Zusammenfassung

Kontext: Vorangegangene Unternehmenssteuerreformen
Im Jahr 1998 trat in der Schweiz die Unternehmenssteuerreform I in Kraft. Wesentliche Elemente der Unternehmenssteuerreform I waren unter anderem die noch heute geltenden Regelungen für die kantonalen Steuerstatus. Ebenso wurden auf Bundesebene die Gewinnsteuer reformiert und die Kapitalsteuer abgeschafft. Die Unternehmenssteuerreform I führte zu einer erheblichen Steigerung der steuerlichen Attraktivität des Standorts Schweiz, insbesondere für international tätige Unternehmen. Zwischen 1998 und 2015 stiegen die Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden aus Gewinnsteuern der Unternehmen von 7.7 Mia. Franken auf das Zweieinhalbfache, 19.4 Mia. Franken pro Jahr.

Im Jahr 2011 wurden die meisten Elemente der Unternehmenssteuerreform II umgesetzt. Die Unternehmenssteuerreform II beinhaltete insbesondere die Einführung der Teilbesteuerung der Dividenden und die Einführung des Kapitaleinlageprinzips. Beide Elemente entlasteten die Anteilseigner der Unternehmen. Mittlerweile besteht bei der Besteuerung der Dividenden, wie die Berechnungen des Bundes zeigen, eine Unterbesteuerung. Ein Korrekturbedarf ist gegeben.

Neue internationale Standards in der Unternehmensbesteuerung
OECD und G20 entwickelten neue internationale Standards zur Unternehmensbesteuerung. Die Schweiz unterstützt als OECD-Mitglied die Arbeiten für mehr Transparenz und gleich lange Spiesse bei der Besteuerung international tätiger Unternehmen. Diverse Staaten haben Steuerreformen bereits umgesetzt, mit welchen die nicht mehr akzeptierten Steuerregimes überarbeitet oder aufgehoben werden. Die Schweiz muss im Rahmen der Steuervorlage 17 insbesondere die kantonalen Steuerstatus aufgeben. Die Aufhebung der nicht mehr akzeptierten Steuerstatus ist dringend und für die Rechts- und Planungssicherheit in der Schweiz unabdingbar.

Finanzielle und wirtschaftspolitische Ausgangslage des Kantons
Der Kanton Basel-Stadt befindet sich in einer guten finanziellen und wirtschaftspolitischen Ausgangslage. Die Zahl der Beschäftigten im Kanton Basel-Stadt hat zwischen 2005 und 2015 um 17‘000 Vollzeitstellen zugenommen. Der Kanton schloss die Jahresrechnung 2017 mit einem Überschuss von 251 Mio. Franken ab. In Budget und Finanzplan für die Jahre 2018 bis 2021 wird – noch ohne Berücksichtigung der Steuervorlage 17 – mit Überschüssen in der Grössenordnung von 130 Mio. Franken pro Jahr gerechnet.

Wenn dem Kanton Basel-Stadt eine gute, rechtssichere und finanziell nachhaltige Umsetzung der Steuervorlage 17 gelingt, dann wird damit eine wichtige Basis gelegt für eine Fortsetzung der erfreulichen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung des Kantons.

Steuerpolitische Ausgangslage
Der Kanton Basel-Stadt gehört heute zu den Kantonen mit den höchsten ordentlichen Gewinnsteuersätzen. Mit einer effektiven ordentlichen Gewinnsteuerbelastung von maximal 22.18% (inkl. dBSt) ist der Kanton rund 10 Prozentpunkte teurer als die günstigsten Kantone und liegt an zweitletzter Stelle. Der einzige noch teurere Kanton ist derzeit Genf.

Rathaus, Marktplatz 9, CH-4001 Basel
E-Mail staatskanzlei@bs.ch
Internet www.regierungsrat.bs.ch
Telefon +41 61 267 85 16
Telefax +41 61 267 85 72

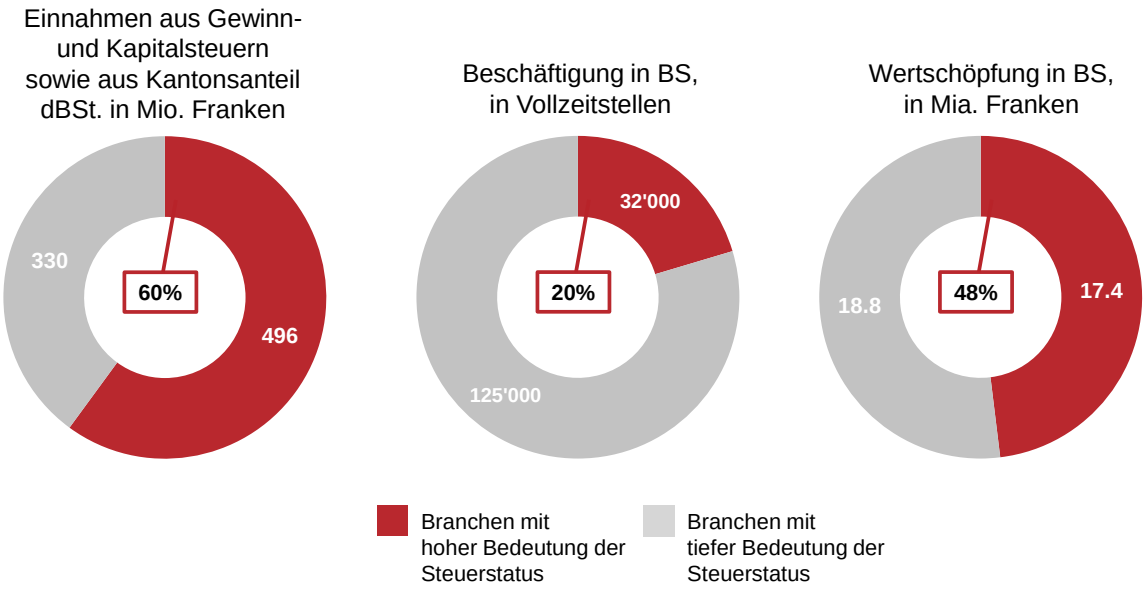
Die heutigen kantonalen Steuerstatus sehen deutliche Reduktionen der kantonalen Gewinnsteuern vor. Die Steuerstatus führen dazu, dass die Gewinnsteuerbelastung für international ausgerichtete Unternehmen heute in allen Kantonen – auch im Kanton Basel-Stadt – sehr attraktiv ist. Ausserdem ist der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen durch die starke Reduktion der Steuerbelastung für international ausgerichtete Unternehmen stark eingeschränkt. Der Abstand zwischen dem Kanton Basel-Stadt und den günstigsten Alternativstandorten beträgt bei den Statusgesellschaften durchschnittlich nur etwa 1 Gewinnsteuerprozent.

Die typische effektive Gewinnsteuerbelastung von Statusgesellschaften liegt heute bei rund 8 bis 11% (inkl. dBSt). Der Wegfall der Steuerstatus würde ohne Gegenmassnahmen zu einer sehr starken Erhöhung der Steuerbelastung bei den international ausgerichteten Unternehmen in Basel-Stadt führen. Die effektive Gewinnsteuerbelastung stiege in Basel-Stadt von heute rund 8 bis 11% auf neu bis 22.18%. Da es sich bei den betroffenen Einkünften um sehr hohe und sehr mobile Erträge handelt, müsste der Kanton Basel-Stadt mit Wegzügen der betroffenen Aktivitäten an Alternativstandorte im In- und Ausland rechnen.

Die rechnerische Ausgangslage des Kantons Basel-Stadt für die anstehende Reform ist jedoch gut: Der heutige, effektive Durchschnittsgewinnsteuersatz im Kanton Basel-Stadt liegt bei 12.6% und damit weit unterhalb des Maximalsatzes von 22.18%. Dies liegt erstens daran, dass der Anteil der Statusgesellschaften im Kanton Basel-Stadt sehr hoch ist. Zweitens spielt hier eine Rolle, dass der Kanton Basel-Stadt über einen progressiven Tarif verfügt, der heute einer effektiven Gewinnsteuerlast von minimal 14.89% bis maximal 22.18% für ordentlich besteuerte Erträge entspricht.

Sehr hohe Bedeutung der Statusgesellschaften für den Kanton Basel-Stadt
Die Statusgesellschaften haben für den Kanton Basel-Stadt eine sehr hohe fiskalische und volkswirtschaftliche Bedeutung. Obwohl nur 5% aller Gesellschaften im Kanton über einen besonderen Steuerstatus verfügen, tragen diese zu 60% an die Einnahmen aus der Gewinn- und Kapitalsteuer bei (496 Mio. Franken, inkl. Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer) und machen 85% der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer aus (8.5 Mia. Franken).

Fiskalische und volkswirtschaftliche Bedeutung der Statusgesellschaften



Quelle: Steuerverwaltung Basel-Stadt und BAK

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Branchen, welche typischerweise von Steuerstatus begünstigt werden, ist gross. Sie tragen im Kanton Basel-Stadt direkt zu 48% der Wertschöpfung bei (17.4 Mia. Franken) und bieten 32‘000 Vollzeitstellen im Kanton Basel-Stadt an. Ein Wegzug der Statusgesellschaften aus dem Kanton könnte darüber hinaus 286 Mio. Franken an Einnahmen aus der Einkommenssteuer kosten. Kumuliert mit den oben erwähnten Gewinnsteuern, Kapitalsteuern und dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer geht es folglich um direkte Steuereinnahmen in Höhe von 782 Mio. Franken.

Über die Pendlerverflechtungen verlöre bei einem Wegzug von Statusgesellschaften aus Basel-Stadt auch der Kanton Basel-Landschaft Einkommenssteuern von bis zu 220 Mio. Franken. Die Umsetzung der Steuervorlage 17 im Kanton Basel-Stadt ist folglich auch für die ganze Region von grosser Bedeutung.

Bundesreform „Steuervorlage 17“
Nach der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III am 12. Februar 2017 hat der Bundesrat in enger Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden ein neues Massnahmenpaket erarbeitet, eine Vernehmlassung durchgeführt und am 21. März 2018 die Botschaft zur Steuervorlage 17 den eidgenössischen Räten vorgelegt.

Die Botschaft zur Steuervorlage 17 enthält Massnahmen, mit welchen die Attraktivität des Standorts erhalten, die Einnahmen der öffentlichen Hand gesichert und die internationale Akzeptanz des Steuersystems wiederhergestellt werden. Zu diesem Zweck sieht die Bundesvorlage die Einführung neuer steuerlicher Entlastungsmassnahmen vor. Mittels einer so genannten Patentbox sollen in Zukunft die Gewinne aus Aktivitäten in Zusammenhang mit Forschung und Entwicklung kantonal reduziert besteuert werden. Die Kantone erhalten gemäss Botschaft zudem die Möglichkeit, zusätzliche steuerliche Entlastungen für Forschung und Entwicklung (Inputförderung) einzu-

führen. Die (kumulierte) Ermässigung aufgrund steuerpolitischer Massnahmen ist auf maximal 70% limitiert. Die Kantone können eine geringere Ermässigung vorsehen.

Der Bund will den Kantonen darüber hinaus finanziellen Spielraum zur Finanzierung der Reform schaffen. Erstens wird die Teilbesteuerung der Dividenden erhöht: Die maximale Ermässigung auf Einkommen aus Dividenden soll auf kantonaler Ebene neu 30% betragen (Teilbesteuerung mindestens zu 70%). Zweitens will der Bund den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von heute 17% auf neu 21.2% erhöhen, was dem Kanton Basel-Stadt Mehreinnahmen von geschätzt 60 Mio. Franken p.a. einbringt. Drittens wird eine Reform des Nationalen Finanzausgleichs vorgeschlagen, welche den Kanton Basel-Stadt ebenfalls finanziell entlastet.

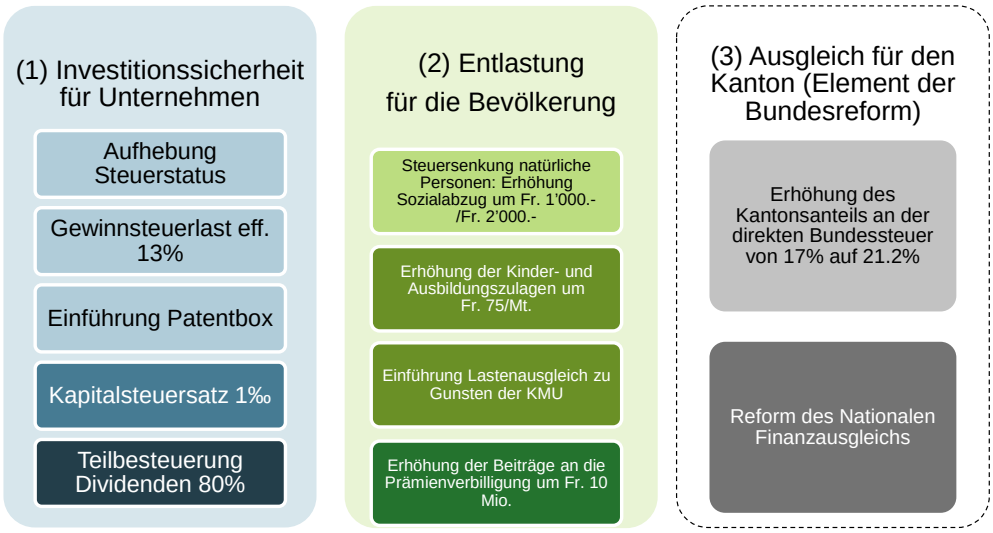
Darüber hinaus sieht der Bundesrat soziale Ausgleichsmassnahmen zu Gunsten der Bevölkerung vor. Die Mindestsätze für Kinder- und Ausbildungszulagen sollen gemäss Vorschlag des Bundesrates um mindestens 30 Franken/Monat erhöht werden. Die Kinder- und Ausbildungszulagen werden über Arbeitgeberbeiträge finanziert. Die Erhöhung der Mindestansätze um 30 Franken/Monat entspricht schweizweit einer Umverteilung von rund 421 Mio. Franken pro Jahr von Arbeitgebenden zu Arbeitnehmenden.

Eckwerte des Regierungsrates
Im Vergleich zur gescheiterten Unternehmenssteuerreform III sieht die Botschaft des Bundesrates insbesondere einen Verzicht auf die zinsbereinigte Gewinnsteuer, eine erhöhte Teilbesteuerung der Dividenden und als sozialpolitische Ausgleichsmassnahme die Erhöhung der Mindestvorgaben für die Familienzulagen vor.

Mit diesen Anpassungen liegt die Umsetzung des Bundes näher an der kantonalen Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III, die der Regierungsrat bereits im September 2016 in Vernehmlassung gab. Schon damals hatte der Regierungsrat eine Erhöhung der Teilbesteuerung der Dividenden und eine Anhebung der Familienzulagen als sozialpolitische Ausgleichsmassnahme vorgeschlagen. Aus diesem Grund führte der Regierungsrat keine erneute Vernehmlassung durch. Er legte am 7. Dezember 2017 die der nachstehenden Abbildung dargelegten Eckwerte für die kantonale Umsetzung der Steuervorlage 17 vor, die auf drei Säulen basierte:

(1) Eine umfassende Reform der kantonalen Unternehmensbesteuerung;
(2) Begleitmassnahmen zur finanziellen Entlastung der Bevölkerung;
(3) Ausgleichsmassnahmen des Bundes an den Kanton Basel-Stadt.

Eckwerte des Regierungsrates



Gespräche des Regierungsrates mit den Parteien

Für den Kanton Basel-Stadt ist die rasche kantonale Umsetzung der Steuervorlage 17 von grosser finanzieller und volkswirtschaftlicher Bedeutung. Eine zu starke Verzögerung birgt Risiken. Die Auswirkungen können so weit gehen, dass in der Folge nicht nur die Reform der Unternehmensbesteuerung, sondern auch die angestrebte steuerliche Entlastung der natürlichen Personen und die sozialen Ausgleichsmassnahmen gefährdet wären.

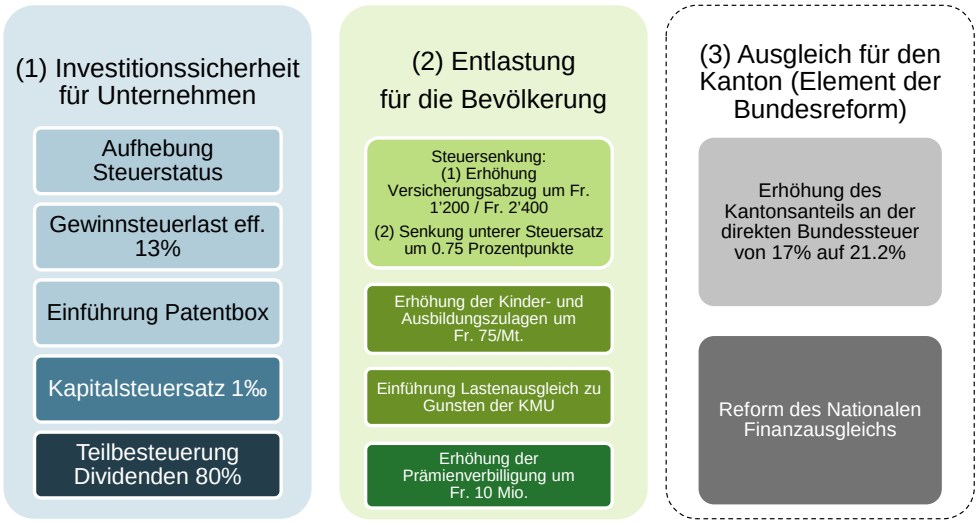
Gelingt im Kanton Basel-Stadt hingegen eine rasche und rechtssichere Reform der Besteuerung der Unternehmen, dann befindet sich der Kanton in einer guten Ausgangslage für den Erhalt der heutigen Steuerbasis der Unternehmen sowie für zukünftige Investitionen und Arbeitsplätze bereits ansässiger und neuer Unternehmen. Damit wäre die finanzielle Basis gelegt für eine steuerliche Entlastung der natürlichen Personen und für sozialpolitische Ausgleichsmassnahmen. Aufgrund der hohen Bedeutung der Vorlage für den Kanton Basel-Stadt und um zu ermöglichen, dass die kantonale Umsetzung so rasch wie möglich in Kraft treten kann, suchte der Regierungsrat daraufhin das Gespräch mit den im Grossen Rat vertretenen Parteien. Die Gespräche hatten zum Ziel, noch vor der Verabschiedung des definitiven Ratschlags einen mehrheitsfähigen Konsens zu finden.

In den Gesprächen konnte ein Kompromiss gefunden werden, der von den Präsidentinnen und Präsidenten von acht im Grossen Rat vertretenen Parteien mitgetragen wird. Im Vergleich zu den Eckwerten des Regierungsrates werden mehr Mittel für die Senkung der Einkommenssteuern der natürlichen Personen eingesetzt:

- Erstens wird der untere Einkommenssteuersatz um insgesamt 0.75 Prozentpunkte gesenkt.
- Zweitens wird anstelle der vom Regierungsrat vorgesehenen Erhöhung des Sozialabzugs um 1‘000 Franken (Einzelperson) respektive 2‘000 Franken (Verheiratete) der Versicherungsabzug um 1‘200 Franken (Einzelperson) respektive 2‘400 Franken (Verheiratete) erhöht.
- Beide Elemente werden in drei Schritten und geknüpft an Bedingungen umgesetzt.

Die Wirkung des Versicherungsabzugs liegt nahe beim Sozialabzug, welchen die politische Linke noch stärker als der Regierungsrat erhöhen wollte. Andererseits kommt die Ausgestaltung des Versicherungsabzugs dem Anliegen der Initianten der Krankenkasseninitiative entgegen. Die Senkung des Einkommenssteuersatzes entspricht einem Anliegen der politischen Rechten.

Drei Säulen des kantonalen Massnahmenpakets: Kompromiss



Der gefundene Kompromiss zieht Mindereinnahmen von insgesamt 150 Mio. Franken pro Jahr nach sich, und damit auch mehr als die ursprünglich vom Regierungsrat vorgeschlagenen Eckwerte. Der Regierungsrat hält die Differenz für verantwortbar, da er den gefundenen Kompromiss, welcher die Chance auf eine erfolgreiche Umsetzung verbessert, insgesamt höher gewichtet.

Details des Massnahmenpakets

Erste Säule: Reform der Unternehmensbesteuerung

- Die SV17 sieht eine Aufhebung der kantonalen Steuerstatus vor. Als Teilersatz soll die Patentbox eingeführt werden.
- Zweitens soll der ordentliche Gewinnsteuersatz für die juristischen Personen sinken. Der kantonale Gewinnsteuersatz soll statutarisch auf 6.5% festgelegt werden, entsprechend einer effektiven Gewinnsteuerbelastung von 13.04% inkl. dBSt. Die Entlastungsbegrenzung wird auf Ebene der kantonalen Gewinnsteuern auf 40% festgelegt.
- Drittens soll der ordentliche Kapitalsteuersatz auf 1 Promille reduziert werden.

Mit der Senkung der ordentlichen Steuersätze liegt die effektive Gewinnsteuerbelastung im Kanton Basel-Stadt – wie heute im Schnitt der Statusgesellschaften – rund 1 Prozentpunkt über der Gewinnsteuerbelastung der günstigsten Kantone.

Die Senkung der ordentlichen Gewinnsteuersätze beim Kanton kommt indirekt den Anteilseignern zugute. Aus diesem Grund setzt der Regierungsrat – neben den Ausgleichszahlungen des Bundes – zur Gegenfinanzierung der Reform auf eine angemessene Reduktion der heutigen Ermässigung der Besteuerung der Dividenden: Die Ermässigung wird von heute 50% auf 20% reduziert.

Zweite Säule: Begleitmassnahmen zu Gunsten der Bevölkerung

Die Steuervorlage 17 und ihre Umsetzung im Kanton Basel-Stadt führen zu einer beträchtlichen Steigerung der Rechts- und Planungssicherheit für die Unternehmen sowie zum Erhalt der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts. Davon profitieren auch die Arbeitnehmenden und die Bevölkerung. Der finanzielle Spielraum und die nun vorliegende Steuervorlage sollen als Chance genutzt werden, um ein Reformpaket vorzulegen, das auch der Gesamtbevölkerung direkt zugutekommt. Das Massnahmenpaket enthält deshalb Begleitmassnahmen zugunsten der privaten Haushalte:

- Erstens sollen die Einkommenssteuern für natürliche Personen gesenkt werden: Einerseits soll der untere Einkommenssteuersatz schrittweise und an Bedingungen geknüpft von heute 22.25% auf neu 21.50% gesenkt werden. Zudem ist vorgesehen, dass der Versicherungsabzug für selbstbezahlte Prämien der obligatorischen Krankenversicherung ebenfalls schrittweise um 1‘200 Franken pro erwachsene Person auf neu 3‘200 Franken erhöht wird. Insgesamt entsprechen beide Massnahmen einer Senkung der Einkommenssteuern um 70 Mio. Franken pro Jahr.
- Zweitens sollen – als Beitrag der Wirtschaft – die Kinder- und Ausbildungszulagen spürbar erhöht werden. Bisher liegen die Mindestsätze im Kanton Basel-Stadt auf dem bundesrechtlichen Minimum von 200 Franken (Kinderzulagen) bzw. 250 Franken (Ausbildungszulagen) pro Monat. Neu sollen sie 275 Franken (Kinderzulagen) bzw. 325 Franken (Ausbildungszulagen) betragen. Damit wird auch das neue, in der Botschaft vorgeschlagene bundesrechtliche Minimum von 230 Franken (Kinderzulagen) respektive 280 Franken (Ausbildungszulagen) übertroffen. Parallel zur Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen wird ein Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen eingeführt. Dieser Ausgleich stellt sicher, dass die Belastung wenig gewinnstarker Branchen mit eher tiefen Durchschnittslöhnen verkraftbar bleibt.
- Drittens sollen die kantonalen Beiträge an die Prämienverbilligungen für die Krankenversicherung um 10 Mio. Franken erhöht und damit insbesondere der untere Mittelstand entlastet werden.

Dritte Säule: Umsetzung der Bundesreform
Die beabsichtigte Bundesreform bringt dem Kanton Basel-Stadt erstens Mehreinnahmen in Höhe von voraussichtlich jährlich 60 Mio. Franken aus der Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer. Zweitens bewirkt die Reform des NFA eine Entlastung des Kantons Basel-Stadt um geschätzte 40 Mio. Franken pro Jahr.

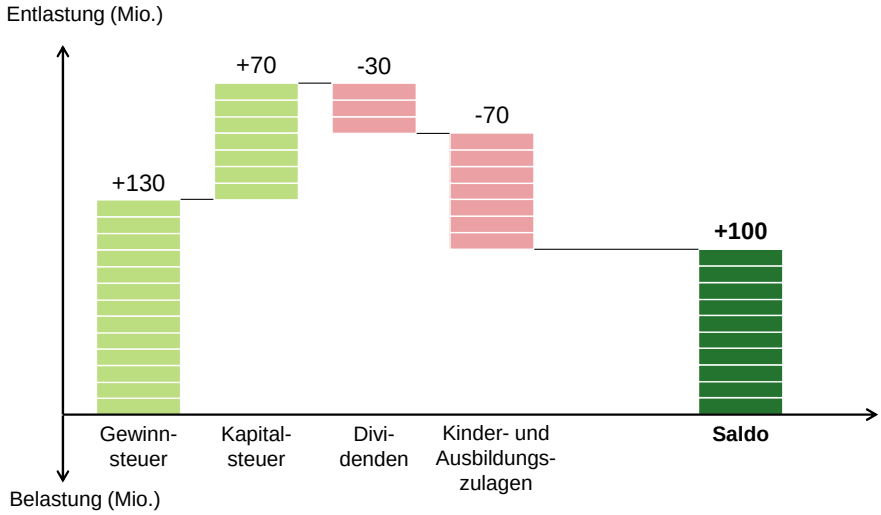
Auswirkungen auf die Unternehmen
Das Massnahmenpaket führt bezüglich der Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung im Durchschnitt zu einer spürbaren Senkung sowie zu einer Annäherung der Steuerbelastung der verschiedenen Unternehmen:

- International ausgerichtete Unternehmen, welche in der Schweiz über bedeutende Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten verfügen, sind nach der Reform gesamthaft einer ähnlichen Steuerbelastung ausgesetzt wie vor der Reform.
- International ausgerichtete Unternehmen, welche in der Schweiz nicht über bedeutende Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten verfügen, sind infolge der Reform einer spürbaren, aber tragbaren Steuererhöhung ausgesetzt.
- Kleine und mittlere Unternehmen, welche typischerweise national ausgerichtet sind, profitieren stark von der vorgelegten Reform. Sie sind heute nur wenig von den kantonalen Steuerstatus begünstigt, erfahren aber infolge der Senkung der ordentlichen Steuersätze mit der vorgelegten Reform eine merkliche Entlastung.

Die Begleitmassnahmen zu Gunsten der Bevölkerung führen im Gegenzug zu einer Mehrbelastung der Unternehmen, welche aber durch den Gewinn an Standortsicherheit und/oder steuerliche Entlastungen mehr als aufgewogen wird.

Per Saldo kommt es zu einer Entlastung der Unternehmen und Aktionäre von 100 Mio. Franken pro Jahr.

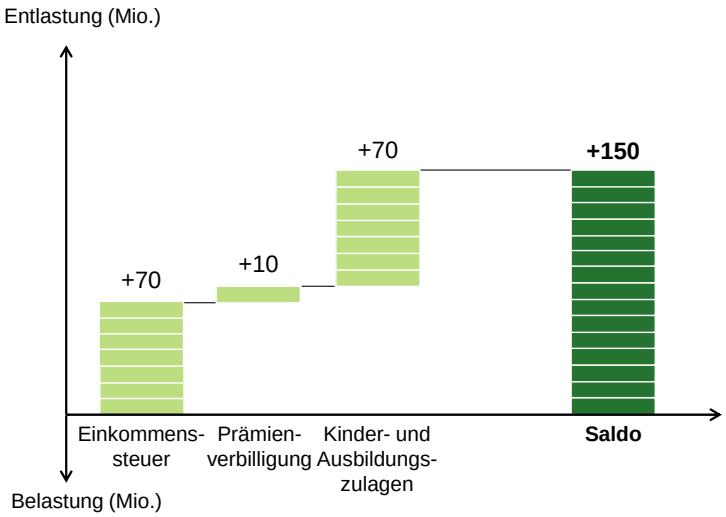
Finanzielle Auswirkungen der Massnahmen auf die Unternehmen und Anteilsinhaber



Auswirkungen auf die Bevölkerung

Die Begleitmassnahmen zu Gunsten der Bevölkerung summieren sich auf 150 Mio. Franken pro Jahr. Davon kommen 70 Mio. Franken aus der Senkung der Einkommenssteuern (Reduktion Steuersatz und Erhöhung Versicherungsabzug), 10 Mio. Franken aus der Erhöhung der Prämienverbilligung und 70 Mio. Franken aus der Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen.

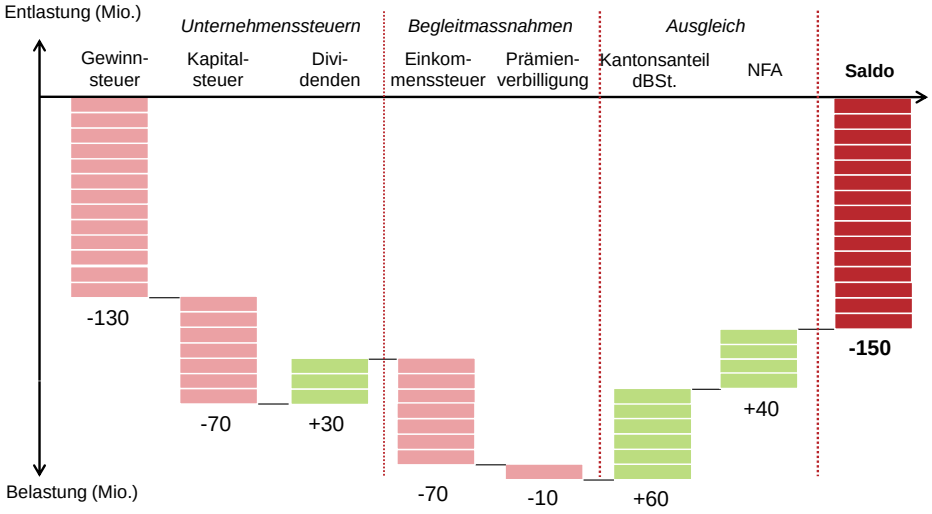
Finanzielle Auswirkungen der Massnahmen auf die Bevölkerung



Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Basel-Stadt

Das Massnahmenpaket führt zu einer Belastung des Kantons Basel-Stadt von 150 Mio. Franken pro Jahr. Davon sind insgesamt 170 Mio. Franken Belastung auf die eigentliche Reform der Unternehmensbesteuerung, 80 Mio. Franken Belastung auf die Begleitmassnahmen zu Gunsten der Bevölkerung und 100 Mio. Franken Entlastung auf die Bundesreform zurückzuführen.

Finanzielle Auswirkungen der Massnahmen auf den Kanton Basel-Stadt



Die Auswirkungen auf den Finanzplan sind im Ratschlag detailliert dargestellt. In finanzieller Hinsicht führt der vorgeschlagene Kompromiss zu einer stärkeren Senkung der Einkommenssteuern der natürlichen Personen und damit auch zu höheren Mindereinnahmen für den Kanton.
Diese erachtet der Regierungsrat angesichts der Bedeutung der Vorlage für verantwortbar. Spielraum für weitere Steuersenkungen besteht jedoch nicht mehr.

Schlussfolgerungen

Das Massnahmenpaket ist ein Gewinn für Standort, Bevölkerung und Wirtschaft. Es führt zur dringend notwendigen Wiederherstellung der Rechts- und Investitionssicherheit für international ausgerichtete Unternehmen. Es verhindert einerseits finanziell und volkswirtschaftlich untragbare Verwerfungen und kann andererseits auch dazu beitragen, dass der Kanton Basel-Stadt für lokale wie internationale Unternehmen und insbesondere für den Werkplatz ein attraktiver Standort bleibt. Das Gesamtpaket bringt zudem insbesondere den KMU und der breiten Bevölkerung eine spürbare finanzielle Entlastung.