



An den Grossen Rat

16.5150.02

FD/P165150

Basel, 9. Mai 2016

Regierungsratsbeschluss vom 3. Mai 2016

Interpellation Nr. 46 von Edibe Gölgeli betreffend „Folgekosten der Unternehmenssteuerreform III“

Das Büro des Grossen Rates hat dem Regierungsrat die nachstehende Interpellation zur Beantwortung überwiesen:

«Am 24. Februar publizierte die Neue Zürcher Zeitung einen Jubelartikel über die Steuererleichterungen, welche Unternehmen und Kapitalbesitzer in der Unternehmenssteuerreform III erhalten sollen. Genannt werden:

- die Einführung eines Steuerabzugs für überschüssiges Eigenkapital,
- die Einführung einer Pauschalbesteuerung für die Schifffahrt nach Frachtkapazität (Tonnage-Tax),
- der Verzicht auf Beschränkungen für die Kantone bei den geplanten Steuerprivilegien für Erträge aus geistigem Eigentum und für Forschungsaufwendungen
- die Abschaffung der Emissionsabgabe auf dem Eigenkapital.

Es sei das „Maximalprogramm“, also die maximale Wunschliste, welches die WAK des Nationalrats verabschiedet habe. Offensichtlich hat der rechtsbürgerliche bzw. rechtspopulistische Nationalrat alle Hemmungen verloren beim Entfachen eines ruinösen Steuerwettbewerbs, den die einfachen Bürgerinnen und Bürger mit höheren Gebühren und Leistungskürzungen aller Art berappen müssen.

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist die Liste der Steuergeschenke im NZZ-Artikel vom 24. Februar vollständig?
2. Wenn nein, welche weiteren Einnahmenverluste kommen noch dazu?
3. Wie hoch sind die veranschlagten Einnahmenausfälle für unseren Kanton?
4. Was unternimmt der Regierungsrat zur Rettung der Staatsfinanzen?

Edibe Gölgeli»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

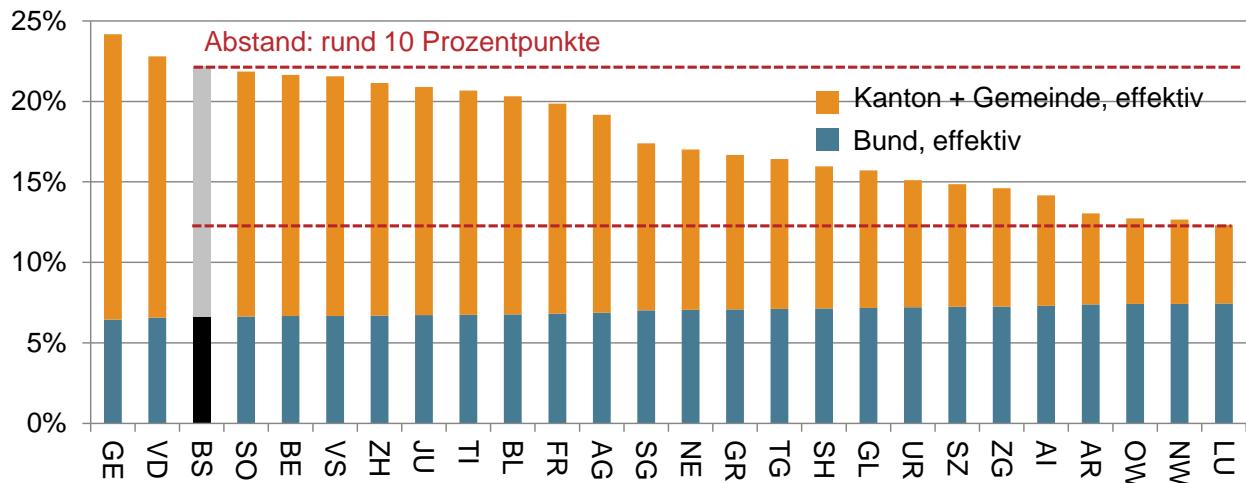
1. Ausgangslage für den Kanton Basel-Stadt

Mit der Unternehmenssteuerreform III sollen erstens die heutigen besonderen Steuerstatus, welche international nicht mehr akzeptiert werden, aufgehoben werden. Die Wirkung der besonderen Steuerstatus kann vereinfacht wie folgt zusammengefasst werden:

- Sie führen zu einer *sehr starken steuerlichen Entlastung* der international ausgerichteten Unternehmen auf Ebene der kantonalen Gewinn- und Kapitalsteuern.
- Diese Entlastung hat zur Folge, dass für international ausgerichtete Unternehmen *alle Schweizer Kantone im internationalen Vergleich sehr wettbewerbsfähig* sind.
- Die Entlastung hat zweitens zur Folge, dass der *Steuerwettbewerb zwischen Kantonen in diesem Bereich stark eingeschränkt* ist.

Abbildungen 1 und 2 veranschaulichen die Wirkung: Die maximale, ordentliche Gewinnsteuerlast in Basel-Stadt liegt derzeit bei 22.2 Prozent. Der Abstand zu den günstigsten Standorten in der Schweiz beträgt rund 10 Prozentpunkte.

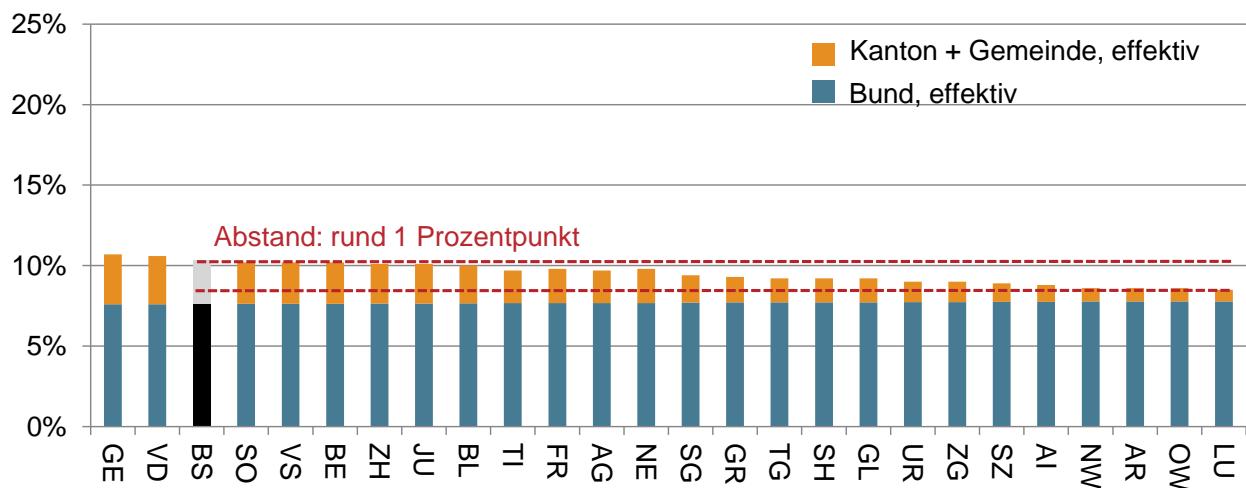
Abbildung 1: Ordentliche Gewinnsteuersätze 2015 (max.), effektiv, inkl. Bundessteuer, im Hauptort



Quelle: Pascal Hinny (2016): Steuerrecht 2016

Hingegen liegt die Gewinnsteuerlast für eine so genannte gemischte Gesellschaft in allen Kantonen sehr nahe beieinander, bei rund 10 Prozent. Der Abstand zwischen dem Kanton Basel-Stadt und den günstigsten Standorten liegt bei nur rund einem Prozentpunkt.

Abbildung 2: Gewinnsteuersätze 2013, gemischte Gesellschaft, effektiv, inkl. Bundessteuer, im Hauptort



Quelle: KPMG (2014): Berner Steuermonitor

Die von den Steuerstatus begünstigten Erträge sind grundsätzlich mobil. Das heisst, das relevante Steuersubstrat lässt sich in der Regel kurz- bis mittelfristig an Standorte in anderen Kantonen oder im Ausland verschieben.

Werden nun die Steuerstatus aufgehoben, dann würde die Gewinnsteuerlast der betreffenden Gesellschaften ohne weitere Massnahmen von typischerweise rund 10 Prozent auf den ordentlichen Satz von maximal 22.2 Prozent ansteigen. Ein solcher Anstieg wäre derart stark, dass mit einer Abwanderung des betreffenden Steuersubstrats zu rechnen wäre, zumal es sich grössten-teils um mobile Erträge handelt und zahlreiche Alternativstandorte im Inland existieren.

Die Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus sind für den Kanton Basel-Stadt von sehr grosser finanzieller Bedeutung:

- Die Steuereinnahmen von juristischen Personen machten in den vergangenen Jahren jeweils stabil rund 30 Prozent der gesamten Steuereinnahmen im Kanton Basel-Stadt aus, das sind rund 800 Millionen Franken. In keinem anderen Kanton ist der Anteil der Einnahmen von Unternehmen derart gross.
- Der Anteil der Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus an den Gewinnsteuereinnahmen von juristischen Personen betrug in der Steuerperiode 2012 57 Prozent. Auch dieser Wert ist im interkantonalen Vergleich der Höchstwert.
- Der Anteil der Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus am Steuersubstrat (steuerbarer Gewinn) betrug in den vergangenen Jahren rund 80 Prozent.

Das hohe Gewicht der Statusgesellschaften im Kanton Basel-Stadt ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in unserem Kanton international ausgerichtete und innovative Unternehmen sehr bedeutend sind, welche hier seit langem verankert und historisch gewachsen sind. Hingegen sind so genannte „Briefkastengesellschaften“ (Gesellschaften mit wenig wirtschaftlicher Substanz) im Kanton Basel-Stadt von zu vernachlässigender finanzieller Bedeutung.

Weil die Substanz der von der Reform betroffenen Unternehmen im Kanton Basel-Stadt sehr gross ist, ist auch die volkswirtschaftliche Bedeutung der Statusgesellschaften für die ganze Region Basel bemerkenswert. Es ist davon auszugehen, dass die betroffenen Unternehmen allein im Kanton Basel-Stadt rund 30'000 Vollzeitstellen anbieten.

2. Unternehmenssteuerreform III auf Bundesebene

2.1 Projektorganisation

Die Arbeiten an der Unternehmenssteuerreform III haben auf Bundesebene bereits vor mehreren Jahren begonnen. Im Jahr 2012 setzten Bund und Kantone eine paritätische Projektorganisation ein. In dieser Projektorganisation waren von Seiten der Kantone der Aargau, Basel-Stadt, Wallis und Zug vertreten. Der Regierungsrat und das Finanzdepartement haben von Beginn an eine sehr proaktive Rolle eingenommen. Dies nicht zuletzt aufgrund der in Abschnitt 1 aufgezeigten hohen finanziellen und volkswirtschaftlichen Bedeutung der Reform für den Kanton Basel-Stadt.

Die Projektorganisation und der Bundesrat verfolgten von Beginn an folgende Ziele mit der Unternehmenssteuerreform III, welche gleichzeitig anzustreben sind:

- die Wahrung einer weiterhin kompetitiven Unternehmenssteuerbelastung;
- die Wiederherstellung der internationalen Akzeptanz;
- die Sicherstellung der finanziellen Ergiebigkeit der Gewinnsteuern für Bund, Kantone und Gemeinden.

Damit diese Ziele erreicht werden können, ist ein ganzes Massnahmenpaket notwendig. Die alleinige Aufhebung der Steuerstatus würde zu einer erheblichen steuerlichen Mehrbelastung der internationalen Unternehmen führen. Diese Mehrbelastung wäre derart gross, dass die Schweiz – mindestens aber die Kantone mit eher hohen ordentlichen Gewinnsteuersätzen – mit bedeutenden Wegzügen von Steuersubstrat und Arbeitsplätzen rechnen müsste.

Im Rahmen des Projekts wurden zahlreiche steuerpolitische Massnahmen geprüft. Einige wurden aufgenommen. Viele weitere wurden jedoch verworfen, weil das Risiko von Einnahmeausfällen als zu gross erachtet wurde. Die Projektorganisation und insbesondere auch der Kanton Basel-Stadt setzten sich stets dafür ein, dass auf nicht finanziell tragbare Massnahmen verzichtet wird. Im Vordergrund stand nicht eine Steuersenkungsreform, sondern ein nachvollziehbarer und unverzichtbarer Umbau des Steuersystems.

2.2 Botschaft des Bundesrates

Am 5. Juni 2015 publizierte der Bundesrat – aufbauend auf den Vorarbeiten der Projektorganisation und auf den dannzumal bereits hinreichend bekannten neuen internationalen Standards – die Botschaft zur Unternehmenssteuerreform III, welche folgende Stossrichtungen beinhaltet:

1. Erstens die Einführung *neuer und international akzeptierter steuerpolitischer Massnahmen*, welche zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit beitragen sollen:
 - Die Einführung einer für alle Kantone obligatorischen Patentbox gemäss international anerkanntem Standard der OECD: Im Rahmen einer Patentbox werden Erträge, welche auf Patenten oder vergleichbaren Rechten beruhen, reduziert besteuert. Die Ermässigung der Steuern ist jedoch nur so weit möglich, wie die Erträge auf Forschung und Entwicklung im Inland beruhen.
 - Die Einführung eines erhöhten Abzugs für Aufwendungen im Bereich Forschung und Entwicklung („Inputförderung“) auf Ebene der kantonalen Gewinnsteuern. Im Gegensatz zur Patentbox ist die Inputförderung ein fakultatives Instrument.
2. Zweitens die *Senkung der ordentlichen kantonalen Gewinnsteuersätze*, wobei die Ausgestaltung den Kantonen überlassen bleibt. Zur Gegenfinanzierung sah der Bundesrat vor, den Kantonen einen finanziellen Ausgleich zukommen zu lassen: Der Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer sollte von heute 17 Prozent auf 20.5 Prozent erhöht werden, was gemäss Berechnung der Botschaft einer Ausgleichssumme von 1 Mia. Franken entsprach.
3. Die Reform sollte die Frage der *Gegenfinanzierung* als integralen Bestandteil berücksichtigen. Als Massnahme sah der Bundesrat vor, die Teilbesteuerung der Dividenden auf eine Quote von 70 Prozent zu erhöhen und unter den Kantonen zu harmonisieren.
4. Schliesslich beinhaltete die Botschaft auch eine *Reform des Nationalen Finanzausgleichs* (NFA) an die neuen steuerpolitischen Realitäten.

Der Regierungsrat würdigte die Botschaft des Bundesrates in einer Medienmitteilung vom 5. Juni 2016 als ausgewogenes Paket. Die gezielten steuerlichen Massnahmen seien notwendig, um die Attraktivität des Standorts zu erhalten. Die Steuerlast der betroffenen Unternehmen solle im Kanton Basel-Stadt ähnlich bleiben wie heute. Deshalb werde auch der Kanton Basel-Stadt eine Senkung der ordentlichen Gewinnsteuersätze angehen müssen. Ebenso forderte der Regierungsrat die Eidgenössischen Räte dazu auf, das Paket nicht mit weiteren Forderungen einseitig zu überladen.

3. Beantwortung der Fragen

Frage 1: Ist die Liste der Steuergeschenke im NZZ-Artikel vom 24. Februar vollständig?

Frage 2: Wenn nein, welche weiteren Einnahmenverluste kommen noch dazu?

Der Ständerat beschloss am 14. Dezember 2015 Zustimmung zur Unternehmenssteuerreform III, jedoch mit Abweichungen zum Vorschlag des Bundesrates (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Massnahmen mit Auswirkungen auf die Kantone (Auswahl, Abweichungen zur Botschaft fett)

Massnahme	Kurzbeschrieb	Beschluss des Ständerats vom 14. Dezember 2015
Aufhebung Statusgesellschaften	Steuermodelle, welche international nicht mehr akzeptiert sind, werden aufgehoben.	Zustimmung
Patentbox (obligatorisch)	Reduktion der kantonalen Gewinnsteuern für Erträge aus Patenten und vergleichbaren Rechten, gemäss OECD-Standard	Zustimmung
Inputförderung (fakultativ)	Erhöhter Abzug für Aufwendungen im Bereich Forschung und Entwicklung bei den kantonalen Gewinnsteuern im Inland	Zustimmung
Teilbesteuerung der Dividenden	Erhöhung der Teilbesteuerung der Dividenden auf eine Quote von einheitlich 70 Prozent	Ablehnung
Ausgleichsmassnahmen an die Kantone	Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von heute 17 Prozent	Zustimmung, Erhöhung auf 21.2 Prozent statt nur 20.5 Prozent
Reform des Nationalen Finanzausgleichs	Reduziertes Gewicht der juristischen Personen und zusätzliche Reduktion für Patentbox-Erträge	Zustimmung

Der Nationalrat beschloss am 17. März 2016 ebenfalls Zustimmung zur Unternehmenssteuerreform III, jedoch mit Abweichungen zu den Beschlüssen des Ständerats (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Massnahmen mit Auswirkungen auf die Kantone (Auswahl, Abweichungen zum Ständerat fett)

Massnahme	Kurzbeschrieb	Beschluss des Nationalrads vom 17. März 2016
Aufhebung Statusgesellschaften	Steuermodelle, welche international nicht mehr akzeptiert sind, werden aufgehoben.	Zustimmung
Patentbox (obligatorisch)	Reduktion der kantonalen Gewinnsteuern für Erträge aus Patenten und vergleichbaren Rechten, gemäss OECD-Standard	Zustimmung
Inputförderung (fakultativ)	Erhöhter Abzug für Aufwendungen im Bereich Forschung und Entwicklung im Inland bei den kantonalen Gewinnsteuern	Zustimmung, Ausdehnung auf Forschung und Entwicklung im Ausland
Zinsbereinigte Gewinnsteuer	Einführung eines Abzugs für den (fiktiven) Zinsaufwand auf Sicherheitseigenkapital	Zustimmung zu dieser neuen Massnahme
Tonnage Tax	Einführung einer Pauschalbesteuersteuerung für Schifffahrtsgesellschaften	Zustimmung zu dieser neuen Massnahme
Entlastungsbegrenzung	Begrenzung der Ermässigung aus Patentbox, Inputförderung und zinsbereinigter Gewinnsteuer auf 80 Prozent; die Kantone können eine geringere Ermässigung vorsehen	Zustimmung zu dieser neuen Massnahme
Teilbesteuerung der Dividenden	Erhöhung der Teilbesteuerung der Dividenden auf eine Quote von einheitlich 70 Prozent	Ablehnung
Ausgleichsmassnahmen an die Kantone	Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von heute 17 Prozent	Zustimmung, Erhöhung nur auf 20.5 Prozent statt 21.2 Prozent
Reform des Nationalen Finanzausgleichs	Reduziertes Gewicht der juristischen Personen und zusätzliche Reduktion für Patentbox-Erträge	Zustimmung

Zusammenfassend folgte der Ständerat weitgehend dem Bundesrat. Er beschloss jedoch, die Teilbesteuerung der Dividenden nicht zu erhöhen und zu harmonisieren und den Kantonen mehr Mittel zukommen zu lassen.

Im Gegensatz dazu lehnte es der Nationalrat ab, den Kantonen mehr Mittel zukommen zu lassen. Hingegen beschloss er mehrere zusätzliche steuerpolitische Massnahmen, nämlich erstens die Ausdehnung der Inputförderung auf Forschung und Entwicklung im Ausland, zweitens die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer und drittens die Einführung einer Tonnage Tax. Ebenso beschloss der Nationalrat die Einführung einer so genannten Entlastungsbegrenzung.

Das Paket des Nationalrats ist nach Ansicht des Regierungsrats überladen. Die im Vergleich zum Ständerat reduzierten Ausgleichszahlungen an die Kantone und die Aufnahme der zusätzlichen steuerpolitischen Massnahmen würden zu bedeutenden Mindereinnahmen für die Kantone führen. Problematisch ist aus Basler Sicht insbesondere der vorgesehene erhöhte Abzug für Aufwendungen für Forschung und Entwicklung im Ausland. Nach Ansicht des Regierungsrats soll sich die Förderung der Forschung und Entwicklung auf das Inland beschränken. Die Schaffung oder Verlagerung von Arbeitsplätzen im Bereich Forschung und Entwicklung im Ausland soll nicht steuerlich gefördert werden.

Die Finanzlage ist in vielen Kantonen angespannt, vielerorts stehen Sparprogramme an. Die Kantone, die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren und der Regierungsrat setzen sich deshalb gemeinsam weiterhin für ein ausgewogenes Paket ein, welches sowohl die Attraktivität, als auch die nötigen Einnahmen für die öffentliche Hand erhält. Zugleich ist die Unternehmenssteuerreform III angesichts der internationalen Entwicklung und der hohen finanziellen und volkswirtschaftlichen Bedeutung dringend. Ein Scheitern der Reform wäre mit grossen Risiken für den Standort verbunden. Der Regierungsrat kämpft deshalb weiterhin für eine vernünftige Unternehmenssteuerreform III, welche für die Unternehmen bald Klarheit schafft.

Damit bestehen zum Zeitpunkt des Entstehens dieser Antwort noch bedeutende Differenzen zwischen Ständerat und Nationalrats. Die Unternehmenssteuerreform III befindet sich derzeit in der Differenzbereinigung. Es wird damit gerechnet, dass die Reform in der Sommersession 2016 von den eidgenössischen Räten verabschiedet wird.

Frage 3: Wie hoch sind die veranschlagten Einnahmenausfälle für unseren Kanton?

Die finanziellen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III auf den Kanton Basel-Stadt können noch nicht abschliessend beurteilt werden. Sie hängen namentlich von der konkreten Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III auf Bundesebene ab, insbesondere von den vorgesehenen steuerpolitischen Massnahmen, von der Höhe der Ausgleichszahlungen des Bundes an die Kantone und von der Reform des NFA.

Zudem bleibt den Kantonen in der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III ein erheblicher Spielraum:

- Erstens stellt sich die Frage, wie weit die neuen, vom Bundesrecht vorgesehenen steuerpolitischen Massnahmen gehen werden und wie gross die maximal mögliche Entlastung aus diesen Massnahmen im Kanton Basel-Stadt sein soll.

- Zweitens wird der Kanton Basel-Stadt die ordentlichen Gewinnsteuersätze senken müssen, um seine Attraktivität für international ausgerichtete Unternehmen zu erhalten. Da der Anteil der heute steuerprivilegierten Erträge im Kanton Basel-Stadt sehr gross ist, liegt der durchschnittliche, effektive Gewinnsteuersatz im Kanton Basel-Stadt deutlich unterhalb des ordentlichen Maximalsatzes. Insofern besteht mit der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III und der Aufhebung der Steuerstatus Spielraum, um den ordentlichen Gewinnsteuersatz zu senken. Je tiefer der ordentliche Gewinnsteuersatz ausfällt, umso grösser ist die steuersystematisch gerechtfertigte Erhöhung der Teilbesteuerung der Dividenden.
- Drittens stellt sich die Frage, ob im Kanton Basel-Stadt Begleitmassnahmen vorgesehen werden sollen. So wurde im Kanton Waadt die kantonale Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III am 20. März 2016 mit 87 Prozent Ja-Anteil angenommen. Sie beinhaltet die Senkung des ordentlichen Gewinnsteuersatzes auf 13.8 Prozent und als Begleitmassnahmen die Erhöhung der Kinderzulagen, die Erhöhung der Prämienverbilligungen und eine stärkere Beteiligung der Unternehmen an der Kinderbetreuung.

Frage 4: Was unternimmt der Regierungsrat zur Rettung der Staatsfinanzen?

Der Regierungsrat setzt sich erstens mit Vehemenz für eine tragbare Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III auf Bundesebene ein. Ein Überladen des Pakets wäre für den Kanton Basel-Stadt finanziell und volkswirtschaftlich ebenso schädlich wie ein Scheitern oder eine starke Verzögerung der Reform.

Zweitens ist der Regierungsrat daran, verschiedene Optionen für die kantonale Reform anhand von Szenarien zu prüfen. Angestrebt wird eine kantonale Reform, welche die Attraktivität des Standorts für die zahlreichen Arbeitsplätze und die hohe Wertschöpfung der internationalen Unternehmen erhält, aber gleichzeitig für den Kanton auch nachhaltig finanzierbar ist. Zugleich wird der Regierungsrat Begleitmassnahmen prüfen. Die Unternehmenssteuerreform III soll im Kanton Basel-Stadt für Wirtschaft, Bevölkerung und öffentliche Hand verkraftbar sein.

Drittens wird der Regierungsrat seine nachhaltige Wirtschafts- und Finanzpolitik der vergangenen Jahre fortsetzen. Die schwerpunktmässige Förderung des Wirtschaftsstandorts und des Lebensraums Basel verbunden mit einer insgesamt gleichwohl restriktiven Ausgabenpolitik haben massgeblich zur einer positiven Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung im Kanton Basel-Stadt beigetragen, mit dem Effekt, dass im Finanzplan des Kantons Basel-Stadt für die kommenden Jahre ein struktureller Überschuss besteht. Mit diesem strukturellen Überschuss ist der Kanton Basel-Stadt in einer guten Ausgangslage, die finanziellen Folgen der Unternehmenssteuerreform III bewältigen zu können.

Für eine nachhaltige Finanzierbarkeit sind allerdings folgende Voraussetzungen unabdingbar:

1. Eine ausgewogene Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III auf Bundesebene;
2. Eine nachhaltige Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III auf Kantonsebene, welche sowohl die Abwanderung der internationalen Unternehmen verhindert, als auch die nötigen Einnahmen des Kantons erhält.
3. Die Fortsetzung der restriktiven Ausgabenpolitik des Regierungsrates und ein Verzicht auf voreilige Steuersenkungen zur Unzeit.

Die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III ist für den Standort Basel-Stadt gleichzeitig grosse Chance wie finanzielle Herausforderung. Sie hat für den Regierungsrat absolute Priorität. Eine erfolgreiche Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III erfordert den nötigen finanziellen Spielraum. Deshalb sind allfällige weitere Überschüsse in den kommenden Jahren für den Schuldendebau einzusetzen.

Es wäre falsch, zum jetzigen Zeitpunkt und in Unkenntnis der finanziellen Folgen der Unternehmenssteuerreform III leichtfertig den Handlungsspielraum des Kantons zu verspielen. Aus diesem Grund weist der Regierungsrat auch alle Begehrlichkeiten, welche einen Abbau des strukturellen Überschusses zur Folge hätten, vehement zurück. Dies gilt insbesondere für die im Raume stehenden Forderungen nach voreiligen Steuersenkungen, Anpassungen bei der Grundstückgewinnsteuer oder nach einem Verzicht auf die Neubewertung der Liegenschaften.

Der Regierungsrat wird vielmehr nach Vorliegen der Unternehmenssteuerreform III auf Bundesebene ein Gesamtpaket zur kantonalen Umsetzung vorlegen, welches auch die finanziellen Perspektiven ab 2020 unter Einschluss der Reform beinhaltet.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin