



An den Grossen Rat

23.5029.02

FD/P235029

Basel, 21. Juni 2023

Regierungsratsbeschluss vom 20. Juni 2023

Motion Oliver Bolliger und Konsorten betreffend «einen tieferen Verzugszins bei Steuer-Ratenzahlungen» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 22. März 2023 die nachstehende Motion Oliver Bolliger dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Seit dem 1. Januar 2023 gilt ein neuer erhöhter Vergütungszinssatz für Steuervorauszahlungen von 0,5 Prozent. Die Kantonalen Steuern sind bis zum 31. Mai des Folgejahres zu bezahlen. Nicht alle Steuerpflichtigen sind jedoch in der Lage ihre Steuern vorzeitig, vollständig und fristgerecht zu bezahlen.

Der Kanton Basel-Stadt hat den Belastungszins per 1. Januar 2023 neu um 0,5 Prozent auf 3,5 Prozent erhöht. Steuerforderungen, die nach Ende Mai bezahlt werden, werden ab diesem Jahr mit einem höheren Zins belastet.

Die Beantwortung der Interpellation: "Ist ein erhöhter Verzugszins bei Steuerforderungen wirklich nötig?" hat ausser der getroffenen Anpassung an marktübliche Zinsen, keine weitere Begründung für einen erhöhten Verzugszins geliefert.

Vom erhöhten Belastungszins werden Steuerpflichtige ohne Vermögen, die ihre Steuern mit monatlichen Teilzahlungen in Raten begleichen und dann den Restbetrag mit der Auszahlung des 13. Monatslohn Ende November bezahlen, zusätzlich finanziell belastet. Der Kanton Basel-Stadt ist aus finanzieller Sicht nicht auf diese Erhöhung des Verzugszinses angewiesen.

Steuerpflichtige, die willentlich ihre Steuerforderungen verspätet zahlen, obwohl sie finanziell in der Lage wären, sollen nicht von einem tieferen Belastungszins profitieren. Die Motion berücksichtigt diesen Aspekt und beantragt einen reduzierten Verzugszins nur für diejenigen Steuerpflichtigen, die Ratenzahlungen leisten, jedoch ihre Steuern nicht fristgemäss bezahlen können. Ratenzahlungen an Steuerforderungen sollen mit einem tieferen Verzugszins honoriert werden. Regelmässige Steuer-Ratenzahlungen wirken präventiv gegenüber einer Verschuldung.

Die Motionäre und Motionärinnen beantragen aus obengenannten Gründen dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt den Belastungszins bei Steuerforderungen für Steuerpflichtige, die ihre Steuerforderungen nicht fristgerecht bezahlen können aber Ratenzahlungen leisten, auf 2% zu senken.

Oliver Bolliger, Nicola Goepfert, Harald Friedl, Beda Baumgartner, Heidi Mück, Niggi Daniel Rechsteiner, Franz-Xaver Leonhardt, Melanie Nussbaumer, Anina Ineichen, Patrizia Bernasconi, Annina von Falkenstein, Luca Urgese, Pascal Messerli»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, den Belastungszins bei Steuerforderungen für Steuerpflichtige, die ihre Steuerforderung nicht fristgerecht bezahlen können, aber Ratenzahlungen leisten, auf 2 % zu senken.

Der sog. Steuerbezug, Einforderung der Steuern, ist Sache der Kantone (vgl. Art. 3 und 42 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Die Zinssätze für den Zinsausgleich auf den Fälligkeitstermin von Steuerzahlungen (Vergütungs- wie Belastungszinsen) werden gemäss § 195 Abs. 4 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuergesetz, StG) und gemäss § 137 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die direkten Steuern vom 14. November 2000 (Steuerverordnung, StV) jährlich vom Regierungsrat festgelegt. Die Forderung der Motionärinnen und Motionäre liegt somit in der Kompetenz des Regierungsrates, was bedeutet, dass

mit der Motion vom Regierungsrat die Ergreifung einer Massnahme nach § 42 Abs. 1^{bis} GO gefordert wird.

Bisher gibt es jeweils einen Vergütungszinssatz und einen Belastungszinssatz (auch umgangssprachlich Verzugszins genannt). Gemäss § 139 Abs. 1 StV wird ein Belastungszinssatz auf allen nach Fälligkeit geleisteten Steuerzahlungen erhoben. Bei der nun geforderten Einführung verschiedener Zinssätze des Belastungszinses ist zu beachten, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden muss (sog. Allg. Gleichbehandlungsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV). Eine Differenzierung in einer vergleichbaren Situation muss demnach einen sachlichen und vernünftigen Grund haben.

Die in der Motionsforderung verwendete Wendung «nicht fristgerecht bezahlen können» wird zu definieren sein. In genereller Hinsicht wird die Umsetzung gemäss den verschiedenen verfassungsmässigen Vorgaben (u.a. Gleichbehandlungsgebot) auszugestalten sein. Aufgrund der offen gehaltenen Formulierung ist dies als rechtlich möglich zu beurteilen.

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. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

2.1 Geltendes kantonales Recht

Periodisch geschuldete Steuern (Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Gewinn-, Kapital- und Grundstücksteuer) werden jeweils am 31. Mai des Kalenderjahres, das der Steuerperiode folgt, fällig. Dieser Fälligkeitstermin gilt unabhängig vom Zeitpunkt der Abgabe der Steuererklärung oder der Zustellung der Veranlagungsverfügung.

Ein Zinsausgleich zu Lasten der steuerpflichtigen Person erfolgt für alle nach Fälligkeit geleisteten Zahlungen. Die Höhe der Zinssätze für den Vergütungs-, Belastungs- und Rückerstattungszins wird alljährlich durch den Regierungsrat festgesetzt. Der Belastungszinssatz bei den kantonalen Steuern beträgt für das Kalenderjahr 2022 3% und für das Kalenderjahr 2023 3.5%.

Der Zinsausgleich kann bei geringfügigen Steuerbeträgen oder bei unbedeutendem und unverschuldetem Zahlungsrückstand unterbleiben. Das Steuergesetz sieht zudem die Möglichkeit des Steuererlasses vor, mit dem Personen in finanzieller Notlage entlastet werden können.

2.2 Allgemeine Ziele des Systems von Vergütungs- und Belastungszins

Der Vergütungszins soll die Steuerzahlenden motivieren, möglichst frühzeitig Akontozahlungen an die zu erwartenden Steuern zu zahlen. Deshalb wurde dieser von 0.1% auf 0.5% erhöht.

Der Belastungszins, um den es vorliegend geht, soll die Wirkung haben, dass Steuerforderungen rechtzeitig bezahlt werden. Wenn der Belastungszins zu tief liegt, entsteht für den Kantonshaushalt ein grösseres Problem als nur die entgangenen Zinsen: Denn die indirekte Folge zu tiefer Zinsen ist, dass ein Anreiz entsteht, zuerst andere Schulden zu begleichen, respektive den Kanton sogar als «Kreditgeber» einzusetzen.

In den letzten Monaten sind die Zinsen weiter gestiegen. Der für 2023 auf 3.5% festgelegte Belastungszins ist nun bereits deutlich tiefer als vergleichbare Zinsen im Markt und nicht mehr weit entfernt von den gestiegenen Hypothekarzinsen. Mit dem veränderten Marktumfeld steigt bei zu tiefen Belastungszinsen das Risiko für den Kanton, dass der Finanzhaushalt finanziell belastet wird. Dies aus zwei Gründen:

- Erstens werden die privaten Schulden beim Kanton, wenn die Zinsen zu tief sind, später beglichen. Somit steigt das Ausfallrisiko für den Kanton als Gläubiger.
- Zweitens ist es möglich, dass die Kosten des Kantons für die Fremdkapitalfinanzierung wieder über 2% zu liegen kommen, wie es vor der Tiefzinsphase üblich war. Dann würde der Kanton – bei Umsetzung der Motion – für seine Zinskosten mehr bezahlen als er als Gläubiger erhält.

Der Regierungsrat teilt die Haltung nicht, dass der Kanton nicht auf eine Erhöhung angewiesen sei. Zu bedenken sind nicht nur die direkten, sondern auch die indirekten Wirkungen.

Mit Blick auf die bisherige Entwicklung war die vom Regierungsrat beschlossene, leichte Erhöhung bescheiden. Der Regierungsrat ist nach wie vor der Meinung, dass der Belastungszins nicht hoch sein soll. Mit einem Belastungszins von 3.5% bleibt der Belastungszins tief.

2.3 Beurteilung der beantragten Änderung

Wie der Motionär ist der Regierungsrat der Meinung, dass Personen in finanziell schwierigen Situationen nicht unnötig finanziell belastet werden sollen, auch nicht vom beschriebenen Belastungszins. Die Schwierigkeit liegt darin, auf einfache und das Gleichheitsgebot nicht verletzende Weise festzustellen, welche Personen gemäss Motionstext die Steuern «nicht fristgerecht bezahlen können». Gemäss Motionstext sollen nur jene Personen von einem tieferen Verzugszins begünstigt werden.

Dabei gilt es zu bedenken: Der Betrag für den geschuldeten Verzugszins erreicht nur dann eine spürbare Summe, wenn der geschuldete Steuerbetrag eine gewisse Höhe erreicht. Dies ist nur gegeben, wenn ein entsprechend hohes Einkommen und/oder Vermögen zugrunde lag. Insofern besteht bei einer zu grosszügigen Umsetzung das Risiko, dass die tieferen Zinsen gerade nicht Personen mit tiefen Einkommen zugutekämen, die ja in der Regel keine oder nur geringe Steuerbeträge bezahlen.

Selbstverständlich gibt es zu dieser generellen Aussage auch Ausnahmen. Für diese Ausnahmen steht mit dem Steuererlass ein erprobtes und wirksames Instrument zur Verfügung, mit dem Personen in finanzieller Notlage gezielt entlastet werden können. Der Regierungsrat schlägt vor, eine gezielte Anpassung zu prüfen, damit dieses Instrument auch in den von der Motion geschilderten Fällen zum Einsatz kommen kann.

Ein tieferer Zins, der generell bei Ratenzahlungen gälte, würde hingegen zu einer offensichtlichen Ungleichbehandlung führen: Wer nach dem Fälligkeitstermin die Steuern nicht bezahlt, aber keine Ratenzahlung hat, hätte einen höheren Belastungszins, als jemand, der aufgrund seines Budgets Ratenzahlungen vereinbaren kann.

Schliesslich ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die Ziele der Motion mit einem tieferen Verzugszins kaum erreicht werden können. Eine Zinsdifferenz von (aktuell) 3.5% auf 2% (Zinsdifferenz 1.5 Prozentpunkte) dürfte die steuerpflichtige Person nicht wesentlich entlasten. Zur Verdeutlichung ein Zahlenbeispiel:

Die steuerpflichtige Person muss 4'500 Franken Steuern bezahlen, es ist die Steuer 2021, welche am 31. Mai 2022 fällig war. Sie erhält die Rechnung per September 2022 und möchte in drei Raten zahlen (1'500 Franken per 30. September 2022, 31. Oktober 2022 und 30. November 2022). Mit einem Zinssatz von 2 Prozent müsste sie Verzugszinsen in der Höhe von 37.15 Franken bezahlen.

Mit einem Zinssatz von 3.5 Prozent hätte sie einen Verzugszins von 67.05 Franken zu bezahlen. Die Entlastung betrüge somit knapp 30 Franken.

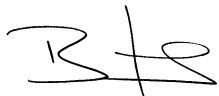
Nicht zuletzt würde eine entsprechende Regelung zu Umsetzungs-, Justiziabilität- und Praktikabilitätsproblemen führen. Für die Steuerverwaltung wäre es schwierig von sich aus herauszufinden, welche Personen «willentlich» ihre Steuerforderungen nicht rechtzeitig bezahlt haben, obwohl sie finanziell in der Lage wären. Da eine Anknüpfung an objektive Elemente schwierig wäre und im Einzelfall abgeklärt und beurteilt werden müsste, wäre das Verfahren im Verhältnis zum Nutzen unverhältnismässig aufwändig.

Der Regierungsrat schlägt aus diesem Grund vor, eine gezielte Anpassung des Steuererlasses zu prüfen, damit in Zukunft Personen in finanziell schwierigen Situationen durch Verzugszinsen nicht mehr unnötig finanziell belastet werden. Damit soll ohne grossen bürokratischen Mehraufwand eine gezielte Entlastung erreicht werden.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Oliver Bolliger und Konsorten betreffend „einen tieferen Verzugszins bei Steuer-Ratenzahlungen“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin