



An den Grossen Rat

19.5179.02

FD / P195179

Basel, 26. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 25. Juni 2019

Schriftliche Anfrage Nicole Amacher betreffend bisherigen und künftigen Steuerausfällen durch Entlastung des Kapitals

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

„In Bezug auf Steuern stehen in Öffentlichkeit und Medien oft nur Einkommens- und Unternehmens-Gewinnsteuern sowie Steuerfüsse zur Debatte. In den letzten 20 Jahren wurden aber verschiedene andere Steuerarten abgeschafft oder reduziert.

Zudem ermöglichte mit der USR-II kein anderes Land der Welt Milliarden von völlig steuerfreien Ausschüttungen aus den Aktiengesellschaften (Kapitaleinlagereserven) wie die Schweiz seit dem 1.1.2011. Dies obwohl die Schweiz nach wie vor Tiefststeuern hat, wie es der jüngste BAK Basel Taxation Index für Unternehmen 2017 aufzeigt.

Quantitative Erhebungen über das Ausmass dieser Entlastungen fehlen, wären aber für die politische Debatte und finanzpolitische Entscheidungsfindung dringend nötig. In diesem Zusammenhang bitte ich den Kanton um eine vollständige Auflistung der in den letzten 20 Jahren gesenkten Steuern und Kapitalentlastungen von Bund und Kanton inklusive der Bezifferung deren finanziellen Auswirkungen für den Kanton Basel-Stadt und die Gemeinden Riehen und Bettingen.

Deshalb bitte um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Steuerarten, deren Einnahmen dem Kanton und Gemeinden zu Gute kommen, wurden in den letzten 20 Jahren abgeschafft oder reduziert? Ich bitte erneut um eine vollständige und detailliert beschriebene Auflistung.
2. Wie hoch werden die entsprechenden jährlichen Steuer-Einnahmeausfälle pro Steuerart, für den Kanton geschätzt? Ich bitte ebenfalls um eine Schätzung der möglichen Einnahmeausfälle im Zeitverlauf unter plausiblen Annahmen des potentiellen Verlaufs.
3. Per 31.12.2017 sind von der eidg. Steuerverwaltung über zwei Billionen Kapitaleinlagereserven (über 2000 Milliarden) zur steuerfreien Ausschüttung genehmigt worden. Wie hoch werden die dadurch jährlichen Steuer-Einnahmeausfälle für Basel-Stadt geschätzt? Welche Branchen mit nicht-börsenkotierten bzw. börsenkotierten Aktiengesellschaften nutzen das steuerfreie Kapitaleinlageprinzip? Wie viele Arbeitsplätze halten diese AGs im Kanton Basel-Stadt? Kann Geldwäscherie durch das Kapitaleinlageprinzip ausgeschlossen werden (Milliarden kommen aus dem Ausland, Milliarden fliessen ins Ausland zurück)?
4. Gibt es weitere Erklärungen für die bisher über 2000 Mrd. genehmigten Kapitaleinlagereserven? Wieviel wurde von AGs mit Sitz in unserem Kanton angemeldet? Wie setzt sich die Struktur der Unternehmen zusammen, die Kapitaleinlagereserven gemeldet haben zusammen (Inländisch beherrschte AGs, ausländisch beherrschte AGs, reine Holding-Gesellschaften, Vermögensverwaltungs-, Finanzierungs- oder Investmentgesellschaften, Einmann-Aktiengesellschaften etc.)

5. Wie viele Kapitalgesellschaften und wie viele natürliche Personen haben je Steuerart von den Entlastungen effektiv profitiert, wie viele nicht? Ich bitte um eine möglichst präzise Schätzung.

Nicole Amacher“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Beantwortung der einzelnen Fragen

1. Welche Steuerarten, deren Einnahmen dem Kanton und Gemeinden zu Gute kommen, wurden in den letzten 20 Jahren abgeschafft oder reduziert? Ich bitte erneut um eine vollständige und detailliert beschriebene Auflistung.
2. Wie hoch werden die entsprechenden jährlichen Steuer-Einnahmeausfälle pro Steuerart, für den Kanton geschätzt? Ich bitte ebenfalls um eine Schätzung der möglichen Einnahmeausfälle im Zeitverlauf unter plausiblen Annahmen des potentiellen Verlaufs.

Der Regierungsrat hat sich zu den Fragen 1 und 2 betreffend der Jahre 2000 – 2015 zuletzt am 21. September 2016 in der „Schriftlichen Anfrage Raphael Fuhrer betreffend steuerliche Belastung im Kanton Basel-Stadt“ geäußert (Geschäftsnummer 16.5352¹). Aufbauend auf der damaligen Anfrage werden nachfolgend die weiteren Änderungen bis zum heutigen Zeitpunkt ergänzt. Das kantonale Steuergesetz wurde am 12. April 2000 totalrevidiert. Seither wurde es zahlreichen Teilrevisionen unterzogen. In der nachstehenden Aufstellung sind alle Gesetzesrevisionen seit dem Jahr 2000 aufgelistet, die zu Steuerminder- oder -mehrnahmen für den Kanton von mindestens 0.5 Mio. Franken geführt haben. Der Minderertrag für den Kanton bedeutet zugleich auch eine Steuerentlastung der Steuerzahler. Die Zahlen beruhen auf Schätzungen.

Änderung	Revisionsgegenstand	Periodische Mehr-/Mindererträge gerundet in Mio. Franken
12.04.2000	Totalrevision des Steuergesetzes: Einkommenssteuer: +8.5 Vermögenssteuer: +7.5 Gewinnsteuer: -10 Kapitalsteuer: -11 Erbschafts- und Schenkungssteuer: -2 [Vermögens-, Kapital- und Grundstücksteuer, einmalige Ausfälle: -319]	-7 [-319]
20.03.2002	Neuregelung Verhältnis Kanton-Gemeinden Einkommenssteuer: -75.2 Vermögenssteuer: -15.4	-90.6
09.02.2003	Erbschafts- und Schenkungssteuer: Abschaffung für Nachkommen	-25
22.03.2003	Erbschafts- und Schenkungssteuer: Satzreduktion Konkubinate	-1
11.12.2003	Grundstückgewinnsteuer: Bauinvestitionskostenabzug	-1
18.02.2004	Einkommenssteuer: Behinderungskostenabzug	-4
06.06.2007	Änderung Steuerschlüssel Kanton-Gemeinden Einkommenssteuer: -6 Vermögenssteuer: -17.6	-23.6
13.12.2007	Steuerpaket 2007 Einkommenssteuer: -93 Gewinnsteuer: -52 Grundstücksteuer: -5 Grundstückgewinnsteuer: -2 Stempelsteuer Abschaffung: -1.5	-153.5

¹ „Schriftlichen Anfrage Raphael Fuhrer betreffend steuerliche Belastung im Kanton Basel-Stadt“ (Geschäftsnummer 16.5352), abrufbar unter <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100384/000000384146.pdf?t=155653269320190429121133>.

11.11.2009	Umsetzung Unternehmenssteuerreform II Einkommenssteuer: -59 Gewinnsteuer: -2	-61							
10.11.2010	Steuerpaket 2010 Einkommenssteuer: -53 Vermögenssteuer: -6 Gewinnsteuer: -46	-107							
02.03.2011	Einkommenssteuer: Kinderabzug, Kinderbetreuungskostenabzug	-1.4							
21.09.2011	Einkommenssteuer: Parteispendenabzug	-0.5							
24.10.2012	Vermögenssteuer: Mitarbeiterbeteiligungen	-1.5							
23.10.2013	Einkommenssteuer: Alleinerzieherabzug, Lotteriegewinne	-1.3							
16.09.2015	Einkommenssteuer: Fahrkosten- und Bildungskostenabzug	+0.9							
21.09.2016	Neukalibrierung des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs mit Anpassung des Steuerschlüssels zwischen dem Kanton und den Gemeinden auf 50:50 ²	-11.7							
08.11.2017	Einführung einer Kapitaltaxe für Unternehmen im Schweizer Sektor des Flughafens Basel-Mülhausen (ab Inkrafttreten Staatsvertrag [Steuerjahre 2018 ff]) ³ Gewinnsteuer: + 1 Einnahmen aus der Kapitaltaxe: + 0.5	+1.5							
19.09.2018	Basler Steuerkompromiss ⁴								
	in Mio. Franken								
		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
	Gewinnsteuern		-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130
	Kapitalsteuern		-40	-70	-70	-70	-70	-70	-70
	Übergangskosten Unternehmenssteuern		-20	-10	-10	-10	-30		
	Teilbesteuerung Dividenden 80%		0	+30	+30	+30	+30	+30	+30
	Einkommenssteuersenkung		-23	-47	-70	-70	-70	-70	-70
	Prämienverbilligung +10 Mio.	-5	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10
	Kantonsanteil dBSt. 21.2%		+60	+60	+60	+60	+60	+60	+60
	NFA (verzögert)						+13	+26	+40
	Saldo		-5	-163	-177	-200	-200	-207	-164
	<i>Veränderung im Vergleich zum Ratschlag</i>		<i>5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Vorbemerkungen zu den Fragen 3 – 5

Der Regierungsrat hat sich zu den Fragen 3 – 5 zum Kapitaleinlageprinzip bereits einmal eingehend schriftlich am 25. April 2018 in der „Interpellation Nr. 32 Beda Baumgartner betreffend Unternehmenssteuerreformen/Steuervorlage 17: Transparenz zur USRII mit dem billionenschweren Kapitaleinlageprinzip“ geäußert (Geschäftsnummer 18.5143⁵). Nachfolgend werden die in der Interpellation gegebenen Antworten teilweise ergänzt.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass das Kapitaleinlageprinzip im Rahmen des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) geändert wird. Mit einer neuen harmonisierungsrechtlichen Vorschrift der STAF (Art. 7b Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG, SR 642.14]) wird der mögliche Missbrauch des Kapitaleinlageprinzips in Zukunft eingeschränkt werden. Unternehmen, die an schweizerischen Börsen kotiert sind, können Reserven aus Kapitaleinlagen nur noch dann steuerfrei an die Aktionärinnen und Aktionäre zurückzahlen, wenn sie mindestens im glei-

² Der Steuerminderertrag für den Kanton bedeutet gleichzeitig einen Steuermehrertrag für die Gemeinden Riehen und Bettingen, vgl. dazu finanzielle Auswirkungen auf S. 15 des Ratschlages „Neukalibrierung des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs und Übertragung der Primarschulden an die Gemeinden“, <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100382/000000382744.pdf?t=155691134620190503212226>.

³ Vgl. Ratschlag betreffend Anpassung des Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 zur Einführung einer Kapitaltaxe für Unternehmen im Schweizer Sektor des Flughafens Basel-Mülhausen sowie Bericht zum Anzug Helmut Hersberger und Konsorten betreffend EuroAirport nach Schweizer Gesetzgebung, Finanzielle Effekte, S. 10 f., <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100386/000000386101.pdf>.

⁴ Berechnungen basieren auf den finanziellen Auswirkungen des Ratschlages und Berichtes betreffend Umsetzung der Steuerreform 17 im Kanton Basel-Stadt, S. 63 (Tabelle 12), <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100387/000000387610.pdf?t=155691111020190503211830>.

⁵ „Interpellation Nr. 32 Beda Baumgartner betreffend Unternehmenssteuerreformen/Steuerreform 17: Transparenz zur USRII mit dem billionenschweren Kapitaleinlageprinzip“ (Geschäftsnummer 18.5143), abrufbar unter <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100387/000000387408.pdf>.

chen Umfang steuerbare Dividenden ausschütten. Kaufen solche Unternehmen eigene Aktien zurück, so müssen sie mindestens im gleichen Umfang Gewinnreserven vernichten, wie sie Reserven aus Kapitaleinlagen vernichten.

3. *Per 31.12.2017 sind von der eidg. Steuerverwaltung über zwei Billionen Kapitaleinlagereserven (über 2000 Milliarden) zur steuerfreien Ausschüttung genehmigt worden. Wie hoch werden die dadurch jährlichen Steuer-Einnahmeausfälle für Basel-Stadt geschätzt? Welche Branchen mit nicht-börsenkotierten bzw. börsenkotierten Aktiengesellschaften nutzen das steuerfreie Kapitaleinlageprinzip? Wie viele Arbeitsplätze halten diese AGs im Kanton Basel-Stadt? Kann Geldwäscherei durch das Kapitaleinlageprinzip ausgeschlossen werden (Milliarden kommen aus dem Ausland, Milliarden fließen ins Ausland zurück)?*

a) *Per 31.12.2017 sind von der eidg. Steuerverwaltung über zwei Billionen Kapitaleinlagereserven (über 2000 Milliarden) zur steuerfreien Ausschüttung genehmigt worden. Wie hoch werden die dadurch jährlichen Steuer-Einnahmeausfälle für Basel-Stadt geschätzt?*

Die Mindereinnahmen bezogen auf den Kanton Basel-Stadt können nicht abgeschätzt werden. Erstens hat die Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt keine Detailerfassung der Vermögensdaten, so dass die KER-Ausschüttungen nicht ausgewertet werden könnten. Damit kennt sie den Umfang der KER-Ausschüttungen nicht. Zweitens werden Steuern von natürlichen Personen nicht linear erhoben, so dass die Steuerverwaltung die Steuerausfälle auch bei Kenntnis der KER-Ausschüttungen nicht berechnen könnte. Drittens fließen auch KER-Ausschüttungen an Institutionen wie Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, AHV etc., die steuerbefreit sind.

b) *Welche Branchen mit nicht-börsenkotierten bzw. börsenkotierten Aktiengesellschaften nutzen das steuerfreie Kapitaleinlageprinzip?*

Die ESTV führt weder eine Branchenliste noch teilt sie die Aktiengesellschaften (AGs), die KER nutzen, in kotierte oder nicht kotierte AGs ein. Die steuerfreie Rückzahlung von Kapitaleinlagen steht allen Branchen gleichermassen offen. Damit sind alle Arbeitsplätze indirekt davon betroffen. Kapitaleinlagen werden jedoch tendenziell eher bei börsenkotierten Gesellschaften getätigt und weniger bei klein- und mittelgrossen Unternehmen. Dementsprechend ist das Kapitaleinlageprinzip vor allem für Aktionäre von börsenkotierten Gesellschaften von Bedeutung.

c) *Wie viele Arbeitsplätze halten diese AGs im Kanton Basel-Stadt?*

Wie viele Arbeitsplätze von Gesellschaften geschaffen worden sind, die die KER nutzen, kann mangels vorliegender Daten nicht eruiert werden. Die steuerfreie Rückzahlung von Kapitaleinlagen steht allen Branchen gleichermassen offen. Damit könnten alle Arbeitsplätze davon betroffen sein.

d) *Kann Geldwäscherei durch das Kapitaleinlageprinzip ausgeschlossen werden (Milliarden kommen aus dem Ausland, Milliarden fließen ins Ausland zurück)?*

Mit dem Kapitaleinlageprinzip wird eine verfassungswidrige Überbesteuerung vermieden. Zur Bekämpfung der Geldwäscherei stehen andere Instrumente zur Verfügung: Das schweizerische Parlament hat am 12. Dezember 2014 dem Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen des internationalen Gremiums GAFI (Groupe d'action financière) zugestimmt. Die Revision führte neue Anforderungen an die Transparenz juristischer Personen und der an ihnen wirtschaftlich berechtigten natürlichen Personen ein und erschwerte dadurch die Möglichkeiten der Geldwäscherei. Zur weiteren Verbesserung der Integrität des Finanzplatzes plant der Bundesrat eine weitere Revision des Geldwäschereigesetzes. Der Bundesrat erarbeitet derzeit die Botschaft an das Parlament. Am 1. Juni 2018 veröffentlichte die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (KGGT) ihren Bericht zu den Geldwäschereirisiken bei juristischen Personen. Der Bericht analysiert die Risiken im Zusammenhang mit verschiedenen Rechtsformen in der Schweiz und im Ausland. Das Kapitaleinlageprinzip wird im Bericht nicht als Risikofaktor erwähnt.

4. Gibt es weitere Erklärungen für die bisher über 2000 Mrd. genehmigten Kapitaleinlagereserven? Wieviel wurde von AGs mit Sitz in unserem Kanton angemeldet? Wie setzt sich die Struktur der Unternehmen zusammen, die Kapitaleinlagereserven gemeldet haben zusammen (Inländisch beherrschte AGs, ausländisch beherrschte AGs, reine Holding-Gesellschaften, Vermögensverwaltungs-, Finanzierungs- oder Investmentgesellschaften, Einmann-Aktiengesellschaften etc.)
- a) Gibt es weitere Erklärungen für die bisher über 2000 Mrd. genehmigten Kapitaleinlagereserven? Wieviel wurde von AGs mit Sitz in unserem Kanton angemeldet?

Im Zusammenhang mit den Beratungen der Steuervorlage 17 hat die ESTV über die Entwicklung des Bestands an Kapitaleinlagen informiert⁶. Danach wurden im ersten Jahr (2011) nach dem Inkrafttreten für die Steuerjahre von 1997 bis 2011 Kapitaleinlagen von insgesamt rund 508 Mia. Franken gemeldet. In den Folgejahren (2012 bis 2018) wurden jeweils jährlich Kapitaleinlagen zwischen 187 Mia. Franken und 440 Mia. Franken gemeldet.⁷ Die Zunahme der Kapitaleinlagen seit 2011 lässt sich damit erklären, dass deren Rückzahlung nicht mehr steuerbar ist und dass Gesellschaften mit hohen Beständen an Kapitaleinlagen in die Schweiz zugezogen sind. Gemäss neusten Zahlen der ESTV beträgt der Bestand an Kapitaleinlagen am 31. März 2019, der steuerfrei zurückbezahlt werden könnte, gesamtschweizerisch rund 1'411 Mia. Franken.⁸ Der Anteil der Gesellschaften im Kanton Basel-Stadt beträgt 32,9 Mia. Franken (Stand 30. April 2019), was lediglich rund 2,3 Prozent des Gesamtbestandes ausmacht.

- b) Wie setzt sich die Struktur der Unternehmen zusammen, die Kapitaleinlagereserven gemeldet haben (Inländisch beherrschte AGs, ausländisch beherrschte AGs, reine Holding-Gesellschaften, Vermögensverwaltungs-, Finanzierungs- oder Investmentgesellschaften, Einmann-Aktiengesellschaften etc.)?

Zu dieser Frage liegen keine Angaben vor. Die Informationen betreffend Beteiligungsrechte werden von der ESTV nicht erfasst. Einerseits, weil sie gemäss geltender Rechtslage für die steuerliche Beurteilung nicht relevant sind, und andererseits, weil die Erfassung einen hohen Aufwand verursachen würde.

5. Wie viele Kapitalgesellschaften und wie viele natürliche Personen haben je Steuerart von den Entlastungen effektiv profitiert, wie viele nicht?

Zu dieser Frage liegen keine Angaben vor.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

⁶ Vgl. Medienmitteilung der WAK-S vom 25. Mai 2018: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2018-05-29.aspx>.

⁷ Vgl. Statistiken Kapitaleinlageprinzip (Einlagen / Rückzahlungen / Andere Veränderungen), Stand 31. März 2019: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerstatistiken/kapitaleinlageprinzip.html>.

⁸ Vgl. Statistiken Kapitaleinlageprinzip (Einlagen / Rückzahlungen / Andere Veränderungen), Stand 31. März 2019: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerstatistiken/kapitaleinlageprinzip.html>.