



An den Grossen Rat

22.5449.02

FD/P225449

Basel, 2. November 2022

Regierungsratsbeschluss vom 1. November 2022

Interpellation Nr. 107 Beda Baumgartner betreffend «Auswirkung der Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung – Die Haltung und Verantwortung des Kantons Basel-Stadt»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 19. Oktober 2022)

„Aktuell beraten die Eidgenössischen Räte den Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft). Die diskutierten Umsetzungsvarianten für die Verteilung der zusätzlichen Steuereinnahmen zwischen Bund und Kantonen haben Auswirkungen auf die Finanzen des Bundes und der Kantone. In Ergänzung zur bundesrätlichen Botschaft hat das Beratungsbüro BSS im Auftrag der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz verschiedene Modellschätzungen erstellt (Büro BSS 2022: OECD-Mindeststeuer. Unternehmensbesteuerung in der Schweiz unter dem Regime der OECD-Mindeststeuer: Schätzungen der Mehreinnahmen, Verteilung zwischen den Kantonen. Online abrufbar: https://www.sp-ps.ch/wp-content/uploads/2022/08/oecd-mindeststeuer_bericht_bss_12082022.pdf). Darin werden die zusätzlichen Einnahmen der Kantone geschätzt und deren Verteilung zwischen den Kantonen und Bund in verschiedenen Modell-Varianten beschrieben und berechnet. Es ist klar, dass der Kanton Basel-Stadt aufgrund der Anwesenheit vieler international tätiger Firmen von der Reform besonders betroffen ist. Gleichzeitig ist aber auch klar, dass die Einnahmen so verteilt werden sollten, dass nicht einzelne Kantone unverhältnismässig viel von den zusätzlichen Einnahmen profitieren. Dabei spielt natürlich auch eine mögliche Umverteilung der Einnahmen durch den Nationalen Finanzausgleich (NFA) eine Rolle.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat deshalb um die Beantwortung folgender Fragen:

Wie beurteilt der Regierungsrat die Auswirkungen folgender Umsetzungsvarianten?

1. Wie würde sich das in der Botschaft des Bundesrates vorgeschlagene Modell (25% Bundesanteil, 75% Kantonsanteil), hinter dem auch der Regierungsrat Basel-Stadt steht, auf den Ressourcenausgleich im NFA auswirken und wann?
 - i. Auf wann ist die Überprüfung des NFA vorgesehen?
 - ii. Ab wann würde Basel-Stadt aufgrund der Mehreinnahmen mehr in den NFA einzahlen?
 - iii. Wie würde sich der finanzielle Beitrag von Basel-Stadt verändern?
 - iv. Mit welchen Schätzungen und Modellen rechnet der Regierungsrat?
2. Wenn 75% der zusätzlichen Einnahmen bei den Kantonen, 25% beim Bund verbleiben (gemäss Botschaft des Bundesrates), mit einer Deckelung des bei den Kantonen verbleibenden Betrags bei 200, resp. 300 Franken pro Einwohner:in und Gleichverteilung des Restbetrages pro Kopf auf alle Einwohner*innen der Schweiz (Modell gemäss Schätzungen der BSS-Studie)?
3. Wenn 50% der zusätzlichen Einnahmen bei den Kantonen, 50% beim Bund verbleiben und was ist die Wirkung auf den Ressourcenausgleich im NFA?

4. Wenn 50% der zusätzlichen Einnahmen bei den Kantonen, 50% beim Bund verbleiben, mit einer Deckelung des bei den Kantonen verbleibenden Betrags bei 200, resp. 300 Franken pro Einwohner:in und Gleichverteilung des Restbetrages pro Kopf auf alle Einwohner:innen der Schweiz (Modell gemäss Schätzungen der BSS-Studie)?
5. Was wären die Auswirkungen auf die in Basel erwarteten Mehreinnahmen, wenn man die vorgesehene Ergänzungssteuer als Bundessteuer behandeln würde (die Verteilung also 21.2% Kanton und 78.8% Bund wäre)?
6. Wie schätzt der Regierungsrat die Wirkung der verschiedenen Varianten auf den Standortwettbewerb zwischen den Kantonen ein?
7. Wie will der Regierungsrat verhindern, dass die zusätzlichen Steuereinnahmen in Kantonen mit tiefen Gewinnsteuern nicht zu einem noch härteren Steuerwettbewerb eingesetzt werden?

Beda Baumgartner“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Einleitung

Die OECD-Steuerreform besteht aus zwei Elementen:

Erstens will die OECD Besteuerungsrechte von Unternehmen weg von den Standortstaaten, hin zu den Marktstaaten verschieben. Steuersubstrat ginge damit weg aus Basel-Stadt, hin in grosse Staaten wie zum Beispiel die USA. Die Folge dieser so genannten Säule 1 sind erhebliche Mindereinnahmen für den Kanton Basel-Stadt.

Zweitens will sie eine Mindeststeuer für grosse, internationale Unternehmen einführen. Sie soll 15 Prozent betragen. Diese 15 Prozent sind nicht mit dem Schweizer Steuerrecht vergleichbar. Auf den ersten Blick ergeben sich aus dieser so genannten Säule 2 Mehreinnahmen für den Kanton Basel-Stadt. Es ist aber unbekannt, wie hoch sie genau sind. Die OECD-Regeln sind immer noch etwas unscharf. Es ist auch nicht bekannt, wie die Unternehmen darauf reagieren. Sie können sich an die neuen Steuerregeln anpassen.

Die Studie im Auftrag der SP, die Beda Baumgartner erwähnt, ist dem Regierungsrat bekannt. Sie hat drei schwerwiegende Schwächen: Erstens basiert sie auf sehr alten Daten. Zweitens blendet sie die Säule 1 der Reform aus. Diese Säule 1 ist zwar noch nicht verabschiedet, aber sie ist finanziell mit grossen Risiken für Basel-Stadt verbunden. Das dritte Manko der Studie ist, dass sie die möglichen Reaktionen der Unternehmen vergisst. Auch diese sind ein Risiko für Basel-Stadt.

Der Regierungsrat hat sich in seiner Vernehmlassungsantwort dafür eingesetzt, dass die betroffenen Kantone 100 Prozent der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer erhalten. Der Regierungsrat will verhindern, dass der Kanton in ein Szenario hineingerät, bei dem er per Saldo Mindereinnahmen hat. Er braucht Mittel um die Risiken aus der Säule 1 der OECD-Reform zu tragen. Ist der Kantonsanteil zu tief, wird das Risiko von Mindereinnahmen real.

Der Regierungsrat sieht auch gute Gründe für einen 100 Prozent-Anteil der Kantone, weil die Standortkantone hauptsächlich für die Kosten und Massnahmen zuständig sind, die zu unserem attraktiven Standort beitragen. Die Universität oder die Fachhochschule werden von den Standortkantonen wie Basel-Stadt oder Basel-Landschaft mit hunderten von Millionen Franken pro Jahr finanziert. Ebenso die Infrastruktur, welche die zehntausenden Arbeitsplätze der Unternehmen hier benötigen. Weiter auch andere Standortfaktoren, wie die gute Kinderbetreuung oder die Kultur. All diese Faktoren tragen zum Erfolg des Standorts und zu den zehntausenden Arbeitsplätzen bei. Sie werden zu einem grossen Teil von Basel-Stadt und auch Baselland finanziert, während die umliegenden Kantone davon profitieren, ohne gleichermassen zu den Kosten beizutragen.

Wenn die Unternehmenssteuern steigen, dann muss der Kanton im Wettbewerb mit anderen Standorten den Unternehmen etwas bieten. Auch die Kosten dafür fallen in erster Linie bei den Kantonen und Zentrumsstandorten an. Es gibt keine Zusage einer Massnahme vom Bund, die Basel-Stadt dabei unterstützen würde. Daher wäre ein Anteil von 100 Prozent Einnahmenanteil der betroffenen Kantone gerechtfertigt.

Die Kantone haben untereinander verhandelt und der Kompromiss war 75 Prozent für die betroffenen Kantone, 25 Prozent für den Bund. Wenn nun diese Lösung verändert wird, dann stellt man sich gegen den Kompromiss der Kantone. Zudem steigt mit einem Anteil von 50 Prozent des Bundes das Risiko, dass Basel-Stadt am Ende ein Verlust droht.

Dies wäre kein gutes Szenario für die Schweiz oder für die anderen Kantone. Die betroffenen Basler Unternehmen bezahlen heute über 500 Millionen Franken Bundessteuern. Und ihre Angestellten noch mehr. Der Kanton Basel-Stadt bezahlt als ressourcenstarker Kanton im Jahr 2023 182 Millionen Franken in den NFA-Ressourcenausgleich zu Gunsten der anderen Kantone ein. Wenn es Basel-Stadt schlechter geht, dann werden auch diese Beiträge sinken.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Würde sich das in der Botschaft des Bundesrates vorgeschlagene Modell (25% Bundesanteil, 75% Kantonsanteil), hinter dem auch der Regierungsrat Basel-Stadt steht, auf den Ressourcenausgleich im NFA auswirken und wann?*
 - i. *Auf wann ist die Überprüfung des NFA vorgesehen?*
 - ii. *Ab wann würde Basel-Stadt aufgrund der Mehreinnahmen mehr in den NFA einzahlen?*
 - iii. *Wie würde sich der finanzielle Beitrag von Basel-Stadt verändern?*
 - iv. *Mit welchen Schätzungen und Modellen rechnet der Regierungsrat?*

Ob und wie stark der Beitrag von Basel-Stadt in den NFA steigt, hängt vor allem vom wirtschaftlichen Erfolg des Kantons ab. Eine exakte Angabe ist aufgrund der vielen Unsicherheiten unmöglich. Ganz allgemein kann man zum System NFA sagen: Von jedem Steuerfranken, den Basel-Stadt bei den natürlichen oder juristischen Personen zusätzlich einnimmt, gehen heute grundsätzlich 20-25 Prozent in den NFA-Ressourcenausgleich. Wenn man den Bundesanteil erhöht, fliesst weniger Geld von Basel-Stadt in den NFA.

In einer Simulation, die der Bund für die Botschaft erstellt hat, würden die Nehmerkantone rund 300 Millionen Franken mehr als heute erhalten. Für Basel-Stadt kommt der Bund auf eine Mehrbelastung von rund 10 Millionen Franken. Sofern im Steuerjahr 2024 Mehreinnahmen eintreten, fallen die Mehrbelastungen im NFA ab 2028 an.

Diese Angaben sind aber höchst unsicher und nicht als Prognose zu verstehen. Die Simulation bildet weder die Säule 1 der Reform noch Veränderungen bei den natürlichen Personen noch dynamische Reaktionen der Unternehmen ab. Der Regierungsrat hat keine eigenen Schätzungen angestellt. Sie machen aufgrund der grossen Unsicherheiten derzeit wenig Sinn. Die Evaluation und Überprüfung des NFA erfolgt alle vier Jahre und ist gesetzlich festgelegt.

2. *Wenn 75% der zusätzlichen Einnahmen bei den Kantonen, 25% beim Bund verbleiben (gemäss Botschaft des Bundesrates), mit einer Deckelung des bei den Kantonen verbleibenden Betrags bei 200, resp. 300 Franken pro Einwohner:in und Gleichverteilung des Restbetrags pro Kopf auf alle Einwohner*innen der Schweiz (Modell gemäss Schätzungen der BSS-Studie)?*
3. *Wenn 50% der zusätzlichen Einnahmen bei den Kantonen, 50% beim Bund verbleiben und was ist die Wirkung auf den Ressourcenausgleich im NFA?*

4. *Wenn 50% der zusätzlichen Einnahmen bei den Kantonen, 50% beim Bund verbleiben, mit einer Deckelung des bei den Kantonen verbleibenden Betrags bei 200, resp. 300 Franken pro Einwohner:in und Gleichverteilung des Restbetrages pro Kopf auf alle Einwohner:innen der Schweiz (Modell gemäss Schätzungen der BSS-Studie)?*
5. *Was wären die Auswirkungen auf die in Basel erwarteten Mehreinnahmen, wenn man die vorgesehene Ergänzungssteuer als Bundessteuer behandeln würde (die Verteilung also 21.2% Kanton und 78.8% Bund wäre)?*

Der Regierungsrat hat sich in der Vernehmlassung dafür eingesetzt, dass 100 Prozent der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer an die betroffenen Kantone gehen. Dies wegen der drohenden Mindereinnahmen infolge der Säule 1 der Reform und wegen der nötigen Standortmassnahmen, die von den Standortkantonen getragen werden müssen. Mit dem Kompromiss der Kantone, einem Kantonsanteil von 75 Prozent und einem Bundesanteil von 25 Prozent, ist der Regierungsrat einverstanden, sofern die Bundesmittel sinnvoll im Sinne der Standortförderung eingesetzt werden.

Eine weitere Senkung des Kantonsanteils lehnt der Regierungsrat in aller Deutlichkeit ab. Sie würde diametral den Interessen des Kantons (und der Schweiz) widersprechen. Ein höherer Anteil zugunsten des Bundes birgt ein hohes Risiko, dass der Kanton Basel-Stadt am Ende per Saldo nicht mit Mehr-, sondern mit Mindereinnahmen dasteht; mit negativen Folgen auf den Finanzhaushalt und womöglich auch auf den Standort. Ein schwächerer Standort Basel-Stadt hätte auch auf den Bund und die übrigen Kantone massive negative finanzielle Auswirkungen.

Es macht keinen Sinn, die einzelnen Verteilschlüssel auf ihre finanziellen Auswirkungen für Basel-Stadt zu schätzen, da die dafür nötigen Datengrundlagen nicht vorliegen.

6. *Wie schätzt der Regierungsrat die Wirkung der verschiedenen Varianten auf den Standortwettbewerb zwischen den Kantonen ein?*
7. *Wie will der Regierungsrat verhindern, dass die zusätzlichen Steuereinnahmen in Kantonen mit tiefen Gewinnsteuern nicht zu einem noch härteren Steuerwettbewerb eingesetzt werden?*

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass gerade der Verteilschlüssel 75/25 einen fairen Standort- und Steuerwettbewerb garantiert. Würden mehr Mittel zum Bund umverteilt, dann würden städtische Zentren wie Basel, Genf oder Lausanne geschwächt. Man kann diesen Standorten nicht vorwerfen, Steuerparadiese zu sein. Am schlechtesten für die städtischen Zentren wäre die in der Interpellation in Frage 4 erwähnte Verteilung pro Kopf. Sie würde nicht nur die städtischen Zentren nachhaltig schwächen, sondern allfällige Einnahmen in jene Regionen umverteilen, die heute stark finanziell von den Arbeitsplätzen und Zentrumsleistungen der Städte profitieren, ohne gleichermassen zu den Kosten der Zentren beizutragen. Es sind zudem gerade ländliche Regionen oder Gebiete am Rand der Agglomeration die mithin die tiefsten Steuersätze haben. Die Arbeitsplätze, die grossen Unternehmen und die Zentrumslasten liegen heute grösstenteils in den grossen städtischen Zentren.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin