



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.0472.01 / 09.5069.03

FD/P120472/P095069

Basel, 25. April 2012

Regierungsratsbeschluss

vom 24. April 2012

## Ratschlag

zu einer Teilrevision

**des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuerge-  
setz, StG)**

**Abschaffung der Aufwandbesteuerung**

sowie

Bericht zur Motion Beat Jans und Konsorten betreffend Abschaffung der  
Pauschalbesteuerung für Zugewanderte  
(P095069)

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Zusammenfassung und Begehren .....                                                                       | 2  |
| 2. Ausgangslage .....                                                                                       | 3  |
| 2.1 Entstehungsgeschichte .....                                                                             | 3  |
| 2.2 Geltendes Recht .....                                                                                   | 4  |
| 2.3 Funktionsweise der Aufwandbesteuerung .....                                                             | 4  |
| 2.4 Fiskalische Bedeutung der Aufwandbesteuerung .....                                                      | 5  |
| 2.5 Aktuelle Diskussion zur Aufwandbesteuerung .....                                                        | 7  |
| 2.6 Motion Beat Jans und Konsorten betreffend Abschaffung der<br>Pauschalbesteuerung für Zugewanderte ..... | 8  |
| 3. Stellungnahme des Regierungsrats .....                                                                   | 8  |
| 4. Finanzielle Auswirkungen .....                                                                           | 10 |
| 5. Gesetzesänderungsvorschlag und Inkrafttreten .....                                                       | 10 |
| 6. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung .....                                               | 11 |
| 7. Motion Beat Jans .....                                                                                   | 11 |
| 8. Anträge an den Grossen Rat .....                                                                         | 11 |

### Anhang:

- Synoptische Gegenüberstellung der neuen und bisherigen Bestimmungen

### Grossratsbeschluss

betreffend Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000

## 1. Zusammenfassung und Begehren

Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage unterbreitet der Regierungsrat - entsprechend dem ihm mit der Überweisung der Motion Beat Jans und Konsorten betreffend Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Zugewanderte erteilten Auftrag - dem Grossen Rat einen Gesetzesvorschlag für die Abschaffung der Aufwandbesteuerung ab Steuerperiode 2013.

Bei der sog. Aufwandbesteuerung (häufig auch als Pauschalbesteuerung bezeichnet) werden die Einkommens- und die Vermögenssteuer nicht auf der Grundlage des effektiven Einkommens und Vermögens der steuerpflichtigen Person bemessen, sondern auf der Basis ihres Lebensaufwands. Die Aufwandbesteuerung wurde im Kanton Basel-Stadt im Jahre 2001 anlässlich der Totalrevision des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuergesetz StG, SG 640.100) eingeführt.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Aufwandbesteuerung abgeschafft werden sollte, da sie fundamentale Prinzipien der steuerlichen Gleichbehandlung und der Steuergerechtigkeit ausser Acht lässt. Indem bestimmte Personen nicht auf der Basis ihres effektiven Einkom-

mens und Vermögens, sondern auf der Grundlage des Lebensaufwands veranlagt werden, führt die Aufwandbesteuerung zu Rechtsungleichheiten bzw. zu Privilegierungen gewisser, meist gut situierter ausländischer Personen. Das wird von vielen Steuerzahlern und Steuerzahlerinnen nicht verstanden. Zudem gerät die Aufwandbesteuerung international immer wieder in die Kritik. Ihre fiskalische Bedeutung ist für den Kanton angesichts der kleinen Zahl der nach Aufwand besteuerten Personen gering.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dem nachfolgend unterbreiteten Vorschlag zu einer Änderung des Steuergesetzes zwecks Abschaffung der Aufwandbesteuerung zuzustimmen.

## **2. Ausgangslage**

### **2.1 Entstehungsgeschichte**

Die Besteuerung nach dem Aufwand gehört seit vielen Jahren zum föderalistisch geprägten Steuersystem der Schweiz. 1862 bot der Kanton Waadt als erster Kanton aufgrund von touristischen und wirtschaftlichen Interessen nichterwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern eine besondere Besteuerungsart an. Genf kennt eine Aufwandbesteuerung seit 1928, der Bund seit 1934. Die "Geburtsstunde" der Aufwandbesteuerung war jedoch der 10. Dezember 1948, als sich die Kantone mit dem Abschluss des interkantonalen Konkordats über den Ausschluss von Steuerabkommen über einheitliche Regelungen in der Anwendung der Aufwandbesteuerung einigten, denen der Bund ein knappes Jahr später folgte. Das Konkordat hatte vor allem das Ziel, den stärker gewordenen Konkurrenzkampf zwischen den Kantonen und Gemeinden zu reduzieren, denn eine Vielfalt von kantonalen Regelungen führte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu sehr unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen. Gleichzeitig enthielt das Konkordat auch eine Regelung, die den Konkordatskantonen die Kompetenz gesetzlich geregelter Steuererleichterungen für bestimmte Gruppen von Steuerpflichtigen zusprach. Dazu gehörte auch die Aufwandbesteuerung. Die meisten Kantone führten im Anschluss an den Konkordatsbeitritt Bestimmungen zur Aufwandbesteuerung ein (BBl 2011 6024).

Mit dem Erlass der Bundesgesetze über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz StHG; SR 642.14) am 14. Dezember 1990 wurde die Aufwandbesteuerung schweizweit vereinheitlicht.

Im Kanton Basel-Stadt wurde die Aufwandbesteuerung mit der Totalrevision des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuergesetz StG, SG 640.100) und der Anpassung des kantonalen Rechts an das Harmonisierungsrecht des Bundes eingeführt.

## 2.2 Geltendes Recht

Die Aufwandbesteuerung ist in § 14 des Steuergesetzes geregelt. Diese Bestimmung lautet:

*§ 14. Natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit in der Schweiz steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, haben das Recht, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten.*

<sup>2</sup> *Besitzen diese Personen das Schweizer Bürgerrecht nicht, so steht ihnen das Recht auf Entrichtung der Steuer nach dem Aufwand auch weiterhin zu.*

<sup>3</sup> *Die Steuer wird nach dem Aufwand der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie bemessen und nach den ordentlichen Steuertarifen berechnet. Sie muss aber mindestens gleich hoch angesetzt werden wie die nach dem ordentlichen Tarif berechnete Steuer vom gesamten Bruttobetrag:*

- a) des in der Schweiz gelegenen unbeweglichen Vermögens und von dessen Einkünften;*
- b) der in der Schweiz gelegenen Fahrnis und von deren Einkünften;*
- c) des in der Schweiz angelegten beweglichen Kapitalvermögens, mit Einschluss der grundpfändlich gesicherten Forderungen, und von dessen Einkünften;*
- d) der in der Schweiz verwerteten Urheberrechte, Patente und ähnlichen Rechte und von deren Einkünften;*
- e) der Ruhegehälter, Renten und Pensionen, die aus schweizerischen Quellen fliessen;*
- f) der Einkünfte, für welche die steuerpflichtige Person aufgrund eines von der Schweiz abgeschlossenen Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung gänzliche oder teilweise Entlastung von ausländischen Steuern beansprucht.*

<sup>4</sup> *Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vorschriften. Er kann eine von Abs. 3 abweichende Steuerbemessung und Steuerberechnung vorsehen, wenn dies erforderlich ist, um den in den Abs. 1 und 2 erwähnten Steuerpflichtigen die Entlastung von den Steuern eines ausländischen Staates zu ermöglichen, mit dem die Schweiz ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung abgeschlossen hat.*

Ähnliche Bestimmungen enthalten auch das StHG in Art. 6 und das DBG in Art. 14.

Die Aufwandbesteuerung ist - mit Ausnahme der Steuerperiode, in der die ausländische Person in die Schweiz zieht - für die Kantone fakultativ (Kann-Vorschrift in Art. 6 Abs. 2 StHG). Sie sind ausserdem frei, wie sie die Kriterien zur Bemessung des steuerrelevanten Lebensaufwands bestimmen.

## 2.3 Funktionsweise der Aufwandbesteuerung

Die Aufwandbesteuerung stellt entgegen einer verbreiteten Ansicht keine individuelle Steuervereinbarung zwischen der steuerpflichtigen Person und der Steuerbehörde dar, sondern ist eine gesetzlich vorgesehene Methode zur Bestimmung der Steuerbemessungsgrundlage auf der Basis von Hilfsfaktoren.

Auf die Aufwandbesteuerung hat die steuerpflichtige Person, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt, ein Recht. Sie kann darauf aber auch verzichten und stattdessen im ordentlichen Verfahren auf der Grundlage des tatsächlichen Einkommens und Vermögens besteuert werden.

Die Besteuerung nach dem Aufwand steht nur Personen zu, die erstmals oder nach zehnjähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz nehmen, hier keine Erwerbstätigkeit ausüben und ausländischer Staatsangehörigkeit sind (§ 14 Abs. 1 StG). Schweizer Bürger können die Aufwandbesteuerung nur im Steuerjahr ihres Zuzugs in die Schweiz beanspruchen (§ 14 Abs. 2 StG).

Das steuerbare Einkommen und Vermögen einer steuerpflichtigen Person wird bei der Aufwandbesteuerung anders als im ordentlichen Veranlagungsverfahren nicht auf der Basis der effektiven Einkünfte und Vermögenswerte bemessen, sondern auf der Grundlage ihres Lebensaufwands. Berechnet wird die Steuer zu den ordentlichen Steuersätzen gemäss Einkommens- und Vermögenssteuertarif (§ 14 Abs. 3 StG).

Wie der Aufwand zu ermitteln ist, regeln die Gesetze selber nicht. Hingegen ist in Art. 1 der Bundesratsverordnung über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer vom 15. März 1993 (SR 642.123) vorgesehen, dass das steuerbare Einkommen nach den jährlichen, in der Bemessungsperiode entstandenen Lebenshaltungskosten des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen in der Schweiz lebenden Personen bemessen wird. Dieser Lebensaufwand muss mindestens dem Fünffachen des Mietzinses oder Mietwertes der Wohnung im eigenen Haus für Steuerpflichtige mit eigenem Haushalt bzw. dem Doppelten des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung für die übrigen Steuerpflichtigen entsprechen. Für die kantonale Einkommenssteuer besteht die gleiche Regelung wie beim Bund (§ 7 Abs. 1 der Steuerverordnung, StV).

Die Aufwandbesteuerung gilt auch für die kantonale Vermögenssteuer, indem der für die Einkommenssteuer massgebliche Lebensaufwand angemessen kapitalisiert wird (§ 7 Abs. 2 StV). Der Kapitalisierungssatz beträgt gegenwärtig 5%.

Die nach Aufwand bemessene Steuer auf dem Einkommen muss mindestens gleich hoch angesetzt werden wie die Steuer, die sich aus der Besteuerung der Bruttoeinkünfte aus in der Schweiz gelegenen oder angelegten Vermögenswerten ergäbe (sog. Kontrollrechnung; Art. 6 Abs. 3 Bst. a-e StHG, § 14 Abs. 3 lit. a-e StG). In die Kontrollrechnung müssen bei Inanspruchnahme eines Doppelbesteuerungsabkommens durch die steuerpflichtige Person auch die betreffenden ausländischen Einkünfte einbezogen werden (§ 14 Abs. 3 lit. f StG).

## **2.4 Fiskalische Bedeutung der Aufwandbesteuerung**

Für die Kantone hat die Aufwandbesteuerung unterschiedliche Bedeutung. Die nachstehende Tabelle zeigt die Zahl der steuerpflichtigen Personen mit Aufwandbesteuerung sowie die daraus fliessenden Steuererträge in den verschiedenen Kantonen. Eine gewisse Bedeutung hat die Aufwandbesteuerung vor allem in der Westschweiz und im Tessin. In anderen Kantonen wie bspw. in Baselland oder Solothurn ist die Aufwandbesteuerung praktisch bedeutungslos.

| <b>Anzahl Steuerpflichtige sowie Einnahmen aus der Aufwandbesteuerung 2008</b> |                                        |                           |              |              |              |                  |                                |                       |                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------|--------------|--------------|--------------|------------------|--------------------------------|-----------------------|-------------------------------------------------|
|                                                                                | Anzahl Aufwandbesteuerte <sup>4)</sup> | Einnahmen in Mio. Franken |              |              |              | Bevölkerung      | Einnahmen Kanton und Gemeinden |                       |                                                 |
|                                                                                |                                        | Bund                      | Kanton       | Gemeinden    | Total        |                  | je Aufwandbesteuerten (in Fr.) | je Einwohner (in Fr.) | in % der gesamten Steuereinnahmen <sup>5)</sup> |
| VS                                                                             | 1'005                                  | 10.0                      | 18.2         | 17.0         | 45.2         | 303'241          | 35'025                         | 116                   | 1.9%                                            |
| VD                                                                             | 1'197                                  | 45.0                      | 86.0         | 38.0         | 169.0        | 688'245          | 103'592                        | 180                   | 1.8%                                            |
| GE <sup>1)</sup>                                                               | 639                                    | 40.0                      | 85.6         | 28.8         | 155.3        | 446'106          | 179'030                        | 256                   | 1.6%                                            |
| TI                                                                             | 717                                    | 16.6                      | 22.4         | 17.9         | 56.8         | 332'736          | 58'109                         | 121                   | 1.6%                                            |
| AI <sup>2)</sup>                                                               | 24                                     | 0.6                       | 0.6          | 0.6          | 1.7          | 15'549           | 47'500                         | 73                    | 1.6%                                            |
| NW <sup>1)</sup>                                                               | 94                                     | 2.0                       | 1.9          | 1.7          | 5.6          | 40'737           | 38'298                         | 88                    | 1.4%                                            |
| GR                                                                             | 258                                    | 7.9                       | 11.1         | 9.3          | 28.3         | 190'459          | 79'186                         | 107                   | 1.4%                                            |
| OW                                                                             | 18                                     | 0.5                       | 0.6          | 0.4          | 1.5          | 34'429           | 55'556                         | 29                    | 0.6%                                            |
| ZG                                                                             | 92                                     | 3.6                       | 3.5          | 3.0          | 10.1         | 110'384          | 70'652                         | 59                    | 0.6%                                            |
| SZ <sup>2)</sup>                                                               | 58                                     | 4.3                       | 2.3          | 2.3          | 8.9          | 143'719          | 80'000                         | 32                    | 0.5%                                            |
| TG <sup>2)</sup>                                                               | 115                                    | 3.4                       | 3.4          | 3.4          | 10.3         | 241'811          | 59'652                         | 28                    | 0.5%                                            |
| LU                                                                             | 134                                    | 4.0                       | 5.0          | 6.0          | 15.0         | 368'742          | 82'090                         | 30                    | 0.5%                                            |
| AR                                                                             | 18                                     | 0.3                       | 0.5          | 0.6          | 1.4          | 53'054           | 57'222                         | 19                    | 0.3%                                            |
| ZH <sup>3)</sup>                                                               | 201                                    | 7.6                       | 11.8         | 12.7         | 32.2         | 1'332'727        | 122'289                        | 18                    | 0.2%                                            |
| BE                                                                             | 208                                    | 4.7                       | 9.7          | 5.1          | 19.6         | 969'299          | 71'346                         | 15                    | 0.2%                                            |
| JU                                                                             | 16                                     | 0.2                       | 0.5          | 0.3          | 1.0          | 69'822           | 50'000                         | 11                    | 0.2%                                            |
| SG                                                                             | 78                                     | 1.5                       | 2.5          | 3.0          | 7.0          | 471'152          | 70'769                         | 12                    | 0.2%                                            |
| NE                                                                             | 31                                     | 0.6                       | 1.7          | 0.8          | 3.1          | 170'924          | 80'645                         | 15                    | 0.2%                                            |
| FR                                                                             | 58                                     | 0.5                       | 1.2          | 0.8          | 2.5          | 268'537          | 34'483                         | 7                     | 0.1%                                            |
| BS                                                                             | 15                                     | 0.4                       | 1.6          | 0.1          | 2.0          | 186'672          | 112'667                        | 9                     | 0.1%                                            |
| UR, GL, SH, SO                                                                 | 12                                     | 0.2                       | 0.4          | 0.1          | 0.7          | 400'665          | 41'667                         | 1                     | 0.0%                                            |
| BL                                                                             | 6                                      | 0.1                       | 0.2          | 0.1          | 0.4          | 271'214          | 48'333                         | 1                     | 0.0%                                            |
| AG                                                                             | 9                                      | 0.1                       | 0.2          | 0.2          | 0.5          | 591'632          | 44'444                         | 1                     | 0.0%                                            |
| <b>CH</b>                                                                      | <b>5'003</b>                           | <b>153.8</b>              | <b>270.9</b> | <b>152.3</b> | <b>577.0</b> | <b>7'701'856</b> | <b>84'579</b>                  | <b>55</b>             | <b>0.7%</b>                                     |

Quelle: ESTV, Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht, Studie von Mario Morger vom 25.1.2010

1) Zahlen 2007

2) Zusammengefasste Erträge für die staatlichen Ebenen werden zu gleichen Teilen aufgeteilt

3) Geschätzte Werte

4) ohne Wegzuger

5) Dieser Wert ist lediglich als ungefährender Wert zu verstehen, da die Steuererträge 2007 (aktuellste Zahlen) mit den Erträgen aus der Aufwandbesteuerung 2008 in Beziehung gesetzt sind.

In Basel-Stadt hat die Aufwandbesteuerung nur beschränkte Bedeutung. Die nachstehende Tabelle zeigt, wie sie sich in Bezug auf die Anzahl Personen und auf das Steueraufkommen seit ihrer Einführung im Jahre 2001 entwickelt hat.

| Steuerperiode | Zahl Aufwand-<br>besteuerte <sup>1)</sup> | Kantonale Steuern     |                      | Gemeinde-<br>steuern | Direkte<br>Bundes-<br>steuer | Total<br>St'Ertrag |
|---------------|-------------------------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|------------------------------|--------------------|
|               |                                           | Einkom-<br>menssteuer | Vermögens-<br>steuer |                      |                              |                    |
|               |                                           | in Mio. Fr.           | in Mio. Fr.          | in Mio. Fr.          | in Mio. Fr.                  | in Mio. Fr.        |
| 2001          | 3                                         | 0.09                  | 0.06                 | 0.06                 | 0.04                         | 0.25               |
| 2006          | 16                                        | 0.76                  | 0.82                 | 0.09                 | 0.32                         | 1.99               |
| 2007          | 17                                        | 0.86                  | 0.70                 | 0.11                 | 0.38                         | 2.05               |
| 2008          | 18                                        | 0.93                  | 0.84                 | 0.40                 | 0.37                         | 2.54               |
| 2009          | 17                                        | 1.24                  | 1.07                 | 0.84                 | 0.58                         | 3.73               |

Quelle: Statistik Steuerverwaltung Basel-Stadt 2006-2009 (Veranlagungsdaten 2010 noch nicht vollständig verfügbar)

<sup>1</sup> einschliesslich Zu- und Wegzügler, deshalb leicht andere Zahl als in der Tabelle der ESTV

## 2.5 Aktuelle Diskussion zur Aufwandbesteuerung

Die Aufwandbesteuerung wird immer wieder in Frage gestellt und war in den letzten Jahren zunehmend Gegenstand politischer Vorstösse. So hat der Kanton Zürich als erster Kanton die Aufwandbesteuerung anlässlich der Volksabstimmung vom 7. Februar 2009 abgeschafft. Ebenfalls durch Volksentscheid abgeschafft wurde die Aufwandbesteuerung am 25. September 2011 im Kanton Schaffhausen und am 11. März 2012 im Kanton Appenzell-Ausserrhodon. Vom Volk hingegen abgelehnt wurden Initiativen zur Abschaffung der Aufwandbesteuerung in den Kantonen Thurgau am 15. Mai 2011, St. Gallen am 27. November 2011 und Luzern am 11. März 2012, doch nahmen die Stimmbürger in diesen drei Kantonen Gegenvorschläge an, mit welchen die Voraussetzungen für die Anwendung der Aufwandbesteuerung verschärft wurden. Abgelehnt wurde eine Abschaffung auch im Kanton Glarus an der Landsgemeinde vom 1. Mai 2011. Noch hängig sind Volksinitiativen in den Kantonen Bern und Basel-Landschaft. Zu erwähnen sind schliesslich zahlreiche parlamentarische kantonale Vorstösse zur Abschaffung oder Beibehaltung der Aufwandbesteuerung.

Die politische Diskussion wird auch auf Bundesebene geführt. Mit seiner Botschaft vom 29. Juni 2011 (BBl 2011, 6021) hat der Bundesrat den Eidgenössischen Räten eine Neuregelung vorgeschlagen. An der Aufwandbesteuerung möchte der Bundesrat aufgrund ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung und ihrer langen Tradition festhalten, er hält eine Reform aber für nötig, um ihre Akzeptanz zu stärken. Mit gezielten Anpassungen sollen Standort- als auch Gerechtigkeitsüberlegungen berücksichtigt, die Rechtssicherheit erhöht und das Steuerrecht von Bund und Kantonen vermehrt harmonisiert werden. Im Wesentlichen schlägt der Bundesrat folgende Änderungen vor:

- Klarstellung, dass der weltweite Aufwand massgeblich ist;
- als Mindestlimite für den weltweiten Aufwand sollen bei der direkten Bundessteuer und bei der kantonalen Steuer das Siebenfache des Mietzinses bzw. des Mietwerts oder das Dreifache des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung gelten;

- bei der direkten Bundessteuer soll eine minimale und indexierte Bemessungsgrundlage von CHF 400'000 Franken festgelegt werden; die Kantone sollen ebenfalls eine minimale Bemessungsgrundlage festlegen, wären bei deren Höhe aber frei;
- in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten müssen beide alle Voraussetzungen der Aufwandbesteuerung erfüllen;
- keine Aufwandbesteuerung möglich sein soll für Schweizerinnen und Schweizer im Zuzugsjahr;
- die Kantone sollen explizit verpflichtet werden, bei der Aufwandbesteuerung die Vermögenssteuer zu berücksichtigen;
- für Altfälle soll eine Übergangsfrist von fünf Jahren festgelegt werden.

## **2.6 Motion Beat Jans und Konsorten betreffend Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Zugewanderte**

Im Kanton Basel-Stadt ist die Aufwandbesteuerung ebenfalls Gegenstand eines politischen Vorstosses. Die Motion Beat Jans und Konsorten wurde am 6. Mai 2009 überwiesen. Sie verlangt die Abschaffung der Aufwandbesteuerung und lautet:

*"Im Kanton Zürich wurde die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» am 8. Februar 2009 von der Stimmbevölkerung angenommen.*

*Im Kanton Basel-Stadt sind rund 15 zugewanderte Personen pauschal besteuert.*

*Wenn Basel-Stadt und weitere Kantone dem Beispiel des Kantons Zürich folgen, dann:*

- verbessern sie die Steuergerechtigkeit
- kommen sie einem verbreiteten Anliegen der Bevölkerung entgegen
- und setzen ein starkes Zeichen für eine national einheitliche Regelung.

*Wir bitten die Regierung, dem Grossen Rat eine Änderung des Steuergesetzes vorzulegen, welche die Pauschalbesteuerung für zugewanderte Millionärinnen und Millionäre ausschliesst.*

*Unter anderem in den Kantonen BL und AG werden oder wurden vergleichbare Vorstösse eingereicht."*

Mit Bericht vom 30. Juni 2009 an den Grossen Rat stellte der Regierungsrat die rechtliche Zulässigkeit der Motion fest und erklärte sich bereit, die Motion entgegenzunehmen und eine Gesetzesvorlage zur Abschaffung der Aufwandbesteuerung vorzulegen. Mit Beschluss vom 16. September 2009 überwies der Grosse Rat die Motion an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage.

## **3. Stellungnahme des Regierungsrats**

Die Regierungsrat hält die Forderung nach einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung für berechtigt und die Motion Beat Jans und Konsorten für begründet. Die Aufwandbesteuerung lässt sich mit den in Art. 127 BV verankerten Grundprinzipien der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nur

schwerlich in Einklang bringen und stellt eine sachlich nicht gerechtfertigte Schlechterstellung schweizerischer Staatsangehöriger gegenüber Ausländern (Inländerdiskriminierung) dar. Da die Aufwandbesteuerung praktisch nur vermögenden Personen zugute kommt, ist sie für weite Bevölkerungsteile kaum verständlich und stösst auf wenig Akzeptanz. Die mangelnde Akzeptanz kann sich, wenn das Steuersystem und dessen Regeln von den Steuerpflichtigen nicht als fair und gerecht empfunden wird, negativ auf die Steuerzahlungsbereitschaft auswirken.

Auch das Argument der Vereinfachung der Steuerdeklaration und Steuerveranlagung, mit dem die Aufwandbesteuerung häufig begründet wird, stellt keinen hinreichenden Grund für ihre Beibehaltung dar. Die Ermittlung von im Ausland befindlichen Vermögenswerten und der daraus fliessenden Erträge sowie deren Repartition im Rahmen der internationalen Steuerauscheidung kann unter Umständen komplex sein. Dies stellt indessen keine genügende Rechtfertigung für die Aufwandbesteuerung und der damit verbundenen Rechtsungleichheiten dar. Ansonsten müsste die Aufwandbesteuerung mit derselben Begründung auch für ausländische Personen mit Erwerbstätigkeit in der Schweiz oder für Schweizer Steuerpflichtige mit grossen Einkunftsquellen im Ausland zugelassen werden. Zudem nutzen Aufwandbesteuerte häufig die Dienste von Steuerberatern, die mit den hiesigen Steuerverhältnissen bestens vertraut sind. Im Übrigen kann auch die Aufwandbesteuerung infolge der speziellen Vorgaben (Kontrollrechnung, modifizierte Aufwandbesteuerung) kompliziert sein, eine ordentliche Besteuerung zugezogener Ausländer verursacht nicht unbedingt Mehraufwand.

Die eigentliche Rechtfertigung für die Aufwandbesteuerung wird heute vor allem darin gesehen, als es sich bei ihr um ein in der schweizerischen Steuerlandschaft seit Jahrzehnten verankertes Institut und um ein attraktives Instrument der Steuerplanung für zuzugswillige ausländische Staatsangehörige handelt. Dieser Standortaspekt wird häufig auch damit gerechtfertigt, als verschiedene europäische Länder wie Österreich, Grossbritannien, Belgien, Luxemburg, Liechtenstein, Monaco, Malta, Andorra und Zypern ebenfalls günstige spezielle Steuerregimes für Ausländer kennen. Tatsächlich dürften die mit der Aufwandbesteuerung verbundenen Steuervorteile für viele ausländische Staatsangehörige ein wichtiges Element der Wohnsitzwahl bilden. Diese Aspekte vermögen nach Auffassung des Regierungsrats indessen die Ausserachtlassung der erwähnten Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht hinreichend zu rechtfertigen. Im Kanton Basel-Stadt wurde die Aufwandbesteuerung erst mit der ab Steuerperiode 2001 wirksamen Totalrevision des Steuergesetzes eingeführt, von einer langen Tradition kann für Basel-Stadt also nicht gesprochen werden.

Auch die Tatsache, dass die Kontrollrechnung eine Besteuerung des Einkommens aus schweizerischen Quellen gewährleistet und gewisse ausländische Einkünfte ohnehin nur im Ausland steuerbar sind, reicht als Rechtfertigung für die Aufwandbesteuerung nicht aus. Bestimmte Einkünfte aus ausländischen Quellen wie die Dividenden, Zinsen und Lizenzen sowie die Renten und Pensionen sind nach den einschlägigen Doppelbesteuerungsabkommen in der Regel nämlich nicht oder nicht ausschliesslich im Quellenstaat steuerpflichtig, sondern ganz oder teilweise im Wohnsitzstaat steuerbar.

Zu erwähnen ist schliesslich, dass sich die Schweiz mit der Aufwandbesteuerung regelmässig internationaler Kritik aussetzt und ihr vorgeworfen wird, sie würde, indem sie vermögenden

Ausländern Steuervergünstigungen gewähre, in unsolidarischer Weise schädlichen Steuerwettbewerb betreiben und Anreize zur Steuerflucht setzen. Eine Zunahme der Zahl der Aufwandbesteuerten könnte die Schweiz international in unnötige Bedrängnis bringen und langfristig ihrem guten Ruf schaden.

#### **4. Finanzielle Auswirkungen**

Für den Kanton Basel-Stadt hat die Aufwandbesteuerung nur beschränkte Bedeutung, ihre Abschaffung hätte keine grossen Auswirkungen (vgl. dazu die Tabelle auf S. 7). Gegenwärtig werden in Basel-Stadt 19 Personen nach Aufwand besteuert. Das Steueraufkommen der Pauschalbesteuerten betrug im 2009 für den Kanton CHF 2.31 Mio. (ohne Gemeinden) und macht rund 0.15% der gesamten Einnahmen aus der Einkommens- und Vermögenssteuer aus. Ein kompletter Wegfall dieser Einnahmen fiel daher nicht wesentlich ins Gewicht. Zudem ist nicht damit zu rechnen, dass alle Steuerpflichtigen, welche heute der Aufwandbesteuerung unterliegen, im Falle ihrer Abschaffung ihren Wohnsitz verlegen werden, da für eine Wohnsitznahme im Kanton häufig ganz andere Gründe als rein steuerplanerische Überlegungen bestehen. Kommt hinzu, dass bei einem Wegzug eines Teils der aufwandbesteuerten Personen Wohnraum für gehobene Ansprüche frei würde, womit die Steuerausfälle bei einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung durch Neuzuzüge gutsituierter Personen wieder wettgemacht würden. Nach Einschätzung der Steuerverwaltung ist im Falle einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung nicht mit wesentlichen Steuermehr- oder -mindererträgen zu rechnen, da sich die Mindererträge infolge eines Wegzugs eines Teils der Aufwandbesteuerten und die Mehreinnahmen infolge von Neuzuzügen sowie der ordentlichen Besteuerung der ansässig bleibenden bisher nach Aufwand veranlagten Personen ungefähr die Waage halten dürften. Exaktere Berechnungen sind indessen mangels Kenntnis des Auslandeinkommens und -vermögens der aufwandbesteuerten Personen und ihrer Wegzugsbereitschaft im Falle einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung nicht möglich.

#### **5. Gesetzesänderungsvorschlag und Inkrafttreten**

Die Gesetzesänderung besteht in der ersatzlosen Aufhebung des Abs. 2 von § 14 StG. Dieser Absatz bestimmt, dass die Aufwandbesteuerung von ausländischen Personen auch für die Steuerperioden nach dem Zuzugsjahr beansprucht werden kann. Eine vollumfängliche Aufhebung des § 14 StG, der die Aufwandbesteuerung regelt, ist hingegen nicht möglich, weil Art. 6 StHG die Aufwandbesteuerung für das Zuzugsjahr zwingend vorschreibt.

Zu bestimmen ist ausserdem der Zeitpunkt, ab welcher die Abschaffung der Aufwandbesteuerung gilt. Da es sich bei der Aufwandbesteuerung um eine spezielle Methode der Einkommenssteuerveranlagung handelt und Änderungen bei den periodischen Steuern nicht mitten im Jahr, sondern jeweils nur zu Beginn einer Steuerperiode in Kraft gesetzt werden können, muss der Zeitpunkt ihrer Abschaffung in § 234 Abs. 24 StG festgehalten werden. Vorgeschlagen wird die Aufhebung der Aufwandbesteuerung ab Steuerperiode 2013. Eine übergangszeitliche Frist, die den aufwandbesteuerten Personen erlauben würde, sich frühzeitig auf die ordentliche Besteuerung einzustellen, ist nach Auffassung des Regierungsrats nicht nötig. Zum einen erfolgte die Überweisung der Motion Beat Jans und Konsorten im September 2009, weshalb schon seit längerem mit der Abschaffung der Aufwandbesteuerung gerechnet werden muss. Zum anderen

handelt sich bei der Abschaffung der Aufwandbesteuerung um die Aufhebung eines Steuerprivilegs, mit der ein rechtsgleicher Zustand wieder hergestellt werden soll.

## 6. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat die Vorlage nach § 55 des Finanzhaushaltsgesetz geprüft.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat den Gesetzesentwurf im Hinblick auf ihre Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

Die Aufwandbesteuerung betrifft nur Privatpersonen. Von der Gesetzesänderung sind weder die KMU noch die grossen Unternehmen betroffen.

## 7. Motion Beat Jans

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat die Motion Beat Jans und Konsorten betreffend Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Zugewanderte am 16. September 2009 an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage überwiesen. Der Text der Motion ist auf S. 8 abgebildet.

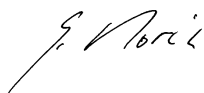
Der Gesetzesvorschlag trägt dem Begehren der Motion vollständig Rechnung. Die Aufwandbesteuerung wird mit der Aufhebung von § 14 Abs. 2 StG praktisch vollständig abgeschafft. Damit kann die Motion als erledigt abgeschrieben werden.

## 8. Anträge an den Grossen Rat

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die folgende Beschlussfassung:

1. Der vorgelegte Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern wird genehmigt.
2. Die Motion Beat Jans betreffend Abschaffung der Pauschalbesteuerung wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### Anhänge:

- Synoptische Gegenüberstellung der bisherigen und neuen Gesetzesbestimmungen

### Gesetzesbeschluss:

- Grossratsbeschluss betreffend Änderung des Streuergesetzes

## Synoptische Gegenüberstellung der bisherigen und neu vorgeschlagenen Bestimmungen

| Geltendes Recht                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Gesetzesvorschlag des Regierungsrats                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>§ 14</b></p> <p><sup>1</sup> Natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit in der Schweiz steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, haben das Recht, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten.</p> <p><sup>2</sup> Besitzen diese Personen das Schweizer Bürgerrecht nicht, so steht ihnen das Recht auf Entrichtung der Steuer nach dem Aufwand auch weiterhin zu.</p> <p><sup>3</sup> Die Steuer wird nach dem Aufwand der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie bemessen und nach den ordentlichen Steuertarifen berechnet. Sie muss aber mindestens gleich hoch angesetzt werden wie die nach dem ordentlichen Tarif berechnete Steuer vom gesamten Bruttobetrag:</p> <p>a) des in der Schweiz gelegenen unbeweglichen Vermögens und von dessen Einkünften;</p> <p>b) der in der Schweiz gelegenen Fahrnis und von deren Einkünften;</p> <p>c) des in der Schweiz angelegten beweglichen Kapitalvermögens, mit Einschluss der grundpfändlich gesicherten Forderungen, und von dessen Einkünften;</p> <p>d) der in der Schweiz verwerteten Urheberrechte, Patente und ähnlichen Rechte und von deren Einkünften;</p> <p>e) der Ruhegehälter, Renten und Pensionen, die aus schweizerischen Quellen fliessen;</p> <p>f) der Einkünfte, für welche die steuerpflichtige Person aufgrund eines von der Schweiz abgeschlossenen Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung gänzliche oder teilweise Entlastung von ausländischen Steuern beansprucht.</p> <p><sup>4</sup> Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vorschriften. Er kann eine von Abs. 3 abweichende Steuerbemessung und Steuerberechnung vorsehen, wenn dies erforderlich ist, um den in den Abs. 1 und 2 erwähnten Steuerpflichtigen die Entlastung von den Steuern eines ausländischen Staates zu ermöglichen, mit dem die Schweiz ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung abgeschlossen hat.</p> | <p><b>§ 14</b></p> <p>Abs. 1 bleibt unverändert.</p> <p><b>Abs. 2 wird aufgehoben.</b></p> <p>Abs. 3 bleibt unverändert.</p> <p>Abs. 4: Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vorschriften. Er kann eine von Abs. 3 abweichende Steuerbemessung und Steuerberechnung vorsehen, wenn dies erforderlich ist, um den in <del>den</del> Abs. 1 <del>und 2</del> erwähnten Steuerpflichtigen die Entlastung von den Steuern eines ausländischen Staates zu ermöglichen, mit dem die Schweiz ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung abgeschlossen hat.</p> |
| ---                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p><b>§ 234 Abs. 24</b></p> <p>Die Änderungen gemäss Grossratsbeschluss vom TT:MM:JJJJ finden erstmals Anwendung auf die Steuern der Steuerperiode 2013.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

## **Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz)**

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. ... vom ... sowie in den Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission Nr. ... vom ..., beschliesst:

### **I.**

Das Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 wird wie folgt geändert:

*§ 14 Abs. 2 wird aufgehoben.*

*§ 14 Abs. 4 erhält folgende neue Fassung.*

<sup>4</sup> Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vorschriften. Er kann eine von Abs. 3 abweichende Steuerbemessung und Steuerberechnung vorsehen, wenn dies erforderlich ist, um den in Abs. 1 erwähnten Steuerpflichtigen die Entlastung von den Steuern eines ausländischen Staates zu ermöglichen, mit dem die Schweiz ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung abgeschlossen hat.

*§ 234 wird um folgenden Abs. 24 ergänzt:*

<sup>24</sup> Die Änderungen gemäss Grossratsbeschluss vom TT:MM:JJJJ finden erstmals Anwendung auf die Steuern der Steuerperiode 2013.

### **II.**

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum und wird mit Eintritt ihrer Rechtskraft wirksam.



### Checkliste zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Wird im Folgenden von Unternehmen gesprochen, sind damit nicht nur privatrechtliche Unternehmen gemeint. Der Begriff umfasst hier ebenfalls öffentlich-rechtliche Unternehmen, Stiftungen, soziale Einrichtungen und Vereine/ Institutionen.

#### **Vorfrage:**

Grundsätzliche Überlegung zur Notwendigkeit des Vorhabens: Ist die staatliche Intervention notwendig oder vorgeschrieben?

#### **Teil A: Klärung der Betroffenheit („Vortest“)**

Eine Regulierungsfolgenabschätzung ist nur durchzuführen, wenn eine Betroffenheit vorliegt.

1. Können Unternehmen direkt von dem Vorhaben betroffen sein, bspw. in Form von Kosten, Berichtspflichten, Auflagen, Einschränkung des Handlungsspielraums?

Ja ☐      Nein ☒

2. Können Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitenden (kleine und mittlere Unternehmen – KMU) stärker betroffen sein als grosse Unternehmen?

Ja ☐      Nein ☒

3. Kann das Vorhaben aus unternehmerischer Sicht zu einer Verschlechterung der Standortattraktivität des Kantons Basel-Stadt führen?

Ja ☐      Nein ☒

Ist mindestens eine der Fragen 1 bis 3 mit „Ja“ zu beantworten, ist die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen.

**Das Ergebnis des Vortests zur Betroffenheit ist obligatorischer Bestandteil des Berichtes an den Regierungsrat bzw. des Ratschlags an den Grossen Rat.**