeit – setzt ein völlig falsches Signal. Da die Vorsätzlichkeit gemäss Absatz 1 oft nicht bewiesen werden kann, braucht es eben diesen Passus, also Absatz 2. Ansonsten wird Artikel 24 in vielen Fällen toter Buchstabe sein.

Ich bitte Sie auch, die Ergänzung gemäss Absatz 3 – das wurde von der WAK-NR eingeführt – wieder zu streichen. Bei dieser Ergänzung wird die Busse von den natürlichen Personen auf den Betrieb übertragen bzw. abgeschoben. Es soll aber so sein: Wer verantwortlich ist, hat auch dafür geradezustehen und entsprechend die Rechnung zu bezahlen. Auch wenn es hier eher um die kleineren Fälle geht – das war auch eines der Argumente in der Kommission –, ist es korrekt, wenn jemand die Verantwortung für sein Handeln tragen muss. Deshalb sind wir der Meinung, es brauche diesen Absatz 3 nicht.

Ich bitte Sie, im Sinne der Vorlage, wie sie vom Bundesrat verabschiedet wurde, abzustimmen und meine Minderheiten zu unterstützen.

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Die FDP-Liberale Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

Schelbert Louis (G, LU): Bei den Strafbestimmungen hat die vorberatende Kommission nach langen Diskussionen einschneidende Änderungen beschlossen. Die grüne Fraktion beantragt, bei den Anträgen des Bundesrates zu bleiben und die entsprechenden Minderheitsanträge gutzuheissen, auch wenn der Bundesrat in der Kommission gesagt hat, er könne mit beiden Varianten leben.

Es ist zum einen dieses bundesrätliche Votum, das mich zu einem Kommentar veranlasst. Es verursacht Unbehagen, wenn es bei den Strafbestimmungen nicht so darauf ankommt. Es kommt darin eine gewisse Beliebigkeit zum Ausdruck. Das darf nicht sein! Es ist schon ein Unterschied, ob eine Busse im Maximum 100 000 oder 250 000 Franken beträgt. Es ist auch nicht egal, ob Fahrlässigkeit geahndet wird oder nicht, und es ist ein gravierender Unterschied, ob eine natürliche Person bestraft wird oder ein Unternehmen. Um

diese Fragen aber geht es bei den Änderungen der Strafbestimmungen.

Bei der inhaltlichen Begründung schliesse ich mich gerne den Ausführungen von Kollegin Birrer-Heimo an. Die grüne Fraktion beantragt Ihnen ebenfalls, beim Entwurf des Bundesrates zu bleiben und die Minderheit zu unterstützen.

Zum andern ist es eigenartig zu beobachten, dass im Bereich des Finanzwesens eine Tendenz zu niedrigeren Strafmassen gefördert wird, während im Strafgesetzbuch Verschärfungen für andere Verfehlungen verfolgt werden. Natürlich ist es schwierig, die verschiedensten Strafen zu vergleichen. Es bräuchte in meinen Augen eine allgemeine Diskussion, ansonsten wirken die Anträge auf mildere Strafen im Finanzbereich etwas willkürlich, im besten Fall vielleicht zufällig. Wir gehen davon aus, dass der Bundesrat und die Verwaltung bei den Strafrahmen das Ganze im Auge hatten. In meiner Wahrnehmung war das in der vorberatenden Kommission eher nicht der Fall. Auch aus diesem Grund halten wir es für angemessen, bei den Anträgen des Bundesrates zu bleiben und die Minderheit Birrer-Heimo zu unterstützen.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Ich möchte einfach nur ergänzen, was Frau Prisca Birrer-Heimo und Herr Schelbert erwähnt haben, und auf mein Eingangsvotum zum Eintreten verweisen. Es ist so: Ein Gesetz ist nur so gut, wie es vollzogen wird. Wenn uns der Vollzug egal wäre, bräuchten wir gar keine Gesetze zu machen. Nur ein guter Vollzug sichert auch die Gleichbehandlung der Rechtsunterworfenen. Nur ein gutes Gesetz verdient es überhaupt, beraten zu werden.

Wozu haben wir jetzt Strafbestimmungen? Sie wissen das eigentlich alle auch. Wir gehen davon aus, dass die Rechtsunterworfenen Gesetze beachten, so, wie wir das mit der Steuererklärung usw. auch zu tun haben. Die Strafbestimmungen haben eine präventive Wirkung. Wenn jemand das Gesetz nicht beachtet, sollen sie sicherstellen, dass das und das die Konsequenzen sind. Wenn wir aber eine präventive Wirkung erzielen wollen, muss es auch "wehtun". Auch das ist das Kennzeichen einer guten Strafnorm. Stellen Sie sich mal vor, Ein Konzern macht vorsätzlich falsche Angaben in Bezug auf die Steuerleistung, in Bezug auf den Umsatz, in Bezug auf die Wertschöpfung. Wie kommt jemand überhaupt auf die Idee, hier vorsätzlich falsche Angaben zu machen? Wenn wir hier die Busse herabsetzen, dann unterlaufen wir das Gesetz.

Der Bundesrat schreibt zu Recht: "Der Austausch ist nicht eine rein formelle Pflichterfüllung, sondern er bezweckt die transparente Darstellung der in den betroffenen Jurisdiktionen" – also Ländern – "versteuerten Gewinne." Wenn unwahre oder unvollständige Angaben gemacht werden, "so wird die Grundabsicht des anwendbaren Abkommens und des Gesetzes vereitelt". Das ist kein Kavaliersdelikt. Das ist eine schwerwiegende Vereitelung des Gesetzes, das wir jetzt eben beraten und nachher allenfalls auch beschliessen.

Sie wissen ja, wer diesem Gesetz untersteht. Es sind multinationale Konzerne mit einem Umsatz von mindestens 900 Millionen Franken – also nicht irgendein Kleinbetrieb. Von daher erscheint mir klar: Die Strafandrohung, wie sie der Bundesrat vorgeschlagen hatte, ist der Zielsetzung des Gesetzes und der Grösse der betroffenen Rechtssubjekte angemessen. Es erscheint mir klar, dass wir bei diesen 250 000 Franken zu bleiben haben.

Zur Fahrlässigkeit: Ja, es kann natürlich sein, dass man den Vorsatz nicht nachweisen kann. Dann ist es eben wichtig, dass man auch den Tatbestand der Fahrlässigkeit, die fahrlässige Tatbegehung bestrafen kann. Es kommt dazu, dass wir hier eine wesentlich tiefere Strafandrohung haben. Ich bitte Sie deshalb, auch die fahrlässige Begehung der Tat, das heisst die nichtkorrekte Pflichterfüllung, mit einer Strafandrohung zu versehen. Das dient auch bei allfälligen Lücken in der Strafverfolgung, weil wir eben den Vorsatz nicht nachweisen können.

Wie gesagt, es ist kein Kavaliersdelikt. Die Unternehmungen haben hier eine wichtige Informationsleistung zu erbringen. Wenn Sie das gleichsam ins Lächerliche ziehen, indem Sie es unterstützen, tiefe Strafandrohungen ins Gesetz zu neh-

men, Herr Bundesrat, dann nehmen Sie Ihren eigenen Auftrag nicht ernst.

Ich bitte den Bundesrat deshalb, bei seiner ursprünglichen Absicht gemäss Botschaft zu bleiben und damit die Minderheit zu unterstützen, die ja genau das will.

Maurer Ueli, Bundesrat: Wir haben hier die gleiche Situation wie bei Artikel 22, die offenbar etwas verwirrt hat. Die Kommission hat uns den Auftrag erteilt, eine Formulierung für ihr Anliegen zu finden, nämlich tiefere Bussen. Das haben wir gemacht. Das ist eine Dienstleistung, die wir immer wieder machen. Die wird dann in der Verwaltung nach bestem Wissen und Gewissen ausgeführt.

Das heisst aber noch lange nicht, dass wir diese Formulierung auch übernehmen müssen oder übernehmen wollen. In diesem Fall haben wir den Auftrag erfüllt, damit das gesetzestechnisch korrekt ist, wenn Sie das einfügen möchten. Wir sind aber nach wie vor der Meinung, dass der Vorschlag des Bundesrates der geeignete Rahmen in diesem Gesetz ist. Er ist auch kohärent mit Formulierungen ähnlicher Gesetze in der Höhe der allfälligen Busse.

Ich denke, dass es richtig ist, wenn wir hier bei diesem Strafrahmen bleiben, den der Bundesrat vorschlägt. Nur die Vermutung, dass es hier Grosskonzerne gibt, die ohnehin nicht dagegen verstossen, rechtfertigt einen tieferen Bussenrahmen eigentlich nicht. Es sind ja Höchststrafen, die hier angedroht werden, die nicht in jedem Fall dann ausgesprochen werden müssten. Aber ich denke, es ist korrekt, dass Sie hier kein Präjudiz mit tiefen Bussen schaffen, das dann andernorts wieder Eingang findet. In diesem Bereich sollten wir ein gewisses Niveau, wenn man dem so sagen kann, halten. Also, wir haben Ihren Auftrag erfüllt, haben versucht, das, was Sie gewünscht haben, zu formulieren, teilen es aber inhaltlich nicht.

Ich bitte Sie damit, beim Antrag des Bundesrates und bei der Kommissionsminderheit zu bleiben.

Amaudruz Céline (V, GE), pour la commission: Comme cela a été dit lors du débat d'entrée en matière, une grande partie des discussions de la commission a porté sur la sanction pénale en cas de déclaration inexacte ou incomplète. Par 18 voix contre 6, la commission a suivi le Conseil des Etats et a biffé une disposition pénale, l'article 24 alinéa 2 du projet, qui vise les erreurs commises par négligence et les manquements. La commission demande également, à l'article 24 alinéa 1, que l'amende pour une personne fournissant intentionnellement des indications erronées soit limitée à 100 000 francs. Dans les cas bagatelles, selon l'article 24 alinéa 3, il serait possible de sanctionner l'entreprise à la place de la personne responsable.

Premièrement, il s'agit de renoncer à des dispositions pénales excessives. Les sanctions en cas d'indications erronées ou de manquements doivent se fonder sur celles qui s'appliquent aujourd'hui en cas de violation des obligations de procédure. Une erreur dans l'élaboration d'une déclaration pays par pays est vite arrivée et, à l'instar du Conseil des Etats, la majorité de la commission propose de renoncer à toute amende pour les erreurs commises par négligence. Il importe, dans l'intérêt du système juridique, de soutenir également le plafonnement des sanctions lorsque les déclarations pays par pays sont fournies avec du retard.

Deuxièmement, il s'agit de plafonner les amendes infligées aux personnes physiques. La majorité de la commission recommande ainsi d'accepter les propositions visant à limiter les sanctions des personnes physiques et de sanctionner l'entreprise responsable à la place de la personne physique dans les cas bagatelles. Des considérations pratiques et économiques voudraient que seules des entreprises puissent être sanctionnées. Des sanctions visant des personnes physiques seraient lourdes, difficiles à mettre en oeuvre et ne tiendraient pas suffisamment compte des modalités de la prise de décision au sein des groupes internationaux.

Dès lors, je vous prie de suivre la majorité de la commission et de renoncer aux sections trop sévères.

Walti Beat (RL, ZH), für die Kommission: Die WAK-NR empfiehlt Ihnen mit 18 zu 6 Stimmen, der Variante des Ständerates zuzustimmen und dazu den Bussenrahmen von 250 000 Franken auf 100 000 Franken zu reduzieren sowie den neu vorgeschlagenen Absatz 3 zu beschliessen. Wie kommen wir dazu?

Es wurde gesagt, dass hier von der Kommission einschneidende Änderungen beschlossen worden seien, unter anderem unter Verweis auf die Nichtsanktionierung der Fahrlässigkeit. Hierzu möchte ich einfach in Erinnerung rufen, dass die Fahrlässigkeit bereits durch den Ständerat aus der Vorlage gestrichen wurde. Die WAK-NR hat das übernommen. Ich bin auch weit davon entfernt, hier in irgendeiner Form die sanktionierten Tatbestände verniedlichen oder kleinreden zu wollen; ich halte das überhaupt nicht für Kavaliersdelikte, ganz im Gegenteil. Es sind Vorgänge, die sehr ernst zu nehmen sind und im Sinne eines korrekten Gesetzesvollzuges selbstverständlich sanktioniert werden sollen.

Hingegen glauben wir, dass die Verhältnismässigkeit eben gerade mit dem vorgeschlagenen Strafrahmen von 100 000 Franken sehr wohl gewahrt ist. Ich möchte die Minderheitsvertreterinnen und -vertreter auch darauf hinweisen, dass sie sich selber in einen logischen Widerspruch verwickeln, wenn sie einen Zusammenhang herstellen zwischen dem Schwellenwert, der den länderbezogenen Bericht auslöst, eben die 900 Millionen Franken, und der Höhe des Bussenrahmens. Das eine charakterisiert das Unternehmen, das andere ist die maximale Strafandrohung für eine natürliche Person, die einen Straftatbestand erfüllt hat. Das eine hat mit dem anderen überhaupt nichts zu tun: Das Strafrecht wägt nicht den Umsatz des Unternehmens ab, in dessen Rahmen diese Straftat begangen wird, sondern es misst den Unrechtsgehalt der Tat der natürlichen Person. Nun weiss ich nicht, in welcher Welt Sie leben, aber in meiner Welt sind für eine natürliche Person 100 000 Franken relativ viel Geld, es ist also eine durchaus spürbare Busse. Deshalb ist es absolut vertretbar, dass man diesen Strafrahmen entsprechend reduziert.

Zu Absatz 3: Hier möchte ich nur noch anfügen, dass diese Bestimmung das Ergebnis einer ausführlich in der Kommission geführten Diskussion über die Frage ist, ob es eigentlich richtig sei, die natürlichen Personen, die mit der Erstellung des länderbezogenen Berichtes befasst sind, zu bestrafen oder aufs Korn zu nehmen, indem man sie dieser Strafandrohung aussetzt, oder ob man nicht vielmehr das Unternehmen sanktionieren müsste. Das ist eine Systemfrage. Aus verschiedenen, einigermaßen grundsätzlichen und rechtssystematischen Überlegungen sind wir von der Idee weggekommen, in diesem Kontext das Unternehmen anstelle der natürlichen Personen bestrafen zu wollen. Hingegen hat sich aber die Möglichkeit gezeigt, dass man in Anlehnung an das Verwaltungsstrafrecht für sogenannte Bagatelldelikte, bei denen die Durchführung einer Strafuntersuchung gegen natürliche Personen unverhältnismässig aufwendig wäre, durchaus diese kleinere Strafe von 25 000 Franken sozusagen pragmatisch dem betroffenen Unternehmen überbinden könnte.

Das die Hintergründe für diese Vorschläge. Ich bitte Sie noch einmal, bei allen drei Absätzen im Sinne der Kommissionsmehrheit den Antrag der Kommissionsminderheit abzulehnen.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Herr Walti, ich wollte eigentlich auf diese relativ komplexe Frage zurückkommen: Eine natürliche Person handelt als Organ – das ist es ja in dieser Situation – für eine juristische Person, und die juristische Person ist eben der Konzern als multinationale Unternehmung mit mindestens 900 Millionen Franken Umsatz. Es ist ja in der Praxis erwiesen, dass genau diese handelnden Organe das in der Regel nicht selber bezahlen, sondern dass dafür eine Versicherung besteht oder die Unternehmung das nachher bezahlt. Wie kommt ein Konzern dazu, wesentlich – Sie können hier einmal den Vorsatz definieren – falsche Angaben zu machen? Ich weiss nicht, wie Sie das mit dieser Argumentation, die Sie jetzt eben vorgebracht haben, rechtfertigen können. Erklären Sie mir das bitte nochmals.

Walti Beat (RL, ZH), für die Kommission: Ich versuche es in Ihren eigenen Worten, Frau Kollegin Leutenegger Oberholzer. Sie haben selber von der generalpräventiven und der spezialpräventiven Wirkung solcher Strafnormen gesprochen. Da halte ich es für irrelevant, ob der Betrag 100 000 oder 250 000 Franken ist, wenn Sie Ihrer eigenen Annahme folgen, dass der Betrag sowieso von der Unternehmung übernommen würde. Von dieser Prämisse würde ich persönlich aber nicht ausgehen. Ich glaube, eine solche Strafe hat auch eine weiter gehende Dimension. Eine Person, die auf diese Art bestraft wird, hat auch keinen unbescholtenen Leumund mehr, das würde ich nicht auf die leichte Schulter nehmen. Auch mit einer Strafe von 100 000 Franken gelten Sie als vorbestraft mit allen Konsequenzen, die das hat. Hier quasi die Wildwestmanier als Courant normal an die Wand zu skizzieren und zu sagen, das werde ja sowieso alles vom Unternehmen abgedeckt, das 900 Millionen Franken oder mehr Umsatz hat, finde ich ein bisschen salopp.

Wir diskutieren hier eine Strafnorm, die sich an natürliche Personen richtet. Sehr viele Menschen werden in diesen Konzernen mit der Erstellung dieser Berichte befasst sein, sehr viele Menschen werden ihren korrekten Beitrag leisten müssen. Das System, solche Berichte zu erstellen, ist einigermaßen komplex, und da ist es meiner Meinung nach etwas gewagt, mit solchen Generalverdächtigungen zu operieren. Ich halte mich gerne ans Einfache. Hier schaffen wir eine Strafnorm, die sich an natürliche Personen adressiert. Das müssen gar nicht nur gutverdienende Topmanager sein, hier können auch mittleres Management oder einfache Kaderpersonen betroffen sein, und für diese sind 100 000 Franken sehr viel Geld und eine sehr relevante Strafdrohung.

Pardini Corrado (S, BE): Herr Kollege Walti, wie auch immer: Darüber, wer salopp argumentiert, lässt sich durchaus streiten. Meine Frage: Können Sie mir bitte erläutern, wie die juristische Definition des Vorsatzes lautet?

Walti Beat (RL, ZH), für die Kommission: Nein, ich kann Ihnen hier keine Vorlesung über den Vorsatz halten, aber es muss sicher willentlich geschehen, nicht einfach aufgrund eines Irrtums. Es ist ein gesteigerter Unrechtsgehalt im Verhalten einer solchen Person, und dieser gesteigerte Unrechtsgehalt reflektiert sich in einer sechsstelligen Bussenandrohung, die ich für sehr erheblich und abschreckend halte. Deshalb empfehle ich Ihnen, dem Mehrheitsantrag zu folgen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominativ; 16.078/15222)

Für den Antrag der Mehrheit ... 130 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 50 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominativ; 16.078/15223)

Für den Antrag der Mehrheit ... 130 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 47 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominativ; 16.078/15224)

Für den Antrag der Mehrheit ... 130 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 48 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Art. 25–27

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 27a

Antrag der Kommission

Titel

Änderung des anwendbaren Abkommens

Abs. 1

... Änderungen des anwendbaren Abkommens mit ...

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 27a

Proposition de la commission

Titre

Modification de la convention applicable

Al. 1

... modifications de la convention applicable ...

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 28–30

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominativ; 16.078/15225)

Für Annahme des Entwurfes ... 180 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

15.4247

**Motion sozialdemokratische Fraktion.
Aufschub des Stabilisierungsprogramms
um ein Jahr**

**Motion groupe socialiste.
Programme de stabilisation à repousser
d'une année**

Nationalrat/Conseil national 31.05.17

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Die Motion der SP-Fraktion wurde zurückgezogen.

Zurückgezogen – Retiré