



An den Grossen Rat

19.5172.02

FD / P195172

Basel, 26. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 25. Juni 2019

Schriftliche Anfrage Beda Baumgartner betreffend Ausmass und Wirkung von Steuerverlusten durch Verrechnung von Betriebsverlusten mit der Grundstückgewinnsteuer bei juristischen Personen

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Beda Baumgartner dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Unterdessen können in allen Kantonen Unternehmen Betriebsverluste mit der Grundstückgewinnsteuer verrechnen. Dies führt zu erheblichen Steuerverlusten im Vergleich mit einem gemäss Steuerharmonisierungsgesetz zulässigen System wonach betriebliche Verluste getrennt von Grundstückgewinnsteuern veranlagt werden. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil sich Betriebsverluste künstlich durch Verrechnungen kalkulatorischer Kosten zwischen Betriebseinheiten (z.B. zwischen Muttergesellschaft und Tochtergesellschaft) konstruieren lassen. Das Bundesgericht stellt diesbezüglich in seinem Entscheid BGE 2C_689/2010 vom 4. April 2011 erhebliche Missbräuche fest.

Der Regierungsrat wird daher gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie hoch schätzt der Kanton die Steuer-Mindereinnahmen durch die Verrechenbarkeit von Betriebsverlusten mit der Grundstückgewinnsteuer bei den Gemeinden im Vergleich mit einer von Betriebsverlusten unabhängigen Veranlagung?
2. Wie haben sich die Betriebsverluste im Zusammenhang mit der Grundstückgewinnsteuer in den letzten 10 Jahren entwickelt. Ich bitte um eine detaillierte Aufstellung der Zahlenreihe.
3. Wie prüft der Kanton, ob es sich jeweils um echte Betriebsverluste oder um kalkulatorische Betriebsverluste handelt? Anders gefragt: Wie stellt der Kanton sicher, dass kein Missbrauch betrieben wird. (Siehe dazu auch Bundesgerichtsentscheid BGE 2C_689/2010 vom 4. April 2011)
4. Wie viele juristische Personen haben in den vergangenen 10 Jahren von dieser Verlustverrechnung profitiert und welcher Art sind diese Unternehmen? Ich bitte um eine Unterscheidung zwischen Immobilien-AGs, börsenkotierte Immobilien-AGs, Unternehmen, deren Geschäft nicht das Immobiliengeschäft ist.

Beda Baumgartner“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Vorbemerkungen

Die inner- sowie interkantonale Verrechnung von Betriebsverlusten mit Grundstücksgewinnen ist im kantonalen Steuergesetz in § 108 Abs. 3 StG geregelt. Diese Bestimmung wurde im Jahr 2008 eingeführt.¹

Nach den Grundsätzen zur Vermeidung der interkantonalen Doppelbesteuerung muss eine steuerpflichtige Person, die in mehreren Kantonen steuerpflichtig ist, nicht mehr als ihr gesamtes Reineinkommen bzw. ihren gesamten Reingewinn versteuern. Das Bundesgericht akzeptiert das Entstehen von Ausscheidungsverlusten ausdrücklich nicht. Aus dem Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung (Art. 127 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101) hat das Bundesgericht gefolgert, dass ein Kanton eine steuerpflichtige Person nicht allein aufgrund ihres ausserkantonalen Sitzes oder Wohnsitzes schlechter behandeln darf als innerkantonale steuerpflichtige Personen. Zwar ist ausschliesslich der Belegenheitskanton zuständig für die Besteuerung der Grundstücksgewinne. Dieser hat jedoch einen operativen Verlust, den die interkantonale Unternehmung am Hauptsteuerdomizil (und gegebenenfalls am Domizil von Betriebsstätten) erleidet, auf den ihm objektmässig zustehenden Grundstücksgewinn anzurechnen. Damit wird auch dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung getragen. Im interkantonalen Verhältnis ergibt sich die Pflicht zur Anrechnung von Betriebsverlusten somit bereits aus dem Bundesrecht.

Das Bundesgericht hat festgestellt, dass es Sache der Kantone sei dafür zu sorgen, dass die Schlechterstellung von kantonalen gegenüber interkantonalen Unternehmungen beseitigt werde. Die innerkantonale Verlustanrechnung ist von Bundesrechts wegen nicht vorgeschrieben. Die Ungleichbehandlung ist zwar nicht durch das Doppelbesteuerungsrecht verboten, aber im Lichte der Rechtsgleichheit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit problematisch.

Die Verrechnung von Betriebsverlusten mit Grundstücksgewinnen auch in kantonsinternen Fällen ist deshalb aus Gründen der Rechtsgleichheit im Kanton Basel-Stadt eingeführt worden. Sonst wären Unternehmen mit Liegenschaftsbesitz nur im Kanton Basel-Stadt gegenüber Unternehmen mit auswärtigem Liegenschaftsbesitz schlechter gestellt. Der Kanton Zürich hat u.a. aus diesen Gründen per 1. Januar 2019 als letzter Kanton eine gesetzliche Bestimmung eingeführt, welche die innerkantonale Anrechnung der im Kanton Zürich entstandenen Betriebsverluste an die Grundstücksgewinne ermöglicht.

Die Möglichkeit der Verrechnung von Betriebsverlusten rechtfertigt sich auch unter dem Aspekt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Entsprechend wird auch in der juristischen Lehre postuliert, soweit die Möglichkeit der Betriebsverlustanrechnung nicht bereits aus Art. 10 Abs. 1 lit. c Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) hergeleitet werden könne, folge dies zumindest aus dem Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit². Es widerspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip, wenn ein verlustbringendes Unternehmen trotz eines Gesamtverlusts Steuern auf einem Teilgewinn entrichten muss und mit einer für seine Ertragslage zu hohen Gesamtsteuer belastet wird. Diese Situation wird zwar durch die Möglichkeit des Verlustvortrags auf die nächstfolgenden sieben Steuerjahre gemildert, hilft einem Unternehmen aber nicht weiter, wenn es zwar Immobiliengewinne erzielt, im übrigen Betrieb aber nur Verluste erleidet.

¹ Vgl. dazu Ratschlag und Bericht des Regierungsrates vom 6. September 2007 (FD/P071357), abrufbar unter <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100255/000000255524.pdf?t=155627511620190426123836>.

² MARKUS REICH/JULIA VON AH, in: Kommentar StHG, 3. Aufl. 2017, N. 25a zu Art. 10 StHG.

Beantwortung der einzelnen Fragen

1. *Wie hoch schätzt der Kanton die Steuer-Mindereinnahmen durch die Verrechenbarkeit von Betriebsverlusten mit der Grundstückgewinnsteuer bei den Gemeinden im Vergleich mit einer von Betriebsverlusten unabhängigen Veranlagung?*

Mit der im Jahr 2008 eingeführten Regelung in § 108 Abs. 3 StG wird die Verrechnung von Betriebsverlusten mit Grundstücksgewinnen ausdrücklich zugelassen. Damit wird sichergestellt, dass ausser- und innerkantonale Unternehmen bezüglich der Verrechnung von Geschäftsverlusten bei Veräusserung von Liegenschaften steuerlich gleichgestellt werden.

Dies kann zu gewissen Ausfällen bei der Grundstückgewinnsteuer führen. Andererseits vermindern sich bei den Kantons- und Gemeindesteuern auf der Ebene der Gewinnsteuer die verrechenbaren Vorjahresverluste, was hier wiederum zu gewissen Mehreinnahmen führt. Die Verrechnung der Betriebsverluste mit den Grundstücksgewinnen führt lediglich zu einer Verschiebung in der „Anrechnungsebene“ (von der Gewinn- hin zur Grundstückgewinnsteuer) und kann zu einer Verschiebung von Steuersubstrat zwischen den Kantonen resp. Gemeinden führen. Sie führt aber insgesamt nicht zu einer Erhöhung der Verluste bzw. einer Reduktion des Steuersubstrats eines Unternehmens. Würde man die Betriebsverluste nicht an die Grundstücksgewinne anrechnen, wären diese mit künftigen Betriebsgewinnen zu verrechnen.

Es ist nicht möglich, diese Minder- bzw. Mehreinnahmen betragsmässig zu schätzen, da die entsprechenden Steuerdaten statistisch nicht erhoben werden. Eine rückwirkende Datenerhebung und die Neuberechnung der Veranlagungen wären mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand verbunden und würden zudem bei interkantonalen Verflechtungen auch die Steuerausscheidung ändern.

2. *Wie haben sich die Betriebsverluste im Zusammenhang mit der Grundstückgewinnsteuer in den letzten 10 Jahren entwickelt. Ich bitte um eine detaillierte Aufstellung der Zahlenreihe.*

Vgl. Antwort auf Frage 1.

3. *Wie prüft der Kanton, ob es sich jeweils um echte Betriebsverluste oder um kalkulatorische Betriebsverluste handelt? Anders gefragt: Wie stellt der Kanton sicher, dass kein Missbrauch betrieben wird. (Siehe dazu auch Bundesgerichtsentscheid BGE 2C_689/2010 vom 4. April 2011)*

Das Bundesgericht stellte in der erwähnten Entscheidung keine Missbräuche fest.

Die Steuerverwaltung prüft die Jahresabschlüsse der Unternehmen auf mögliche Gewinnverschiebungen in andere Kantone bzw. ins Ausland durch Kontrolle der Marktkonformität der zwischen nahestehenden Gesellschaften verbuchten Leistungen (wie Transferpreise, Finanzierungsaufwand etc.) nach dem Grundsatz des „dealing at arm's length“. Die Überprüfung der Angemessenheit der Leistungen erfolgt anhand von Erfahrungszahlen oder unter Beizug von Weisungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (wie bspw. des Rundschreibens betreffend „Steuerlich anerkannte Zinssätze 2019 für Vorschüsse oder Darlehen in Schweizer Franken“ vom 31. Januar 2019). In Jahren, in welchen Liegenschaften verkauft werden, wird die Bildung von Abgrenzungen (transitorische Aktiven/Passiven) besonders streng geprüft, um Gewinnverschiebungen zwischen den einzelnen Steuerperioden möglichst zu verhindern.

4. *Wie viele juristische Personen haben in den vergangenen 10 Jahren von dieser Verlustverrechnung profitiert und welcher Art sind diese Unternehmen? Ich bitte um eine Unterscheidung zwischen Immobilien-AGs, börsenkotierte Immobilien-AGs, Unternehmen, deren Geschäft nicht das Immobiliengeschäft ist.*

Für die Bestimmung der Bemessungsgrundlage sowohl auf der Ebene der Gewinn- als auch auf der Ebene der Grundstückgewinnsteuer ist eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Unter-

nehmenskategorien nicht erforderlich, weshalb sie nicht vorgenommen wird. Es können keine Aussagen dazu gemacht werden, wie viele Unternehmen von einer Verlustverrechnung profitiert haben und welcher Art diese sind.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin