



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5069.02

FD/P095069
Basel, 2. Juli 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 30. Juni 2009

Motion Beat Jans und Konsorten betreffend Abschaffung der Pauschalbesteuerung von Zugewanderten; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 6. Mai 2009 die nachstehende Motion Beat Jans und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

"Im Kanton Zürich wurde die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» am 8. Februar 2009 von der Stimmbevölkerung angenommen.

*Im Kanton Basel-Stadt sind rund 15 zugewanderte Personen pauschal besteuert.
Wenn Basel-Stadt und weitere Kantone dem Beispiel des Kantons Zürich folgen, dann:*

- verbessern sie die Steuergerechtigkeit*
- kommen sie einem verbreiteten Anliegen der Bevölkerung entgegen*
- und setzen ein starkes Zeichen für eine national einheitliche Regelung.*

Wir bitten die Regierung, dem Grossen Rat eine Änderung des Steuergesetzes vorzulegen, welche die Pauschalbesteuerung für zugewanderte Millionärinnen und Millionäre abschliesst.

Unter anderem in den Kantonen BL und AG werden oder wurden vergleichbare Vorstösse eingereicht."

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion in § 42 Abs. 1 und 2 Folgendes:

§ 42. 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.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Gesetzesänderung vorzulegen, mit welcher die sog. Aufwand- oder Pauschalbesteuerung abgeschafft wird.

Die Pauschalbesteuerung ist in § 14 des Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz, StG) geregelt. Ihre Abschaffung erfordert eine Änderung dieses Gesetzes und fällt damit in die Zuständigkeit des Grossen Rates.

Die Pauschalbesteuerung ist auch im Bundesrecht vorgesehen (Art. 6 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, StHG; Art. 14 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer, DBG).

Gemäss Art. 6 Abs. 1 StHG haben natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, das Recht, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten. Sind diese Personen nicht Schweizer Bürger, kann ihnen, so Art. 6 Abs. 2, das Recht auf Entrichtung der Steuer nach dem Aufwand auch weiterhin zugestanden werden.

Nach Art. 6 Abs. 1 StHG ist die Aufwandbesteuerung den Kantonen für die erste Steuerperiode, in welcher eine Personen aus dem Ausland zuzieht, zwingend vorgeschrieben. Es ist den Kantonen nach Abs. 2 hingegen freigestellt, ob sie ausländischen Staatsangehörigen das Recht zur Besteuerung nach dem Aufwand auch für die Folgeperioden gewähren wollen.

Insoweit die Motion die Abschaffung der Aufwandbesteuerung von ausländischen Staatsangehörigen für die Steuerperioden nach dem Zuzug in die Schweiz fordert, ist sie mit dem StHG vereinbar. Hingegen darf die Motion die Abschaffung der Pauschalbesteuerung für das Zuzugsjahr nicht verlangen, da dies gegen das StHG verstossen würde. Auch darf sich der Ausschluss der Pauschalbesteuerung nicht auf Millionäre und Millionärinnen beschrän-

ken darf, sondern hätte auch für Steuerpflichtige mit einem Einkommen oder Vermögen unter einer Million Geltung.

Mit der Einschränkung, dass die Motion die Vorlage einer Gesetzesrevision verlangt, welche die Bundesgesetzgebung einhält, ist sie zulässig.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Zur geltenden Regelung der Pauschalbesteuerung

Die Aufwand- bzw. Pauschalbesteuerung wurde im Kanton Basel-Stadt im Jahre 2001 im Rahmen der Totalrevision des Steuergesetzes und dessen Anpassung an das Harmonisierungsrecht des Bundes eingeführt.

Die Pauschalbesteuerung stellt - anders als häufig behauptet - keine individuelle Steuervereinbarung zwischen dem Steuerpflichtigen und der Steuerbehörde dar, sondern ist eine gesetzlich vorgesehene Regelung zur Bestimmung der Steuerbemessungsgrundlage auf der Basis von Hilfsfaktoren. Darauf hat die steuerpflichtige Person, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt, ein Recht. Sie kann darauf aber auch verzichten und stattdessen die Veranlagung im ordentlichen Verfahren auf der Grundlage ihrer tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse verlangen.

Die Besteuerung nach dem Aufwand steht nur Personen zu, die erstmals oder nach zehnjähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz nehmen, hier keine Erwerbstätigkeit ausüben und ausländischer Staatsangehörigkeit sind. Schweizer Bürger können die Aufwandbesteuerung nur im Steuerjahr ihres Zuzugs in die Schweiz beanspruchen.

Das steuerbare Einkommen und Vermögen einer steuerpflichtigen Person wird bei der Pauschalbesteuerung anders als im ordentlichen Veranlagungsverfahren nicht auf der Basis der effektiven Einkünfte und Vermögenswerte bemessen, sondern auf der Grundlage ihres Lebensaufwands. Berechnet wird die Steuer zu den ordentlichen Steuersätzen gemäss Einkommens- und Vermögenssteuertarif. Wie der Aufwand zu ermitteln ist, regeln die Gesetze selber nicht. Hingegen ist in Art. 1 der Bundesratsverordnung über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer vorgesehen, dass die Steuer auf dem Einkommen nach den jährlichen, in der Bemessungsperiode entstandenen Lebenshaltungskosten der Steuerpflichtigen und der von ihnen unterhaltenen, in der Schweiz lebenden Personen bemessen wird und sie mindestens auf dem Fünffachen des Mietzinses oder Mietwertes der Wohnung im eigenen Haus für Steuerpflichtige mit eigenem Haushalt bzw. auf dem Doppelten des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung für die übrigen Steuerpflichtigen beruht.

Für die kantonale Einkommenssteuer besteht die gleiche Regelung wie beim Bund (§ 7 Abs. 1 der Steuerverordnung, StV). Die Aufwandbesteuerung gilt auch für die Vermögenssteuer, indem der für die Einkommenssteuer massgebliche Lebensaufwand angemessen kapitalisiert wird (§ 7 Abs. 2 StV). Der Kapitalisierungssatz beträgt gegenwärtig 5%.

Die nach Aufwand bemessene Steuer auf dem Einkommen muss gemäss Art. 6 Abs. 3 Bst. a-e StHG und § 14 Abs. 3 lit. a-e StG mindestens gleich hoch angesetzt werden, wie die Steuer, die sich aus der Besteuerung der Bruttoeinkünfte aus in der Schweiz gelegenen oder angelegten Vermögenswerten ergäbe (sog. Kontrollrechnung). In die Kontrollrechnung werden auch die ausländischen Einkünfte einbezogen, für welche die steuerpflichtige Person aufgrund eines von der Schweiz abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommens gänzlich oder teilweise Entlastung von ausländischen Steuern beansprucht (Art. 6 Abs. 2 Bst. f StHG, § 14 Abs. 3 lit. f StG).

Für den Kanton Basel-Stadt hat die Aufwandbesteuerung - anders als für andere Kantone (vgl. dazu den Anhang) - keine grosse fiskalische Bedeutung. Der Aufwandbesteuerung unterliegen gegenwärtig 15 Personen mit einem Steueraufkommen von insgesamt CHF 2.04 Mio. (Steuerbasis 2007: Kantonale Einkommens- und Vermögenssteuer CHF 1.57 Mio.; Gemeindesteuern CHF 0.12 Mio.; Direkte Bundessteuer CHF 0.35 Mio.).

2.2 Zur Frage der Abschaffung der Pauschalbesteuerung

Die Aufwandbesteuerung wird mit der Vereinfachung der Steuerdeklaration und Steuerveranlagung gerechtfertigt. Die Ermittlung von aus dem Ausland fliessenden Einkünften und von im Ausland befindlichen Vermögenswerten und deren Repartition im Rahmen der internationalen Steuerausscheidung ist für ausländische Personen oft nicht einfach, doch stellt dieses Argument keinen hinreichenden Grund für die Aufwandbesteuerung dar. Ansonsten müsste die Pauschalbesteuerung mit derselben Begründung auch für ausländische erwerbstätige Personen oder für Schweizer Steuerpflichtige mit grossen Einkunftsquellen im Ausland zugelassen werden. Zudem nutzen Pauschalbesteuerte häufig die Dienste von Steuerberatern, die mit den hiesigen Steuerverhältnissen bestens vertraut sind.

Bei der Pauschalbesteuerung handelt es sich um ein in der schweizerischen Steuerlandschaft seit Jahrzehnten verankertes Institut und sie stellt für zuzugswillige ausländische Staatsangehörige ein attraktives Instrument der Steuerplanung dar. Dieser Standortaspekt lässt sich auch damit rechtfertigen, als verschiedene europäische Länder wie Österreich, Grossbritannien, Belgien, Luxemburg, Liechtenstein, Monaco, Malta, Andorra und Zypern ebenfalls ähnliche Steuerregimes für Ausländer kennen. Tatsächlich dürften die mit der Pauschalbesteuerung verbundenen Steuervorteile für viele ausländische Staatsangehörige ein wichtiges Element bei der Wohnsitzwahl bilden.

Dennoch löst die Aufwandbesteuerung mit Blick auf die in Art. 127 BV verankerten Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhebliche rechtliche Bedenken aus. Die Privilegierung ausländischer Staatsangehöriger gegenüber Schweizer Bürgern und Bürgerinnen und gegenüber erwerbstätigen ausländischen Personen lässt sich allein mit den Aspekten der Steuerpraktikabilität und der Standortattraktivität nicht hinreichend rechtfertigen und dürfte in Anbetracht, dass die Pauschalbesteuerung praktisch ausschliesslich vermögenden Personen zugute kommt, für weite Bevölkerungsteile nicht verständlich sein.

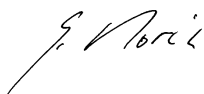
Auch die Tatsache, dass die Kontrollrechnung eine Besteuerung des Einkommens aus schweizerischen Quellen gewährleistet und gewisse ausländische Einkünfte ohnehin nur im Ausland steuerbar sind, reicht als Rechtfertigung für die Pauschalbesteuerung nicht aus. Bestimmte Einkünfte aus ausländischen Quellen wie die Dividenden, Zinsen und Lizenzen sowie die Renten und Pensionen sind nach den einschlägigen Doppelbesteuerungsabkommen in der Regel nämlich nicht oder nicht ausschliesslich im Quellenstaat steuerpflichtig, sondern ganz oder teilweise im Wohnsitzstaat steuerbar.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Pauschalbesteuerung fundamentale Prinzipien der steuerlichen Gleichbehandlung und der Steuergerechtigkeit ausser Acht lässt. Indem die Pauschalbesteuerung bestimmte Personen nicht auf der Basis ihres effektiven Einkommens und Vermögens, sondern auf der Grundlage des Lebensaufwands veranlagt, führt sie zu Ungleichheiten zwischen verschiedenen Personengruppen bzw. zu einer Privilegierung gewisser, meist gut situierter ausländischer Personen. Viele Steuerzahler und Steuerzahlerinnen verstehen diese Privilegierung nicht. Zudem gerät die Pauschalbesteuerung international immer wieder in Kritik. Eigentlich hätte sie anlässlich der Totalrevision des Steuergesetzes nicht übernommen werden dürfen, zumal ihre Bedeutung für die Standortattraktivität des Kantons angesichts der kleinen Zahl von hier niedergelassenen Pauschalbesteuerten gering ist. Die Standortfrage stellt keine hinreichende Rechtfertigung für eine Beibehaltung der Pauschalbesteuerung und die damit verbundenen Rechtsungleichheiten dar. Der Regierungsrat ist deshalb bereit, die Motion entgegenzunehmen und eine Gesetzesvorlage zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung vorzubereiten.

3. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die nachstehende Motion Beat Jans und Konsorten betreffend Abschaffung der Pauschalbesteuerung von Zugewanderten an den Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Anhang: Aufwandbesteuerung in den Kantonen 2008

Kanton	Zahl Pauschalbesteuerte	Gesamter Steuerertrag aus Pauschalbesteuerung (Bund, Kanton und Gemeinden) in Mio. CHF
ZH	201	32.20
BE	208	19.56
LU	134	15.00
SZ	58	8.90
OW	18	1.45
NW	94	5.60
ZG	92	10.10
FR	58	2.50
BS	15	2.04
BL	6	0.35
AR	18	1.36
AI	24	1.71
SG	78	6.99
GR	258	28.30
AG	9	0.50
TG	115	10.30
TI	717	56.79
VD	1'197	169.00
VS	1'005	45.23
NE	31	3.10
GE	639	155.30
JU	16	1.00
UR, GL, SO, SH	17	0.66
Total CH	5'003	577.94

Quelle: FDK Medienmitteilung vom 29.5.2009