



An den Grossen Rat

17.1203.01

11.5335.04

WSU / P171203, P115335

Basel, 23. August 2017

Regierungsratsbeschluss vom 22. August 2017

## Ratschlag

betreffend

**Anpassung des Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 zur Einführung einer Kapitaltaxe für Unternehmen im Schweizer Sektor des Flughafens Basel-Mülhausen**

sowie

**Bericht zum Anzug Helmut Hersberger und Konsorten betreffend EuroAirport nach Schweizer Gesetzgebung**

# Inhalt

<b>1. Begehren</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Inhalt des neuen Staatsvertrages</b> .....	<b>4</b>
3.1 Hintergrund .....	4
3.2 Die einzelnen Regelungen .....	5
3.3 Wirksamkeit und Anwendbarkeit.....	8
3.3.1 Generell .....	8
3.3.2 Zwischenphase .....	9
<b>4. Auswirkungen für Basel-Stadt</b> .....	<b>9</b>
4.1 Rechtliche Effekte.....	9
4.2 Finanzielle Effekte .....	10
<b>5. Erläuterungen zur Gesetzesänderung im Einzelnen</b> .....	<b>11</b>
<b>6. Antwort zum Anzug Helmut Hersberger und Konsorten</b> .....	<b>13</b>
<b>7. Formelle Prüfungen</b> .....	<b>15</b>
<b>8. Anträge</b> .....	<b>15</b>

## 1. Begehren

Mit diesem Ratschlag unterbreiten wir Ihnen die Vorlage für eine Anpassung des Steuergesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 12. April 2000 (Stand 1. Januar 2017).

Diese Änderung ermöglicht die Umsetzung des zwischen der Schweiz und Frankreich vereinbarten Staatsvertrags zur Regelung der steuerrechtlichen Bedingungen im Schweizer Sektor des Flughafens Basel-Mulhouse (EuroAirport). Der Staatsvertrag, der von den beiden Regierungen am 23. März 2017 unterzeichnet worden ist, sieht unter anderem vor, dass die im Schweizer Sektor des EuroAirport tätigen Unternehmen im Kanton Basel-Stadt einer Steuer auf dem Kapital unterstellt werden und deswegen von analogen französischen Lokal- bzw. Gewerbesteuern befreit werden können. Damit dies vollzogen werden kann, ist das kantonale Steuergesetz entsprechend zu ergänzen.

Der EuroAirport liegt gänzlich in Frankreich und ohne eine spezielle staatsvertragliche Vereinbarung gilt grundsätzlich französisches Recht. Mit dem neuen Staatsvertrag wurde die völkerrechtliche Grundlage gelegt, welche den Kanton Basel-Stadt berechtigt, eine Steuer auf dem Kapital von Gesellschaften im Schweizer Sektor des Flughafens zu erheben, obschon der Schweizer Sektor auf französischem Boden liegt. Wenn die nötigen Rechtsgrundlagen für die Besteuerung der Unternehmen im Schweizer Sektor durch den Kanton nicht geschaffen werden, können diese nicht von den analogen französischen Gewerbesteuern befreit werden. Aus diesem Grund müssen ins kantonale Steuergesetz Bestimmungen aufgenommen werden, die dem Kanton die Erhebung einer Steuer auf dem Kapital dieser Unternehmen erlaubt.

Mit dieser Vorlage zur Änderung des Steuergesetzes kann auch der Anzug Helmut Hersberger und Konsorten betreffend EuroAirport nach Schweizer Gesetzgebung, zu dem der Regierungsrat mit seinen Schreiben vom 14. Mai 2014 (Nr. 11.5335.02) und vom 21. Dezember 2016 (Nr. 11.5335.03) bereits umfassend berichtet hat, abschliessend beantwortet werden.

## 2. Ausgangslage

Wie bereits im Bericht des WSU vom 6. Dezember 2016 zum Anzug Helmut Hersberger und Konsorten betreffend EuroAirport nach Schweizer Gesetzgebung dargestellt, konnte Anfang November 2016 ein neuer französisch-schweizerischer Staatsvertrag paraphiert werden, der die seit langem offenen Fragen rund um die steuerlichen Bedingungen im Schweizer Sektor des Flughafens Basel-Mulhouse (EuroAirport) klärt. Der Vertrag wurde am 23. März 2017 von den Regierungen der Schweiz und Frankreichs unterzeichnet und ist nun noch durch das französische Parlament zu ratifizieren. In der Schweiz ist kein Beschluss der Eidgenössischen Räte erforderlich, da der Bundesrat in seiner aussenpolitischen Kompetenz befugt ist, diesen Staatsvertrag aufgrund seiner beschränkten Tragweite abschliessend zu genehmigen.

Im Hinblick auf die Genehmigung auf Bundesebene hatte der Regierungsrat dem Bundesrat vorgängig seine Zustimmung zu dem neuen Staatsvertrag mitgeteilt und seine Bereitschaft erklärt, die zur Umsetzung des Staatsvertrags erforderliche Anpassung des Steuergesetzes von Basel-Stadt an die Hand zu nehmen.

Der neue Vertrag wurde nach fast fünf Jahren Diskussionen und anspruchsvollen Verhandlungen mit Frankreich vereinbart. Der Kanton Basel-Stadt war dabei in der Schweizer Verhandlungsdelegation unter Leitung des Staatssekretariats des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) vertreten und eng in die Arbeiten auf Fachebene involviert. Beim Bund waren

neben dem EDA, das Bundesamt für Zivilluftfahrt, das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, die Eidgenössische Steuerverwaltung und die Eidgenössische Zollverwaltung beteiligt. Eine regelmässige Abstimmung erfolgte ausserdem auch mit Vertretern der im Schweizer Sektor des EuroAirport aktiven Unternehmen.

### 3. Inhalt des neuen Staatsvertrages

#### 3.1 Hintergrund

Bekanntlich besteht die besondere Problematik beim Flughafen Basel-Mulhouse darin, dass es sich um eine Institution handelt, die durch den 1949 geschlossenen Staatsvertrag in Trägerschaft sowohl der Schweiz als auch Frankreichs gegründet wurde, die aber vollkommen auf französischem Boden liegt. In vielen Aspekten erfolgt deswegen die rechtliche Ausgestaltung des EuroAirport entsprechend dem Territorialitätsprinzip entlang des französischen Rechts, auch wenn er zugleich als schweizerischer und als französischer Flughafen betrieben werden soll. Insbesondere gilt, dass in Regelungsbereichen, die der Flughafenstaatsvertrag nicht explizit klärt, das französische Recht Vorrang hat. Dies betrifft v.a. das Arbeits-, aber auch das Steuerrecht. Allerdings war bereits in den 1960er Jahren in den Flughafenstatuten vorgesehen worden, diese Aspekte in einer zwischenstaatlichen Vereinbarung zu präzisieren.

Die Funktionsweise des EuroAirport basiert auf der Einteilung in einen französischen und einen schweizerischen Sektor, die den Aktivitäten der jeweiligen Seite dienen. Der Schweizer Sektor ist dabei im Kern als Zollsektor angelegt, damit der Grenzübertritt von Personen und Waren aus der und in die Schweiz im Bereich des Flughafens – auf französischem Staatsgebiet – erfolgen kann. Im Laufe der Zeit hat sich der Schweizer Zollsektor allerdings zu einem Sektor mit diversen aviatischen und aviaticnahen Aktivitäten entwickelt, in dem heute eine grosse Zahl von in der Schweiz ansässigen Unternehmen angesiedelt sind. Es handelt sich gegenwärtig um rund 50 Firmen mit Dienstleistungen, logistischer oder industrieller Tätigkeit im aviatischen Bereich. Dazu kommen noch rund 20 Fluggesellschaften, die mit Schweizer Flugrechten operieren. Insgesamt beschäftigen die Firmen im Schweizer Sektor gegenwärtig rund 4'500 Mitarbeitende, von denen etwa zwei Drittel aus dem Elsass sind.

Die Firmen im Schweizer Sektor orientieren sich dabei in ihrer Geschäftstätigkeit prinzipiell am schweizerischen Recht. Diese gelebte Praxis wurde von Frankreich über lange Zeit nicht hinterfragt. Verschiedene (arbeits-)rechtliche Streitfälle sowie die stark gewachsene wirtschaftliche Bedeutung des Flughafens verbunden mit fiskalischen Forderungen des französischen Staates haben dann aber vor rund 10 Jahren grosse Unsicherheiten aufkommen lassen, wie die am Schweizer Recht ausgerichtete Praxis der Unternehmen im Schweizer Sektor fortgeführt werden kann.

Während es im Bereich des Arbeitsrechts bereits Anfang 2012 gelang, unter Beteiligung der Sozialpartner sowie der regionalen Gebietskörperschaften eine politische Vereinbarung zwischen Frankreich und der Schweiz zu erreichen, die die Situation stabilisiert<sup>1</sup>, konnte eine Regelung für den Steuerbereich erst jetzt gefunden werden. Dies auch deswegen, weil es Frankreich in Bezug auf Steuerfragen viel stärker um die Durchsetzung direkter staatlicher, d.h. finanzieller Interessen und hoheitlicher Befugnisse geht.

---

<sup>1</sup> *Accord de méthode* vom 22. März 2012. Die praktische Umsetzung des *Accord de méthode* wurde unter Mitwirkung von Vertretern der Unternehmen im Schweizer Sektor vorbereitet; seit dem 1. Januar 2014 sind die neuen Grundlagen wirksam.

Erste Anläufe, mit Frankreich in Gespräche zur Lösung der steuerlichen Fragen im Schweizer Sektor des EuroAirport zu kommen, erfolgten bereits in den Jahren zwischen 2006 und 2009. Eigentliche Verhandlungen konnten aber erst im Jahr 2010 lanciert werden. Seitdem fanden auf politischer und technischer Ebene zahlreiche Begegnungen und Treffen statt, in denen nach und nach ein Lösungsrahmen entwickelt werden konnte.

Die Verhandlungen mit Frankreich zur Steuersituation am EuroAirport drehten sich dabei um vier Punkte, nämlich: die Frage der direkten Besteuerung der Unternehmen im Schweizer Sektor, die Frage des dort anwendbaren Mehrwertsteuerrechts, die Unterstellung der Fluggesellschaften mit Schweizer Flugrechten unter die französische Aufsichtsabgabe zur Finanzierung der Tätigkeit der französischen Zivilluftfahrtbehörde sowie die Unterstellung der Flughafengesellschaft unter die französische Gewinnsteuer. Der am 23. März 2017 unterzeichnete Staatsvertrag, der im November 2016 paraphiert wurde, enthält nun Regelungen zu diesen Themen. Er konkretisiert auf völkerrechtlicher Stufe die bereits am 23. Januar 2016 mit der gemeinsamen Deklaration von Bundespräsident Johann Schneider-Ammann und Staatspräsident François Hollande in Colmar erreichte politische Vereinbarung. Dieser war im April 2015 eine erste Erklärung anlässlich des Staatsbesuchs von Präsident Hollande in der Schweiz vorausgegangen, mit der die Eckpunkte einer Lösung festgelegt werden konnten.<sup>2</sup>

### 3.2 Die einzelnen Regelungen

Zu den vier Vertragsgegenständen wurde folgendes vereinbart:

#### a) Mehrwertsteuerregime

Die Anwendung der Schweizer Mehrwertsteuer im Schweizer Zollsektor wie bis anhin wird vollständig anerkannt. Dies ist essentiell, denn wegen der engen Verschränkung des Zoll- und des Mehrwertsteuerrechts – dieses wird in der Schweiz an der Grenze von den Zollbehörden vollzogen – ist der Schweizer Sektor des EuroAirport nur dann als Schweizer Flughafen funktionsfähig, wenn für die Mehrwertsteuer weiterhin Schweizer Recht gilt.

Aufgrund der Mitgliedschaft Frankreichs in der Europäischen Union wurde in diesem Punkt als Voraussetzung für die Unterzeichnung und Ratifikation des Staatsvertrags die Zustimmung der EU benötigt. Das Mehrwertsteuerrecht gehört zu den vergemeinschafteten Rechtsbereichen. Die für den Schweizer Sektor des EuroAirport gültige Lösung bewirkt daher eine Ausnahme vom einheitlichen Mehrwertsteuergebiet der EU und der entsprechenden EU-Richtlinie, was das Einverständnis der Mitgliedstaaten erfordert.

Mit Entscheid vom 21. Februar 2017 hat der EU-Ministerrat dem von Frankreich vorgelegten Antrag, den Schweizer Sektor am EuroAirport von der EU-MWST-Richtlinie auszunehmen und damit die Geltung der Schweizer Mehrwertsteuer fortzuführen, zugestimmt.

#### b) Luftverkehrsaufsichtsabgabe

Die ursprüngliche Forderung Frankreichs war, dass aus Gründen der Gleichbehandlung und zur korrekten Kostenabgeltung die ab dem Schweizer Sektor des EuroAirport fliegenden Fluggesellschaften ebenfalls der in Frankreich geltenden Aufsichtsabgabe zur Finanzierung der Tätigkeiten

---

<sup>2</sup> Die Erklärung von April 2015 wiederum wurde anlässlich eines Treffens der Aussenminister im Januar 2015 am Rande des WEF in Davos politisch vorbereitet.

der Zivillufffahrtbehörde (Direction générale de l'aviation civile, DGAC) zu unterstellen seien. Dies hätte eine Belastung von rund 12 bis 15 Mio. Euro jährlich bedeutet. Da die Fluggesellschaften im Schweizer Sektor mit Schweizer Flugrechten operieren und sie insofern den Airlines in Zürich oder Genf gleichgestellt sind, wäre damit eine Ungleichbehandlung innerhalb der Schweiz entstanden, die nicht akzeptiert werden konnte. Ausserdem wäre damit das Prinzip durchbrochen worden, dass der EuroAirport – auch – als schweizerischer Flughafen funktionieren soll mit Präjudiz-Wirkung für andere Themenfelder (z.B. im Zusammenhang mit der Integration des Luftverkehrs der Schweiz in das CO<sub>2</sub>-Emissionshandelssystem der EU).

Es konnte erreicht werden, dass Frankreich auf die Erhebung seiner nationalen Aufsichtsabgabe bei den Flügen mit Schweizer Flugrechten ab dem Schweizer Sektor verzichtet. Im Gegenzug werden die allgemeinen Aufsichtsleistungen der DGAC aber durch den Flughafen pauschal mit einer Summe von 6 Mio. Euro jährlich abgegolten, wozu eine spezielle Ersatzabgabe eingeführt wird, mittels der die Entschädigung an die DGAC auf die Airlines bzw. Passagiere umgelegt wird (beim heutigen Verkehrsvolumen am EuroAirport mit rund 3,6 Mio. abfliegenden Fluggästen liegt die Abgabe pro Passagier bei 1,50 Euro). Dieser Betrag gilt für 5 Jahre und kann dann neu festgelegt werden.

Die Einzelheiten der Umsetzung (Kostenausweis der DGAC, Umlageprinzipien u.ä.) werden in einem Protokoll zwischen der DGAC und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) geregelt, das parallel zum neuen Staatsvertrag unterzeichnet wurde. In Frankreich ist ausserdem bereits eine Gesetzesanpassung vorgenommen worden, damit die spezifische Abgabe am EuroAirport juristisch als Ersatz bzw. Sondertatbestand der allgemein gültigen Aufsichtsabgabe legitimiert wird. Die Einführung der Ersatzabgabe erfolgt auf Beginn des Sommerflugplans 2017 (April).

### c) *Gewinnbesteuerung Flughafengesellschaft*

Eine zentrale Forderung Frankreichs in den Verhandlungen war die generelle Anwendung der französischen Unternehmensgewinnsteuer (*Impôt sur les sociétés, IS*), dies gleichermassen für die Firmen im Schweizer Sektor wie für die Flughafengesellschaft selber. Letztere war aufgrund der Bestimmungen des Flughafenstaatsvertrags von 1949 bisher nicht gewinnsteuerpflichtig. Sie hat aber immer schon die französischen Lokalsteuern bezahlt. Die Forderung Frankreichs, die Flughafengesellschaft der Gewinnsteuer zu unterstellen, gründet dabei auch in den wettbewerbsrechtlichen Regelungen der EU, die für den EuroAirport Relevanz haben. Eine Steuerbefreiung gilt danach als unzulässige Staatsbeihilfe.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auch auf die für die Besteuerung der Unternehmen im Schweizer Sektor des Flughafens gefundene Lösung (siehe unten lit. d) hat sich die Schweizer Seite bereitgefunden, auf die französische Forderung einzugehen, wenn die Gewinnsteuereinnahmen zwischen den beiden Trägerstaaten aufgeteilt werden. Die Flughafengesellschaft unterliegt damit nun neu der französischen Unternehmensgewinnsteuer. Die daraus anfallenden Einnahmen werden zwischen Frankreich und der Schweiz hälftig geteilt, wobei der Anteil der Schweiz aufgrund der 1997 mit dem Bund getroffenen Vereinbarung zur Zusammenarbeit in Bezug auf den EuroAirport grundsätzlich dem Kanton Basel-Stadt zufällt (siehe auch unten Abschnitt 4.2).

Geknüpft an die Vereinbarung zur Gewinnbesteuerung der Flughafengesellschaft sieht der neue Staatsvertrag ausserdem vor, dass als Ausgleich für den Ausfall von Lokalsteuereinnahmen ein Teil der von der Flughafengesellschaft erhobenen Gewinnsteuer zugunsten der betroffenen französischen Gebietskörperschaften abgezogen wird. Beide Staaten leisten damit einen Beitrag an die Gebietskörperschaften im Elsass. Die verbleibenden Gewinnsteuereinnahmen werden wieder

50:50 zwischen Frankreich und der Schweiz geteilt. Die Entschädigung soll auf 3,2 Mio. Euro fixiert werden, was in etwa dem Betrag entspricht, den die Unternehmen im Schweizer Sektor bisher in Frankreich an lokalen Steuern bezahlt haben. Ist die Gewinnsteuer der Flughafengesellschaft unter 3,2 Mio. Euro, reduziert sich die Kompensation. In dem Fall erhalten die beiden Staaten keine Gelder.

d) *Direkte Besteuerung der Firmen im Schweizer Sektor des EuroAirport*

Aufgrund der Rechtslage nach dem Flughafenstaatsvertrag von 1949 ist nicht bestreitbar, dass die Aktivitäten der Unternehmen im Schweizer Sektor im Grundsatz der französischen Steuerhoheit unterstehen.<sup>3</sup> Frankreich hat davon aber bislang nicht Gebrauch gemacht, weswegen die Unternehmen für ihre Betriebsstätten bisher in der Schweiz Steuern gezahlt haben.

Eine Regelung, die Besteuerung künftig vollständig nach Schweizer Recht vorzunehmen, erwies sich als nicht verhandelbar. Die in diesem Fall gegebene weitreichende Durchbrechung des Territorialitätsprinzips war für Frankreich auf keinen Fall akzeptabel und wäre in Frankreich weder innen-, noch aussenpolitisch (im Rahmen der EU-Mitgliedschaft) durchsetzbar gewesen.

Vor diesem Hintergrund wurde eine Lösung gefunden, welche von der Geltung des französischen Steuerrechts ausgeht, aber gestützt auf die Bestimmungen des Abkommens der Schweiz mit Frankreich vom 9. September 1966 zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA) Ausnahmen zulässt. Der vereinbarte Vertrag stellt insofern eine *lex specialis* zum DBA von 1966 dar. Die Lösung, die eine internationale Steuerausscheidung erfordert, hat zwei Elemente:

1. Zum einen wird festgehalten, dass die Unternehmen im Schweizer Sektor des EuroAirport für ihre dortigen Betriebsstätten der französischen Gewinnsteuer (*Impôt sur les sociétés, IS*) unterliegen ebenso wie einzelnen kleineren, in der Belastung vernachlässigbaren Abgaben. Die gesetzliche Basis dafür besteht bereits. Die Gewinnsteuererhebung durch Frankreich erfolgt dabei ab dem Geschäftsjahr 2015. Dies war bereits durch die Deklaration von Colmar im Januar 2016 politisch vereinbart worden. Für die Umsetzung wurde mit Frankreich ein vereinfachtes Verfahren vereinbart, das den Deklarationsaufwand für die Unternehmen möglichst klein hält. Ein wichtiger Punkt dabei ist, dass die Unternehmen ihren nach Schweizer Regeln erstellten handelsrechtlichen Abschluss als Grundlage der Deklaration verwenden können. Nicht möglich ist allerdings der in der Schweiz übliche steuerliche Abzug der Gewinn- und Kapitalsteuern von der Bemessungsgrundlage.
2. Zum anderen wird neu festgelegt, dass der Schweiz im Bereich der lokalen bzw. kantonalen Steuern ein Recht zusteht, das Kapital der Betriebsstätten im Schweizer Sektor zu besteuern. Die Kompetenz zur Erhebung einer Steuer auf dem Kapital wird explizit dem Kanton Basel-Stadt zugewiesen unabhängig davon, wo eine Gesellschaft mit Betriebsstätte im Schweizer Sektor des EuroAirport ihren Sitz hat (in Basel oder in einem anderen Kanton in der Schweiz). Um eine Doppelbesteuerung der mit der Steuer auf dem Kapital belasteten Betriebsstätten zu vermeiden, werden diese in Frankreich von der Gewerbesteuer (*Contribution économique territoriale*) und von den an die Lohnsumme gebundenen Steuern (*Taxes annexes sur les salaires*) ausgenommen. Die von Basel-Stadt erhobene Steuer auf dem Kapital wird damit als Äquivalent zu den wesentlichen französischen Lokalsteuern verstanden. Vorgesehen ist dabei auch, dass

---

<sup>3</sup> Steuerrechtlich betrachtet, handelt es sich im Grundsatz um Betriebsstätten von schweizerischen bzw. in der Schweiz ansässigen Gesellschaften in Frankreich.

Frankreich weiterhin alle lokalen Steuern erheben kann, wenn die Schweiz bzw. Basel-Stadt keine Kapitalbesteuerung der Betriebsstätten im Schweizer Sektor des EuroAirport vornimmt. Durch diese Regelung soll sichergestellt werden, dass es zu keiner doppelten Nichtbesteuerung kommt.

Mit dem neuen Staatsvertrag wird also für den Spezialfall der Unternehmen im Schweizer Sektor des EuroAirport und für definierte lokale Steuern eine extraterritoriale Steuerhoheit der Schweiz bzw. des Kantons Basel-Stadt geschaffen. Dies gibt Frankreich die notwendige rechtliche Legitimation, um auf die wesentlichen, für die Firmen im Schweizer Sektor belastenden lokalen Steuern verzichten zu können, ohne dass die Gültigkeit des französischen Rechts per se aufgehoben wird.

### 3.3 Wirksamkeit und Anwendbarkeit

#### 3.3.1 Generell

Der neue Staatsvertrag wird wirksam, wenn er von beiden Staaten ratifiziert worden ist. Beide Staaten notifizieren sich gegenseitig die erfolgte Ratifikation. Die Inkraftsetzung erfolgt auf den ersten Tag nach der zweiten Notifikation. Die Wirksamkeit des Staatsvertrages wird dabei allerdings nur dort benötigt, wo neue Rechtsgrundlagen geschaffen werden müssen. Dies betrifft primär die Lösung bzgl. der lokalen Steuern der Unternehmen im Schweizer Sektor. In anderen Punkten ist eine frühere Anwendung möglich und entsprechend der politischen Vereinbarung von Colmar vorgesehen. Der neue Staatsvertrag bestätigt dies nochmals formal.

Nachdem der neue Staatsvertrag von den beiden Regierungen unterzeichnet wurde, kann die parlamentarische Ratifikation in Frankreich formal eingeleitet werden. In der Schweiz ist wie vorne erwähnt ein Beschluss der Eidgenössischen Räte nicht erforderlich. Nach den vorliegenden Informationen beabsichtigt die französische Regierung, dem Parlament den Staatsvertrag im Frühherbst 2017 vorzulegen. Damit könnte die Ratifikation im besten Fall bis Anfang des Jahres 2018 möglich sein.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich unterschiedliche Anwendungszeitpunkte für die vier vereinbarten Elemente:

- *sofort (aufgrund bestehender Rechtsgrundlagen)*
  - Gewinnbesteuerung der Flughafengesellschaft und der Unternehmen im Schweizer Sektor des EuroAirport (jeweils ab Geschäfts- bzw. Steuerjahr 2015); die ersten Steuerzahlungen waren bis Anfang Mai 2017 fällig, die Unternehmen haben entsprechend ihre steuerliche Registrierung in Frankreich vorgenommen.
  - Weiterführung der Schweizer Mehrwertsteuer → gestützt auf Entscheid EU-Ministerrat.
- *per April 2017 (aufgrund bereits geschaffener neuer Rechtsgrundlagen)*
  - Ersatzabgabe zur Abgeltung von Aufwänden der DGAC für Flüge ab dem Schweizer Sektor des EuroAirport → gestützt auf Protokoll zwischen BAZL und DGAC und Gesetzesänderung in Frankreich.
- *ab Ratifikation (neue Rechtsgrundlagen)*
  - Regelung bzgl. Lokalsteuern → benötigt werden die völkerrechtliche Grundlage zur Erhebung einer Steuer auf dem Kapital sowie eine Anpassung des Steuergesetzes von Basel-Stadt (hierzu siehe Abschnitt 4.1).

- Regelung bzgl. Kompensation der französischen Gebietskörperschaften (Abzug von Gewinnsteuer Flughafengesellschaft) → gekoppelt an Lokalsteuerregelung.

### 3.3.2 Zwischenphase

Bis zur erfolgten Ratifikation des Staatsvertrags kommt es zu einer Zwischenphase, in der sich die Situation für die Unternehmen im Schweizer Sektor des EuroAirport bereits verändert, da sie ab sofort eine Gewinnsteuerdeklaration in Frankreich vornehmen müssen.<sup>4</sup> In Bezug auf die lokalen Steuern bleibt es hingegen beim Status quo: Falls bisher schon Lokalsteuern in Frankreich bezahlt wurden, ist dies bis zum Inkrafttreten des Staatsvertrages fortzusetzen. Falls keine Zahlungen geleistet wurden, erfolgt weiterhin keine französische Besteuerung. Die Weiterzahlung der Lokalsteuern im bisherigen Umfang – rund 3,2 Mio. Euro – bis zur Ratifikation und damit zum Inkrafttreten der Kompensationsregelung war Voraussetzung für Frankreich, den Staatsvertrag zu unterzeichnen.

Die Unternehmen wurden bereits im Sommer 2016 über die geplanten Lösungen orientiert. Am 24. November 2016 erging zudem ein gemeinsames Schreiben des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt und der Finanzverwaltung des Département du Haut-Rhin, worin alle im Schweizer Sektor tätigen Unternehmen genauer über die neue Sachlage informiert wurden. Den Unternehmen wurde mit diesem Schreiben eine Wegleitung der französischen Finanzbehörde zur Verfügung gestellt, die das Vorgehen bei der Gewinnsteuerdeklaration detailliert erläutert. Die Wegleitung wurde mit der Steuerverwaltung Basel-Stadt abgestimmt.

## 4. Auswirkungen für Basel-Stadt

### 4.1 Rechtliche Effekte

Die vereinbarte Lösung zu den lokalen Steuern der Unternehmen gibt dem Kanton Basel-Stadt eine extraterritoriale Besteuerungskompetenz für die Besteuerung des Kapitals im Schweizer Sektor des EuroAirport. Diese Ausdehnung der Steuerhoheit – auf das Gebiet Frankreichs – kann Basel-Stadt nicht unilateral durch eigenes Recht erwirken. Erforderlich ist zunächst die völkerrechtliche Grundlage, die der neue Staatsvertrag schafft. Das damit an den Kanton delegierte Besteuerungsrecht muss dieser mit einer Anpassung im eigenen Steuergesetz umsetzen, damit die Unternehmen mit Betriebsstätten im Schweizer Sektor für das anteilige Kapital in Basel-Stadt steuerpflichtig werden. Um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, wird Frankreich im Gegenzug seine lokalen Gewerbesteuern nicht erheben.

Die Anpassung des Steuergesetzes von Basel-Stadt zur Ausdehnung der Steuerhoheit in Bezug auf die Kapitaltaxe wird dem Grossen Rat parallel zur Ratifizierung des Staatsvertrags vorgelegt, damit die Umsetzung der Steuer auf dem Kapital der Unternehmen im Schweizer Sektor möglichst zeitnah in Kraft treten kann.

Die notwendigen rechtlichen Anpassungen des Steuergesetzes Basel-Stadt werden im Abschnitt 5 dargelegt.

---

<sup>4</sup> Wie schon ausgeführt, wären die Firmen mit Betriebsstätten im Schweizer Sektor bereits heute in Frankreich steuerpflichtig. Frankreich hat bisher seine Steuerhoheit nicht konsequent durchgesetzt. Daher sind die Vereinbarungen zur Gewinnbesteuerung der Firmen sofort wirksam und nicht erst nach Ratifikation des Staatsvertrags.

Formal betrachtet, greift der Bund mit der Lokal- bzw. Kapitalsteuerlösung im neuen Staatsvertrag in die kantonale Besteuerungskompetenz ein, insbesondere des Kantons Basel-Stadt. Deswegen ist in diesem Punkt die Mitwirkung bzw. Zustimmung des Kantons nötig. Dies ist durch die fortlaufende Abstimmung und den Einbezug seit Beginn in die Verhandlungen erfolgt. Die übrigen Kantone sind nicht betroffen.

## 4.2 Finanzielle Effekte

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die mit dem neuen Staatsvertrag entstehenden finanziellen Effekte für den Kanton neutral sind. Neu kommt es zu Mittelzuflüssen an den Kanton, namentlich aus der Gewinnbesteuerung der Flughafengesellschaft. Darüber hinaus führt auch die Erhebung der Kapitaltaxe im Schweizer Sektor – in geringem Umfang – zu neuen Einnahmen des Kantons. Andererseits wird die Veränderung bei der Gewinnbesteuerung der Unternehmen Mindereinnahmen bewirken.

Eine genaue Abschätzung ist schwierig, da noch offen ist, wie sich die Unternehmen im Schweizer Sektor (derzeit rund 50) an die neue Situation anpassen werden. In grober Betrachtung sind folgende Effekte erwartbar, wobei davon ausgegangen wird, dass der neue Staatsvertrag per 1. Januar 2018 wirksam wird:

- *Übergangszeit bis Ratifikation (Steuerjahre 2015 bis 2017)*
  - Die heutigen Gewinnsteuereinnahmen von den Betriebsstätten der Firmen im Schweizer Sektor des EuroAirport von rund 1 Mio. Franken jährlich entfallen, da diese neu in Frankreich besteuert werden. Den Firmen werden für 2015 bereits entrichtete kantonale Gewinnsteuern auf Antrag hin zurückerstattet. Bereits bezahlte Kapitalsteuern werden hingegen nicht zurückvergütet.
  - Die Gewinne der Flughafengesellschaft haben sich in den letzten Jahren von rund 6 Mio. Euro (2009) auf rund 30 Mio. Euro (2015 / 2016) (ohne Berücksichtigung von Gewinnsteuern) entwickelt. Aufgrund der in den nächsten Jahren anstehenden Investitionsvorhaben, die über die Rechnung der Flughafengesellschaft finanziert werden müssen, ist zu erwarten, dass die Gewinne wieder absinken werden. Für die Übergangszeit dürfte der Gewinnanteil der Schweiz bei rund 3-4 Mio. Euro jährlich liegen. In diesem Zeitraum ist die Kompensation an die französischen Gemeinden von 3,2 Mio. Euro noch nicht geschuldet. In grober Annahme kann mit Einnahmen für Basel-Stadt von rund 3,5-4,5 Mio. Franken p.a. gerechnet werden.<sup>5</sup>
  - Die Kapitalsteuereinnahmen, basierend auf den Zahlen 2013 und dem heutigen Kapitalsteuersatz von 5,25‰, dürften rund 0,15 Mio. Franken jährlich ausmachen.
- *ab Inkrafttreten Staatsvertrag (Steuerjahre 2018 ff)*
  - Der Anteil der Schweiz an der Gewinnsteuer der Flughafengesellschaft ist schwierig abzuschätzen, weil grosse Abhängigkeiten zur künftigen Business- und Investitionsplanung des EuroAirport bestehen. Die Annahme ist, dass nach Abgeltung der Kompensation an die französischen Gemeinden für BS jährlich rund 1 Mio. Franken Einnahmen entstehen.

---

5 Für die Partizipation an der Gewinnsteuer der Flughafengesellschaft finden die Regelungen der im Zusammenhang mit dem seinerzeitigen Flughafenausbau getroffenen Zusammenarbeitsvereinbarung von 1997 / 1998 zwischen Bund, dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft betreffend Zusammenarbeit bei der Wahrung der Interessen in Bezug auf den EuroAirport sinngemäss Anwendung. Aufgrund der Investitionsbeteiligungen in der Vergangenheit partizipiert alleine BS an laufenden Mittelrückflüssen aus der Flughafengesellschaft.

- Die Einnahmen aus der Kapitaltaxe nach Inkrafttreten der Lokalsteuerlösung werden voraussichtlich ansteigen, da diejenigen Firmen, die bisher in Frankreich lokale Steuern bezahlt haben, neu in Basel-Stadt Kapitaltaxe zahlen. Basierend auf einem Satz für die Kapitaltaxe von 1%, liegen die Einnahmen bei rund 0,5 Mio. Franken jährlich.

## 5. Erläuterungen zur Gesetzesänderung im Einzelnen

Bei der Steuer auf dem Kapital der Unternehmen im Schweizer Sektor des Flughafens Basel-Mulhouse handelt es sich um eine spezielle Steuerart. Sie wird wie die allgemeine Kapitalsteuer der juristischen Personen auf dem Eigenkapital erhoben, doch ist sie eine eigenständige Steuer. Um sie von der allgemeinen Kapitalsteuer auch begrifflich zu unterscheiden, wird sie als Kapitaltaxe bezeichnet.

### § 1 lit. g Entwurf Steuergesetz (E-StG)

§ 1 Der Kanton erhebt nach diesem Gesetz folgende Steuern:

g) eine Kapitaltaxe von Unternehmen im Schweizer Sektor des Flughafens Basel-Mulhouse.

Die Kapitaltaxe gehört wie die anderen direkten Steuern in den Katalog der vom Steuergesetz geregelten Steuerarten. Damit sind auch die Bestimmungen des Steuergesetzes zur Organisation, zum Verfahren und zum Steuerbezug (2. Teil des StG) und zum Steuerstrafrecht (3. Teil) auf die Kapitaltaxe anwendbar.

### § 134a E-StG

*8. Abschnitt: Die Kapitaltaxe von Unternehmen im Schweizer Sektor des Flughafens Basel-Mulhouse*

§ 134a <sup>1</sup> Unternehmen im Sinne von Art. 5 Ziff.1 des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über das am Flughafen Basel-Mülhausen anwendbare Steuerrecht vom 23. März 2017 entrichten für ihre im Schweizer Sektor des Flughafens befindlichen Betriebsstätten eine Kapitaltaxe.

<sup>2</sup> Gegenstand der Kapitaltaxe ist das auf diese Betriebsstätten entfallende Eigenkapital. Dieses wird in sinngemässer Anwendung der Grundsätze des Bundesrechts über das Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung ausgeschieden.

<sup>3</sup> Als Eigenkapital steuerbar ist das Eigenkapital im Sinne von § 85 für die Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, das Eigenkapital im Sinne von § 86 für die übrigen juristischen Personen und das Reinvermögen gemäss Jahresrechnung für die Personenunternehmen (Einzelunternehmen, Personengesellschaften).

<sup>4</sup> Die Kapitaltaxe beträgt 1 Prozent des steuerbaren Eigenkapitals.

<sup>5</sup> Die Kapitaltaxe wird für jede Steuerperiode festgesetzt und erhoben. Die Bestimmungen über Beginn und Ende der Steuerpflicht und über die zeitlichen Grundlagen bei der Vermögens- bzw. bei der Kapitalsteuer (§§ 8, 53, 54 bzw. §§ 63, 88, 89) gelten sinngemäss.

Die Kapitaltaxe wird im Steuergesetz in einem eigenen Abschnitt geregelt. Dieser Abschnitt besteht aus einem einzigen Artikel, welcher alle wesentlichen Elemente des Steuerrechtsverhältnisses – Steuerhoheitsanspruch und Steuerpflicht (Abs. 1), Steuerobjekt (Abs. 2), Steuerbemessung (Abs. 3), Steuermass (Abs. 4) und zeitliche Grundlagen (Abs. 5) - enthält. Eine ausführlichere Regelung erübrigt sich, da die Bestimmungen zur Kapitalsteuer sinngemäss auch für die Kapitaltaxe herangezogen werden können.

Abs. 1 verweist auf Art. 5 Ziff. 1 des Staatsvertrags und ist damit die zentrale Bestimmung der neuen Regelung. Mit dem Staatsvertrag wird dem Kanton Basel-Stadt das Recht eingeräumt, von den im Schweizer Sektor des Flughafens befindlichen Betriebsstätten von Schweizer Unternehmen eine Steuer auf dem Kapital zu erheben, obwohl sich der Flughafen nicht auf seinem Territorium befindet. Welche Unternehmen in den Geltungsbereich der Kapitaltaxe fallen, regelt Art. 5 Ziff. 1 des Staatsvertrags. Voraussetzung für die Besteuerung durch den Kanton Basel-Stadt ist, dass das Unternehmen in der Schweiz ansässig im Sinne des Doppelbesteuerungsabkommens Frankreich-Schweiz ist, in der Schweiz im Handelsregister eingetragen ist, im Schweizer Sektor des Flughafens Basel-Mulhouse tätig ist und eine Tätigkeit im aviatischen oder aviatiknahen Bereich ausübt. Diese vier Merkmale müssen kumulativ erfüllt sein, damit der Kanton Basel-Stadt die Kapitaltaxe erheben kann. Jedoch kommt es auf die Rechtsform des Unternehmens nicht an. Die Kapitaltaxe gilt nicht nur für Kapitalgesellschaften, sondern auch für die übrigen juristischen Personen sowie für Einzelunternehmen und Personengesellschaften. Hingegen ist erforderlich, dass das Unternehmen in der Schweiz im Handelsregister eingetragen ist. Ausserdem unterliegen der Kapitaltaxe nur Unternehmen, die in der Schweiz im Sinne des Doppelbesteuerungsabkommens Frankreich-Schweiz ansässig sind. Wo sie in der Schweiz ansässig sind, in Basel-Stadt oder in einem anderen Kanton, ist hingegen bedeutungslos. Gemäss Art. 5 Ziff. 2 des Staatsvertrags ist der Kanton Basel-Stadt befugt, die Kapitaltaxe auch von Unternehmen zu erheben, die in einem anderen Kanton ansässig sind und in Basel-Stadt weder ihren Sitz haben noch eine Betriebsstätte unterhalten.

Abs. 2 bestimmt den Gegenstand der Steuer. Der Staatsvertrag sieht in Art. 5 Ziff. 2 und 4 vor, dass das Eigenkapital, das auf eine im Schweizer Sektor befindliche Betriebsstätte eines Unternehmens im Sinne von Abs. 1 entfällt, nur in der Schweiz steuerbar ist. Zu diesem Zweck muss das Eigenkapital der Betriebsstätte mittels Steuerrepartition vom übrigen Eigenkapital der Unternehmung ausgetrennt werden. Diese Steuerausscheidung erfolgt nach den Grundsätzen und Regeln zum interkantonalen Doppelbesteuerungsverbot.

Nach Abs. 3 erfolgt die Bemessung des steuerbaren Eigenkapitals bei der Kapitaltaxe nach den Bemessungsvorschriften zur Kapitalsteuer bzw. Vermögenssteuer. Für die Kapitalgesellschaften und Genossenschaften besteht das steuerbare Eigenkapital aus dem einbezahlten Aktien-, Grund- oder Stammkapital sowie den offenen und den aus versteuertem Gewinn gebildeten stillen Reserven (§ 85 Abs. 1). Für die Vereine, Stiftungen und übrigen juristischen Personen ist das Reinvermögen als Eigenkapital steuerbar (§ 86 Abs. 1 lit. a). Für die Personenunternehmen (Einzelunternehmen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften) gilt schliesslich als Eigenkapital das auf das Unternehmen entfallende Reinvermögen gemäss Jahresrechnung.

Abs. 4 betrifft das Steuermass. Die Kapitaltaxe beträgt 1 Prozent des steuerbaren Eigenkapitals. Das ist mehr als der aktuelle Steuersatz für die Kapitalsteuer, aber weniger als die lokalen französischen Steuern, die die Unternehmen in Frankreich zu entrichten hätten, wenn der Kanton Basel-Stadt die anstelle der französischen lokalen Steuern tretende Kapitaltaxe nicht erheben würde. Der Steuersatz für die Kapitaltaxe soll nicht zu hoch angesetzt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens gegenüber anderen Flughafenstandorten in der Schweiz nicht zu gefährden. Andererseits darf die Kapitaltaxe auch nicht zu tief angesetzt werden, um eine Mindestbesteuerung sicherzustellen, die mit den lokalen französischen Steuern äquivalent ist.

Abs. 5 betrifft schliesslich die zeitlichen Grundlagen. Diesbezüglich gelten die gleichen Grundsätze und Regeln wie bei der Kapitalsteuer, wenn es sich bei den betreffenden Unternehmen um juristische Personen handelt, bzw. wie bei der Vermögenssteuer, wenn die Kapitaltaxe von einem Personenunternehmen geschuldet wird. Die Kapitaltaxe ist eine periodische Steuer, die jedes Jahr

erhoben, veranlagt und bezogen wird. Ihr Bemessungsstichtag ist jeweils der letzte Tag der Steuerperiode.

## § 234 Abs. 31 E-StG

§ 234<sup>31</sup> Die Änderungen und Ergänzungen gemäss Grossratsbeschluss vom TT.MM.2017 werden erstmals anwendbar für die Steuerperiode, die auf das Kalenderjahr folgt, in dem das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über das am Flughafen Basel-Mülhausen anwendbare Steuerrecht vom 23. März 2017 in Kraft tritt.

Gemäss Art. 10 Ziff. 1 des Staatsvertrags geben die Schweiz und Frankreich einander den Abschluss der Massnahmen zur Umsetzung des Staatsvertrags durch Notifikation bekannt. Der Staatsvertrag tritt am Tage nach Empfang der zweiten Notifikation in Kraft. In Bezug auf die Besteuerung des Kapitals der Flughafenunternehmen gilt nach Art. 10 Ziff. 3, dass die Besteuerung erstmals am 1. Januar des Kalenderjahrs stattfindet, das auf das Jahr folgt, in dem der Staatsvertrag in Kraft tritt. In diesem Sinne ist auch § 234 Abs. 30 formuliert. Da es sich bei der Kapitaltaxe um eine periodische Steuer handelt, ist das Inkrafttreten auf den Beginn eines Kalenderjahrs unabdingbar.

## 6. Antwort zum Anzug Helmut Hersberger und Konsorten

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2012 den nachstehenden Anzug Helmut Hersberger und Konsorten dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

"Seit 2006 stellen französische Behörden eine langjährige Praxis - die Anwendung von Schweizer Recht im Schweizer Sektor des EuroAirport (EAP) – zunehmend in Frage. Dieses Verhalten ist aus juristischer Sicht nachvollziehbar: Das Territorium ist französisch, die französischen Behörden liebäugeln mit zusätzlichen Steuereinnahmen, französische Mitarbeiter mit weniger Arbeitsstunden bei gleichem Lohn. Allerdings geht diese Rechnung für unsere Region nicht auf. Die seit fünf Jahren andauernde Rechtsunsicherheit ist für alle Beteiligten kostspielig. Solange unklar ist, welches Recht in Zukunft im Schweizer Sektor angewandt wird, wird keine Firma längerfristige Investitionen tätigen. Dies ist der Standortattraktivität unserer Region abträglich. Zahlreiche Arbeitsplätze sowie langfristig die Verkehrsanbindung der Region Basel geraten in Gefahr.

Um Erfolgsmodelle wie den EAP nicht nachhaltig zu gefährden, muss auf dem EAP wieder Rechtssicherheit hergestellt werden. Langfristig ist entweder ein Landabtausch oder die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen im Grenzgebiet zu prüfen und sind diese gegebenenfalls zu realisieren.

Diese Fragen sind in einem Staatsvertrag zwischen Frankreich und der Schweiz zu regeln, so dass primär die Bundesbehörden gefordert sind. Die Basler Regierung muss aber in Zusammenarbeit mit der Handelskammer beider Basel sicherstellen, dass das Verhandlungsmandat, das dem Bundesrat seit Juni 2011 vorliegt, die Interessen der Region (Schweizer Recht für Schweizer Sektor) vollumfänglich deckt und die entsprechenden Ziele auch erreicht werden.

Entsprechend möchten wir der Regierung die folgenden Fragen stellen:

1. Wie stellt die Regierung sicher, dass die Basler Interessen auf der Bundesebene nachhaltig gesichert sind und Rechtssicherheit raschmöglichst wieder hergestellt wird?
2. Wie stellt die Regierung sicher, dass in Zukunft - z.B. im Rahmen der bestehenden Standortförderung - proaktiv Risiken und Chancen für die regionale Standortattraktivität rechtzeitig erkannt werden können, damit ein zweiter EAP-Fall verhindert werden kann?

3. Wie beurteilt die Regierung die Machbarkeit von Sonderwirtschaftszonen mit dem benachbarten Ausland (sog. "Zones Frontalières")?
4. Ist die Regierung auch der Meinung, dass solche Sonderwirtschaftszonen eine einmalige Gelegenheit darstellen, die Zusammenarbeit über die Grenze zu fördern und damit wirtschaftliche Vorteile für beide Seiten zu ermöglichen?

Zu diesem Anzug hat der Regierungsrat mit Schreiben vom 14. Mai 2014 (Nr. 11.5335.02) und vom 21. Dezember 2016 (Nr. 11.5335.03) bereits einlässlich berichtet. Gemäss dem Antrag des Regierungsrats im Schreiben vom 21. Dezember 2016 hat der Grosse Rat den Anzug stehen gelassen zur abschliessenden Beantwortung im Rahmen der Vorlage zur Anpassung des Steuergesetzes entsprechend den Vereinbarungen des mit Frankreich geschlossenen Staatsvertrags zur Regelung der steuerlichen Bedingungen im Schweizer Sektor des EuroAirport.

Wie den vorstehenden Ausführungen entnommen werden kann, wird mit dem neuen Staatsvertrag eine rechtliche Sonderlösung für den EuroAirport geschaffen, die dessen binationalen Charakter entspricht und mit der eine Fortsetzung der erfolgreichen Entwicklung des Flughafens und der Unternehmen im Schweizer Sektor möglich ist. Der neue Staatsvertrag schafft in zentralen Punkten die nötige Rechtssicherheit und gibt dem Flughafen und den im Schweizer Sektor tätigen Unternehmen berechenbare und wirtschaftlich weiterhin günstige Rahmen- und Investitionsbedingungen, was auch für Neuansiedlungen wichtig ist. Der Erhalt des Flugbetriebs sowie eines Grossteils der wirtschaftlichen Aktivitäten und damit der Arbeitsplätze am EuroAirport wird damit längerfristig gesichert. Dies kommt nicht nur dem Standort Basel und unserer Region im Dreiländereck zugute, sondern trägt auch dazu bei, dass der EuroAirport auch künftig seine Funktion als dritter Landesflughafen der Schweiz erfüllen kann. Insgesamt kann damit das Modell des Schweizer Flughafens in Frankreich und der Orientierung der Unternehmenspraxis im Schweizer Sektor am schweizerischen Rechtsrahmen aufrechterhalten werden, was dem Hauptanliegen des Anzugs Hersberger entspricht. Die Unternehmen im Schweizer Sektor des EuroAirport wurden wie bereits ausgeführt über die geplanten Lösungen mehrfach orientiert und konnten ihre Anliegen einbringen. Sie begrüssen den vereinbarten Vertrag und stehen den festgelegten Regelungen positiv gegenüber.

Zu den konkreten Fragen des Anzugs nehmen wir an dieser Stelle unter Hinweis auf die bereits erteilten Antworten nochmals wie folgt Stellung.

*Frage 1: Wie stellt die Regierung sicher, dass die Basler Interessen auf der Bundesebene nachhaltig gesichert sind und Rechtssicherheit raschmöglichst wieder hergestellt wird?*

Angesichts des anspruchsvollen Verhältnisses mit Frankreich, gerade was die Führung des EuroAirport angeht, ist der neue Staatsvertrag als gutes Ergebnis zu werten. Es hat sich dabei gezeigt, dass es aufgrund der guten Abstimmung auch mit den Repräsentanten der Unternehmen im Schweizer Sektor des Flughafens gelungen ist, eine hohe Konzertation der auf Schweizer Seite involvierten Stellen zu erreichen, die für das erzielte Ergebnis wichtig war. Insbesondere hat auch die Zusammenarbeit des Kantons mit den zuständigen Bundesstellen sehr gut funktioniert und die Interessen des Kantons konnten jederzeit eingebracht werden.

*Frage 2: Wie stellt die Regierung sicher, dass in Zukunft - z.B. im Rahmen der bestehenden Standortförderung - proaktiv Risiken und Chancen für die regionale Standortattraktivität rechtzeitig erkannt werden können, damit ein zweiter EAP-Fall verhindert werden kann?*

Die für den EuroAirport gefundene Lösung zeigt, dass bei entsprechend abgestimmtem Vorgehen und mit der erforderlichen Geduld ein erfolgreicher Dialog mit Frankreich zu Fragen der Entwicklung

der gemeinsamen Grenzregion möglich ist. Die beim EuroAirport gemachten Erfahrungen wird der Regierungsrat in künftigen Diskussionen und ähnlichen Fällen selbstverständlich berücksichtigen.

*Frage 3: Wie beurteilt die Regierung die Machbarkeit von Sonderwirtschaftszonen mit dem benachbarten Ausland (sog. "Zones Frontalières")?*

*Frage 4: Ist die Regierung auch der Meinung, dass solche Sonderwirtschaftszonen eine einmalige Gelegenheit darstellen, die Zusammenarbeit über die Grenze zu fördern und damit wirtschaftliche Vorteile für beide Seiten zu ermöglichen?*

Wie bereits im ersten Bericht zum Anzug Hersberger ausgeführt, ist der Regierungsrat skeptisch, was die Realisierungsmöglichkeiten von besonderen Wirtschaftszonen in unserer Grenzregion anbetrifft, auch wenn er die Idee als attraktiv betrachtet. Die Hürden dafür sind aufgrund der unterschiedlichen staatlichen Rahmenbedingungen und Strukturen zwischen der Schweiz, Frankreich und Deutschland sehr hoch. Nichtsdestotrotz hat für den Regierungsrat der Abbau von Grenzhindernissen in unserer Region hohe Bedeutung und er wird sein Engagement dazu, v.a. auch im Rahmen der Zusammenarbeit unter dem Dach der Deutsch-französisch-schweizerischen Oberreinkonferenz, entsprechend fortführen.

## 7. Formelle Prüfungen

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz; SG 610.100) geprüft.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat den Entwurf der Gesetzesänderung im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung formell geprüft.

Die Regulierungsfolgenabschätzung zeigt, dass zwar eine Betroffenheit im Bereich der Wirtschaft vorliegt, die mit der Gesetzesanpassung erreichte Gesamtlösung aber für die betroffenen Unternehmen im Schweizer Sektor des Flughafens vorteilhaft ist.

## 8. Anträge

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat, den beiliegenden Grossratsbeschluss zu einer Änderung des Steuergesetzes vom 12. April 2000 zu genehmigen und den Anzug Helmut Hersberger und Konsorten betreffend EuroAirport nach Schweizer Gesetzgebung abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### Beilagen

- Entwurf Grossratsbeschluss
- Formular Regulierungsfolgenabschätzung

# Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz)

Änderung vom [Datum]

---

*Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,*

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrats Nr. ... vom ... sowie in den Bericht der ...-kommission Nr. ... vom ...,

*beschliesst:*

## I.

Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000<sup>1)</sup> (Stand 1. Januar 2017) wird wie folgt geändert:

### § 1 Abs. 1

<sup>1</sup> Der Kanton erhebt nach diesem Gesetz folgende Steuern:

- f) **(geändert)** eine Erbschafts- und Schenkungssteuer;
- g) **(neu)** eine Kapitaltaxe von Unternehmen im Schweizer Sektor des Flughafens Basel-Mulhouse.

### Titel nach § 134. (neu)

*(1. Teil) 8. Abschnitt: Die Kapitaltaxe von Unternehmen im Schweizer Sektor des Flughafens Basel-Mulhouse*

### § 134a. (neu)

<sup>1</sup> Unternehmen im Sinne von Art. 5 Ziff.1 des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über das am Flughafen Basel-Mülhausen anwendbare Steuerrecht vom 23. März 2017 entrichten für ihre im Schweizer Sektor des Flughafens befindlichen Betriebsstätten eine Kapitaltaxe.

<sup>2</sup> Gegenstand der Kapitaltaxe ist das auf diese Betriebsstätten entfallende Eigenkapital. Dieses wird in sinngemässer Anwendung der Grundsätze des Bundesrechts über das Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung ausgeschieden.

<sup>3</sup> Als Eigenkapital steuerbar ist das Eigenkapital im Sinne von § 85 für die Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, das Eigenkapital im Sinne von § 86 für die übrigen juristischen Personen und das Reinvermögen gemäss Jahresrechnung für die Personenunternehmen (Einzelunternehmen, Personengesellschaften).

<sup>4</sup> Die Kapitaltaxe beträgt 1 Prozent des steuerbaren Eigenkapitals.

<sup>5</sup> Die Kapitaltaxe wird für jede Steuerperiode festgesetzt und erhoben. Die Bestimmungen über Beginn und Ende der Steuerpflicht und über die zeitlichen Grundlagen bei der Vermögens- bzw. bei der Kapitalsteuer (§§ 8, 53, 54 bzw. §§ 63, 88, 89) gelten sinngemäss.

### § 234 Abs. 31 (neu)

<sup>31</sup> Die Änderungen und Ergänzungen gemäss Grossratsbeschluss vom *TT.MM.2017* werden erstmals anwendbar für die Steuerperiode, die auf das Kalenderjahr folgt, in dem das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über das am Flughafen Basel-Mülhausen anwendbare Steuerrecht vom 23. März 2017 in Kraft tritt.

## II. Änderung anderer Erlasse

*Keine Änderung anderer Erlasse.*

## III. Aufhebung anderer Erlasse

*Keine Aufhebung anderer Erlasse.*

---

<sup>1)</sup> [SG 640.100](#)

#### IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum und tritt am fünften Tag nach der Publikation des unbenutzten Ablaufs der Referendumsfrist oder im Falle einer Volksabstimmung am fünften Tag nach Publikation der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

[Behörde]

[Funktion 1]  
[NAME 1]

[Funktion 2]  
[NAME 2]



## 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.**



## 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.

### Teil B: Fragenkatalog zur Durchführung der RFA

#### I. Notwendigkeit staatlichen Handelns

1. Warum ist die staatliche Intervention gerechtfertigt? Liegt beispielsweise ein Marktversagen vor?

*Die Gesetzesänderung ist nötig zur Umsetzung des Staatsvertrags zwischen der Schweiz und Frankreich zur Regelung der Steuerrechtlichen Bedingungen im Schweizer Sektor des Flughafens Basel-Mulhouse (EuroAirport) resp. ist Voraussetzung, dass dieser wirksam wird.*

2. Inwiefern können die Volkswirtschaft oder die Gesellschaft von dem Vorhaben profitieren?

*Die mit Frankreich gefundene Vereinbarung gibt eine langfristige rechtliche Sicherheit für die Entwicklung der Aktivitäten von Schweizer Firmen am EuroAirport und damit für die Entwicklung des Flughafens als volkswirtschaftlich wichtige Infrastruktur der Region Basel insgesamt.*

3. Welche weiteren Gründe sprechen für oder gegen eine Notwendigkeit staatlichen Handelns?

*Keine.*

#### II. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

##### Unternehmen

4. Löst das Vorhaben bei den Unternehmen (Mehr-)Belastungen aus? Falls ja, welcher Art:
- Finanzielle?
  - Administrative?
  - Weitere?

*Die vorgesehene Gesetzesanpassung betrifft nur Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, die eine Betriebsstätte im Schweizer Sektor des EuroAirport haben. Unabhängig vom Ort des Firmensitzes werden die Betriebsstätten am EuroAirport der Kapitalbesteuerung durch den Kanton Basel-Stadt unterstellt. Die entstehenden Steuerbelastungen bewegen sich - aufgrund des bei der geplanten Kapitaltaxe geringen Steuersatzes sowie des in der Regel geringen Kapitals der Schweizer Betriebsstätten am EAP - auf tiefem Niveau.*

*Durch die Unterstellung der Schweizer Betriebsstätten am EuroAirport unter die Kapitaltaxe des Kantons Basel-Stadt wird erreicht, dass für die Unternehmen die Pflicht zur Zahlung von französischen Lokalsteuern mit einer mehrfach höheren fiskalischen Belastung entfällt.*

5. Sind KMU besonders betroffen? Wenn ja: weshalb?

*Nein.*

6. Wie liessen sich diese (Mehr-)Belastungen vermeiden oder verringern?

*Siehe Antwort zur Frage 4. - Die neu einzuführende Kapitaltaxe reduziert die Steuerbelastung, da die französischen lokalen Steuern entfallen. Theoretisch kann die Kapitaltaxe durch Reduktion des steuerbaren Kapitals der Betriebsstätten vermindert werden, wenn die Aktivitäten am EAP reduziert werden.*

7. Wird der unternehmerische Handlungsspielraum von Unternehmen durch das Vorhaben eingeschränkt? Wie liesse sich dies verhindern oder abmildern?

*Nein. Im Gegenteil wird mit der Gesetzesanpassung im Rahmen der staatsvertraglichen Vereinbarung zwischen der Schweizer und Frankreich die Planungs- und Investitionssicherheit der Unternehmen erhöht.*

8. Können den Unternehmen durch das Vorhaben Vor- oder Nachteile gegenüber Konkurrenten an anderen Standorten (insbesondere ausserhalb der Region Basel, aber innerhalb der Schweiz) entstehen? Wie liessen sich diese Nachteile verhindern oder verringern?

*Mit dem Staatsvertrag wird der Schweiz und insbesondere dem Kanton Basel-Stadt eine extraterritoriale Besteuerungskompetenz zugewiesen. Der Steuersatz der Kapitaltaxe ist im Vergleich zu Zürich höher. Um im interkantonalen Vergleich wettbewerbsfähig zu bleiben, wird der Steuersatz der Kapitaltaxe nicht höher als die vorgeschlagenen 1% angesetzt.*

9. Sind nur einzelne Unternehmen bzw. Beschäftigte durch das Vorhaben betroffen oder ergäbe sich eine Betroffenheit für eine Vielzahl von Unternehmen, allenfalls sogar branchenübergreifend?

*Die Anpassung betrifft nur Unternehmen, die im Schweizer Sektor des EuroAirport aktiv sind. Dies betrifft aviatische oder aviatiknahe Dienst-, Logistik oder Kommerzleistungen resp. Industrietätigkeiten. Die Zahl der betroffenen Unternehmen liegt aktuell bei rund 50.*

### **Arbeitnehmende**

10. Werden Arbeitsplätze gefährdet? Wie liesse sich dies verhindern?

*Nein, eine Gefährdung von Arbeitsplätzen ist nicht zu erwarten. Im Gegenteil hilft die mit Frankreich gefundene Gesamtlösung, für die Unternehmen im Schweizer Sektor des EuroAirport günstige Rahmenbedingungen zu erhalten.*

11. Wie kann das Vorhaben zum Erhalt von Arbeitsplätzen (ausserhalb der Verwaltung) im Kanton Basel-Stadt beitragen?

*Durch die erhöhte Investitionssicherheit entsteht ein Anreiz zum Ausbau bestehender Aktivitäten oder zur Aufnahme von neuen, wodurch auch zusätzliche Arbeitsplätze auf der Plattform EuroAirport entstehen. Mittelbar stärkt das den Arbeitsmarkt in der Region und auch im Kanton Basel-Stadt.*

12. Entstehen für Arbeitnehmende Kosten? Wie liessen sich diese verhindern oder senken?

*Kein Effekt.*

### **Weitere Anspruchsgruppen (Kunden, Konsumenten, öffentliche Hand)**

13. Sind ausser Unternehmen und Arbeitnehmenden andere Gruppen vom Vorhaben betroffen, wie beispielsweise Kunden/ Kundinnen, Lieferanten/ Lieferantinnen, Konsumenten/ Konsumentinnen, die öffentliche Hand? Welche Gruppen sind das?

*Das Vorhaben betrifft die Unternehmen, die im Schweizer Sektor des EuroAirport aktiv sind. Soweit deren Entwicklung positiv ist, ist dies natürlich auch günstig für deren Lieferanten oder auch Kunden.*

14. Welche Belastungen ergeben sich für die betroffenen Gruppen durch das Vorhaben?  
Wie könnten diese verhindert oder abgemildert werden?

*Keine.*

15. Welchen Nutzen verursacht das Vorhaben bei den betroffenen Gruppen?

*Indirekte volkswirtschaftliche Effekte, durch Steigerung der Wertschöpfung.*

### **III. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft**

16. Inwiefern wird durch das Vorhaben der Wettbewerb erschwert (z. B. erschwerter Markteintritt)? Wie liesse sich dies verhindern oder abmildern?

*Kein negativer Effekt.*

17. Inwiefern kann sich das Vorhaben negativ auf Innovation und Forschungstätigkeit der Unternehmen auswirken? Wie liesse sich dies verhindern oder abmildern?

*Kein negativer Effekt. Die Firmen im Schweizer Sektor des EuroAirport sind v.a. Dienstleister und spezialisierte Industrieunternehmen mit keinem nennenswerten Forschungsanteil.*

18. Inwiefern kann das Vorhaben zu einer Benachteiligung von baselstädtischen Unternehmen gegenüber Unternehmen anderer Kantone und Regionen (In- und Ausland) führen? Welche wären das? Wie liesse sie dies verhindern oder abmildern?

*Kein Effekt. Die neue Regelung zur Kapitaltaxe im Schweizer Sektor des EuroAirport betrifft die dort aktiven Unternehmen unabhängig davon, wo sie ihren Sitz in der Schweiz haben. Im interkantonalen Verhältnis ist die Kapitaltaxe in Basel höher im Vergleich zur Kapitalsteuer in Zürich. Dieser Effekt kann nur mit einer angemessenen Festsetzung der Höhe der Kapitaltaxe entschärft werden.*

19. Inwiefern können baselstädtische Unternehmen durch das Vorhaben einen Vorteil gegenüber Unternehmen anderer Kantone und Regionen (In- und Ausland) erhalten? Welche wären das?

*Kein Effekt. Siehe Frage 18.*

20. Welche weiteren, bisher nicht genannten Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft sind denkbar?

*Vgl. Frage 2. Keine zusätzlichen Effekte.*

#### **IV. Zweckmässigkeit und Effizienz im Vollzug**

21. Sind die Ausführungen zur Umsetzung des Vorhabens leicht verständlich, auch für den ungeübten Anwender/ die ungeübte Anwenderin?

*Hier an sich irrelevant. Grundsätzlich werden die Firmen im Schweizer Sektor EuroAirport mit einer ihnen bereits bekannten Steuer konfrontiert.*

22. Welche Anstrengungen wurden hinsichtlich einer benutzerfreundlichen Umsetzung unternommen, beispielsweise durch E-Government Lösungen?

*Frage hier irrelevant, es handelt sich um eine Gesetzesänderung.*

23. Welche Doppelspurigkeiten entstehen (beispielsweise durch die Erhebung von Daten, welche bereits an anderer Stelle erhoben werden)? Wie liessen sich diese vermeiden oder reduzieren?

*Frage hier irrelevant.*

24. Mit welchen anderen Verfahren und Dienststellen kann das Verfahren koordiniert werden?

*Frage irrelevant.*

25. Welche parallelen Verfahren gibt es beim Bund oder im Kanton? Können diese allenfalls zur Entlastung der Betroffenen genutzt werden?

*Irrelevant.*

26. Könnte die Regulierung vorerst zeitlich limitiert in Kraft gesetzt werden? Ist ein Auslaufen der Regulierung vorgesehen und wenn ja, wann?

*Nein, es geht um Schaffung dauerhafter Rechtssicherheit.*

27. Wie wird die Einführung des Vorhabens vorbereitet (Informationsanstrengungen)?

*Normale Kommunikation des Regierungsrats zur Grossratsvorlagen. Die betroffenen Unternehmen sind ausserdem grundsätzlich bereits informiert.*

28. Inwiefern genügt der zeitliche Vorlauf bis zur Umsetzung / Inkraftsetzung des Vorhabens für allfällige nötige Umstellungen / Anpassungen auf Seiten der Betroffenen?

*Es sind keine grösseren spezifischen Umstellung und Anpassungen auf Seiten der Betroffenen nötig, die nicht im Rahmen der normalen Steuerobliegenheiten erfolgen könnten.*

29. Welche weiteren, bisher nicht genannten Aspekte sind denkbar, die es in Bezug auf Zweckmässigkeit und Effizienz zu beachten gilt?

*Keine.*

## **V. Alternative Regelungen**

30. Welche alternativen Regelungen (anstatt einer Verordnung oder eines Gesetzes) wären für die Umsetzung des Vorhabens denkbar? Aus welchen Gründen finden sie keine Anwendung?

*Es bestehen keine Alternativen, wenn die Erhebung der höheren lokalen Steuern in Frankreich verhindert werden soll.*

31. Sind freiwillige Vereinbarungen mit den Betroffenen möglich? Aus welchen Gründen finden sie keine Anwendung?

*Nein, freiwillige Vereinbarung sind nicht möglich. Die Gesetzesänderung ist unumgänglich.*

32. Falls inhaltlich zutreffend - mit welchem Ergebnis ist ein Einbezug privater Dritter als Kontrollinstanz geprüft worden?

*Irrelevant.*

33. Welche Vereinfachungen sind in Betracht gezogen worden?

*Irrelevant.*

34. Welche Alternativen in der Umsetzung, die für die Unternehmen weniger Aufwand (finanziell, administrativ oder anderen) bergen, wären denkbar? Sind diese geprüft worden und warum finden sie keine Anwendung? Beispiele sind Meldepflicht statt

Bewilligung, Ausnahmenregelung für KMU, Beschränkung auf bestimmte Branchen oder Unternehmen, Verringerung der Frequenz bei wiederkehrenden Auflagen, etc.

*Es gibt keine Alternativen zur Umsetzung. Ausnahmen sind nicht möglich, sonst könnte das übergeordnete Ziel der Rechtssicherheit im Schweizer Sektor des EuroAirport, der komplett auf französischem Territorium liegt, nicht erreicht werden.*

35. Welche weiteren, bisher nicht genannten Aspekte sind denkbar, die es in Bezug auf alternative Regelungen zu beachten gilt?

*Keine.*

**In der Analyse sollen alle fünf Dimensionen der Regulierung geprüft werden. Sofern für die jeweilige Regulierung relevant, sind alle Fragen zu beantworten. Das Ergebnis der RFA ist obligatorischer Bestandteil des Berichtes an den Regierungsrat bzw. des Ratschlages an den Grossen Rat.**