

Parlamentarischer Vorstoss. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Gemeinsame Antwort zu M 050-2014 und M 195-2014

Vorstoss-Nr.: 050-2014
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.136

Eingereicht am: 10.02.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Muntwyler (Bern, Grüne) (Sprecher/in)



Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt: Nein

RRB-Nr.: 515/2015 vom 01. Juni 2015
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Unabhängige Überprüfung der Einstufung von Offshore-Geschäften von Firmen im Kanton Bern

Die Regierung wird wie folgt beauftragt:

1. Die rechtlichen Grundlagen und vor allem die Praxis der Einstufung von Offshore-Geschäften und deren Bewertung („ruling“) von Firmen mit Sitz im Kanton Bern durch die Steuerverwaltung des Kantons Bern sollen durch eine unabhängige Stelle untersucht werden.
2. Dabei soll insbesondere ausgeleuchtet werden, was die Steuerbefreiung bewirkt und was nicht. Damit soll auch Rechtssicherheit für die Berner Firmen geschaffen werden.
3. Es soll ausgesagt werden, ob die heutigen Regelungen von denen in den letzten 10 Jahren abweichen.
4. Basierend auf der Untersuchung sollen Empfehlungen für die Zukunft gemacht werden, damit Rechtssicherheit und Vertrauen in das Steuersystem geschaffen werden können.

Begründung:

Der Kanton Bern gehört weltweit zu den attraktivsten Steuerstandorten für Unternehmen (http://www.bakbasel.ch/downloads/services/news_media/media/medienmitteilungen/2011/20111228_bakbasel_medienmitteilung_taxation.pdf). Trotzdem werden in- und ausländische Firmen mit Steuererlassen im Rahmen der kantonalen Wirtschaftsförderung und mit der von der kantonalen Steuerverwaltung tolerierten Verschiebung von Vermögenswerten in ausländische Offshore-Finanzplätze zusätzlich entlastet. Diese Entlastung führt dazu, dass die staatlichen Ausgaben für Bildung, Infrastruktur, Soziale Sicherheit und Justiz immer mehr von den einfachen Bürgerinnen und Bürgern getragen werden müssen. Damit wird der Verfassungsgrundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit untergraben.

Die mutmassliche Umgehung von Unternehmenssteuern der Ammann-Gruppe durch eine Briefkastenfirma auf Jersey (Rundschau etc.) wirft Fragen auf. Einerseits wird der Steuerzahler verunsichert, weil hier der Eindruck entsteht, dass nicht mit gleichen Ellen gemessen wird. Andererseits stellt sich die Frage nach der Rechtmässigkeit solcher Steuerumgehungsgeschäfte. Gemäss Aussage in der Zeitung Bund von Adrian Haas (Grossrat und HIV-Direktor) «machen das alle so».

Die kantonale Steuerverwaltung hat eine interne Untersuchung der Offshore-Konstrukte der Ammann-Gruppe angekündigt. Die Steuerverwaltung untersucht also ihre eigene Steuer-Praxis. Dies verstösst gegen die Grundsätze der Gewaltenteilung. Nur eine unabhängige externe Untersuchung kann aufzeigen, ob die Ammann-Gruppe und die Steuerverwaltung des Kantons Bern rechtmässig gehandelt haben. Dabei darf nicht nur das Verhalten einer einzelnen Firma im Zentrum stehen, sondern die Praxis der kantonalen Steuerverwaltung bei der Beurteilung von Finantöchtern von Schweizer Firmen in Steueroasen generell. Die Untersuchung soll insbesondere die rechtlichen Grundlagen der Offshore-Konstrukte offenlegen und aufzeigen, ob die vom Bundesgericht 2003 bestätigten Auflagen für Steuersitze von Finanzfirmen im Ausland lückenlos eingehalten wurden. Weiter soll untersucht werden, ob die Kontroll- und Sanktionspraxis der kantonalen Steuerverwaltung rechtmässig und ausreichend ist. Zudem soll ausgeführt werden, wie solche Steuerkonstrukte in Zukunft gehandhabt werden, damit juristische und natürliche Personen gleichermassen fair zu den Steuererträgen des Kantons beitragen.

Vorstoss-Nr.: 195-2014
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.972

Eingereicht am: 26.09.2014

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: SP-JUSO-PSA (Näf, Muri) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: NeinNein 20.11.2014

RRB-Nr.: 515/2015 vom 29. April 2015
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffern 1 und 2: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
Ziffer 3: Ablehnung

Steuerveranlagungspraxis der Berner Steuerverwaltung – Unabhängige Untersuchung!

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine von den eidgenössischen und kantonalen Steuerbehörden unabhängige Untersuchung mit nachfolgenden Vorgaben einzuleiten und dem Grossen Rat einen Bericht vorzulegen:

1. Überprüfung der Rechtmässigkeit der Steuer-Rulings mit der Ammann-Holding vor 2009, insbesondere was Art. 76 des bernischen Steuergesetzes anbelangt
2. Überprüfung der Zusammenarbeit zwischen ESTV und BEST bei der Steuerveranlagung der Amann-Holding vor 2009
3. Überprüfung der Rechtmässigkeit von Steuer-Rulings der letzten 5 Jahre von Unternehmen mit einem ausländischen Steuerdomizil

Begründung:

Die Steueroptimierung der Ammann-Holding mit Hilfe eines ausländischen Steuerdomizils wirft Fragen zu deren Rechtmässigkeit auf. Nur mit einer unabhängigen Untersuchung kann der Verdacht des Steuerbetrugs beziehungsweise einer gesetzeswidrigen Veranlagungspraxis durch die Berner Steuerbehörden ausgeräumt werden. Dies liegt auch im Interesse der Ammann-Holding, ihres ehemaligen Firmenchefs, Bundesrat Schneider-Ammann, und der verantwortlichen Steuerbeamten des Kantons, falls sie sich keine Unterlassungen zu Schulden kommen liessen.

Die Untersuchung von Steuer-Rulings mit weiteren Unternehmen mit ausländischen Finanzkonstrukten ist auf die letzten fünf Jahre zu beschränken, da bei länger zurückliegenden Vereinbarungen keine nachträglichen Steuerforderungen mehr gestellt werden können.

Das entschiedene Vorgehen gegen gesetzeswidrige Steueroptimierung ist im Interesse der normalen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler mit einem Lohnausweis sowie kleiner Firmen, die keine Möglichkeiten haben, mit ausländischen Finanzkonstrukten ihrer Steuerpflicht auszuweichen. Das Gewährenlassen von gesetzeswidrigen Steuerpraktiken im Sinne eines Standortfaktors im Steuerwettbewerb, ist entschieden abzulehnen.

Begründung der Dringlichkeit: Der Verdacht der Unrechtmässigkeit von Steuer-Rulings belastet die Beteiligten und ist entsprechend möglichst rasch auszuräumen, falls keine Gesetzeswidrigkeiten nachgewiesen werden. Andererseits ist es im Interesse der ehrlichen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, wenn bei unrechtmässigen Rulings vor Ablauf der Verjährungsfrist zusätzliche Steuerforderungen gestellt werden können.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Bei den vorliegenden Motionen handelt es sich um Motionen im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotionen). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Situierung der zwei Vorstösse:

In den Medien und im politischen Umfeld werden seit dem Jahr 2014 Vorwürfe diskutiert, wonach die Steuerverwaltung des Kantons Bern ab dem Jahr 2004 die Ammann Group Holding AG (AGH) nicht korrekt veranlagt habe. Zwei Offshore-Gesellschaften der AGH seien ab dem Jahr 2004 nicht der AGH mit Sitz im Kanton Bern zugerechnet worden, obwohl diese beiden Gesellschaften keinen tatsächlichen Sitz in Luxemburg bzw. Jersey gehabt hätten.

Im September 2014 ersuchte die Finanzdirektorin des Kantons Bern die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) als Aufsichtsbehörde des Bundes über kantonale Steuerverwaltungen um die Durchführung einer Untersuchung inkl. steuerrechtlicher Beurteilung des Steuere dossiers AGH. Die ESTV führte diese Untersuchung durch. Deren Ergebnis liegt vor und wurde am 23. April 2015 veröffentlicht (vgl. [Medienmitteilung der Finanzdirektion vom 23. April 2015 inkl. Untersuchungsbericht¹](http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2015/04/20150423_0759_untersuchung_durchestvimsteuere dossierammann-gruppeabgeschlossen)).

Die ESTV kommt in ihrem Untersuchungsbericht zum Ergebnis, dass die bernische Steuerverwaltung den Sachverhalt, der Basis für die seinerzeitigen Veranlagungsentscheide gegenüber der AGH war, lückenhaft erhoben hatte. Die ESTV stellt fest, dass bei genauerer und konsequenterer Abklärung in den damaligen Veranlagungsverfahren eine andere rechtliche Beurteilung der Sitzfrage der beiden Offshore-Gesellschaften der AGH durch die Steuerverwaltung denkbar und möglich gewesen wäre und aufgrund verschiedener Indizien anders hätte ausfallen

1

http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2015/04/20150423_0759_untersuchung_durchestvimsteuere dossierammann-gruppeabgeschlossen

können. Die ESTV hält zusammenfassend fest, dass die vorliegenden Fakten und Belege eher zu einer anderen Beurteilung hätten führen müssen. Auf der Basis der vorliegenden Akten hätte die ESTV das Ruling 2007 nicht genehmigt. Der bernische Steuerverwalter schliesst sich dieser Beurteilung durch die ESTV an.

Nach der gemeinsamen Beurteilung des Direktors der ESTV und des bernischen Steuerverwalters sind die seinerzeit erlassenen, rechtskräftigen Veranlagungsverfügungen rechtsbeständig. Die ESTV hat keine neuen Tatsachen erkennen können, die Grundlage für eine nachträgliche Korrektur der Veranlagungen sein könnten. Die Voraussetzungen für eine nachträgliche Öffnung der Verfahren sind deshalb aufgrund der Aktenlage nicht gegeben, weshalb ein Nachsteuer- oder Steuerhinterziehungsverfahren nicht möglich ist. Damit ist diese Angelegenheit nach Auffassung der ESTV und der bernischen Steuerverwaltung steuerrechtlich aufgearbeitet, eine verfahrensrechtliche Neubeurteilung ist nicht mehr möglich.

Hinweise für absichtliche oder gar strafrechtlich relevante Verfehlungen bei der bernischen Steuerverwaltung oder bei der AGH bestehen nicht. Es bestehen auch keine Hinweise, dass sich die AGH im Veranlagungsverfahren nicht korrekt verhalten hätte. Die Veranlagungsentscheide betreffend der AGH sind rechtsbeständig. Die nötigen Verbesserungen in den Abläufen der bernischen Steuerverwaltung sind bereits umgesetzt worden, wie beispielsweise eine verstärkte Kontrolle von Rulings durch die zuständige Abteilungsleitung oder die personelle und fachliche Verstärkung von steuerverwaltungsinternen Fachgremien, in denen mit dem Ziel einer einheitlichen, koordinierten und rechtskonformen Praxis sich hier stellende Veranlagungsfragen bearbeitet werden.

Weiter gilt es zu beachten, dass es sich bei der Veranlagung der AGH um einen Routinevorgang handelte. So bearbeitet die kantonale Steuerverwaltung pro Jahr über 600'000 Veranlagungen, darunter Tausende von Rulings. Der Vorsteher der bernischen Steuerverwaltung war in die Bearbeitung des Dossiers der AGH nie persönlich involviert und musste dies auch nicht sein. In seinem für die Finanzkommission des Grossen Rates am 9. März 2015 erstellten und öffentlich publizierten Gutachten (vgl. [Medienmitteilung der Finanzkommission vom 9. April 2015 inkl. Gutachten²](http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.mm.html/portal/de/meldungen/mm/2015/04/20/150408_1429_gutachten_zu_aufsichtskompetenzenimsteuerwesenliegenvor)) hält Prof. Urs Behnisch im Zusammenhang mit der Entwicklung der schweizweiten steuerlichen Behandlung von Offshore-Gesellschaften in den letzten Jahren u.a. fest, dass die Praxis der kantonalen Steuerbehörden im letzten Jahrzehnt nicht einheitlich und eher grosszügig gewesen sei. Bei der Frage nach der Steuerpflicht von Finanzgesellschaften habe ein erheblicher Beurteilungsspielraum bestanden. Eine Verschärfung der schweizerischen Praxis, welche von der ESTV angestrebt wurde, sei erst aufgrund entsprechender Bundesgerichtsentscheide in den Jahren 2012 und 2013 erfolgt.

Diese Entwicklung ist auch bei der heutigen Beurteilung der Veranlagung des Steuere dossiers der AGH, die in keiner Art und Weise ein Einzelfall war, zu berücksichtigen. Ebenso, dass die bernische Steuerverwaltung wie viele andere Kantone bei der Anwendung des Steuerrechts im Rahmen ihres Ermessensspielraums eine Praxis verfolgte, die im Interesse der Wirtschaft lag. Prof. Behnisch hält in seinem Gutachten denn auch fest, dass selbst wenn in Einzelfällen eine gewisse Kritik an einigen wenigen von vielen Tausend Rulings angebracht erscheinen möge, man sich bewusst sein müsse, welch grosse Bedeutung diese Praxis gerade für die internationale Standortattraktivität gehabt habe.

2

http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.mm.html/portal/de/meldungen/mm/2015/04/20/150408_1429_gutachten_zu_aufsichtskompetenzenimsteuerwesenliegenvor

Der Regierungsrat hat anlässlich seiner Sitzung vom 29. April 2015 auch noch die [Interpellation 045-2014](#), Muntwyler (Bern, Grüne) vom 1. Februar 2014 „Wieviel Steuersubstrat verlor der Kanton Bern?“ beantwortet, wobei die betreffende Antwort nur noch auf die spezifischen Zusatzfragen des Interpellanten eingehen und für die allgemeinen Ausführungen auf die vorliegende Antwort verwiesen wird.

Aktueller Stand und vorläufige Beurteilung des Regierungsrates:

Die ESTV hat das Ergebnis ihrer Untersuchung vorgelegt. Dieses ist öffentlich kommuniziert worden. Wie oben dargestellt wurde, ist damit das Steuerrossier AGH von der dafür zuständigen Aufsichtsbehörde des Bundes umfassend geprüft und beurteilt worden. Die Öffentlichkeit, das politische Umfeld und die Medien kennen das Ergebnis dieser Untersuchung im Detail. In dieser wird auch festgestellt, dass die hier zur Diskussion stehenden Veranlagungen der AGH durch die bernische Steuerverwaltung vor Jahren in Rechtskraft erwachsen sind und es keine rechtlichen Möglichkeiten gibt, auf diese zurückzukommen. Damit ist diese Angelegenheit steuerrechtlich aufgearbeitet und erledigt.

Die politische Diskussion dieses Ergebnisses wird auf Stufe Kanton Bern anhand der erwähnten drei Vorstösse in der Junisession 2015 des Grossen Rates erfolgen. Der Regierungsrat will sich zur Zeit deshalb nur vorläufig äussern. Zuhanden der anstehenden politischen Diskussion gestattet sich der Regierungsrat aber die nachfolgenden Hinweise.

Der Regierungsrat weist an dieser Stelle in genereller Hinsicht darauf hin, dass die Steuerverwaltung ihre Veranlagungsaufgabe in einem teilweise anspruchsvollen Massengeschäft seit Jahren insgesamt rechtlich korrekt, speditiv und qualitativ gut erfüllt. Im Bereich der elektronischen Veranlagung ist die bernische Steuerverwaltung schweizweit führend. Politik, Bevölkerung, Treuhänder und weitere Kreise bestätigen die insgesamt gute Aufgabenerfüllung der Steuerverwaltung. Von grundlegenden oder flächendeckenden Qualitätsmängeln in ihrer Veranlagungstätigkeit kann keine Rede sein. Bei einem Massengeschäft mit über 600'000 Veranlagungen und Tausenden von Rulings pro Jahr können auch Fehler passieren, wie im vorliegenden Fall, in dem von den zuständigen Sachbearbeitenden zu wenig konsequent recherchiert wurde.

Dem Gutachten von Prof. Urs Behnisch lässt sich auf S. 19 die folgende zentrale Schlussfolgerung entnehmen:

„Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass kein Handlungsbedarf für die Finanzkommission des Grossen Rates besteht. Das bestehende föderalistische System mit Veranlagungskompetenz der Kantone und Aufsicht durch die ESTV hat sich bewährt. Mängel oder Missbräuche sind nicht erkennbar. Einzelne Fehler im Veranlagungsprozess oder auch, insbesondere bei sich neu stellenden Fragen, bei Zusagen [bei Rulings; Einfg.] können nicht ausgeschlossen werden, sowohl zu Gunsten wie zu Lasten von Steuerpflichtigen. Dasselbe gilt in Gerichtsurteilen. Entscheidend erscheint, dass kein Mangel im System erkennbar ist, der beseitigt werden müsste.“

Dieser Einschätzung des unabhängigen Gutachters schliesst sich der Regierungsrat an. Bestärkt wird er in seiner Beurteilung durch den Umstand, dass in der bernischen Steuerverwaltung auf allen Ebenen und in allen Bereichen eine Vielzahl von Führungs-, Kontroll- und Qualitätssicherungsinstrumenten besteht, die eine bestmögliche Aufgabenerfüllung der Steuerverwaltung im Veranlagungsverfahren sicherstellen und die laufend weiterentwickelt werden und sich trotz eingeschränkten personellen Ressourcen auch im Quervergleich auf einem hohen Stand befinden. Die Finanzdirektion wird dieses Instrumentarium der Finanzkommission des Grossen Rates wie

von ihr gewünscht bis Ende Mai 2015 im Detail schildern und ihr die diesbezügliche umfassende Dokumentation vorlegen. Sollte die Finanzkommission bezüglich der Führung und der Aufsicht über die Steuerverwaltung Handlungsbedarf erkennen, kann dieser in diesem geplanten Austausch thematisiert werden.

Aus der Sicht des Regierungsrates besteht deshalb kein Anlass, beispielsweise auf Jahre zurück Veranlagungsentscheide – die ohnehin in Rechtskraft erwachsen sind – mit kaum bewältigbarem Aufwand nachträglich nochmals zu überprüfen.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Überlegungen äussert sich der Regierungsrat nun noch – soweit nötig und angezeigt – zu den zwei Motionen wie folgt:

Motion 050-2014 „Unabhängige Überprüfung der Einstufung von Offshore-Geschäften von Firmen im Kanton Bern“

Die vom Motionär verlangte Untersuchung ist durch die ESTV im Fall der Veranlagungen der AGH durchgeführt worden. Deren Ergebnis ist bekannt. Wie Prof. Behnisch in seinem oben erwähnten Gutachten ausführt, bestehen im Veranlagungsverfahren keine Systemmängel oder Missbräuche sind nicht erkennbar. Fehler im Einzelfall könne es immer geben. Weitere vergangenheitsbezogene zahlenmässige Aufarbeitungsaktionen, die bedeutende personelle Ressourcen binden, machen deshalb aus der Sicht des Regierungsrates keinen Sinn (Ziffern 2 und 3). Die Finanzdirektion wird der Finanzkommission des Grossen Rates wie gewünscht im Detail zeigen, wie das System der Führung der und der Aufsicht über die Steuerverwaltung im Führungs- und Arbeitsalltag ausgestaltet ist. Sollte diese Information aus der Sicht der Finanzkommission nicht oder nur teilweise befriedigen, kann sie den allfälligen Handlungsbedarf identifizieren und Empfehlungen für die Zukunft einbringen (Ziffer 4). Weitere, parallel zu diesen Arbeiten laufende Aktivitäten erachtet der Regierungsrat nicht für sinnvoll, da sie unnötige Doppelspurigkeiten bedeuten würden. Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Motion.

Motion 195-2014 „Steuerveranlagungspraxis der Berner Steuerverwaltung – Unabhängige Untersuchung!“

Die von der Motionärin verlangte unabhängige Untersuchung wurde von der ESTV durchgeführt (Ziffern 1 und 2). Wie vorne mehrfach begründet, macht eine zusätzliche, rückwärts gerichtete und enorm aufwändige Prüfung von zahlreichen weiteren Steuerdossiers keinen Sinn: Systemmängel oder Missbräuche liegen nicht vor, wie Prof. Behnisch in seinem Gutachten dargelegt hat. Dass es trotz des eng gewobenen Netzes an Führungs-, Kontroll- und Qualitätssicherungssystemen in der Steuerverwaltung wie überall Fehler geben kann, rechtfertigt eine derart breit angelegte zusätzliche Überprüfungsaktion, wie sie die Motionärin in Ziffer 3 fordert, nicht.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat die Annahme und gleichzeitige Abschreibung der Ziffern 1 und 2 sowie die Ablehnung der Ziffer 3 der Motion.

An den Grossen Rat