

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 13. Dezember 2022
748

GRG Nr.	20	EA 155	399
---------	----	--------	-----

Einfache Anfrage von Nina Schläfli vom 26. Oktober 2022 „Auswirkungen der Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung auf den Kanton Thurgau“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angestossene Mindestbesteuerung soll sicherstellen, dass internationale Konzerne ab einer gewissen Umsatzschwelle einer globalen Mindestbesteuerung von 15 % auf einer weltweit einheitlichen Bemessungsgrösse (sog. GloBE-Income) unterliegen. Die einschlägigen Besteuerungsregeln weisen eine hohe Komplexität auf, was deren Umsetzung erschwert. Die Umsetzung der Mindestbesteuerung generiert potenziell Mehreinnahmen für die öffentliche Hand. Allerdings ist deren Umfang schwer abschätzbar, weil die detaillierten Umsetzungskriterien noch nicht bekannt sind und unklar ist, welche Unternehmen konkret von der Mindestbesteuerung betroffen sind (insbesondere Tochtergesellschaften von Grosskonzernen im Ausland) und wie die Unternehmen auf die Reform reagieren und sich möglicherweise neu organisieren werden.

Frage 1

Der Regierungsrat hat sich in seiner Vernehmlassungsantwort an den Bund für eine Aufteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer mit einem Anteil 75 % Kantone und 25 % Bund ausgesprochen. Dieser Verteilschlüssel berücksichtigt das Verursacherprinzip und ist sachgerecht. Er entspricht dem Vorschlag des Bundesrates und der Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) und stellt aus den folgenden Gründen einen sachgerechten Kompromiss dar:

- Auch wenn die Ergänzungssteuer formal eine Bundessteuer ist, wird sie auf ein kantonales Steuersubstrat angewendet. Ein überwiegender Teil des Ertrags dieser Steuer soll daher den Kantonen zufallen.
- Da die Ergänzungssteuer formal als Bundessteuer ausgestaltet ist, ist es angezeigt, den Bund ebenfalls am Ertrag partizipieren zu lassen.

- Dank einem hohen Anteil an den Einnahmen behalten die Kantone einen Anreiz zum Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit auch für grosse Unternehmensgruppen.
- Die Bedeutung der mit der letzten Unternehmenssteuerreform des Bundes (STAF) eingeführten Instrumente wird erheblich eingeschränkt. Daher beeinträchtigt die vorliegende Reform den Handlungsspielraum der Kantone stark.
- Die Frage des Abbaus interkantonomer Disparitäten muss über das System des Ressourcenausgleichs gelöst werden. Ein höherer Bundesanteil ist keine Garantie für eine gezielte und effiziente interkantonale Umverteilung. Das Gegenteil ist der Fall. Je höher der Anteil des Bundes an der Ergänzungssteuer ist, desto geringer ist der Anteil der zusätzlichen Einnahmen, der den ressourcenschwachen Kantonen zur Verfügung steht.

Frage 2

Die erwarteten Auswirkungen der verschiedenen Umsetzungsvarianten hängen von einer Vielzahl Parameter ab. Die in der Einfachen Anfrage zitierte Studie der Volkswirtschaftlichen Beratung (BSS) schätzt Mehreinnahmen von 1.6 Mia. Franken für die ganze Schweiz, während der Kanton Thurgau Mehrerträge von 24.5 Mio. Franken vereinnahmen soll. Alle Schätzungen zu den erwarteten Mehreinnahmen weisen eine äusserst grosse Unschärfe aus. Die Schätzungen basieren auf Vergangenheitsdaten. Die sich abzeichnende konjunkturelle Eintrübung bleibt dabei ebenso unberücksichtigt wie der Umstand, dass die globale Mindestbesteuerung auf einer anderen Bemessungsgrundlage basiert als das nationale Recht. Auch die Reaktion des Auslands wird die Auswirkungen der Reform in der Schweiz beeinflussen. Die vom Eidgenössischen Finanzdepartement und der BSS-Studie veröffentlichten Zahlen berücksichtigen diese dynamischen Effekte explizit nicht. Ihre Aussagekraft ist damit äusserst begrenzt. Hinzu kommen dynamische Effekte auf kantonaler Ebene. Sollten wichtige Standortkantone Steuererhöhungen vornehmen, um ihre Einnahmen zu schützen, sinken die Gesamteinnahmen aus der Ergänzungssteuer. Dies wiederum führt zu einem geringeren Bundesanteil, und die Mittel für den Ressourcenausgleich sinken. Weiter kann die Anzahl der Gesellschaften, die künftig in den Anwendungsbereich der Mindestbesteuerung fallen werden, nicht beziffert werden. Es ist davon auszugehen, dass sich global tätige Firmen aufgrund der Mindestbesteuerung umstrukturieren, um nicht unter die Mindeststeuer zu fallen. Aus all diesen Gründen sind seriöse Prognosen zu allfälligen Mehreinnahmen aus der Mindestbesteuerung nicht möglich.

In Bezug auf die verschiedenen Varianten der Verteilung der Ergänzungssteuer sind folgende Mechanismen zu berücksichtigen:

- Je höher der Anteil des Bundes ist, desto geringer ist der Anteil der Ergänzungseinnahmen, der in den Ressourcenausgleich zu Gunsten ressourcenschwacher Kantone einfließt.
- Der Ressourcenausgleich ist der einzige Mechanismus, mit dem die kantonalen Disparitäten wirksam reduziert werden können. Ein höherer Bundesanteil an der Ergänzungssteuer garantiert keineswegs eine gezielte und effiziente Verteilung des Bundesanteils auf die Kantone. Die interkantonalen Verteilungsfragen müssen

gesamthaft im Rahmen des periodischen Wirksamkeitsberichts zum Nationalen Finanzausgleich (NFA) untersucht werden.

- Eine Obergrenze würde ein neues, spezifisches Ausgleichsinstrument zwischen den Kantonen darstellen. Sie wäre in Bezug auf die Umsetzung, die Transparenz und die Anreize für die Kantone problematisch.
- Die Kantone spielen eine zentrale Rolle bei der Sicherung der Standortattraktivität der Schweiz. Je höher der Kantonsanteil ist, desto grösser ist der Anreiz für die Kantone, attraktive Bedingungen für die Wirtschaftstätigkeit zu bieten. Dieser Anreiz hat eine positive Wirkung auf die Steuereinnahmen von Bund und Kantonen.

Frage 2a

Der Verteilschlüssel 75/25 gemäss Botschaft (75 % der zusätzlichen Einnahmen verbleiben bei den Kantonen, 25 % beim Bund, inklusive der Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich im NFA) führt zu einem sachgerechten Ergebnis. Die Kantone können den allfälligen Mehrertrag nach ihren kantonseigenen Bedürfnissen verwenden.

Frage 2b

Der Verteilschlüssel 75/25 gemäss dem Modell BSS (75 % der zusätzlichen Einnahmen verbleiben bei den Kantonen, 25 % beim Bund, bei einer Deckelung des bei den Kantonen verbleibenden Betrags bei Fr. 200 oder Fr. 300 pro Einwohnerin oder Einwohner und Gleichverteilung des Restbetrags pro Kopf auf alle Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz) bevorteilt bevölkerungsstarke Hochsteuernkantone, die mit ihrer Steuerbelastung nicht zu den zu verteilenden Mehreinnahmen beigetragen haben. Weil das Verursacherprinzip nicht angemessen berücksichtigt wird, lehnt der Regierungsrat diesen Verteilschlüssel ab.

Frage 2c

Der Verteilschlüssel 50/50 gemäss Botschaft (50 % Kantonsanteil, 50 % Bundesanteil, inklusive der Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich im NFA) benachteiligt Kantone, welche die Mindeststeuer mitverursachen, also die steuerattraktiven Kantone. Es ist nicht einzusehen, weshalb diese Kantone durch einen willkürlichen Verteilschlüssel abgestraft werden sollen. Der Anreiz für die Kantone, in den Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit für grosse Unternehmensgruppen zu investieren, würde zusätzlich geschmälert. Dies liegt weder im Interesse der Kantone noch des Bundes, da von der Attraktivität einzelner Kantone auch die Bundesfinanzen und damit die ganze Schweiz profitieren. Das Verursacherprinzip sollte dazu führen, dass ein gewisser Teil der Mindeststeuererträge bei den steuerattraktiven Kantonen bleibt. Weil das Verursacherprinzip nicht angemessen berücksichtigt wird, lehnt der Regierungsrat diesen Verteilschlüssel ab.

Frage 2d

Der Verteilschlüssel 50/50 gemäss dem Modell BSS (50 % Kantonsanteil, 50 % Bundesanteil, mit einer Deckelung des bei den Kantonen verbleibenden Betrags bei Fr. 200

oder Fr. 300 pro Einwohnerin oder Einwohner und Gleichverteilung des Restbetrags pro Kopf auf alle Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz) ist aus denselben Gründen abzulehnen wie der Verteilschlüssel 75/25 gemäss dem Modell des BSS.

Frage 2e

Der Verteilschlüssel, der 21.2 % den Kantonen und 78.8 % dem Bund zudenkt, ist aus denselben Gründen abzulehnen wie der Verteilschlüssel 50/50 gemäss Botschaft.

Die verschiedenen Modelle haben je unterschiedliche Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich zwischen den Kantonen. Die folgende Tabelle bietet eine Übersicht zu den Auswirkungen der Modelle gemäss Botschaft (also ohne Deckelung des bei den Kantonen verbleibenden Betrags):

Tabelle 1: Simulation der Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich bei 2 Milliarden Franken Mehreinnahmen (Modelle gemäss Botschaft). Quelle: Botschaft OECD Mindeststeuer (BBJ 2022 1700) und Berechnungen FDK-Vorstand.

	Modell 75 Kant. / 25 Bund		Modell 50 Kant. / 50 Bund		Modell 21.2 Kant. / 78.8 Bund	
Anteil Kantone	1'500'000		1'000'000		424'000	
Anteil Bund	500'000		1'000'000		1'576'000	
Ausgleichszahlungen (<0, Belastung; >0, Entlastung)						
	in Mio.	pro Einw.	in Mio.	pro Einw.	in Mio.	pro Einw.
ZH	6.1	4	4.1	3	1.7	1
BE	68.0	65	45.3	43	19.2	18
LU	-0.5	-1	-0.3	-1	-0.1	-0
UR	3.4	90	2.3	60	1.0	25
SZ	-3.5	-21	-2.3	-14	-1.0	-6
OW	0.6	15	0.4	10	0.2	4
NW	-1.3	-30	-0.9	-20	-0.4	-8
GL	2.0	49	1.3	33	0.6	14
ZG	-38.8	-298	-25.9	-199	-11.0	-84
FR	0.1	-	0.1	-	0.0	-
SO	29.3	105	19.5	70	8.3	30
BS	-10.4	-51	-6.9	-34	-2.9	-14
BL	2.7	9	1.8	6	0.8	3
SH	-7.4	-89	-4.9	-59	-2.1	-25
AR	1.9	35	1.3	23	0.5	10
AI	0.3	18	0.2	12	0.1	5
SG	20.5	39	13.7	26	5.8	11
GR	13.5	64	9.0	43	3.8	18
AG	54.2	78	36.1	52	15.3	22
TG	22.5	79	15.0	53	6.4	22
TI	12.8	36	8.5	24	3.6	10
VD	-31.7	-39	-21.1	-26	-9.0	-11
VS	43.3	120	28.9	80	12.2	34
NE	-1.5	-8	-1.0	-5	-0.4	-2
GE	-26.6	-52	-17.7	-35	-7.5	-15
JU	5.7	75	3.8	50	1.6	21
CH	-165.3		-110.2		-46.7	
Total Ausgleichszahlungen	286.9		191.3		81.1	

Frage 3

Steuern sind wichtige Faktoren für Ansiedelungen und Investitionsentscheide von Unternehmen. Mit der Einführung einer globalen Mindeststeuer verliert dieser Faktor im internationalen Standortwettbewerb an Bedeutung. Der internationale Standortwettbewerb bleibt allerdings bestehen. Mit einer globalen Mindestbesteuerung verlagert er sich in den Bereich der nicht fiskalischen Standortmassnahmen. Viele Staaten kennen bereits entsprechende Instrumente, die im Hinblick auf eine globale Mindeststeuer noch ausgebaut werden. Will die Schweiz ihre Attraktivität behalten, sind auch in den Kantonen entsprechende Standortmassnahmen erforderlich. Dass diese mit den allfälligen Mehreinnahmen aus der Mindestbesteuerung finanziert werden, erscheint naheliegend.

Auch der interkantonale Standortwettbewerb wird damit weiterhin bestehen. Er wird für kleinere Unternehmen, die nicht unter die neuen OECD-Regeln fallen, weiterhin transparent über die Steuern funktionieren und dazu beitragen, Steuersubstrat anzuziehen, wirtschaftliche Aktivitäten und damit Steuereinnahmen für Bund und Kantone zu generieren. Der Ressourcenausgleich sichert hierbei einen angemessenen interkantonalen Ausgleich. Im Hinblick auf die von der Mindestbesteuerung betroffenen Gesellschaften wird der interkantonale Steuerwettbewerb von einem Wettbewerb der kantonalen Standortmassnahmen verdrängt werden. Der Anreiz für die Kantone, für grosse Unternehmensgruppen attraktiv zu bleiben, würde mit höherem Bundesanteil und einer Obergrenze geschmälert. Je mehr von einem verursachergerechten Verteilschlüssel abgewichen wird, desto eher werden die Kantone ihren Steuersatz auf 15 % anheben, was die Mehreinnahmen aus der Mindeststeuer verringert. Dies schadet den Standortkantonen solcher Gruppen und den anderen Kantonen durch geringere Ressourcenausgleichstransfers, da insgesamt weniger Mittel für den Ausgleich zur Verfügung stehen. Mit dem Mehrertrag, der den Kantonen mit einem Steuersatz von 15 % alleine zustehen würde, könnten diese ihre Standortmassnahmen finanzieren (v.a. Subventionen). Dieser Mechanismus würde erst recht zu einer Anheizung des Standortwettbewerbs führen. Die Mindestbesteuerung soll nicht dazu führen, dass eine Angleichung auf hohem Niveau stattfindet. Eine solche Nivellierung würde der Standortattraktivität der Schweiz insgesamt schaden. Die Risiken wären die Abwanderung von Unternehmen und der Abbau von qualifizierten Arbeitsplätzen, was nicht im wirtschaftspolitischen Interesse der Schweiz, der Kantone und der Schweizer Bevölkerung liegt. Die einzig sachlogische Variante ist damit ein Kantonsanteil von 75 % und ohne Obergrenze.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber