



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Wirtschafts- und Abgabekommission

An den Grossen Rat

11.1520.02

Basel, 13. Januar 2012

Kommissionsbeschluss
vom 12. Januar 2012

Bericht der Mehrheit der Wirtschafts- und Abgabekommission des Grossen Rates

sowie

Bericht der Kommissionsminderheit

zum

Ratschlag des Regierungsrates zu einer Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuergesetz, StG)

betreffend Senkung der Gewinnsteuer bei den juristischen Personen

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage und Zielsetzung des Ratschlags	3
2. Auftrag und Vorgehen der Kommission.....	3
3. ERWÄGUNGEN DER KOMMISSIONSMEHRHEIT	4
<i>3.1. Überblick und Gesamteinschätzung</i>	<i>4</i>
<i>3.2. Finanzielle Auswirkungen.....</i>	<i>6</i>
<i>3.3. Schlussfolgerung.....</i>	<i>6</i>
4. Antrag der Kommissionsmehrheit	6
5. ERWÄGUNGEN DER KOMMISSIONSMINDERHEIT	7
6. Antrag der Kommissionsminderheit	8
Grossratsbeschluss (gemäss Kommissionsmehrheit)	9

1. Ausgangslage und Zielsetzung des Ratschlags

Am 27. September 2011 verabschiedete der Regierungsrat den Ratschlag Nr. 11.1520.01 zu einer Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern zuhanden des Grossen Rates.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat einen Vorschlag für eine schrittweise Senkung des maximalen Gewinnsteuersatzes für juristische Personen auf 18%. Die vorgeschlagene Steuersenkung knüpft an die Regelung der Steuergesetzesrevision von 2010 an (vgl. Ratschlag Nr. 10.0902.01 vom 19. Mai 2010 und Bericht der WAK Nr. 10.0902.02 vom 14. Oktober 2010) und unterliegt den gleichen Bedingungen. Somit würde der maximale Gewinnsteuersatz in den kommenden Jahren je um weitere 0.5% gesenkt werden, wenn das Wachstum des schweizerischen Brutto-Inland-Produkts (BIP) nicht in zwei aufeinander folgenden Quartalen des Vorjahres negativ war und die Nettoschuldenquote des Kantons am Ende des Vorjahres nicht über 5.5% liegt.

Durch die Steuersenkungen soll die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Kantons Basel-Stadt als Standort für gewinnstarke Unternehmen weiter gestärkt werden. Die gestaffelte Umsetzung und die Bedingungen sollen die finanzielle Tragbarkeit der Steuersenkungen für den Kanton gewährleisten.

2. Auftrag und Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat hat den Ratschlag Nr. 11.1520.01 zu einer Teilrevision des Steuergesetzes am 19. Oktober 2011 der Wirtschafts- und Abgabekommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Die Kommission hat das Geschäft an insgesamt drei Sitzungen (17. Oktober 2011, 15. Dezember 2011 und 12. Januar 2012) beraten und sich von Regierungsrätin Eva Herzog und Christian Mathez (stv. Steuerverwalter Basel-Stadt und Leiter Rechtsdienst der Steuerverwaltung) informieren lassen.

Die Kommission beschloss an ihrer Sitzung vom 17. Oktober 2011 mit 6 zu 4 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten. Im Folgenden werden zunächst die Erwägungen und der Antrag der Kommissionsmehrheit (bestehend aus Conradin Cramer, Lukas Engelberger, Patrick Hafner, Christophe Haller, Oskar Herzig, Dieter Werthemann und Christoph Wydler) zu Gunsten der Vorlage erläutert.

In den Ziffern 5 und 6 folgt sodann der Bericht der Kommissionsminderheit (bestehend aus Elisabeth Ackermann, Christine Keller, Gülsen Öztürk und Tanja Soland), die sich gegen ein Eintreten auf die Vorlage ausspricht.

3. ERWÄGUNGEN DER KOMMISSIONSMEHRHEIT

3.1. Überblick und Gesamteinschätzung

Die Kommissionsmehrheit ist überzeugt, dass der im Jahr 2007 eingeschlagene Pfad der schrittweisen Senkung des Gewinnsteuer-Maximalsatzes im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Basel-Stadt weiterbeschritten werden muss. Die Mitglieder der Kommissionsmehrheit sehen hier eindeutig den grössten steuerpolitischen Handlungsbedarf.

Die Kommissionsmehrheit anerkennt, dass in der Unternehmensbesteuerung – nicht zuletzt auch aufgrund der Beschlüsse und Forderungen der WAK – in den vergangenen Jahren bereits namhafte Fortschritte erzielt werden konnten. So wurde der Gewinnsteuer-Maximalsatz von 24.5% im Jahr 2007 schrittweise auf 20.5% gesenkt (Steuerjahr 2012), was die betroffenen Unternehmen im Vergleich zu 2007 um ca. 100 Millionen Franken pro Jahr entlastet.

Eine weitere Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 20% wird im Jahr 2013 erfolgen, soweit die Bedingungen dafür erfüllt sein werden, d.h. wenn das schweizerische BIP nicht in zwei aufeinander folgenden Quartalen im Jahr 2012 schrumpft und wenn die Nettoschuldenquote auch Ende 2012 noch bei weniger 5.5 Promille des schweizerischen BIP liegt. Wird eine dieser Bedingungen im 2012 nicht erfüllt, erfolgt die Steuersenkung noch nicht ab 2013, sondern frühestens 2014, falls dann die Bedingungen erfüllt sind. Die Bedingung betreffend Nettoschuldenquote, die derzeit bei ca. 3.3 Promille liegt, wird auch im kommenden Jahr erfüllt sein, während die konjunkturelle Entwicklung ungewiss ist. Ob der letzte der bereits beschlossenen Senkungsschritte bereits per 2013 oder erst später erfolgt, ist derzeit also noch nicht klar.

Für die Kommissionsmehrheit steht aber dennoch bereits heute fest, dass weitere Senkungsschritte folgen müssen, wie dies die WAK in ihrem Bericht zum Ratschlag zu einer Teilrevision des Steuergesetzes betreffend die Senkung der Gewinnsteuer bei den juristischen Personen vom 14. Oktober 2010 (10.0902.02) bereits forderte. Die WAK gab damals der Erwartung einer Kommissionsmehrheit Ausdruck, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat noch in dieser Legislatur Vorschläge für die Umsetzung des sog. Letter of Intent „Steuerstrategie für Basel-Stadt“ vom September 2010 unterbreite, in welchem die Wirtschaftsdelegation des Regierungsrats und die Präsidenten der drei grossen Basler Wirtschaftsverbände ihre Absicht bekundeten, den Gewinnsteuer-Maximalsatz in mehreren Schritten und abhängig von Bedingungen auf 18% zu senken.

Die Kommissionsmehrheit begrüsst es, dass der Regierungsrat diese Absichtserklärung nun durch den vorliegenden Ratschlag konkretisiert hat. Sie anerkennt, dass durch die vorgeschlagenen Senkungen eine weitere wichtige Attraktivitätssteigerung zu Gunsten des Wirtschaftsstandorts Basel erreicht werden kann. Die Kommissionsmehrheit ist überwiegend der Ansicht, dass dadurch der Handlungsbedarf im Bereich der Gewinnbesteuerung von hochprofitablen Unternehmungen noch nicht vollständig beseitigt wird. Dies zeigt ein Blick auf den interkantonalen Vergleich der maximalen Gewinnbesteuerung von Kapitalgesellschaften auf Seite 12 des Ratschlags. Gemäss dieser Tabelle liegt Basel diesbezüglich heute an 24. (also drittletzter) Stelle.

Dieses Ranking hat zwar nur für die besonders profitablen Unternehmen Gültigkeit, während weniger gewinnstarke Gesellschaften aufgrund der Gewinnbesteuerung nach Ertragsintensität im Kanton Basel-Stadt deutlich tiefere Steuern bezahlen¹. Tabelle 3 auf Seite 14 des Ratschlags zeigt jedoch, dass es gerade die ertragsstarken Unternehmen sind, die den Löwenanteil der Gewinnsteuererträge generieren². Diese Betrachtung lässt die zahlreichen Folgeeffekte für die lokale Wirtschaft (wie insbesondere Arbeitsplätze und Aufträge für das Gewerbe in der Region) sowie daraus resultierende weitere Steuereinnahmen unberücksichtigt. Ohne Übertreibung kann deshalb gesagt werden, dass den Unternehmen im Bereich des Maximalsteuersatzes ein sehr grosser Teil des baselstädtischen Wohlstands zu verdanken ist. Vor diesem Hintergrund ist die Positionierung an drittletzter Stelle im interkantonalen Vergleich beunruhigend.

Nach Umsetzung aller vorgeschlagenen Senkungsschritte, ceteris paribus, wird sich Basel-Stadt auf den 18. Rang verbessern. Dazu ist anzumerken, dass Basel-Stadt den 18. Rang gemäss Tabelle frühestens im Jahr 2017 erreichen wird und andere Kantone die Gewinnsteuern bis dann ihrerseits senken könnten.

Es kann argumentiert werden, dass mit dem Ratschlag der im Letter of Intent angestrebte Anschluss an das Mittelfeld im gesamtschweizerischen Vergleich erreicht wird. Vom Median aller Kantone (gemäss Letter of Intent „idealerweise“ anzustreben) ist man allerdings noch weit entfernt – um dorthin zu gelangen, müsste der Maximalsatz auf ca. 13.3% gesenkt werden, was offensichtlich sehr ambitiös wäre.

Angesichts des grossen Handlungsbedarfs ist die Kommissionsmehrheit überwiegend der Ansicht, dass im vorliegenden Ratschlag nicht mehr als das absolut gebotene Minimum vorgesehen wird. Sie hat verschiedene Varianten einer weitergehenden und/oder beschleunigten Senkung diskutiert und auch die Bedingungen skeptisch hinterfragt. Sie stellt sich letztendlich hinter den Antrag des Regierungsrats, weil sie diesen für inhaltlich nachvollziehbar und politisch durchsetzbar erachtet.

Der Kommissionsmehrheit ist es ein zentrales Anliegen, dass rasch der Pfad für weitere Gewinnsteuer-Senkungen aufgezeigt wird. Dies ist ein wichtiges Signal für die Basler Unternehmen. Die daran geknüpften Bedingungen sind insofern nachvollziehbar, als sie seit der Teilrevision vom 19. November 2010 bereits im Steuergesetz vorgesehen sind, und zwar sowohl für die Gewinnsteuer als auch für die Einkommenssteuer³. Zudem ist dem Regierungsrat in seiner vorsichtigen Finanzplanung beizupflichten, denn trotz zu pessimistischen Annahmen in der jüngsten Vergangenheit verbleibt ein grosses Risiko eines dramatischen Einbruchs in der Wirtschaft mit entsprechenden Negativfolgen für den Kantonshaushalt. Da der Finanzplan gemäss Budget 2012 für die Jahre 2014 und 2015 bereits mit einem Negativsaldo in der Laufenden Rechnung und im Finanzierungssaldo in

¹ Die Gewinnsteuer wird anhand eines Zweistufentarifs mit einem proportionalen Sockelsteuersatz von 9% und mit einem progressiven von der Ertragsintensität abhängigen Steuersatz berechnet (§ 76 Abs. 1 und 2 des Steuergesetzes, vgl. Ratschlag S. 5).

² Die Gesellschaften mit einem Steuersatz von über 20% leisten 90.83% der Gewinnsteuer-einnahmen, insgesamt über 543 Millionen Franken (Angaben aus dem Jahr 2008).

³ Der Basis-Satz der Einkommenssteuer (für Einkommen bis 200'000 resp. 400'000 Franken pro Jahr) wird gemäss Grossratsbeschluss vom 10. November 2010 in drei Schritten von heute 23.5% auf 22.25% gesenkt.

zweistelliger resp. dreistelliger Millionenhöhe rechnet, kann sich die Kommissionsmehrheit dem Vorschlag für ein vorsichtiges und eher defensives Vorgehen anschliessen.

Die Kommissionsmehrheit behält sich aber ausdrücklich vor, den Fahrplan für die Steuer-senkungen zu einem späteren Zeitpunkt zu beschleunigen – insbesondere dann, wenn sich der internationale oder interkantonale Steuerwettbewerb verschärft oder wenn sich die derzeit diskutierten und befürchteten Krisenszenarien nicht bewahrheiten und sich die Finanzplanung mittelfristig (erneut) positiver entwickelt als erwartet.

3.2. Finanzielle Auswirkungen

Gemäss Ratschlag beträgt das Entlastungsvolumen resp. der Steuerausfall pro Senkungsschritt von einem halben Prozentpunkt rund 12 Millionen Franken pro Jahr. Gegenüber der Basisannahme mit Maximalsatz 20% (wie bereits beschlossen und frühe-stens ab 2013 umgesetzt) ergibt dies nach vollständiger Umsetzung der Senkungsschritte (frühestens im Jahr 2017) ein Entlastungsvolumen resp. ein Steuerausfall von knapp 50 Millionen Franken. Diese Summe ist vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzplanung selbstverständlich beachtlich. Die vorgeschlagenen Steuersenkungen stellen in den Augen der Kommissionsmehrheit aber das absolute Minimum an Entlastungen dar, welche der Kanton den Unternehmen anbieten muss, um konkurrenzfähig zu bleiben. Aufgrund der im Beschlussentwurf enthaltenen Bedingungen ist zudem sichergestellt, dass die Steuerausfälle für den Kanton verkraftbar bleiben werden.

3.3. Schlussfolgerung

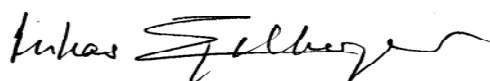
Die Kommissionsmehrheit unterstützt aus den genannten Gründen den Vorschlag des Regierungsrats für eine gestaffelte und bedingte Senkung des Gewinnsteuer-Maximalsatzes auf 18%. Sie verzichtet zugunsten dieser Minimalvariante auf weitergehende Anträge, die sie sich jedoch für einen späteren Zeitpunkt explizit vorbehält.

4. Antrag der Kommissionsmehrheit

Die Mehrheit der Kommission beantragt dem Grossen Rat mit 7 Stimmen, dem angehängten Beschlussentwurf im Sinne der obigen Ausführungen zuzustimmen.

Die Kommissionsmehrheit hat diesen Bericht am 12. Januar 2012 einstimmig verabschiedet und den Kommissionspräsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Mehrheit der Wirtschafts- und Abgabekommission



Dr. Lukas Engelberger, Präsident

5. ERWÄGUNGEN DER KOMMISSIONSMINDERHEIT

Mit der Revisionsvorlage schlägt der Regierungsrat eine weitere, an Bedingungen geknüpfte Senkung der Gewinnsteuer durch Herabsetzung des maximalen Steuersatzes auf 18% vor. Indessen wurde erst bei der Steuergesetzrevision von 2010 eine Senkung der maximalen Gewinnsteuer auf 20% beschlossen. Mit den Steuerpaketen 2008 und 2010 konnte die Steuerbelastung der juristischen Personen bereits markant reduziert werden. Basel-Stadt gehört international bereits zu den Standorten mit sehr tiefen Unternehmenssteuern. Dennoch wird nun eine weitere Senkung der Unternehmenssteuern bzw. des maximalen Gewinnsteuersatzes gefordert. Die Kommissionsminderheit sieht hierfür jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit und lehnt die Vorlage daher ab. Ob in Basel Handlungsbedarf und Spielraum für weitere Steuersenkungen besteht, kann nach Ansicht der Kommissionsminderheit erst beurteilt werden, wenn die im Jahr 2010 beschlossenen Steuersenkungen vollständig umgesetzt sind.

Argumentiert wird seitens der Befürworter mit der drohenden Abwanderung von Unternehmen oder der Aufhebung von Arbeitsplätzen. Dabei haben gerade aktuelle Beispiele gezeigt, dass die Aufhebung von Arbeitsplätzen in erster Linie mit anderen Faktoren zusammenhängt, wie Lohnstruktur oder Forschungsangebot. Und dies trotz der grossen Gewinne der betroffenen Unternehmen. Die Schweiz ist international nicht konkurrenzfähig in Bezug auf den Lohn gegenüber Niedriglohnländern. Der Vorteil der Schweiz liegt umgekehrt in ihrem hohen Angebot an sehr gut qualifizierten Arbeitskräften, ihrer Kaufkraftstabilität dem guten Investitionsklima sowie den gesunden öffentlichen Finanzen. Dies sind Garanten für die Prosperität und Stabilität der schweizerischen Wirtschaft.

Die Kommissionsminderheit weist darauf hin, dass die Steuerlasten der Unternehmen sehr unterschiedlich verteilt sind. Viele Unternehmen, besonders KMU, entrichten keine oder nur eine geringe Gewinnsteuer, während eine kleine Minderheit höchst erfolgreicher Unternehmen den Hauptteil der Steuerlasten trägt. Daher kann man auch anführen, dass es bei der vorliegenden Steuersenkung nur um eine Entlastung von einigen grossen Unternehmen geht.

Der starke Schweizer Franken wird ohnehin zu geringeren Einnahmen aus der Unternehmenssteuer führen. Die Herabsetzung des maximalen Gewinnsteuersatzes auf 18% führt nach erfolgter Umsetzung bis 2017 zu weiteren Steuerausfällen für den Kanton von jährlich knapp 50 Mio. Franken. Die Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass heute noch nicht beurteilt werden kann, ob der Kanton sich dies nach den aktuellen Steuersenkungen noch wird leisten können oder ob dies erneut zu roten Zahlen führen würde, die dem Wirtschaftsstandort schaden.

Den Standort Basel nachhaltig stärken

Bei der Standortwahl von Unternehmungen spielen neben den Steuern verschiedene Faktoren eine mindestens ebenso starke Rolle, wie das Umfeld, namentlich die Infrastruktur, die Bildungsmöglichkeiten oder die Lebensqualität. Der Kanton Basel-Stadt zeichnet sich – wie im Ratschlag der Regierung erwähnt – insgesamt durch eine hohe Standortqualität aus

und befindet sich gemäss einer jährlich publizierten Studie der Crédit Suisse zur Standortattraktivität auf den vordersten Rängen (2011 und 2010: Rang 5; 2009: Rang 3).

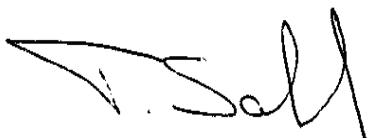
Gerade zur Erhaltung oder Stärkung des Life Science-Standortes müssen, statt nur auf Steuersenkungen zu setzen, wichtige Faktoren verbessert werden. Damit die Ausbildungsabschlüsse im Bereich der Naturwissenschaften erhöht werden können, muss in die Hoch- und Fachhochschulen investiert werden. Im Speziellen muss es Basel gelingen, mehr Arbeitskräfte aus dem medizinischen und naturwissenschaftlichen Bereich selbst auszubilden.

Basel-Stadt muss sich weiterhin die notwendigen Investitionen in die Infrastruktur, Bildung, Sicherheit usw. leisten können. Die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr – wie auch das Wohnangebot – muss attraktiv bleiben. Das Kultur- und Freizeitangebot soll hochstehend sein und integrativ wirken. Ausserdem sollen vermehrt KMUs angezogen und gefördert werden, welche zu einer Diversifizierung des Standort Basels beitragen. Die Unternehmen sollen unterstützt werden in ihrer Innovationsstärke, beispielsweise in Bezug auf die Erschliessung neuer Märkte.

6. Antrag der Kommissionsminderheit

Gestützt auf ihre Ausführungen beantragt die Kommissionsminderheit dem Grossen Rat mit 4 Stimmen auf den Ratschlag Nr. 11.1520 nicht einzutreten. Die Kommissionsminderheit hat den vorliegenden Minderheitsbericht einstimmig genehmigt und Tanja Soland zu ihrer Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Minderheit der Wirtschafts- und Abgabekommission



Dr. Tanja Soland

Beilagen:

Grossratsbeschluss gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit

Grossratsbeschluss (gemäss Kommissionsmehrheit)

Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz)

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 11.1520.01 vom 27. September 2011 sowie in den Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission Nr. 11.1520.02 vom 13. Januar 2012 beschliesst:

I.

Das Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 wird wie folgt geändert:

§ 76 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³ Die Gewinnsteuer ist in allen Fällen auf 18 Prozent des gesamten steuerbaren Reingewinns begrenzt. § 241b bleibt vorbehalten.

§ 234 wird um folgenden Abs. 23 ergänzt:

²³ Die Änderungen und Ergänzungen gemäss Grossratsbeschluss vom TT:MM:JJJJ treten ab sofort in Kraft.

§ 241b Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³ Er nimmt für sechs weitere Steuerperioden um jeweils 0,5 Prozentpunkte ab, wenn

- a) das Wachstum des realen Bruttoinlandprodukts der Schweiz gemäss den vom Staatssekretariat für Wirtschaft veröffentlichten Quartalsschätzungen in dem der jeweiligen Steuerperiode vorangegangenen Kalenderjahr nicht in zwei aufeinanderfolgenden Quartalen negativ war und
- b) die Nettoschuldenquote des Kantons am 31. Dezember des der jeweiligen Steuerperiode vorangegangenen Kalenderjahrs mindestens einen Promillepunkt unter dem zulässigen Wert gemäss § 4 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes lag.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum und wird mit Eintritt ihrer Rechtskraft wirksam.