



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5109.02

FD/ P095109
Basel, 26. August 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 25. August 2009

Motion Andreas Burckhardt und Konsorten zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit unseres Kantons im Steuerwettbewerb (entsprechend der Unternehmenssteuerreform II)

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 3. Juni 2009 die nachstehende Motion Andreas Burckhardt und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

"An der Sitzung des Grossen Rates vom 12. Dezember 2007 ist mit Stichentscheid der Präsidentin die Aufnahme eines Artikels über die Entlastung der Dividenden, welche Regierung und WAK übereinstimmend beantragt hatten, gestrichen worden. In der Zwischenzeit haben verschiedene Kantone, die damals eine solche Entlastung noch nicht kannten, diese eingeführt (Waadt (ab 2009), Genf (Vorbehalt obligatorisches Referendum am 17.05.2009), Fribourg (ab 2009), Jura (ab 2009), Wallis (sogar retroaktiv ab 2007!) Tessin (2009)).

24 von 26 Kantonen und der Bund haben also schon das neue System eingeführt oder werden es demnächst einführen. Noch nicht dabei sind nur noch Neuenburg und Basel-Stadt. Folglich hat BS einmal mehr - wie schon in den letzten Jahren bei der Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer oder bei der Abschaffung der Erbschafts- & Schenkungssteuer für Nachkommen - gegenüber den Unternehmen, insbesondere gegenüber den KMU, sein Image als steuerpolitisch rückständiger Hochsteuerkanton gefestigt. Die steuerpolitische Landschaft hat sich gegenüber dem Jahr 2007 grundlegend geändert, was eine Neubeurteilung der Situation erfordert.

Die Regierung hat durchblicken lassen, dass sie einen neuerlichen Vorstoss aufgrund des Entscheides des Grossen Rates nicht von sich aus angehen will. Obwohl auch eine Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative läuft, soll mit dieser Motion der Dringlichkeit des Anliegens Rechnung getragen werden und eine Einführung per 1.1.2010 ermöglicht werden. Die Sache eilt, weil sich in der Zwischenzeit auch bei Steuerberatungen zeigt, dass Unternehmen, die eine entsprechende Beteiligung an einem Unternehmen halten, vor der Ausschüttung von Dividenden dringend eine Wohnsitzverlegung in einen Nachbarkanton empfohlen werden muss, wodurch dem Kanton die Einkommens- und Vermögenssteuern dieser natürlichen Personen entgehen und bei KMU naturgemäß gleichzeitig eine Sitzverle-

gung der Unternehmung ins Auge gefasst wird. Da die Regierung ihre Argumentation (mit Ausnahme der nun fast schweizweit einheitlich umgesetzten Entlastung) bereits vorgebracht hat, sollte die Vorlage rasch vorgelegt werden können.

Die unterzeichnenden Mitglieder des Grossen Rates ersuchen den Regierungsrat, innert sechs Monaten eine Vorlage vorzulegen, aufgrund welcher im Gesetz über die direkten Steuern ein § 36 Abs. 4 eingefügt werden kann mit folgendem Wortlaut:

§ 36 Abs. 4

Für Einkünfte aus Beteiligungen an Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften mit Sitz in der Schweiz wird der für das steuerbare Gesamteinkommen massgebliche Steuersatz um 40 Prozent reduziert, sofern die steuerpflichtige Person mit mindestens 10 Prozent am Aktien-, Stamm- oder Grundkapital der Gesellschaft oder Genossenschaft beteiligt ist. Die Satzreduktion gilt auch auf Gewinnen aus der Veräußerung von Beteiligungen des Geschäftsvermögens, wenn diese Beteiligungen mindestens ein Jahr im Eigentum der steuerpflichtigen Person oder des Personenunternehmens waren.

Diese Änderung soll per 1.1. 2010 in Kraft treten.

Andreas Burckhardt, Markus Lehmann, Daniel Stoltz, Sebastian Frehner, Christine Wirz-von Planta, Christophe Haller, Dieter Werthemann, Helmut Hersberger, Peter Bochsler, Christoph Wydler, Roland Vögtli, Patricia von Falkenstein, Remo Gallacchi, Urs Schweizer, Giovanni Nanni, Conradin Cramer, Annemarie Pfeifer-Eggenberger, André Weissen, Heiner Vischer, Bülent Pekerman, Rolf von Aarburg, Thomas Strahm, Claude-François Beranek, Thomas Mall, Roland Lindner, Bruno Jagher, Tobit Schäfer, Helen Schai-Zigerlig, Andreas Ungicht, Christine Locher-Hoch, Oskar Herzig, Eduard Rutschmann, Heinrich Ueberwasser, Felix Meier, Emmanuel Ullmann, Lukas Engelberger, Ernst Mutschler, Baschi Dürr, Aeneas Wanner, Christian Egeler, Oswald Inglin, Felix W. Eymann, Balz Herter, Toni Casagrande, Samuel Wyss, David Wüest-Rudin, Martina Bernasconi, Annemarie von Bidder, Andreas Albrecht, Christine Heuss, Alexander Gröflin, Rudolf Vogel, Ursula Kissling"

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 privilegierte Dividendenbesteuerung nach dem sog. Teilsatzverfahren gesetzlich eingeführt werden soll.

Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung sind im Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz, StG) nicht vorgesehen. Ihre Einführung erfordert eine Änderung dieses Gesetzes und fällt damit in die Zuständigkeit des Grossen Rates.

Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung sind auch mit dem Bundesrecht (Steuerharmonisierungsgesetz StHG, Gesetz über die direkte Bundessteuer DBG) vereinbar. Dieses sieht die dafür nötigen gesetzlichen Grundlagen vor: Art. 18b und 20 Abs. 1^{bis} StHG für das Teilbesteuerungsverfahren, Art. 1 Abs. 3 StHG für das Teilsatzverfahren.

Die Motion ist somit rechtlich zulässig.

2. Zum Inhalt der Motion

Die Motionäre möchten zwecks Milderung der sog. wirtschaftlichen Doppelbelastung eine Bestimmung ins kantonale Steuergesetz aufnehmen, mit welcher die Erträge aus qualifizierten Beteiligungen von mindestens 10% des Grundkapitals steuerlich entlastet werden.

Von einer wirtschaftlichen Doppelbelastung spricht man, wenn die von einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft versteuerten und ausgeschütteten Gewinne auch von den Anteilsinhabern voll versteuert werden müssen. Die doppelte Belastung besteht darin, dass der Unternehmensgewinn ein erstes Mal auf der Ebene der Gesellschaft und ein zweites Mal beim Aktionär besteuert wird. Diese Doppelbelastung wird regelmässig als nicht sachgerecht kritisiert, weil der Aktionär den Gewinn, den er aus seinem Einsatz von Arbeit und Kapital erwirtschaftet, zweimal versteuern muss, einmal als Gewinn der Gesellschaft und einmal als Dividendausschüttung, und weil die wirtschaftliche Doppelbelastung dem Gebot einer rechtsformneutralen Besteuerung von Personenunternehmen (Einzelfirmen, Kollektivgesellschaften) und Kapitalunternehmen (Aktiengesellschaften, GmbH) widerspreche. Andere Meinungen verneinen eine solche Doppelbelastung, weil nicht die gleiche Person, sondern zwei unterschiedliche Steuersubjekte besteuert werden, und lehnen dementsprechend eine Teilbesteuerung des Dividendenertrags ab. Auch privilegiere die Teilbesteuerung die Dividenden gegenüber anderen Arten von Einkünften und schaffe Anreize zur Umqualifizierung von Aktionärssalären in Beteiligungsertrag zwecks Umgehung der Sozialversicherungsabgaben. Zudem sei die Teilbesteuerung volkswirtschaftlich nicht sinnvoll, weil sie die Unternehmen zur Ausschüttung ihrer Gewinne animiere, statt sie zur Bildung von Reserven für Krisenzeiten zu bewegen. Schliesslich sei auch die Frage der Verfassungsmässigkeit der Teilbesteuerung von Dividenden nicht geklärt, ein Entscheid des Bundesgerichts über die hängigen Beschwerden aus den Kantonen Basel-Landschaft und Zürich ist noch nicht ergangen.

Im Gegensatz zum Ausland, wo Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung entweder auf Ebene Gesellschaft oder auf Ebene Aktionär seit langem bekannt sind, sind in der Schweiz Entlastungsmassnahmen erst in jüngerer Zeit eingeführt worden. Mittlerweile haben jedoch alle Kantone ausser Basel-Stadt und Neuenburg Regelungen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auf Aktionärseite in ihre Steuergesetzgebungen aufgenommen. Auch der Bund hat im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II Entlastungsmassnahmen bei der direkten Bundessteuer eingeführt und den Kantonen im Steu-

erharmonisierungsgesetz die fakultative Möglichkeit für Dividendenentlastungen auf der Einkommensbemessungsgrundlage eingeräumt.

Zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung werden in der Schweiz zwei Methoden angewandt, das Teilbesteuerungs- und das Teilsatzverfahren. Bei der sog. Teilbesteuerung, wie sie die Unternehmenssteuerreform II für die direkte Bundessteuer vorsieht und für die Kantone fakultativ zulässt, wird der Beteiligungsertrag im Rahmen der Ermittlung der Bemessungsgrundlage nur teilweise besteuert. Beim sog. Teilsatzverfahren wird der Beteiligungsertrag demgegenüber ungeschmälert in die Bemessungsgrundlage einbezogen, hingegen wird der Steuerbetrag durch eine Reduktion des Steuersatzes auf dem Beteiligungsertrag ermässigt. Die Kantone können zwischen beiden Methoden wählen. Seit Einführung der Unternehmenssteuerreform II zeichnet sich in den Kantonen ein Trend zur Teilbesteuerung analog direkte Bundessteuer ab. Kantonale Unterschiede bestehen auch hinsichtlich des Ausmasses der Steuerermässigung und bezüglich der zulässigen Mindestquote für qualifizierte Beteiligungen.

Mit der Gesetzesrevision zum Steuerpaket unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Vorschlag zu Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung mit einer Reduktion des Steuersatzes auf 60% für Dividendenerträge aus qualifizierten Beteiligungen von mindestens 10% des Grundkapitals (Ratschlag des Regierungsrats Nr. 07.1357.01 vom 6. September 2007 S. 35; Bericht der WAK Nr. 07.1357.02 vom 12. November 2007 S. 11). Die Entlastung sollte nach dem Teilsatzverfahren erfolgen, da die Unternehmenssteuerreform des Bundes zum damaligen Zeitpunkt noch nicht definitiv zustande gekommen und das Teilbesteuerungsverfahren deshalb noch nicht zulässig war. Der regierungsrätliche Vorschlag wurde vom Grossen Rat am 13. Dezember 2007 indessen mit 60:60 Stimmen und Stichentscheid der Präsidentin knapp abgelehnt. Auch an der etwas später am 24. Februar 2008 erfolgten eidgenössischen Volksabstimmung zur Unternehmenssteuerreform II sprachen sich die Basler Stimmberchtigten mit 26'494 Nein- gegen 18'952 Ja-Stimmen gegen eine Teilbesteuerung der Dividenden aus, welche bekanntlich den einzigen umstrittenen Reformpunkt bildete. Aufgrund dieser Ereignisse sah der Regierungsrat im Rahmen der Teilerevision und Anpassung des kantonalen Steuergesetzes an verschiedene bundesrechtliche Neuerungen, insbesondere an die Unternehmenssteuerreform II, ausdrücklich davon ab, dem Grossen Rat erneut einen Vorschlag zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung zu präsentieren (Ratschlag Nr. 09.0594.01 vom 21. April 2009 S. 9), da dies nach dem ablehnenden Verdikt des Gesetzgebers als Zwängerei und Missachtung des Volkswillens verstanden worden wäre. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang schliesslich auf die am 17. Januar 2008 lancierte Volksinitiative der Basler CVP zur "Milderung der doppelten Besteuerung bei KMU", die eine Reduktion des Steuersatzes um 50% auf den Dividendenerträgen verlangt. Die Initiative ist in der Zwischenzeit eingereicht, der Regierungsrat wird dazu separat berichten.

Am 3. Juni 2009 beschloss der Grossen Rat die Überweisung der Motion Burckhardt und Konsorten. Inhaltlich entspricht die Motion dem Gesetzesvorschlag des Regierungsrats zum Steuerpaket. Angesichts des Meinungswandels im Grossen Rat ist der Regierungsrat, der sich schon bei der Gesetzesrevision zum Steuerpaket für Massnahmen zur Milderung der

wirtschaftlichen Doppelbelastung aussprach, bereit, die Motion Burckhardt und Konsorten entgegenzunehmen und eine entsprechende Gesetzesregelung vorzubereiten.

Als Methode zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung schlagen die Motionäre und Motionärrinnen die Einführung des Teilsatzverfahrens vor. Sie stützen sich dabei offensichtlich auf den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Gesetzestext zum Steuerpaket. Das Teilsatzverfahren ist indessen überholt. Nach Meinung des Regierungsrats sollte zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung im Gesetz nicht das Teilsatz-, sondern das Teilbesteuerungsverfahren analog direkte Bundessteuer vorgesehen werden. Nachdem die Unternehmenssteuerreform II des Bundes zustande gekommen ist und die Kantone die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung ab 1. Januar 2011 nach dem Teilbesteuerungsverfahren vornehmen dürfen, ist das Teilsatzverfahren nicht nur nicht mehr nötig, sondern auch nicht angeraten, weil es zu einer Disharmonisierung gegenüber der direkten Bundessteuer führt, und ist deshalb abzulehnen. Die Anwendung zweier unterschiedlicher Methoden würde das Steuerdeklarations- und Steuerveranlagungsprozedere wesentlich erschweren und zu Rechtsunsicherheiten führen und sollte deshalb unbedingt vermieden werden.

3. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion Andreas Burckhardt und Konsorten zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit unseres Kantons im Steuerwettbewerb dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin