



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Senti Julia / Müller Chantal

2022-CE-401

Auswirkungen der Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung auf den Kanton Freiburg

I. Anfrage

Dringliche Anfrage an den Staatsrat und die kantonale Steuerverwaltung

Aktuell beraten der Bundesrat und 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 auch Auswirkungen auf die Finanzen des Kantons Freiburg. In Ergänzung zur bundesrätlichen Botschaft hat das Beratungsbüro BSS im Auftrag der SP Schweiz verschiedene Modellschätzungen erstellt. Darin werden die zusätzlichen Einnahmen der Kantone geschätzt und deren Verteilung zwischen den Kantonen und Bund in verschiedenen Modell-Varianten beschrieben und berechnet.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Staatsrat deshalb um folgende Antworten:

1. Für welche Umsetzungsvariante hat sich der Staatsrat im Rahmen der Vernehmlassung ausgesprochen?
2. Wie beurteilt der Staatsrat die Auswirkungen folgender Umsetzungsvarianten, gemäss Botschaft des Bundesrates, auf den Kanton Freiburg?
 - a) 75 % der zusätzlichen Einnahmen verbleiben bei den Kantonen und 25 % beim Bund, inklusive der Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich im NFA?
 - b) 75 % der zusätzlichen Einnahmen verbleiben bei den Kantonen und 25 % beim Bund, 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 BSS)?
 - c) 50 % Kantonsanteil und 50 % Bundesanteil, inklusive der Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich im NFA?
 - d) 50 % Kantonsanteil und 50 % Bundesanteil, 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 BSS)?
 - e) 21,2 % Kantonsanteil und 78,8 % Bundesanteil?

3. Wie schätzt der Staatsrat die Wirkung der verschiedenen Varianten auf den Standortwettbewerb zwischen den Kantonen ein?

6. Oktober 2022

II. Antwort des Staatsrats

1. *Für welche Umsetzungsvariante hat sich der Staatsrat im Rahmen der Vernehmlassung ausgesprochen?*

Der Staatsrat weist einleitend darauf hin, dass er im Frühjahr 2022 zur Stellungnahme zum Entwurf des Bundesbeschlusses über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen basierend auf dem erläuternden Bericht des Bundesrats vom 11. März 2022 aufgefordert wurde. Im Verlauf dieser verkürzten Vernehmlassung fanden intensive Diskussionen sowohl auf Ebene der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren als auch auf Ebene der Schweizerischen Steuerkonferenz statt. In Besorgnis und im Bewusstsein um die strategische Bedeutung der Vorlage für die Schweiz und der Notwendigkeit, im Hinblick auf die Volksabstimmung rasch einen vertretbaren Kompromiss zu finden, haben sich die Kantone weitgehend abgestimmt, um trotz der von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlichen Situationen eine möglichst einheitliche Position zu beziehen.

Nach dem erläuternden Bericht und dem Beschlusssentwurf sollte die die Aufteilung der Ergänzungssteuer zwischen den Kantonen und dem Bund in den Übergangsbestimmungen geregelt werden, als Gesetzgebungsauftrag an den Bundesrat. Gemäss dem Vorentwurf sollten die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vollumfänglich an die Kantone gehen (Art. 197 Ziff. 15 Abs. 6 des Vorentwurfs); er regelte hingegen nicht ausdrücklich die Frage der Berücksichtigung der neuen Steuereinnahmen im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs. Der Bundesrat war jedoch der Ansicht, der Finanz- und Lastenausgleich sollten nicht angepasst werden. Der Vorentwurf enthielt keine Variante, aber der Bundesrat forderte die Vernehmlassungsteilnehmer ausdrücklich auf, zur Aufteilung der Mehreinnahmen Stellung zu nehmen.

Die meisten Kantone sprachen sich für eine Zuweisung des grössten Teils des Steuersubstrats an die Kantone aus, allerdings mit Beteiligung des Bundes an den Mehreinnahmen. 12 Kantone – so auch Freiburg – und die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren schlugen einen Kantonsanteil von 75 % vor. Der Staatsrat nahm an seiner Sitzung vom 12. April 2022 Stellung zum Vorentwurf¹. Neben seinem Positionsbezug zur Aufteilung der Steuermehreinnahmen zwischen den Gemeinwesen plädierte der Staatsrat auch dafür, dass die Bestimmung in der Verfassungsbestimmung selber (Art. 129a BV) und nicht in den Übergangsbestimmungen verankert werde. Mit der Verankerung der Aufteilung in der Verfassungsbestimmung können die Kantone sicher sein, dass der eidgenössische Gesetzgeber die Aufteilung nicht ändern wird, wenn er das Gesetz ausarbeiten wird, das die Bundesratsverordnung ersetzen wird.

¹ [Correspondance \(fr.ch\)](https://www.staatsrat.ch/fr/vernehmlassung/2022/04/12/vernehmlassung-ergaenzungssteuer) (nur Französisch).

2. *Wie beurteilt der Staatsrat die Auswirkungen folgender Umsetzungsvarianten, gemäss Botschaft des Bundesrates, auf den Kanton Freiburg?*

Der Staatsrat weist zunächst darauf hin, dass die Botschaft 22.036 des Bundesrats² vom 22. Juni 2022 zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen keine Varianten für die Einnahmenaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen enthält. Er dokumentiert das Vernehmlassungsergebnis und die verschiedenen von den Vernehmlassungsteilnehmenden vertretenen Positionen. Anhand des Vernehmlassungsergebnisses schlug der Bundesrat eine Aufteilung der Mehreinnahmen zu 75 % auf die Kantone und zu 25 % auf den Bund vor. Ohne etwas am Finanzausgleichssystem zu ändern, hat der Bundesrat ausserdem ausdrücklich vorgesehen, dass die Anteile der Kantone zusätzlichen Gewinnsteuereinnahmen im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs gleichgestellt werden.

Wie in der Antwort auf die erste Frage angetönt, befürwortet der Staatsrat ausdrücklich eine Aufteilung der Einnahmen zwischen Bund und Kantonen, wie in der bundesrätlichen Botschaft vorgeschlagen, mit dem Vorbehalt, dass die Bestimmung in Artikel 129a BV verankert werden sollte (und nicht in den Übergangsbestimmungen). Diese Aufteilung ist das Ergebnis eines Kompromisses, der der Tatsache Rechnung trägt, dass die Kantone im Rahmen dieser Vorlage einen Teil ihrer Steuerhoheit an den Bund abtreten müssen. In Fällen, die eine interkantonale Aufteilung der Mehreinnahmen erfordern, hält es die Finanzdirektion zudem - wie die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren - für richtig, dass die Mehreinnahmen mehrheitlich den Kantonen zukommen, welche die Ergänzungssteuer erheben müssen.

Der Staatsrat möchte auch darauf hinweisen, dass er seit Beginn des Gesetzgebungsprozesses versucht hat zu schätzen, wie viel der Kanton Freiburg an Steuermehreinnahmen zu erwarten hat. Gemäss Bund ist womöglich mit Mehreinnahmen von 1-2,5 Milliarden Franken zu rechnen, wenn sich das Verhalten der Steuerpflichtigen nicht ändert. Geht man davon aus, dass der Anteil des Kantons Freiburg bei rund 2,7 % liegt (auf der Grundlage des prozentualen Anteils des Freiburger BIP gemessen am BIP der Schweiz), wären Mehreinnahmen von rund 27-68 Millionen Franken zu erwarten. Der Schlussbericht von BSS zur OECD-Mindeststeuer schätzt seinerseits, dass der Kanton Freiburg mit Mehreinnahmen von rund 25,1 Millionen Franken rechnen könnte, wenn der gesamte zusätzliche Steuerertrag den Kantonen zukäme. Beide Schätzungen scheinen jedoch übertrieben zu sein, wenn man bedenkt, dass nur rund dreissig im Kanton niedergelassene Unternehmen von der Mindeststeuer betroffen sein dürften. Die Kantonale Steuerverwaltung schätzt, dass die Steuermehreinnahmen eher zwischen 5 und 10 Millionen Franken liegen dürften.

Angesichts seiner klaren Position bezüglich der Aufteilung der Mehreinnahmen, der zu erwartenden marginalen Mehreinnahmen und der Schwierigkeit, aussagekräftige Schätzungen vorlegen zu können, hat der Staatsrat die verschiedenen Varianten in der BSS-Studie (und nicht in der bundesrätlichen Botschaft) nicht geprüft und wird dies auch nicht tun. Die Verfasser/innen des Berichts weisen im Übrigen selbst darauf hin, dass die Schätzungen mit vielen Unsicherheiten behaftet sind, insbesondere aufgrund der zahlreichen Arbeitshypothesen, die bei der Redaktion des Berichts aufgestellt werden mussten.

² BBI 2022 1700; [BBI 2022 1700 - Botschaft zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen \(Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft\) \(admin.ch\)](#)

3. Wie schätzt der Staatsrat die Wirkung der verschiedenen Varianten auf den Standortwettbewerb zwischen den Kantonen ein?

Die verschiedenen Variantenvorschläge in der BSS-Studie laufen alle auf einen Umverteilungseffekt hinaus, um zu verhindern, dass die steuergünstigen Kantone den Grossteil der zusätzlichen Steuereinnahmen aus dieser Zusatzsteuer erhalten. Um zu verhindern, dass ihnen diese Einnahmen entgehen, werden die steuergünstigen Kantone ein Interesse daran haben, die Steuersätze für alle ihre Unternehmen, auch für die KMU zu erhöhen.

Wenn die betroffenen Kantone nicht von den zusätzlichen Steuereinnahmen profitieren, können sie ausserdem keine Ausgleichsmassnahmen finanzieren. So ist in diesen Kantonen mit der Abwanderung von Grossunternehmen zu rechnen. Die daraus resultierende Verringerung des Ressourcenpotenzials dieser Kantone wird sich gegebenenfalls auf den Finanzausgleich auswirken, der ja gerade darauf abzielt, ein Korrektiv zwischen den Kantonen zu schaffen.

So befürwortet der Staatsrat diese Varianten nicht.

29. November 2022