



An den Grossen Rat

23.5348.02

FD/P235348

Basel, 13. Dezember 2023

Regierungsratsbeschluss vom 12. Dezember 2023

Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend «neues Steuerrechnungsmodell, statt Steuerinkasso auf die Unternehmen abwälzen»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. September 2023 die nachstehende Motion Luca Urgese und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Im Jahr 2017 hat es der Grosse Rat abgelehnt, im Kanton Basel-Stadt ein Lohnabzugsverfahren einzuführen (Geschäft Nr. 17.0347). Dieses Verfahren hätte vorgesehen, dass Arbeitgebende vom Lohn ihrer Angestellten einen Abzug vornehmen und den abgezogenen Betrag an die Steuerverwaltung abliefern müssen. Nun soll das Lohnabzugsverfahren mittels einer Volksinitiative nochmals zur Diskussion gestellt werden.

Die Argumente, die gegen ein solches Lohnabzugsverfahren sprechen, sind nach wie vor gültig. Es ist jedoch unbestritten, dass Steuerforderungen für viele Menschen im Kanton ein Problem sind. Das hat zunächst damit zu tun, dass die Steuern - trotz kürzlich erfolgter Steuersenkung – einen substanziellen Teil des Einkommens in Anspruch nehmen. Zu viele Menschen schieben - teils aus finanzieller Not, teils aus falscher Priorisierung von Ausgaben, teils aber auch aus Nachlässigkeit - Steuerzahlungen auf, bis sie mit Steuerschulden konfrontiert sind und in Probleme geraten.

Die Motionäre lehnen ein Lohnabzugsverfahren weiterhin entschieden ab. Es liegt in der Verantwortung der Steuerpflichtigen, ihre Steuern rechtzeitig zu bezahlen. Schon heute können die Steuerpflichtigen mittels Dauerauftrag dafür sorgen, dass jeden Monat ein Teil ihrer Steuern an die Steuerverwaltung überwiesen wird. Es ist zudem naheliegend, dass gerade die Zielgruppe dieser Massnahme sich für ein Opt-out entscheiden und damit dem Lohnabzugsverfahren entziehen wird, weil das Geld anderweitig beansprucht wird. Schliesslich ist nicht einzusehen, wieso Steuern mittels eines solchen Lohnabzugs gegenüber anderen Forderungen privilegiert behandelt werden sollen. Eine solche Privilegierung ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen.

Statt das Inkasso der Steuern auf die Unternehmen abzuwälzen, sollte der Staat sich selbst um das Inkasso seiner Steuern kümmern. Die Motionäre schlagen deshalb folgendes Alternativmodell vor:

- Der Kanton soll periodisch (z.B. monatlich oder nach Wahl der steuerpflichtigen Person) Rechnungen an die Steuerpflichtigen für einen Teilbetrag der Steuern verschicken.
- Im Gegensatz zur heutigen Praxis, einmal jährlich eine unbezifferte Einladung zur Vorauszahlung zu verschicken, soll auf der Rechnung ein konkreter Betrag aufgeführt werden, welcher aufgrund der Vorjahressteuer berechnet wird.
- Die Zahlung dieser Rechnung ist freiwillig. Es darf weniger (oder mehr) bezahlt werden. Es erfolgt kein Mahn- oder Inkassoverfahren.
- Beim Versand dieser Rechnungen sollen die Möglichkeiten der Digitalisierung und Automatisierung ausgereizt werden, Z.B. Rechnungsversand per Mail, eBill oder LSV/LSV+, um die Kosten für den Kanton so gering wie möglich zu halten und den Prozess so weit wie möglich zu automatisieren.

- Schliesslich soll der Kanton in geeigneter Form Unterstützung anbieten bei der Einrichtung eines Dauerauftrages für regelmässige Steuerzahlungen.

Die Vorteile dieser Lösung liegen auf der Hand:

- Die Selbstverantwortung der Steuerpflichtigen bleibt bestehen.
- Der Staat wälzt den Aufwand für das Steuerinkasso nicht auf private Unternehmen ab. Diese werden nicht zusätzlich mit grossem bürokratischem Aufwand belastet. Sie werden auch keinem Haftungs- und keinem Strafbarkeitsrisiko ausgesetzt.
- Es erfolgt keine Privilegierung von Steuerforderungen des Staates gegenüber anderen privaten Forderungen.
- Die wesentlichen Punkte des Lohnabzugsverfahrens - regelmässige Zahlung der Steuern, Opt-out-Möglichkeit, Information der Steuerpflichtigen, Verzinsung - werden auch mit dieser Lösung umgesetzt.
- Die Kosten dieser Lösung dürften günstiger sein, als das Lohnabzugsverfahren mit Entschädigung der Arbeitgebenden für ihren Aufwand.

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat eine Vorlage zu unterbreiten, mit dem ein Steuerrechnungsmodell im Sinne der vorstehenden Ausführungen eingeführt werden kann. Hierbei sind unter anderem die Kosten dieser Lösung den Kosten eines Lohnabzugsverfahrens (inkl. Aufwendungen der Arbeitgebenden) gegenüberzustellen. Das Modell soll nach einem geeigneten Zeitraum ausgewertet werden, um zu beurteilen, ob die Zielgruppe effektiv erreicht und die Zahl der Steuerschuldner reduziert werden kann.

Luca Urgese, Daniel Seiler, Joël Thüring, Raoul I. Furlano, David Wüest-Rudin, Balz Herter»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

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

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

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

1.2 Motionsforderung

Die Motionärinnen und Motionäre möchten, anstatt des politisch zur Diskussion stehenden Lohnabzugsverfahrens durch Arbeitgebende, dass der Kanton ein alternatives Steuerrechnungsmodell einführt. Sie schlagen vor:

- «Der Kanton soll periodisch (z.B. monatlich oder nach Wahl der steuerpflichtigen Person) Rechnungen an die Steuerpflichtigen für einen Teilbetrag der Steuern verschicken.

- Im Gegensatz zur heutigen Praxis, einmal jährlich eine unbezifferte Einladung zur Vorauszahlung zu verschicken, soll auf der Rechnung ein konkreter Betrag aufgeführt werden, welcher aufgrund der Vorjahressteuer berechnet wird.
- Die Zahlung dieser Rechnung ist freiwillig. Es darf weniger (oder mehr) bezahlt werden. Es erfolgt kein Mahn- oder Inkassoverfahren.
- Beim Versand dieser Rechnungen sollen die Möglichkeiten der Digitalisierung und Automatisierung ausgereizt werden, Z.B. Rechnungsversand per Mail, eBill oder LSV/LSV+, um die Kosten für den Kanton so gering wie möglich zu halten und den Prozess so weit wie möglich zu automatisieren.
- Schliesslich soll der Kanton in geeigneter Form Unterstützung anbieten bei der Einrichtung eines Dauerauftrages für regelmässige Steuerzahlungen.»

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «dem Grossen Rat eine Vorlage zu unterbreiten, mit dem ein Steuerrechnungsmodell im Sinn der vorstehenden Ausführungen eingeführt werden kann. Hierbei sind unter anderem die Kosten dieser Lösung den Kosten eines Lohnabzugsverfahrens (inkl. Aufwendungen der Arbeitgebenden) gegenüberzustellen. Das Modell soll nach einem geeigneten Zeitraum ausgewertet werden, um zu beurteilen, ob die Zielgruppe effektiv erreicht und die Zahl der Steuerschuldner reduziert werden kann».

1.3 Rechtliche Prüfung

Das Verfahren zur Erhebung der Steuern besteht aus der Veranlagung und dem Steuerbezug. Im Veranlagungsverfahren werden die Steuerfaktoren festgestellt und die zu erhebende Steuer berechnet. Demgegenüber umfasst der Steuerbezug alle Massnahmen, die der Entrichtung, Einforderung und Sicherstellung der Steuer dienen. Der Steuerbezug ist nicht durch Bundesrecht harmonisiert. Dessen Regelung ist für die kantonalen und kommunalen Steuern allein Sache der Kantone (vgl. Art. 129 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101] e contrario). Der Steuerbezug ist in den Kantonen denn auch sehr unterschiedlich ausgestaltet.

In Basel-Stadt werden die Steuerpflichtigen noch während der laufenden Steuerperiode jeweils im November zu Vorauszahlungen eingeladen. Die Leistung von Vorauszahlungen ist für die Steuerpflichtigen aber fakultativ und kann gegen ihren Willen nicht durchgesetzt werden. Fällig werden die periodischen Steuern erst am 31. Mai des der Steuerperiode folgenden Kalenderjahrs (Steuerfälligkeit, § 194 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 [Steuerge-
setz, StG, 640.100]).

Die Motion möchte hauptsächlich, dass periodisch Teilrechnungen versandt werden, die konkrete Beträge enthalten, welche sich auf die Vorjahressteuer stützen. Damit sind provisorische Rechnungen gemeint, die Teil des sog. Steuerbezugs sind. Da dies wie oben ausgeführt in der Kompetenz des Kantons steht, spricht rechtlich nichts gegen eine solche Vorlage. Jedoch ist anzumerken, dass die Regelung dieses Bezugsverfahrens aufgrund des Detaillierungsgrades auch unterhalb der Gesetzesstufe geregelt werden könnte.

Zudem verlangt die Motion nicht etwas, was 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.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Ausgangslage

Im Kanton Basel-Stadt werden die Einkommens- und Vermögenssteuer nicht während der Steuerperiode fällig und bezogen, sondern erst am 31. Mai des Folgejahres. Die Steuerpflichtigen werden jedoch bereits im November der laufenden Steuerperiode eingeladen, freiwillig Vorauszahlungen in Form von Akontozahlungen zu leisten. Die definitive Steuerveranlagung- und -rechnung wird den steuerpflichtigen Personen nach dem 31. Mai zugestellt. Wurden Vorauszahlungen geleistet und übersteigen diese den gemäss der definitiven Steuerrechnung geschuldeten Betrag, wird die Differenz grundsätzlich auf das nächste Steuerjahr vorgetragen und ein Vergütungszins gewährt. Wurden keine bzw. zu tiefe Vorauszahlungen geleistet, muss die steuerpflichtige Person den geschuldeten Betrag bzw. die noch geschuldete Differenz innerhalb von 30 Tagen nach Zustellung der definitiven Rechnung begleichen. Auf den geschuldeten Betrag bzw. die noch geschuldete Differenz muss ab 1. Juni ein Belastungszins bezahlt werden. Unterbleibt die Steuerzahlung, leitet die Steuerverwaltung nach der dritten Mahnung die Betreibung ein.

2.2 Inhaltliche Beurteilung des Anliegens der Motionäre

In ihrer Motion regen die Motionäre an, dass der Kanton periodisch Rechnungen für einen Teilbetrag der Steuern an die Steuerpflichtigen verschickt. Der Betrag soll dabei explizit auf der Rechnung aufgeführt werden und sich in seiner Höhe an der Vorjahressteuer orientieren. Beim Versand der Rechnungen sollen die Möglichkeiten der Digitalisierung und Automatisierung genutzt werden. Im Kern fordern die Motionäre also die Einführung einer provisorischen Rechnung, wie sie bereits andere Kantone kennen. Die Motionäre verlangen schliesslich, dass die Kosten dieses neuen Modells mit einer provisorischen Rechnung den Kosten eines Lohnabzugsverfahrens gegenübergestellt werden. Die Einführung eines Lohnabzugsverfahrens stellt die zentrale Forderung der kantonalen Initiative «Keine Steuerschulden dank Direktabzug» dar. Die Initiative ist am 22. November 2023 offiziell zustande gekommen.

Wie der Regierungsrat bereits in seinem Schreiben zum Anzug Jürg Stöcklin und Konsorten betreffend Fälligkeitstermin der kantonalen Steuern (P185192) festhielt, ist er der Ansicht, dass die Einführung einer provisorischen Rechnung Potenzial hat. Da im Zeitpunkt der Fälligkeit die definitive Steuerrechnung noch nicht vorliegt, bietet sich eine provisorische Steuerrechnung an. Die Einführung einer provisorischen Rechnung unterscheidet sich vom bisherigen System der Einladung zu Akontozahlungen dahingehend, dass die steuerpflichtige Person aufgefordert wird, den in der provisorischen Rechnung ermittelten Betrag bis zur Fälligkeit zu begleichen. Dies hat den Vorteil, dass die steuerpflichtige Person den Betrag nicht selbstständig ermitteln muss. Zudem fallen keine Belastungszinsen an, wenn der entsprechende Betrag gemäss provisorischer Rechnung fristgerecht bezahlt wird.

In Übereinstimmung mit diesen Überlegungen schlug der Regierungsrat im Rahmen des Ratschlags zu einer Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 betreffend Gemeindeinitiativen Riehen «Entlastung von Familien» und Gegenvorschlag für eine Teilrevision des Steuergesetzes betreffend Steuerentlastung der natürlichen Personen (P210397) vor, eine provisorische Rechnung einzuführen. Die Steuerverwaltung arbeitet derzeit an der Umsetzung. Die Arbeiten erfolgen im Rahmen eines umfassenden Projekts, welches sich zum Ziel gesetzt hat, den Steuerbezug einfacher, transparenter und kundenfreundlicher zu gestalten. Neben der Einführung einer provisorischen Rechnung sind auch Änderungen in anderen Bereichen wie etwa dem Mahnwesen und der Zinsmodelle in Abklärung. Alle Änderungen sollen gemeinsam mittels einer Teilrevision des Steuergesetzes umgesetzt werden.

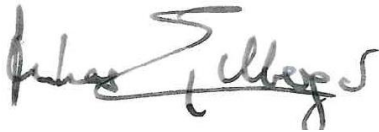
Der Regierungsrat schlägt vor, das Anliegen der Motionäre in die Projektarbeiten einfließen zu lassen und in diesem Rahmen weiterzuverfolgen. Eine von der Projektarbeit losgelöste Umsetzung lehnt er ab, da dieses Vorgehen eine gesamtheitliche Sicht vermissen lassen würde. Zudem ist der

Regierungsrat der Ansicht, dass vorgängig geprüft werden muss, inwiefern eine Verknüpfung mit einem Geschäft, das sich in einem anderen politischen Stadium befindet, sinnvoll ist.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Luca Urgese betreffend „neues Steuerrechnungsmodell, statt Steuerinkasso auf die Unternehmen abwälzen“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin