

Volkswirtschaftliche Bedeutung der Unternehmenssteuerreform III für den Kanton Basel-Stadt

Eine makroökonomische Wirkungsanalyse im Auftrag
des Finanzdepartements des Kantons Basel-Stadt

Executive Summary

Juni 2016



Herausgeber

BAK Basel Economics AG

Ansprechpartner

Michael Grass, Geschäftsleitung
Leiter Marktfeld Wirkungsanalysen
T +41 61 279 97 23, michael.grass@bakbasel.com

Marc Bros de Puechredon, Geschäftsleitung
Leiter Unternehmenskommunikation
T +41 61 279 97 25, marc.puechredon@bakbasel.com

Projektbearbeitung

Michael Grass
Jonas Stoll

Adresse

BAK Basel Economics AG
Güterstrasse 82
CH-4053 Basel
T +41 61 279 97 00
F +41 61 279 97 28
info@bakbasel.com
<http://www.bakbasel.com>

Executive Summary

Internationaler Steuerwettbewerb: Basel-Stadt dank Steuerstatus gut positioniert

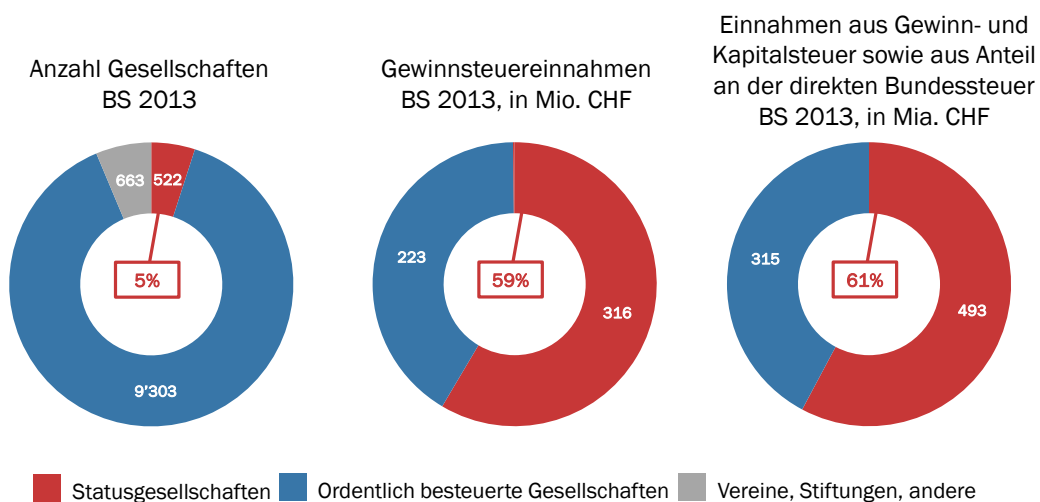
Der Kanton Basel gehört im Bereich der ordentlichen Steuerbelastung von Gewinnen heute zu den teuren Standorten in der Schweiz und liegt um rund 10 Gewinnsteuerprozente höher als die günstigsten Kantone der Schweiz und als die günstigsten Konkurrenzstandorte im Ausland. Bei der ordentlichen Kapitalsteuer weist der Kanton Basel-Stadt den höchsten Steuersatz aller Kantone auf.

In Bezug auf den internationalen Steuerwettbewerb sind im gegenwärtigen Steuerregime der Schweiz allerdings nicht nur die ordentlichen Steuersätze entscheidend. Für international ausgerichtete Unternehmen ist der Kanton Basel-Stadt heute dank den Steuerprivilegien der Statusgesellschaften international wettbewerbsfähig. Das gilt für alle Schweizer Kantone. Die effektive Gewinnsteuerbelastung der Statusgesellschaften (Holdinggesellschaften, gemischte Gesellschaften, Domizilgesellschaften) liegt je nach Struktur der Gesellschaft und Kanton typischerweise zwischen 8 und 11 Prozent. Im Durchschnitt aller Statusgesellschaften beträgt der Abstand des Kantons Basel-Stadt zu den günstigsten Standorten im Gegensatz zur ordentlichen Steuerbelastung nur rund 1 Prozentpunkt.

Hohe fiskalische Bedeutung der Statusgesellschaften in Basel-Stadt

Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus haben gegenwärtig eine beträchtliche fiskalische Bedeutung. Im Kanton Basel-Stadt geht mehr als die Hälfte der Gewinnsteuereinnahmen (Steuerjahr 2013) auf diese Unternehmen zurück.

Abb. 1 Ausgangslage:
Statusgesellschaften haben hohe fiskalische Bedeutung

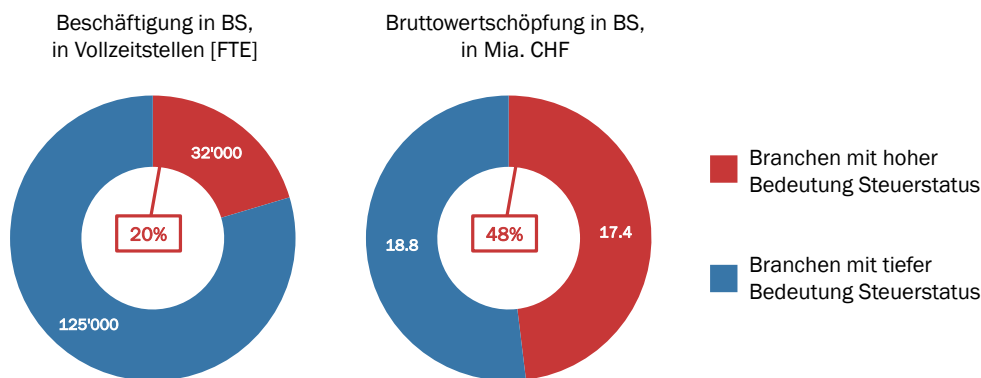


Quelle: Steuerverwaltung BS, Steuerperiode 2013

Hohe volkswirtschaftliche Bedeutung der Statusgesellschaften in Basel-Stadt

Statusgesellschaften haben jedoch nicht nur eine hohe Bedeutung in Bezug auf die Gewinn- und Kapitalsteuereinnahmen des Kantons, sondern sind auch ein wichtiger wirtschaftlicher Impuls- und Arbeitgeber in Basel-Stadt. Wie die vorliegende Analyse zeigt, generierten Unternehmen, die gegenwärtig typischerweise von einem besonderen Steuerstatus profitieren, im Jahr 2015 im Kanton Basel-Stadt rund 48 Prozent des kantonalen Bruttoinlandsprodukts und jeden fünften Arbeitsplatz. Betrachtet man lediglich den Business Sektor (unter Ausschluss der öffentlichen Verwaltung und staatsnahen Betrieben), liegt der Anteil der Statusgesellschaften bei 55 Prozent der gesamten privaten Wirtschaftsleistung und 25 Prozent der Arbeitsplätze.

Abb.-2 Ausgangslage:
Statusgesellschaften haben hohe volkswirtschaftliche Bedeutung



Quelle: BAKBASEL, Basisjahr 2015

Makroökonomische Wirkungsanalyse: Auswirkungen USTR III auf den Kanton Basel-Stadt

Mit der Unternehmenssteuerreform III (USTR III) wird die gegenwärtige Praxis der steuerlichen Privilegierung von Statusgesellschaften, insbesondere die heutige Privilegierung der ausländischen Erträge, in der Schweiz wegfallen. Zwar sind mit der USTR III seitens des Bundes verschiedene Kompensationsmassnahmen geplant. Jedoch wird es nicht möglich sein, alle Unternehmen gegenüber dem Status Quo mindestens gleich gut zu stellen wie vor der Reform, ohne die ordentlichen Steuersätze zu senken und damit gewisse Mindereinnahmen seitens der öffentlichen Hand in Kauf zu nehmen.

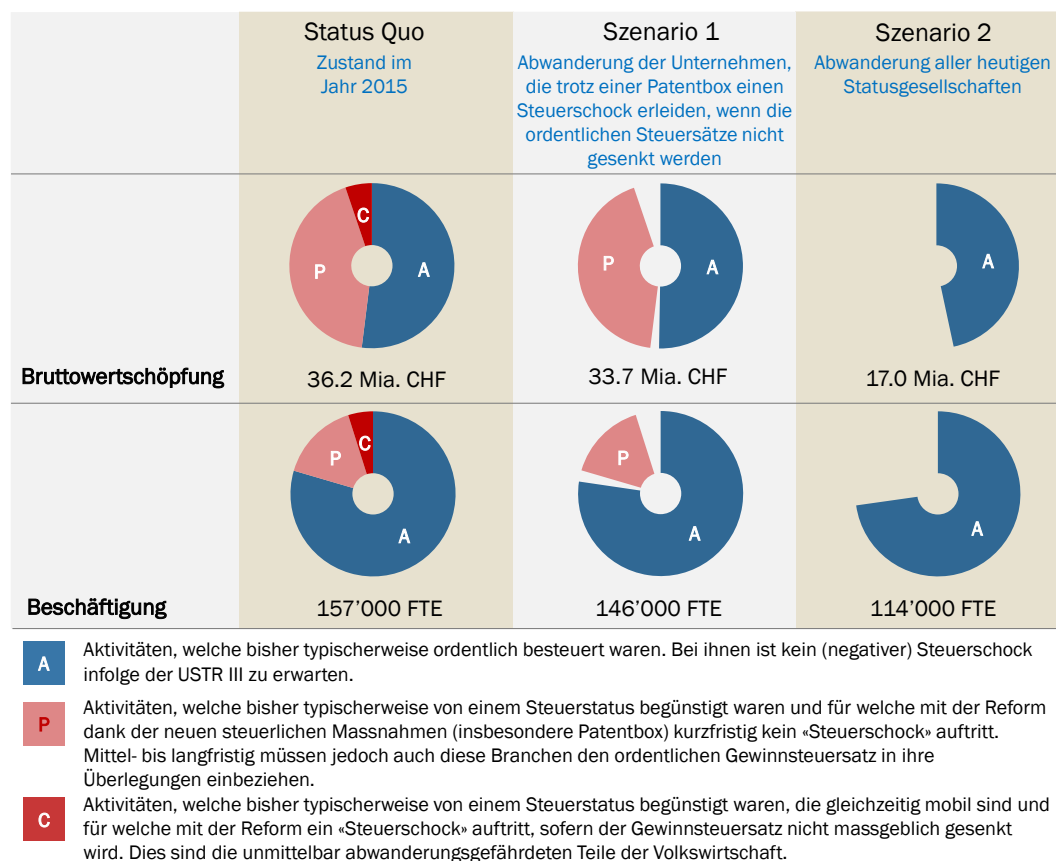
Es ist nicht auszuschliessen, dass es zu Verlagerungen von Unternehmen kommt, wenn die ordentlichen Steuersätze nicht sinken und in der Folge die steuerliche Attraktivität im Zuge der Unternehmenssteuerreform III nicht erhalten werden kann. Mit der vorliegenden Studie werden die volkswirtschaftlichen Effekte solcher Verlagerungen untersucht. Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung wäre durch einen Wegzug von Unternehmen mit Steuerstatus auch der Rest der Wirtschaft betroffen. Wie stark solche Effekte ausfallen, wurde mit Hilfe einer Szenarioanalyse unter Anwendung eines regionalen Wirkungsmodells untersucht.

In Szenario 1 wird unterstellt, dass jene Unternehmen abwandern, die im neuen Regime trotz der vom Bund vorgesehenen Kompensationsmassnahmen (namentlich Patentbox) einen Steuerschock erleiden, sofern die ordentlichen Steuersätze nicht gesenkt werden. Diese Unternehmen reagieren folglich besonders sensitiv auf den ordentlichen Gewinnsteuersatz (Szenario 1).

Szenario 2 beschäftigt sich mit der Frage, was mit der USTR III insgesamt für den Kanton Basel-Stadt auf dem Spiel steht. Dabei geht es um die Frage, welche Konsequenzen der Wegfall der kantonalen Steuerstatus ohne jegliche Kompensationsmassnahmen – also letztlich bei einem Scheitern der USTR III – hätte. In diesem Szenario wird unterstellt, dass sämtliche Unternehmen abwandern, die gegenwärtig einen besonderen Steuerstatus haben.

Nachfolgende Abbildung fasst die wichtigsten Ergebnisse der Szenarioanalyse zusammen. In Szenario 1 kommt es zu einem Wertschöpfungsrückgang von 1.5 Mia. CHF (-7%) und einem Arbeitsplatzverlust von 11'000 Stellen (-7%). In Szenario 2 kommt es zu einem Rückgang der Wertschöpfung von rund 19 Mia. CHF (-53%) und einem Verlust von 43'000 Arbeitsplätzen (-27%).

Abb.-3 Ergebnisse der makroökonomischen Wirkungsanalyse



Quelle: BAKBASEL

Neben dem Wertschöpfungsverlust und Arbeitsplatzabbau käme es im Kanton Basel-Stadt auch zu einem spürbaren Verlust an Einkommens- und Quellensteuerträgen. Konservative Modellberechnungen kommen zum Ergebnis, dass der Einnahmefall in Szenario 2 bei den Einkommens- und Quellensteuern geschätzte 286 Mio. CHF betragen würde (inkl. Anteil an direkter Bundessteuer; Szenario 1: -43 Mio. CHF).

Hinzu kämen weitere Ausfälle bei der Vermögenssteuer. In Szenario 2 ergäben sich kumuliert insgesamt Einnahmeverluste von 779 Mio. CHF, wovon 493 Mio. CHF aus Gewinn- und Kapitalsteuern (inkl. Kantonsanteil an der DBSt., aber ohne Einbezug von Sekundäreffekten, vgl. Abb. 1-1) und 286 Mio. CHF aus Verlusten bei den Einkommens- und Quellensteuern (inkl. Sekundäreffekte, inkl. Kantonsanteil DBSt.).

Beide dargestellten Szenarien sind Negativszenarien im Vergleich zum Status Quo. Das Eintreten dieser Negativszenarien kann mutmasslich verhindert werden, wenn die USTR III umgesetzt und zugleich der ordentliche Gewinnsteuersatz im Kanton Basel-Stadt auf ein interkantonales und internationales kompetitives Niveau gesenkt wird. Ein solches Szenario, bei welchem sowohl die USTR III umgesetzt, als auch die ordentliche Steuerbelastung auf kompetitives Niveau gesenkt wird, würde aus volkswirtschaftlicher Sicht eher positiver ausfallen als der Status Quo, da bei einer Senkung der ordentlichen Steuersätze ein positiver Steuerschock (eine Steuersenkung) bei jenen Unternehmen zu erwarten ist, welche bisher typischerweise ordentlich besteuert werden (Sektor A).

Makroökonomische Wirkungsanalyse:

Mögliche Auswirkungen der basel-städtischen Strategie auf andere Kantone

In einem dritten Analyseschritt wurde untersucht, inwieweit andere Kantone von den Auswirkungen in Basel-Stadt betroffen wären. Über die interkantonale wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Basler Unternehmen und jenen in der restlichen Schweiz sowie über die Pendlerverflechtung der Angestellten in Basel-Stadt kommt es zu einer räumlichen Diffusion der negativen Folgeeffekte von Abwanderungen aus Basel-Stadt. Vor allem die Nachbarkantone sind von diesen räumlichen Spillover-Effekten betroffen. Aufgrund der Spillover-Effekte können letztlich auch jene Kantone spürbar negativ betroffen sein, in denen Unternehmen mit Steuerstatus fiskalisch oder volkswirtschaftlich eine nur unwesentliche Rolle spielen. Wie stark dieser Effekt ausfällt, hängt von der interkantonalen Verflechtung der Wirtschaft und der interkantonalen Pendlermobilität der jeweiligen Erwerbsbevölkerung ab.

Um die Grössenordnung solcher Effekte zu illustrieren, wurden die Auswirkungen der beiden Szenarien auf die restlichen Kantone in einer modellhaften Partialanalyse berechnet. Hierbei wird von dem Umstand abstrahiert, dass die USTR III auch in den anderen Kantonen eine Veränderung des steuerpolitischen Umfelds mit sich bringt und entsprechend Reaktionen bei den dort ansässigen mobilen Unternehmen hervorgerufen wird. Die Modellierung eines multi-kantonalen Szenarios würde den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen. Deshalb wird eine isolierte Betrachtung der Unternehmensreaktionen in Basel-Stadt und deren Auswirkungen in anderen Kantonen vorgenommen.

Die Berechnungen kommen zum Ergebnis, dass es in den Kantonen ausserhalb des Kantons Basel-Stadt ceteribus paribus zu einem Wertschöpfungsrückgang von bis zu 8 Mia. CHF und einem Arbeitsplatzverlust von bis zu 80'000 Stellen käme (Szenario 2). Mit diesen Effekten gehen auch substanzielle Einnahmenausfälle der betroffenen Kantone einher. Schätzungen ergeben, dass es alleine bei der Einkommenssteuer (inkl. Anteil an der direkten Bundessteuer) in den Kantonen ausserhalb Basel-Stadt zu einem Steuerausfall von rund 763 Mio. CHF käme. Hinzu kämen weitere Ausfälle bei Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuereinnahmen.

Aufgrund seiner räumlichen Nähe, der überdurchschnittlichen Verflechtung der Wirtschaft mit den Unternehmen aus Basel-Stadt sowie der starken Pendlerströme in Richtung Basel-Stadt wäre der Kanton Basel-Landschaft von solchen Spillover-Effekten besonders betroffen. Schätzungen ergeben, dass bei der Einkommenssteuer des Kantons Basel-Landschaft und den Baselbieter Gemeinden alleine durch die Pendlerverflechtung mit Ausfällen in Höhe von bis zu 220 Mio. CHF zu rechnen wäre (Szenario 2). Der tatsächliche Effekt dürfte allerdings nochmals spürbar höher ausfallen, denn die negativen Effekte bei den in Basel-Landschaft betroffenen Zulieferern sind hier noch nicht berücksichtigt. Zu weiteren hier noch nicht berücksichtigten Ausfällen käme es im Baselbieter Finanzhaushalt bei Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern.

Fazit

Unternehmen mit Steuerstatus erwirtschaften im Kanton Basel-Stadt mehr als die Hälfte der Wertschöpfung der Privatwirtschaft und stellen jeden vierten Arbeitsplatz im Business Sektor. Die von Statusgesellschaften dominierten Branchen stellen das Herzstück der Exportbasis des Kantons Basel-Stadt dar und generieren Wachstum und Wohlstand für die gesamte Region und deren Bevölkerung.

Hiervon profitieren auch die anderen Kantone über räumliche Spillover-Effekte, insbesondere die Kantone in der unmittelbaren Nachbarschaft, welche eine besonders hohe Zulieferer- und Arbeitsmarktverflechtung mit Basel-Stadt aufweisen.

Aufgrund der hohen fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Statusgesellschaften kommt für den Kanton Basel-Stadt bei der Umsetzung der USTR III der Gestaltung der Kompensationsmassnahmen im Zusammenhang mit dem Wegfall des kantonalen Steuerstatus eine hohe Bedeutung zu. Ohne derartige Kompensationsmassnahmen – wie namentlich der Patentbox – und ohne Anpassung der ordentlichen Gewinn- und Kapitalsteuersätze droht eine gewaltige Redimensionierung der kantonalen Wirtschaft.

Mit der Einführung der Patentbox alleine sind auch für den Kanton Basel-Stadt nicht alle Risiken gebannt. Einerseits sind in Basel-Stadt auch Unternehmen mit Aktivitäten beheimatet, die gegenwärtig einen besonderen Steuerstatus besitzen und in Zukunft nicht von einer Patentbox profitieren werden können. Andererseits ist davon auszugehen, dass Unternehmen, deren Aktivitäten zumindest teilweise von der Patentbox abgedeckt werden, mittel- bis langfristig den ordentlichen Gewinnsteuersatz ebenfalls in ihre Überlegungen mit einbeziehen werden.

Der Erhalt der steuerlichen Attraktivität des Standorts Basel-Stadt wird deshalb voraussichtlich nur möglich sein, wenn sowohl Kompensationsmassnahmen (namentlich die Patentbox) eingeführt werden, als auch ergänzend der ordentliche Gewinnsteuersatz gesenkt wird. Bei der Festlegung des Ausmasses der Senkung der ordentlichen Gewinn- und Kapitalsteuersätze gilt es, die Vorteile (Erhalt der steuerlichen Attraktivität) und Nachteile (Verlust von fiskalischer Ergiebigkeit) gut abzuwägen und mittels vertiefter Analysen abzustützen.

BAKBASEL steht als unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut seit 36 Jahren für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

www.bakbasel.com