



An den Grossen Rat

16.1597.06

Basel, 27. September 2018

Kommissionsbeschluss vom 27. September 2018

Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission

zur

Kantonale Volksinitiative "Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel"

sowie

Bericht der Kommissionsminderheit

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
2. Auftrag und Vorgehen der Kommission	4
3. Erwägungen der Kommissionsmehrheit	4
3.1 Hintergrund und Forderung der Initiative	4
3.2 Vergleich Besteuerung von Topverdienern mit Baselland.....	4
3.3 Potential der Initiative vor dem Hintergrund des Finanzhaushalts und der Steuervorlage 17.....	5
3.4 Risikoabwägung.....	5
3.5 Schlussfolgerung und Empfehlung der Kommissionsmehrheit	5
4. Antrag der Kommissionsmehrheit	6
5. Erwägungen der Kommissionsminderheit	8

1. Ausgangslage

Initiative «Topverdienersteuer» und Ratschlag des Regierungsrates zur Umsetzung der Steuervorlage 17

Die kantonale Volksinitiative der JUSO Basel-Stadt "Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel" (Nr. 16.1597) kam mit 3'140 gültigen Unterschriften zustande und wurde mit folgendem Wortlaut eingereicht:

§ 36 des Gesetzes über die direkten Steuern (SG 640.100) wird wie folgt geändert:

¹ Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird nach folgendem Tarif (Tarif A) berechnet:

Von CHF 100 bis CHF 200'000: CHF 22.25 je CHF 100.

Über CHF 200'000: CHF 26 je CHF 100. **Über 200'000 CHF bis 300'000: CHF 28 je CHF 100. Über 300'000 CHF: CHF 29 je CHF 100.**

² Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten sowie für Alleinstehende, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, nach folgendem Tarif (Tarif B) berechnet:

Von CHF 100 bis CHF 400'000: CHF 22.25 je CHF 100. Über CHF 400'000: CHF 26 je CHF 100. **Über 400'000 CHF bis 600'000: CHF 28 je CHF 100. Über 600'000 CHF: CHF 29 je CHF 100.**

CHF bis 600'000: CHF 28 je CHF 100. Über 600'000 CHF: CHF 29 je CHF 100.

³ Für die Berechnung der Steuer nach diesen Tarifen werden die Frankenbeträge des steuerbaren Einkommens auf die nächsten 100 Franken abgerundet."

Mit Beschlüssen vom 15. März 2017 nahm der Grosse Rat am Text der Initiative einige redaktionelle Änderungen vor, fügte ihr eine Übergangsbestimmung bei und erklärte sie für rechtlich zulässig. Gestützt auf § 18 Abs. 3 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) überwies der Grosse Rat die Initiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung innert sechs Monaten.

Mit Schreiben vom 6. September 2017 stellte der Regierungsrat dem Grossen Rat Antrag für eine Verlängerung der Frist für die Berichterstattung um sechs Monate, um die Volksinitiative zusammen mit der Berichterstattung zur kantonalen Steuergesetzrevision zur Umsetzung der SV17 des Bundes zu behandeln. Mit Präsidialbeschluss vom 18. Oktober 2017 folgte der Grosse Rat dem Antrag des Regierungsrates und verlängerte die Frist zur Berichterstattung um sechs Monate. Mit Schreiben vom 11. April 2018 beantragte der Regierungsrat eine weitere Fristverlängerung für die Berichterstattung, welcher die Initianten mit Schreiben vom 18. April 2018 zustimmten.

Die Initiative „Topverdienersteuer“ will die Einkommenssteuer im oberen Einkommensbereich anheben. Dies soll mit einer Erhöhung der Grenzsteuersätze für die steuerpflichtigen Personen auf die zweite Tarifstufe anwendbar ist, geschehen. Zudem soll die bisherige zweite Tarifstufe neu in zwei Tarifstufen aufgeteilt werden. Die Einkommenssteuer im unteren Einkommensbereich, welche im Rahmen der Steuervorlage 17 gesenkt werden soll, ist nicht Gegenstand der Initiative. Ansonsten soll die Tarifgestaltung unverändert bleiben und auch an den Steuerfreibeträgen (Sozialabzüge) soll nichts geändert werden. An der Grossratsitzung vom 16.5.2018 wurde das Geschäft, samt der JUSO Initiative zur Besteuerung der Topverdiener, an die Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) zur Vorberatung zugewiesen.

Der Regierungsrat beantragte im Ratschlag (**18.0564.01**) zur Umsetzung der Steuervorlage 17, die Kantonale Volksinitiative "Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel", sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung vorzulegen.

2. Auftrag und Vorgehen der Kommission

Auf Antrag des Präsidenten der WAK hat der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 16. Mai 2018 den Ratschlag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) überwiesen. An der Sitzung der WAK vom 28.6.2018 wurde ein Hearing mit Vertretern der JUSO Basel-Stadt durchgeführt und im Anschluss in Anwesenheit der RR Eva Herzog beraten. Zusätzlich wurde die Initiative noch an zwei weiteren Sitzungen, am 13.8.2018 und am 10.9.2018, behandelt. Die WAK kam in ihren Beratungen zum Schluss, dass die Initiative separat von der Steuervorlage 17 behandelt werden soll, da die Initiative weder inhaltlich Teil des Basler Steuerkompromisses SV 17 war noch die Initianten den Gesprächen zu demselben teilgenommen hatten. Weiter wurden von der Kommission zusätzliche Vergleiche bezüglich Einkommens- und Vermögenssteuern von Basel mit Gemeinden des Umlandes eingefordert und einbezogen. Die WAK entschied folglich an der Sitzung vom 28.6.2018 einstimmig bei einer Enthaltung, die Topverdiener-Initiative getrennt von der Steuervorlage zu behandeln.

In derselben Sitzung entschied die Kommission mit einem Stimmenverhältnis von 6:5 dem Grossen Rat zu beantragen, die Initiative ohne Gegenvorschlag dem Volk vorzulegen und zur Annahme zu empfehlen.

Die gemeinsamen Teile des Berichts der WAK zur Topverdienersteuer-Initiative wurden am 27. September 2018 einstimmig verabschiedet und Georg Mattmüller für die Mehrheitsmeinung, sowie Andrea Knellwolf für die Minderheitsmeinung als Sprecher/in bestimmt.

Im Folgenden werden die Erwägungen der Mehr- sowie der Minderheit erläutert.

3. Erwägungen der Kommissionsmehrheit

3.1 Hintergrund und Forderung der Initiative

Steuergerechtigkeit bedeutet, dass alle Steuerzahlenden nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert werden. Diese ist bei hohen Einkommen deutlich grösser. In diesem Sinne fordert die JUSO-Initiative „Topverdienersteuer“ eine Erhöhung der Steuer für natürliche Personen bei Einkommen über CHF 200'000 von 26% auf 28% und eine dritte Stufe von 29% bei Einkommen ab CHF 300'000 resp. CHF 600'000.

3.2 Vergleich Besteuerung von Topverdienern mit Baselland

Im interkantonalen Vergleich bezahlen Topverdiener in Basel-Stadt aktuell wenig Steuern. Der Kommission vom Finanzdepartement vorgelegte entsprechende Vergleiche mit Binningen als Tiefsteuergemeinde und Liestal als eher Hochsteuergemeinde im Kanton Baselland (siehe Tabelle A am Ende) zeigen, dass selbst bei Annahme der Topverdiener-Steuer der Kanton Basel-Stadt sehr gut Verdienende meist weniger oder aber gleich stark besteuert.

3.3 Potential der Initiative vor dem Hintergrund des Finanzhaushalts und der Steuervorlage 17

Der Kanton Basel-Stadt hat das Rechnungsjahr 2017 mit einem Überschuss von CHF 251 Millionen abgeschlossen. Werden die Sondereffekte von CHF 110 Millionen abgezogen, beträgt der Überschuss noch CHF 141 Millionen. Die budgetierten Abschlüsse betragen im Jahr 2018 CHF 133 Millionen, im Jahr 2019 CHF 121 Millionen. Unter Annahme der Steuerausfälle und Belastungen durch die Steuervorlage 17 des Kantons Basel-Stadt ist ab 2020 mit (kleineren) Defiziten zu rechnen.

Durch die Steuervorlage 17 werden sehr gut Verdienende auf Grund der Steuersatzsenkung der Einkommenssteuern gegenüber mittleren und geringen Einkommen stärker entlastet. Die mit der Steuervorlage 17 angesetzte Dividendenbesteuerung führt im interkantonalen Vergleich immer noch zu geringer Belastung der Topverdienenden (siehe Tabelle am Ende des Berichts). Mit Annahme der Initiative «Topverdienersteuer» können die Belastungen der Steuervorlage 17 gemindert werden.

Eine Erhöhung der Steuern für Topverdienende mit Einkommen über CHF 200'000 leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Dämpfung der zu erwartenden Defizite, damit der Finanzhaushalt des Kantons ausgeglichen bleibt. Die Mehrbelastungen für die betroffenen Topverdiener sind in der Summe moderat. Hingegen erhöht die Initiative den Handlungsspielraum des Kantons und gibt so die Möglichkeit, die Steuern für tiefere und mittlere Einkommen in einem späteren Schritt weiter zu senken.

3.4 Risikoabwägung

Bei einkommensstarken und vermögenden Personen wird zuweilen ins Feld geführt, dass sie den Kanton verlassen könnten. Es ist aber viel eher davon auszugehen, dass diejenigen, welche eine starke Präferenz zu Steuereinsparungen haben, den Kanton schon längst verlassen haben bzw. den Steuersitz längst in Richtung eines der Tiefsteuerkantone (z.B. in der Innerschweiz) verlegt haben. Die Verbundenheit zum Kanton und die Attraktivität des Standortes Basel führen eher weniger zu einem grossen Weggang (Abwanderung) auf Grund einer moderaten Erhöhung der Steuern bei den höchsten Einkommensklassen. Zumal zu beachten ist, dass einkommensstarke und vermögende Personen durch die Steuervorlage 17 nicht nur belastet, sondern auch entlastet werden.

3.5 Schlussfolgerung und Empfehlung der Kommissionmehrheit

Auf Grund dieser Erwägungen empfiehlt die Kommissionmehrheit, bestehend aus Nicole Amacher, Harald Friedl, Edibe Gölgeli, Toya Krummenacher, Georg Mattmüller, Kaspar Sutter und Michael Wüthrich, daher die Initiative zur Annahme.

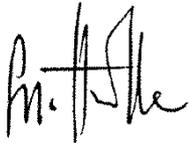
Einkommen Total	Bruttolohn	Dividende	Basel 1 SV17	Basel 2 SV17 mit Tarif Topverdiener-Initiative	Liestal SV17	Binningen SV17
200'000	100'000	100'000	28'161	28'161	33'021	29'619
	200'000	0	28'795	28'795	34'967	31'364
	0	200'000	29'842	29'842	33'183	29'764
500'000	250'000	250'000	88'606	92'868	102'344	91'800
	500'000	0	90'523	95'007	109'834	98'518
	0	500'000	89'488	93'852	97'140	87'131
1'000'000	500'000	500'000	194'523	211'007	223'226	200'227
	1'000'000	0	198'358	215'284	240'246	215'494
	0	1'000'000	193'488	209'852	208'426	186'952

(Berechnungen Finanzdepartement BS, Steuerrechner BL)

4. Antrag der Kommissionsmehrheit

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlusentwurfes.

Im Namen der Mehrheit der Wirtschafts- und Abgabekommission



Georg Mattmüller
Vize-Präsident

Grossratsbeschluss zur Volksinitiative: „Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel“

(vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 18.0564.01 vom 8. Mai 2018 sowie in den Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission Nr. 16.1597.06 vom 27. September 2018, beschliesst:

I.

Die von 3'140 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichte formulierte Volksinitiative "Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel" mit dem folgenden Wortlaut:

" § 36 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (SG 640.100) lautet neu wie folgt:

¹Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird nach folgendem Tarif (Tarif A) berechnet:

Von CHF 100 bis CHF 200'000: CHF 22.25 je CHF 100.

Über CHF 200'000 bis CHF 300'000: CHF 28 je CHF 100.

Über CHF 300'000: CHF 29 je CHF 100.

² Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten sowie für Alleinstehende, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, nach folgendem Tarif (Tarif B) berechnet:

Von CHF 100 bis CHF 400'000: CHF 22.25 je CHF 100.

Über CHF 400'000 bis CHF 600'000: CHF 28 je CHF 100.

Über CHF 600'000: CHF 29 je CHF 100.

³ Für die Berechnung der Steuer nach diesen Tarifen werden die Frankenbeträge des steuerbaren Einkommens auf die nächsten 100 Franken abgerundet.

§ 234 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (SG 640.100) wird um einen weiteren Absatz ergänzt:

Die Änderungen gemäss der formulierten Volksinitiative «Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» werden nach Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf den dem Abstimmungstermin folgenden 1. Januar wirksam."

ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf **Annahme** und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

II.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

5. Erwägungen der Kommissionsminderheit

Für die Kommissionsminderheit bestehend aus Olivier Battaglia, François Bocherens, Toni Casagrande, Christophe Haller, Andrea Elisabeth Knellwolf, Daniela Stumpf zielt die Topverdienersteuer völlig in die falsche Richtung. Eine Annahme der Initiative würde zu einem massiven Abbau des Steuersubstrates des Kantons führen, denn die betroffenen Personen könnten ganz problemlos ihren Steuersitz in einen anderen, viel steuergünstigeren Kanton verlegen. Diese Prognose stellt keine Schwarzmalerei dar, sondern ist darum als sehr reale Gefahr einzustufen, weil nämlich genau dieser Personenkreis bereits mit der SV 17 überproportional „zur Kasse“ gebeten wird und mit der Topverdienersteuer gleich noch eins draufgesetzt würde. Für die WAK-Minderheit ist klar, dass Basel nicht nochmals zur „Steuerhölle der Schweiz“ werden soll, als welche unser Kanton noch bis weit in die 2000er Jahre bekannt war. Mit der ab 2012 erfolgten Senkung der Einkommenssteuersätze verbesserte sich der Ruf unseres Kantons und ein Blick in die Steuerstatistik zeigt, dass seit 2010 die Anzahl der Steuerpflichtigen mit einem Reineinkommen von über CHF 100'000.- zugenommen hat. Dies bestätigt das bekannte Phänomen, dass die Steuerbelastung eines Kantons sehr wohl die Wohnortwahl von Privatpersonen beeinflusst. Zu gleichen Schlussfolgerung kommt auch der Regierungsrat, der im Ratschlag zur SV 17 schreibt:

"Die Initiative „Topverdienersteuer“ würde für den Kanton zwar in statischer Betrachtung zu Mehreinnahmen von 16 Mio. Franken führen. (...) gilt es jedoch folgenden Zusammenhang hervorzuheben: Gemäss Eckwerten des Konsenses wird die Teilbesteuerung der Dividenden von heute 50% auf neu 80% erhöht. Diese Erhöhung würde zu Mehreinnahmen von 30 Mio. Franken pro Jahr führen. Dieser Betrag stammt zu einem wesentlichen Anteil vom selben Steuersubstrat, das auch von einer Einführung der Topverdienersteuer betroffen wäre. Beide Massnahmen gemeinsam einzuführen, also die Teilbesteuerung der Dividenden zu erhöhen und gleichzeitig die „Topverdiener-Steuer“ umzusetzen, ginge nach Ansicht des Regierungsrates zu weit. Die Attraktivität des Standorts für die betreffenden Einkommen würde abnehmen. Schlimmstenfalls könnten sich deswegen die erwarteten Mehreinnahmen ins Gegenteil kehren. Der Regierungsrat empfiehlt die Ablehnung der Initiative, da der Kanton Basel-Stadt bei der Erhöhung der Teilbesteuerung der Dividenden als einer unter sehr wenigen Kantonen noch über das vom Bund vorgesehene Minimum hinausgeht.“

Die Kommissionsminderheit schliesst sich aus den genannten Gründen diesen Ausführungen an und beantragt Empfehlung auf Ablehnung der Initiative.

6. Antrag der Kommissionsminderheit

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlusentwurfes.

Im Namen der Minderheit der Wirtschafts- und Abgabekommission



Christophe Haller
Präsident

Grossratsbeschluss zur Volksinitiative „Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel“

(vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 18.0564.01 vom 8. Mai 2018 sowie in den Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission Nr. 16.1597.06 vom 27. September 2018, beschliesst:

I.

Die von 3'140 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichte formulierte Volksinitiative "Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel" mit dem folgenden Wortlaut:

" § 36 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (SG 640.100) lautet neu wie folgt:

¹Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird nach folgendem Tarif (Tarif A) berechnet:

Von CHF 100 bis CHF 200'000: CHF 22.25 je CHF 100.

Über CHF 200'000 bis CHF 300'000: CHF 28 je CHF 100.

Über CHF 300'000: CHF 29 je CHF 100.

² Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten sowie für Alleinstehende, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, nach folgendem Tarif (Tarif B) berechnet:

Von CHF 100 bis CHF 400'000: CHF 22.25 je CHF 100.

Über CHF 400'000 bis CHF 600'000: CHF 28 je CHF 100.

Über CHF 600'000: CHF 29 je CHF 100.

³ Für die Berechnung der Steuer nach diesen Tarifen werden die Frankenbeträge des steuerbaren Einkommens auf die nächsten 100 Franken abgerundet.

§ 234 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (SG 640.100) wird um einen weiteren Absatz ergänzt:

Die Änderungen gemäss der formulierten Volksinitiative «Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» werden nach Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf den dem Abstimmungstermin folgenden 1. Januar wirksam."

ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf **Verwerfung** und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

II.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.