Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. März 2018

303. Multilaterales Übereinkommen zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Massnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung und Änderungsprotokoll zum Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich (Vernehmlassung)

Im Rahmen des OECD-/G20-Projekts «Base Erosion and Profit Shifting» (BEPS) erarbeitete eine Gruppe von über 100 Staaten ein multilaterales Übereinkommen zur Verhinderung von Gewinnverkürzungen und Gewinnverlagerungen (BEPS-Übereinkommen). Am 7. Juni 2017 haben rund 70 Staaten dieses Übereinkommen, das Gegenstand des vorliegenden Vernehmlassungsverfahrens ist, unterzeichnet.

Bei einem Teil der im BEPS-Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen handelt es sich um Mindeststandards, zu deren Umsetzung sich alle OECD- und G20-Staaten sowie weitere Staaten verpflichtet haben. Die Übernahme der über den Mindeststandard hinausgehenden Bestimmungen des BEPS-Übereinkommens ist den Vertragsstaaten freigestellt. Die Umsetzung der übernommenen Bestimmungen des BEPS-Übereinkommens erfolgt durch eine Anpassung der bestehenden bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA).

Gemäss dem Vernehmlassungsentwurf soll die Schweiz den Mindeststandard des BEPS-Übereinkommens übernehmen. Der Mindeststandard umfasst die folgenden Bestimmungen:

– *Präambel (Art. 6 Abs. 1 BEPS-Übereinkommen):* Die DBA werden mit einer Präambel versehen, in der als Zweck neben der Vermeidung der Doppelbesteuerung neu festgehalten wird, dass ein DBA keine Gelegenheit zu (doppelter) Nichtbesteuerung oder reduzierter Besteuerung durch Steuerhinterziehung oder Steuerumgehung bieten soll.
– *Missbrauchsklausel in der Form eines Hauptzwecktests (Principal Purpose Test; Art. 7 Abs. 1 BEPS-Übereinkommen):* Gemäss dieser Bestimmung werden die Vorteile eines DBA nicht gewährt, wenn deren Erlangen einer der hauptsächlichen Zwecke der vorgenommenen Handlung bzw. des Geschäfts war. Eine Ausnahme besteht für den Fall, dass das Gewähren der Vorteile in Einklang mit dem Ziel und Zweck der entsprechenden Bestimmungen des DBA steht.

– *Verständigungsverfahren (Art. 16 BEPS-Übereinkommen):* In einem Verständigungsverfahren suchen die beteiligten Staaten eine einvernehmliche Lösung zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung. Durch das BEPS-Übereinkommen werden die Bestimmungen über das Verständigungsverfahren an das OECD-Musterabkommen angepasst. In Art. 16 Abs. 5 des BEPS-Übereinkommens ist vorgesehen, dass Verständigungslösungen ungeachtet der Fristen des innerstaatlichen Rechts umzusetzen sind. Die Schweiz hat dazu einen Vorbehalt angebracht. Um den Mindeststandard dennoch zu erfüllen, muss die Schweiz bereit sein, in ihren DBA eine Frist zu vereinbaren, während der Gewinnaufrechnungen bei verbundenen Unternehmen oder Betriebsstätten möglich sind (Art. 17 BEPS-Übereinkommen).

Über den Mindeststandard hinaus soll die Schweiz gemäss dem Entwurf des Bundesrates die folgenden Bestimmungen übernehmen:

– *Verhinderung doppelter Nichtbesteuerung (Art. 5 BEPS-Übereinkommen):* Doppelte Nichtbesteuerungen, die sich aus einer unterschiedlichen Auffassung der Vertragsstaaten zu einem Sachverhalt oder zur Auslegung einer DBA-Bestimmung ergeben, sollen verhindert werden.
– *Präambel (Art. 6 Abs. 3 BEPS-Übereinkommen):* Als weiteres Motiv für den Abschluss des DBA werden die Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen und die Vertiefung der Zusammenarbeit in Steuersachen in die Präambel aufgenommen.
– *Schiedsverfahren (Teil 6 des BEPS-Übereinkommens):* Die Doppelbesteuerung durch zwei Staaten wird heute nach Möglichkeit im Verständigungsverfahren beseitigt. Wenn die beteiligten Staaten allerdings innerhalb einer Frist von drei Jahren zu keiner Verständigungslösung finden, soll die betroffene steuerpflichtige Person ein Schiedsverfahren beantragen können.

Das DBA zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich (DBA-GB) soll an das BEPS-Übereinkommen angepasst werden. Ein Änderungsprotokoll zum DBA-GB ist deshalb ebenfalls Gegenstand dieses Vernehmlassungsverfahrens.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustelladresse: Staatsekretariat für Internationale Finanzfragen, 3003 Bern; auch als PDF- und Word-Version an vernehmlassungen@sif.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 20. Dezember 2017, mit dem Sie uns den Entwurf des Multilateralen Übereinkommens zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Massnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS-Übereinkommen) und das Änderungsprotokoll zum Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich (DBA-GB) zur Stellungnahme unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Mit der Übernahme des Mindeststandards des BEPS-Übereinkommens sind wir einverstanden. Die Notwendigkeit der Übernahme des Mindeststandards dürfte allgemein anerkannt sein. Dass mit dem Mindeststandard alle Vertragsstaaten nach denselben Regeln beurteilt werden, wird sich für die Schweiz positiv auswirken.

Hingegen lehnen wir die über den Mindeststandard hinausgehende Aufnahme der Schiedsklausel des BEPS-Übereinkommens ab. Schiedsklauseln liegen zwar im Interesse der Wirtschaft, da sie zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen beitragen. Die Schiedsklausel gemäss Teil 6 des BEPS-Übereinkommens hat aber den Nachteil, dass sie die steuerliche Souveränität der Vertragsstaaten einschränkt. Weiter führt sie zu einer Risikoverlagerung von den steuerpflichtigen Unternehmen zu den betroffenen Staaten. Es ist zu befürchten, dass sich steuerpflichtige Unternehmen weniger energisch gegen kollidierende Doppelbesteuerungsansprüche zur Wehr setzen werden, da sie dank der Schiedsklausel damit rechnen können, dass einer der Vertragsstaaten die erhobenen Steuern zurückerstatten wird. Stossend ist weiter, dass das betroffene Unternehmen die Verständigungsregelung, durch die der Schiedsspruch umgesetzt wird, ablehnen kann und den Streitfall zusätzlich von einem staatlichen Gericht entscheiden lassen kann (vgl. Art. 19 Abs. 4 Bst. b BEPS-Übereinkommen). Wer ein Schiedsverfahren beantragt, soll auch an den Schiedsspruch gebunden sein. Weiter lehnen wir ab, dass die Kosten des Schiedsverfahrens durch die Vertragsstaaten zu tragen sind, selbst wenn der Schiedsspruch durch die betroffene Person abgelehnt wird (vgl. Art. 25 BEPS-Übereinkommen). Auch dies fördert die aggressive Steuerplanung durch die steuerpflichtigen Unternehmen, da im Fall einer Doppelbesteuerung die Vertragsstaaten das finanzielle Risiko tragen.

Zusammenfassend sind wir damit einverstanden, dass die Schweiz den Mindeststandard des BEPS-Übereinkommens übernimmt. Dagegen sollte von der Übernahme der Schiedsklausel des BEPS-Übereinkommens abgesehen werden. Stattdessen kann für jedes DBA einzeln geprüft werden, ob eine Schiedsklausel mit dem anderen Vertragsstaat vereinbart werden soll.

Mit dem Änderungsprotokoll zum DBA-GB wird der Mindeststandard gemäss BEPS-Übereinkommen, die Bestimmung zur Verhinderung der doppelten Nichtbesteuerung und die ergänzte Präambel auf bilateralem Weg in das DBA-GB eingefügt. Dies ist zu begrüssen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli