



An den Grossen Rat

23.5497.02

FD/P235497

Basel, 8. Mai 2024

Regierungsratsbeschluss vom 7. Mai 2024

Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend «Gleichbehandlung von Ehegatten und Konkubinatspaaren bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. November 2023 die nachstehende Motion Luca Urgese und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Personen, die eine Erbschaft oder eine Schenkung erhalten, müssen eine Erbschafts- oder Schenkungssteuer bezahlen. Die Höhe dieser Steuer ist abgestuft und richtet sich nach dem Verwandtschaftsgrad (vgl. § 130 Abs. 1 StG). Gemäss § 120 Abs. 1 lit. a des baselstädtischen Steuergesetzes sind Ehegatten der verstorbenen oder schenkenden Person von der Erbschafts- und Schenkungssteuerpflicht befreit. Für Konkubinatspaare gilt diese Steuerbefreiung nicht. Sie unterstehen stattdessen einem reduzierten Steuersatz von 6 Prozent, sofern die Personen zum Zeitpunkt der Entstehung des Steueranspruchs seit mindestens fünf Jahren in gemeinsamem Haushalt mit gleichem steuerrechtlichem Wohnsitz gelebt haben (vgl. § 130 Abs. 3 StG). Diese Regelung stammt aus dem Jahr 2003 und geht auf einen Anzug zurück, der die Gleichbehandlung von Ehepartnerschaften mit qualifizierten hetero- und homosexuellen Konkubinatspartnerschaften forderte (Geschäft Nr. 98.5955). Der Regierungsrat hielt damals die vollständige Gleichstellung von Ehegatten mit hetero- und homosexuellen Konkubinatspartnern nicht für richtig, weil das Familienrecht des ZGB kein Institut für nichteheliche Lebensgemeinschaften kenne (Ratschlag Nr., 9224, S. 7). Diese Haltung ist heute nicht mehr zeitgemäss. Sowohl die Rechtsstellung als auch die Akzeptanz von Konkubinatspartnerschaften haben sich über die letzten 20 Jahre wesentlich verändert. Deshalb haben zahlreiche Kantone – z.B. Graubünden, Luzern, Nidwalden, Uri und Zug – eine Regelung vorgesehen, wonach Konkubinatspaare unter gewissen Voraussetzungen wie Ehegatten ganz von der Erbschafts- und/oder Schenkungssteuer befreit werden. Dies stünde auch dem Kanton Basel-Stadt gut an, der zu den treibenden Kräften für die Einführung einer zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung gehört. Der Regierungsrat wird deshalb beauftragt, dem Grossen Rat eine Änderung des Steuergesetzes vorzulegen, wonach künftig Konkubinatspaare bei Erfüllung geeigneter Voraussetzungen mit Ehegatten gleichgestellt und von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit werden.

Luca Urgese, Joël Thüring, Andrea Elisabeth Knellwolf, Annina von Falkenstein, Niggi Daniel Rechsteine»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantona-les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, «dem Grossen Rat eine Änderung des Steuergesetzes vorzulegen, wonach künftig Konkubinatspaare bei Erfüllung geeigneter Voraussetzungen mit Ehegatten gleichgestellt und von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit werden».

1.3 Rechtliche Prüfung

Die Bestimmungen über die Erbschafts- und Schenkungssteuer gehören zur Steuerhoheit der Kantone und unterstehen nicht dem Steuerharmonisierungsrecht des Bundes (Urs R. Behnisch, St. Galler Kommentar zu Art. 129 BV, Rz. 16; Botsch. Neuordnung Finanz- und Steuerrecht, BBI 1976 I 1479; dazu auch Markus Reich, Steuerrecht, 3. Auflage, 2020, § 4 N23). Die Ausgestaltung dieser Steuerart fällt damit in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Kantone.

Der Bereich der Erbschafts- und Schenkungssteuer ist mehrheitlich vom sog. Familienprinzip beherrscht, d.h., je näher der Verwandtschaftsgrad, desto grösser ist grundsätzlich die Privilegierung. Nach geltendem kantonalem Steuerrecht sind Ehegatten der verstorbenen oder schenkenden Person von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit (§ 120 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die direkten Steuern [Steuergesetz, StG] vom 12. April 2000; SG 640.100). Für Personen, welche zum Zeitpunkt der Entstehung des Steueranspruchs mit der zuwendenden Person seit mindestens fünf Jahren in gemeinsamem Haushalt mit gleichem steuerrechtlichem Wohnsitz gelebt haben, wird eine privilegierte einfache Steuer in Höhe von 6 Prozent erhoben (§ 130 Abs. 3 StG). Diese Privilegierung gilt somit nicht nur für Konkubinatspaare, sondern für alle nichtehelichen Lebensgemeinschaften (siehe auch Ratschlag und Entwurf zu einer Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 [Besserstellung von nichtehelichen Zusammenlebensformen bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer] sowie Bericht des Regierungsrates zum Anzug Bruno Suter und Konsorten betreffend die Erbschaftssteuer für hetero- und homosexuellen Konkubinatspartner/innen vom 25. Februar 2003).

Bei einer allfälligen Anpassung des Steuergesetzes im Sinne der Motionsforderung ist zunächst zu beachten, dass der Begriff des Konkubinats gesetzlich nicht definiert ist. Bei der vom Bundesgericht entwickelten Begriffsdefinition ist ferner zu berücksichtigen, dass sie stets vom jeweiligen Einzelfall

sowie dem infrage stehenden Rechtsgebiet abhängt. Hinzu kommen die uneinheitliche Terminologie in der Literatur sowie die unterschiedlichen Definitionen des Konkubinats durch die Lehre. So ist unter anderem von «eheähnlicher Gemeinschaft», «faktischer Lebensgemeinschaft», «faktischen Lebenspartnern», «nichtehelicher (Lebens-)Gemeinschaft» sowie «unverheirateten Paaren» die Rede (siehe dazu die Quellenhinweise bei Simon Blum, Die Grundeigentumsverhältnisse im Konkubinats, Hrsg. Jörg Schmid LBR, Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft Band/Nr. 147, § 3 Rz. 43).

In den letzten Jahren war eine starke Zunahme von Konkubinatspaaren gegenüber verheirateten Paaren zu verzeichnen, was unterschiedliche Auswirkungen auf die Schweizer Gesetzgebung hatte. Diese musste sich in verschiedenen Bereichen modernisieren, um den veränderten Lebensrealitäten gerecht zu werden (vgl. Dorasamy Rébecca, Fracheboud Laetitia, Veraltetes Familienprinzip im Bereich der Erbschafts- und Schenkungssteuern in Steuer Revue, StR 76/2021, S. 222 ff.). Teilweise hat sich die kantonale Gesetzgebung auch im Bereich der Erbschafts- und Schenkungssteuern dieser veränderten Wirklichkeit angepasst, dies jedoch sehr uneinheitlich: Während in einigen Kantonen keine speziellen Regeln existieren, kennen andere wie im Kanton Basel-Stadt unter spezifischen Voraussetzungen eine Privilegierung von Konkubinatspaaren. Eine volle Gleichbehandlung im Verhältnis zu Ehegatten gibt es bisher lediglich in den Kantonen Graubünden, Luzern, Nidwalden, Uri und Zug, wo eine ausdrückliche Befreiung von der Erbschafts- und Schenkungssteuer für nichteheliche Lebenspartnerinnen und Lebenspartner vorgesehen ist (vgl. zum Ganzen Alexandra Jungo, Faktische Lebenspartner als Erben – de lege ferenda, successio 2016, 5 ff., 19 f.). Obwohl in den meisten Kantonen Konkubinatspaare im Bereich der Erbschafts- und Schenkungssteuern gegenüber Ehegatten benachteiligt werden, wird dies nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts als verfassungskonform beurteilt. Insbesondere verletzt die Ungleichbehandlung von Konkubinatspaaren gegenüber Ehepaaren nicht das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 BV (BGE 123 I 241 E. 4c). Daraus lässt sich ableiten, dass der kantonale Gesetzgeber im Bereich der Erbschafts- und Schenkungssteuern nicht nur eine Privilegierung von Konkubinatspaaren im Verhältnis zu Ehegatten vorsehen kann, wie dies unter anderem in Basel-Stadt mit einer tariflichen Besserstellung bereits der Fall ist, sondern auch eine Gleichbehandlung.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen auf, dass aus rechtlicher Sicht nichts gegen eine gesetzliche Regelung spricht, die gemäss dem Motionsanliegen Konkubinatspaare mit Ehegatten gleichstellt, indem bei Erfüllung entsprechender Voraussetzungen auf die Erhebung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer verzichtet wird.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Anliegen der Motionärinnen und Motionäre

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat eine Änderung des Steuergesetzes vorzulegen, wonach erb- bzw. schenkungsrechtliche Zuwendungen von einer Konkubinatspartnerin bzw. einem Konkubinatspartner an die andere bzw. den anderen

bei Erfüllung geeigneter Voraussetzungen analog entsprechender Zuwendungen von einem Ehegatten an den anderen von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit werden.

2.2 Geltendes kantonales Recht

Nach geltendem kantonalem Recht ist der Grundtarif der Schenkungs- und Erbschaftssteuer proportional abgestuft nach Verwandtschaftsgrad. Die einfache Steuer beträgt für nichtverwandte Personen - unter Vorbehalt der nichtehelichen Zusammenlebensformen mit gemeinsamem Haushalt - 18 Prozent. Von der Erbschafts- und Schenkungssteuerpflicht befreit sind unter anderem die Ehegatten sowie Partnerinnen bzw. Partner von eingetragenen Partnerschaften.

Bei Lebensgemeinschaften (Konkubinat und andere zusammenlebende Personen) ist gegenüber dem Grundtarif für nicht verwandte Personen eine tarifliche Privilegierung vorgesehen, die im Jahre 2003 eingeführt wurde. Die einfache Steuer beträgt bei Personen, die mit der zuwendenden Person weder verwandt noch verschwägert sind, jedoch im Zeitpunkt der Entstehung des Steueranspruchs mit der zuwendenden Person während mindestens 5 Jahren in gemeinsamem Haushalt mit gleichem steuerlichen Wohnsitz gelebt haben, 6 Prozent. Je nach Höhe des Empfanges wird ein Zuschlag auf der einfachen Steuer erhoben.

Die tarifliche Privilegierung umfasst alle nichtehelichen Lebensgemeinschaften, welche die Voraussetzung des gemeinsamen Haushaltes mit gleichem steuerlichen Wohnsitz und des Zusammenlebens während mindestens 5 Jahren erfüllen. Neben Konkubinatspaaren können beispielsweise auch Personen mit langjährigen Wohngemeinschaften die tarifliche Privilegierung beanspruchen.

2.3 Regelung in anderen Kantonen

Eine Steuerbefreiung der Konkubinatspaare von der Erbschafts- und Schenkungssteuer kennen bereits die Kantone Graubünden, Luzern, Nidwalden, Uri und Zug.

Zu den Kantonen, in welchen die Konkubinatspaare erbschafts- und schenkungssteuerlich privilegiert werden, zählen die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Glarus, Jura, Neuenburg, Waadt und Zürich.

Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Genf, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Tessin, Thurgau und Wallis erwähnen die Konkubinatspartner in ihren Steuergesetzen nicht, eine Privilegierung entfällt dort. Im Kanton Solothurn ist zurzeit ein Vorstoss zur Einführung einer Privilegierung hängig.

Die Kantone Obwalden und Schwyz erheben weder eine Erbschafts- noch eine Schenkungssteuer.

2.4 Beurteilung der beantragten Änderung

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, wonach Konkubinatspaare bei Zuwendungen an die Partnerin bzw. den Partner gleich wie Ehegatten von der Erbschafts- und Schenkungssteuerpflicht befreit sein sollen.

Seit der Einführung der tariflichen Privilegierung im Jahre 2003 haben sich die Familien-, Partnerschafts- und Lebensformen gewandelt und sind vielfältiger geworden. Das Konkubinat ist heute unbestrittenermassen eine soziale Realität. Vom Gesetzgeber wird dies bereits verschiedentlich berücksichtigt. So haben beispielsweise Arbeitnehmende seit dem 1. Januar 2021 Anspruch auf bezahlten Urlaub für die Betreuung der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners mit gesundheitlicher Beeinträchtigung (Art. 329h OR). Zudem haben Versicherte, die ihre Lebenspartnerin oder ihren Lebenspartner betreuen, Anspruch auf Anrechnung einer Betreuungsgutschrift, wenn sie seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen einen gemeinsamen Haushalt führen (Art. 29^{septies} Abs. 1 AHVG). Ferner kann eine ununterbrochene Lebensgemeinschaft während fünf Jahren auch im Bereich der beruflichen Vorsorge begünstigt werden

(Art. 20a Abs. 1 Bst. a BVG). Der wirtschaftliche Vorteil, der aus dem Eingehen einer Lebensgemeinschaft gewonnen wird, kann sodann auch einen Einfluss haben auf die Höhe von allfälligen nahehelichen Unterhaltsbeiträgen oder auf die Höhe des betriebsrechtlichen Existenzminimums. Konkubinatspaare werden somit verschiedentlich bereits anders behandelt als Dritte ohne persönliche Beziehungsnähe.

Die Schweizer Erbrechtsreform per 1. Januar 2023 löst die Absicherung so, dass die Erblassenden infolge Verminderung der Pflichtteile an pflichtteilsgeschützte Erbinnen und Erben neu über eine vergrösserte freie Quote verfügen können, die sie abhängigen Personen zuweisen können. Die Erhöhung der freien Quote kann nur dann vollständige Wirkung entfalten, wenn der Entscheid zur testamentarischen Begünstigung des Konkubinatspartners bzw. der -partnerin nicht von fiskalischen Überlegungen beeinflusst wird.

Die bislang vorgesehene, tarifliche Privilegierung der langjährigen Konkubinatspaare ist unter diesen Umständen nicht mehr zeitgemäss und soll durch eine vollständige Befreiung der Erbschafts- und Schenkungssteuerpflicht ersetzt werden.

Für das Konkubinat existiert derzeit noch keine allgemeingültige Definition. Wie von den Motionärinnen und Motionären gefordert, müssen für die beantragte Änderung daher klare rechtliche Voraussetzungen für die Qualifikation als Konkubinat definiert werden. Es sollen nur Konkubinatspaare unter die Befreiung der Erbschafts- und Schenkungssteuerpflicht fallen. Die übrigen nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften, die zwar keine Konkubinatspaare sind, aber unter die tarifliche Privilegierung fallen (bspw. langjährige Wohngemeinschaften), sollen nicht steuerbefreit werden. Für diese Personengruppe soll weiterhin die tarifliche Privilegierung von 6 Prozent der einfachen Steuer Anwendung finden.

3. Finanzielle Auswirkungen

Eine Befreiung von Zuwendungen zwischen Konkubinatspaaren von der Erbschafts- und Schenkungssteuer wäre mit jährlichen Steuerausfällen von schätzungsweise 700'000 Franken verbunden.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend «Gleichbehandlung von Ehegatten und Konkubinatspaaren bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer» dem Regierungsrat zur Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin