



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Per E-Mail an:
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Basel, 12. April 2022

**Regierungsratsbeschluss vom 12. April 2021
Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft): Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

1. Ja zur raschen Umsetzung

Die Umsetzung der OECD-Mindeststeuer stellt Basel-Stadt vor grosse Herausforderungen. Das oberste Ziel der Umsetzung ist der Erhalt der Standortattraktivität, der Steuereinnahmen und der Arbeitsplätze. In Basel-Stadt sind rund 50 in- und ausländische Unternehmen betroffen. Sie bezahlen bei Bund und Kanton total je rund 500 Mio. Franken an Steuern und bieten in Basel-Stadt etwa 30'000 Vollzeitstellen. Der Regierungsrat unterstützt das Vorgehen des Bundes, mit einer Verfassungsänderung die Umsetzung der Mindeststeuer per 2024 zu ermöglichen. Für Basel-Stadt sind Rechtssicherheit und international akzeptierte Steuerregeln als Standortfaktor sehr wichtig.

2. Verfassungsbestimmung kritisch prüfen

Wir halten es für wichtig, dass der Bund nur dann besondere Besteuerungsrechte schaffen darf, wenn die Interessen der Schweiz gefährdet sind. Anstelle der Schaffung von Vorschriften für die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen sollte daher die Wahrung der schweizerischen Interessen im Vordergrund stehen.

Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaates, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben. Diese

Grundpfeiler dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Vor diesem Hintergrund bestehen Befürchtungen, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu einer zu weitreichenden Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen führen werden.

Wir regen an, die Formulierung von Artikel 129a diesbezüglich nochmals zu prüfen. Dabei ist auch verständlicher herauszuarbeiten, welche Beschränkungen für die Schaffung von neuen Bundessteuern und welche für die Schaffung von kantonalen Steuern erforderlich sind.

3. Mehreinnahmen dauerhaft an die betroffenen Kantone

Der Bund weist darauf hin, dass sich die finanziellen Auswirkungen nicht abschätzen lassen. Gemäss Vorlage deuten erste Schätzungen auf Mehreinnahmen von 1 bis 2.5 Milliarden Franken pro Jahr hin. Wir schlagen folgende Grundsätze zum Umgang mit den Mehreinnahmen vor:

Zurückhaltung bei der Verteilung von Mehreinnahmen

Die Grundlagen der OECD sind noch nicht abschliessend klar. Die Gespräche und Abklärungen mit den betroffenen Unternehmen, mit den Kantonen und Gemeinden sind erst am Anfang. Es ist zudem offen, ob die Unternehmen sich neu organisieren können, was die Mehreinnahmen reduzieren könnte. Darüber hinaus sind aus der Umsetzung der Säule 1 der OECD-Reform Mindereinnahmen zu erwarten. Wir empfehlen deshalb äusserste Zurückhaltung bei der Erwartungshaltung und Verteilung von Mehreinnahmen. Dies gilt sowohl materiell wie auch betreffend Kommunikation. Die Schätzungen sind aus heutiger Sicht nicht erhärtet.

Einsatz der Mehreinnahmen dauerhaft durch die Kantone

Mehreinnahmen sind zwar einerseits aus finanzieller Sicht erfreulich; sie bedeuten aber ceteris paribus auch eine tiefere Attraktivität des Standorts. Dies, weil die Einnahmen von Unternehmen stammen, bei denen die Schweiz im globalen Standortwettbewerb steht. Die von den Ergänzungssteuern betroffenen Kantone müssen Mittel für den Erhalt ihrer Standortattraktivität zur Verfügung haben. Nur so können sie Arbeitsplätze und Steuereinnahmen des Bundes sichern. Wir begrüssen deshalb eine dauerhafte (und nicht nur temporäre) Verteilung der Einnahmen aus der Zusatzsteuer vollumfänglich zugunsten der Kantone. Damit erhalten die Standortkantone Möglichkeiten, Massnahmen zum Erhalt der Attraktivität zu ergreifen. Die übrigen Kantone profitieren, indem sie über den Nationalen Finanzausgleich entlastet werden.

Antrag 1: Die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer sollen dauerhaft den von der Ergänzungssteuer betroffenen Kantonen zufließen. Die Ertragskompetenz der Kantone an der Ergänzungssteuer sowie die Berücksichtigung des Verursacherprinzips sind auf Verfassungsstufe in Artikel 129a BV ausdrücklich festzuschreiben.

4. Einnahmenanteil des Bundes nur unter Bedingungen

Es ist völlig offen, ob es per Saldo zu Mehreinnahmen infolge der Ergänzungssteuer kommen wird. Damit sie überhaupt realistisch sind, müssen die betroffenen Kantone erhebliche Anstrengungen unternehmen. Schlagen diese fehl und/oder wird die Säule 1 der OECD umgesetzt, so sind per Saldo sogar Mindereinnahmen möglich. Der Regierungsrat steht einem fixen Einnahmenanteil des Bundes an der Ergänzungssteuer deshalb kritisch gegenüber. Nur unter folgenden Bedingungen könnte sich der Regierungsrat einen Einnahmenanteil des Bundes vorstellen:

- Die Aussicht auf stabile und substantielle Mehreinnahmen ist erhärtet, beispielsweise nach einer Evaluation in den Jahren folgend auf die Umsetzung.
- Der Umgang mit dem Einnahmenanteil wird klar, nachvollziehbar und administrativ einfach gestaltet.

- Der Anteil des Bundes an den Einnahmen der Ergänzungssteuer beträgt maximal 25 Prozent. Aus Sicht des Kantons Basel-Stadt ist dies die Obergrenze. Wird der Prozentsatz stärker erhöht, so fehlen dem Kanton die notwendigen Mittel für den Erhalt seiner Standortattraktivität. Der Kanton müsste dann prüfen, ob er eigene Massnahmen ergreift, um die Einnahmen aus den höheren Steuern zu erhalten. Würde er beispielsweise seine eigenen Gewinnsteuern anpassen, könnte der Ertrag der Ergänzungssteuer reduziert werden.

Die Mittel sollen eingesetzt werden für Massnahmen, welche die Standortqualität der Schweiz als Ganzes verbessern. Aus Sicht des Kantons Basel-Stadt wäre es am sinnvollsten, diese Mittel für die Erhöhung der Beiträge des Bundes an die Hochschulen einzusetzen. Diese Massnahme kommt der ganzen Schweiz zugute, sorgt für eine Milderung des Mangels an Fachkräften und unterstützt die Standortqualität in einer wichtigen Dimension. Damit die zusätzlichen Beiträge die beabsichtigte Wirkung entfalten können, ist die Massnahme in geeigneter Weise zu flankieren, damit die so entlasteten Kantone die betreffenden Mittel auch tatsächlich wunschgemäss einsetzen.

Der Kanton Basel-Stadt würde die vom Bund gesprochenen Mittel zu Gunsten der Hochschulen reservieren, um den Fachkräftemangel zu lindern, die Forschung auf für den Kanton wichtigen Gebieten zu stärken und Kooperationen zwischen Hochschulen, Spitälern und Industrie zu fördern.

Eventualantrag: Ein Anteil des Bundes an der Ergänzungssteuer darf erst dann gesprochen werden, wenn die Aussicht auf stabile und substantielle Mehreinnahmen erhärtet ist. Der Anteil soll auf maximal 25 Prozent festgelegt werden und als fixer Betrag für eine Erhöhung der Grundbeiträge des Bundes an die Hochschulen fliessen.

5. Nationaler Finanzausgleich: Umsetzung innerhalb des FiLaG

Der Regierungsrat ist grundsätzlich damit einverstanden, dass die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer wie vom Bundesrat dargelegt in die Berechnung des Ressourcenausgleichs einfließen. Sofern es zu Zusatzeinnahmen kommt, wirken diese erhöhend auf den Zetafaktor und kommen somit nach den Prinzipien des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) auch den anderen Kantonen zugute. Sollte es im Rahmen der Umsetzung der Säule 1 der OECD zu Mindereinnahmen bei den Kantonen kommen, so sind diese ebenfalls im Ressourcenausgleich zu berücksichtigen. Darüber hinaus soll der Bundesrat die Fachgruppe NFA-Wirksamkeitsbericht beauftragen, im Rahmen des nächsten NFA-Wirksamkeitsberichts die Berücksichtigung der Standortmassnahmen im Ressourcenausgleich zu prüfen.

Eine Berücksichtigung der Ergänzungssteuer als zusätzlicher Faktor im Ressourcenausgleich oder als zusätzliches Ressourcenpotenzial, wie sie von manchen Kantonen zur Diskussion gestellt wurde, lehnt der Regierungsrat mit Nachdruck ab. Sie wäre systemfremd und würde einen Anreiz für die Kantone schaffen, ihre Gewinnsteuern zu erhöhen. Zudem würde sie eine Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) bedingen. Eine Änderung des FiLaG könnte die jahrelangen Diskussionen zwischen den Kantonen erneut aufflammen lassen und ist im Rahmen der gegebenen Fristen weder zeitlich noch inhaltlich machbar.

Antrag 2: Die Berücksichtigung der Ergänzungssteuer im NFA soll, wie vom Bund vorgeschlagen, im Rahmen des geltenden FiLaG erfolgen. Die allfälligen Mindereinnahmen der Kantone aus der Säule 1 der OECD-Steuerreform sind ebenfalls im Ressourcenausgleich zu berücksichtigen. Zudem soll die Fachgruppe NFA-Wirksamkeitsbericht beauftragt werden, die Berücksichtigung der Standortmassnahmen im Ressourcenausgleich zu prüfen.

6. Rahmen für Standortmassnahmen / Forschung und Innovation

Mit der OECD-Mindeststeuer vermindert sich ein heutiger Standortvorteil der Schweiz für grosse internationale Unternehmen. Um die Attraktivität des Standorts zu sichern braucht es gemeinsame Anstrengungen von Bund und Kantonen. In folgenden Bereichen sieht der Regierungsrat besonderen Handlungsbedarf:

- Ein nationaler Rahmen betreffend Förderung von Forschung und Innovation: Zahlreiche Staaten kennen - in der Schweiz noch nicht etablierte - Fördermassnahmen für Forschung und Innovation. Diese betreffen beispielsweise gesellschaftlich erwünschte Forschung; besondere Initiativen in Sachen seltene Krankheiten, Impfstoffe oder neuartige Antibiotika; oder auch die grundsätzliche Unterstützung von Innovation oder Startups, zum Beispiel mit einem nationalen Innovationsfonds. Ebenfalls verbreitet sind im Ausland Steuergutschriften für Forschung und Entwicklung, die unter gewissen Voraussetzungen offenbar weiterhin zulässig und wirksam sind. Solche Massnahmen gewinnen an Gewicht, wenn die Steuern international zunehmend vereinheitlicht werden. Die Kantone sollen sie möglichst auf der Basis einiger weniger, gemeinsamer, national einheitlicher Kriterien anwenden. Wenn dies gegeben ist, ist die Umsetzung überkantonaler Projekte einfacher, transparenter und praktikabler.

Von zentraler Bedeutung ist aber auch die internationale Akzeptanz der kantonalen Standortförderungsmaßnahmen. Ohne einen Harmonisierungsrahmen besteht die Gefahr, dass einzelne kantonale Massnahmen internationalem Recht widersprechen und dadurch die Schweiz insgesamt international in Verruf gerät. Dafür steht neben den Kantonen auch der Bund, zumindest für die Festlegung von einem Massnahmenkatalog, einer Regelung, und Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben, in der Pflicht, insbesondere im Bereich der Steuergutschriften für Forschung und Innovation.

Antrag 3: Der Bund soll, unabhängig von der laufenden Verfassungsdiskussion, einen nationalen Rahmen für Standortmassnahmen für Forschung und Innovation schaffen. Damit soll erreicht werden, dass die Massnahmen international akzeptiert, praktikabel und auch bei überkantonalen Projekten einfach handhabbar sind.

- Stärkung von Hochschulen und Spitzenmedizin: Mehr Mittel des Bundes für Hochschulen und Spitzenmedizin und eine Vollasoziiierung zu «Horizon Europe» sind wirksame und wichtige Massnahmen zur Stärkung des Standorts, die der Bund in Angriff nehmen sollte. Zugleich erlauben zusätzliche Mittel von Bund und Kantonen eine Stärkung der Zusammenarbeit von Hochschulen, Spitzenmedizin, etablierten Unternehmen und Start-ups.
- Mehr Attraktivität für Fachkräfte: Der Erhalt der Personenfreizügigkeit mit der EU, Erleichterungen bei den Drittstaatenkontingenten für Fachkräfte und eine Attraktivitätssteigerung für hochqualifizierte Arbeitskräfte sollen gemeinsam angegangen werden.

7. Weitere Punkte zu steuerlichen Fragestellungen

Wir schlagen vor, die Übergangsbestimmung verständlicher und kürzer zu formulieren. Es sind nur jene Grundsätze für die Bundesverordnung festzulegen, die auf Grund des Legalitätsprinzips zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssten. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln sollte möglichst verzichtet werden.

Wir erachten neben der Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer auch die Einführung einer Income Inclusion Rule sowie einer Undertaxed Payments Rule als richtig. Wir sind der Auffassung, dass die Idee des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterverfolgt werden sollte. Wir sprechen uns zwar gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus, bedauern es aber, dass für das Jahr 2023 Schweizer

Steuersubstrat verloren geht, sollten andere Staaten bereits auf 2023 entsprechende Regeln einführen. Die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer soll möglichst schlank ausgestaltet werden und nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen enthalten.

Wichtig ist auch, dass Verfassungsbestimmung wie auch Übergangsbestimmung es erlauben, GILTI und ähnliche unilaterale Steuermassnahmen ausländischer Staaten zu berücksichtigen. Beim länderweisen Blending zur Berechnung der Mindestbesteuerung von 15% ist ausdrücklich festzuhalten, dass eine Überbesteuerung zu vermeiden ist.

8. Standortmassnahmen in Basel-Stadt werden geprüft

Die Kantone sind aufgefordert, dem Bund ihre Überlegungen betreffend Standortmassnahmen bis 30. Mai 2022 zu melden.

Der Kanton Basel-Stadt hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Grundlagen erarbeitet. Diese Arbeiten befinden sich noch am Anfang, so dass es zurzeit noch nicht möglich ist, konkretisierte Massnahmen zu nennen. Folgende Stossrichtungen werden derzeit näher geprüft:

- die Verstärkung der Innovationskraft des Standorts durch die Förderung der Zusammenarbeit in der Forschung zwischen Hochschulen, Spitälern und Industrie (bereits bestehendes Beispiel: Institute of Molecular and Clinical Ophthalmology Basel IOB);
- Unterstützung von Forschungsprojekten mit hohem Innovationspotential, die von grossem gesellschaftlichem Nutzen sind und den Wissensstandort fördern (Beispiele: Forschung in den Bereichen Impfstoffe, antibiotikaresistente Keime, seltene Krankheiten);
- Erhöhung der Attraktivität des Standorts für Start Ups und für Unternehmen mit grossen Wachstumspotenzial. Eine aktive Startup-Landschaft und Möglichkeiten, wachsende Unternehmen in der Schweiz zu finanzieren und zu halten, erhöhen die Standortattraktivität für alle.
- weitere Instrumente, die sich im Ausland als volkswirtschaftlich sinnvoll und wirksam erwiesen haben.

Alle Förderungen müssen in der gesamten Schweiz zwingend den internationalen Regeln betreffend Steuern und Beihilfen entsprechen und die Gleichbehandlung gewährleisten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen stehen Ihnen gerne Silvia Frohofer, Leiterin Steuerverwaltung, silvia.frohofer.bs.ch und Sven Michal, Generalsekretär Finanzdepartement, sven.michal@bs.ch, zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin