



An den Grossen Rat

18.5320.02

FD/P185320

Basel, 19. Dezember 2018

Regierungsratsbeschluss vom 18. Dezember 2018

Schriftliche Anfrage Patricia von Falkenstein betreffend Prüfung der Schaffung von Wohnraum in inländischen Vorortsgemeinden verbunden mit einer Steuer-Rücküberweisung analog der Regelung für Grenzgänger

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Patricia von Falkenstein dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Das Bevölkerungswachstum im Kanton und in Agglomerationsgemeinden der gesamten Region erfolgt wegen der Stärke der Basler Wirtschaft und dem entsprechenden Angebot an Arbeitsplätzen. Sehr viele Beschäftigte von Unternehmen in Basel-Stadt wohnen in schweizerischen oder in ausländischen Vorortsgemeinden. Wenn heute jemand in Deutschland oder Frankreich wohnt und in Basel-Stadt arbeitet, wird vom Wohnort-Land für diese Grenzgänger ein Teil der Steuereinnahmen an Basel-Stadt überwiesen. Dies gilt nicht für Berufspendlerinnen und -pendler aus dem Baselbiet oder anderen Kantonen. Dort profitieren die Wohngemeinden von Berufspendlern einseitig von den Arbeitsplätzen in Basel-Stadt. Es ist nicht einzusehen, weshalb ausländische Berufspendler anders behandelt werden als solche aus der Schweiz. Wenn in naher Zukunft ein bedeutender Zuwachs an Arbeitsplätzen erfolgt, wie vom Regierungsrat prognostiziert, werden Vorortsgemeinden begünstigt, weil sie durch Zuziehende höhere Einkommensteuern generieren können.

Es dürfte sehr schwierig sein, auf nationaler Ebene eine Voll- oder Teilbesteuerung des Einkommens am Arbeitsort durchzusetzen. Deshalb stellt sich die Frage, ob nicht mit der einen oder anderen Vororts-Gemeinde Abmachungen über dort zu erstellenden zusätzlichen Wohnraum getroffen werden können. Eventuell könnte sich der Kanton Basel-Stadt oder nahe stehende Institutionen wie die Pensionskasse des Staatspersonals beteiligen oder die Wohnungen selbst finanzieren. Die Standortgemeinde erhielte durch Zuziehende in diesen Wohnungen zusätzliche Steuereinnahmen. Auf vertraglicher Basis könnte vereinbart werden, dass – analog der Steuer-Überweisung für Grenzgänger – ein Teil der höheren Steuereinnahmen an Basel-Stadt rückerstattet würde. Die Begründung ist ähnlich wie bei der Teil-Besteuerung von Grenzgängern, es erwachsen durch den Zuwachs der Arbeitsplätze im Stadtkanton den Vorortsgemeinden höhere Steuer-Einnahmen. Die Abgeltung an den Kanton des Arbeitgebers würde auch mit dessen Aufwand für Infrastruktur begründet und mit dem Aufwand für seine Rahmenbedingungen für die Wirtschaft.

Auch wenn ein solches und ähnliche Modelle heute im Inland völlig unüblich sind, sollte geprüft werden, ob und wie sich unserem Kanton Möglichkeiten bieten könnten, einen Teil des höheren Einkommenssteuer-Ertrages von inländischen Vorortsgemeinden zu erhalten. Die Verknüpfung mit der gemeinsamen Erstellung von zusätzlichem Wohnraum kann dies möglicherweise erleichtern.

Die Unterzeichnete bittet den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

- Sieht er eine Möglichkeit, in nächster Zeit interkantonal ein Modell zur Voll- oder Teilbesteuerung des Einkommens am Arbeitsort zur Diskussion zu stellen?

- Können auf der Basis geltender Gesetze mit inländischen Vorortsgemeinden Abkommen zur Überweisung eines Teils der höheren Einkommenssteuer-Einnahmen an Basel-Stadt getroffen werden, die durch die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum generiert werden?
- Sieht der Regierungsrat andere Möglichkeiten, die Ungleichbehandlung zwischen in- und ausländischen Berufspendlerinnen und -pendlern zu beheben, um zu höheren Einnahmen zu gelangen?

Patricia von Falkenstein“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Vorbemerkungen

1.1 Statistische Daten

Um einen zahlenmässigen Überblick über die pendelnden erwerbstätigen Personen zu erhalten, sei vorab auf die Erhebungen des statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt verwiesen. Hier-nach wurden für das Jahr 2016 die folgenden Pendlerzahlen (Zu- und Wegpendler/-innen) je nach Ausgangs- bzw. Zielkanton ermittelt:

Zupendler/-innen nach BS nach Ausgangskanton 2016	
Basel-Landschaft	44'257
Aargau	8'674
Solothurn	5'841
Zürich	2'658
Bern	1'754
Andere Kantone	2'747
Ausland	35'925
Total	101'856

Wegpendler/-innen aus BS nach Zielkanton 2016	
Basel-Landschaft	14'707
Aargau	3'642
Solothurn	[1'409]
Zürich	2'272
Bern	[1'019]
Andere Kantone	[1'031]
Ausland	453
Total	24'533
[...] Hochrechnungen, die auf weniger als 50 Beobachtungen basieren und daher mit grosser Vorsicht zu interpretieren sind.	

Aus den Tabellen geht hervor, dass insgesamt rund vier Mal mehr Berufspendler/-innen für die Arbeit in den Kanton Basel-Stadt ein- als auspendeln. Von den analysierten Kantonen steht der Kanton Basel-Landschaft erwartungsgemäss an der Spitze. Auf die Bezirke des Kantons Basel-Landschaft aufgeteilt pendelten von 2012 bis 2016 durchschnittlich 22'224 Berufspendler/-innen aus dem Bezirk Arlesheim, 2'591 aus dem Bezirk Laufen, 10'196 aus dem Bezirk Liestal, 5'104 aus dem Bezirk Sissach und 2'050 aus dem Bezirk Waldenburg in den Kanton Basel-Stadt.

1.2 Rechtliches

Gemäss dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) sind natürliche Personen in einem einzigen Kanton kraft persönlicher Zugehörigkeit (Wohnsitz oder Aufenthalt) und gegebenenfalls in einem oder mehreren anderen Kantonen kraft wirtschaftlicher Zugehörigkeit (Geschäftsort oder Wohneigentum) steuerpflichtig.

Praktisch ausnahmslos werden das Arbeitseinkommen und das übrige Einkommen (ohne ausserkantonale Liegenschaftserträge) im Wohnsitzkanton versteuert. Es ist den Arbeitsortkantonen untersagt, das Lohnneinkommen der in ihrem Kanton erwerbstätigen, aber ausserhalb wohnhaften Arbeitnehmenden zu besteuern. Das Erwerbseinkommen wird im innerschweizerischen Verhältnis nur bei zwei Personenkategorien am Arbeitsort steuerlich erfasst. Es sind dies die selbstständig Erwerbenden, die an ihrem Geschäftsort besteuert werden und somit dort ein Nebensteuerdomizil aufweisen, sowie die nicht täglich an den Familienwohrt zurückkehrenden leitenden Angestellten.

2. Aufgeworfene Fragen

2.1 Frage 1

Sieht [der Regierungsrat] eine Möglichkeit, in nächster Zeit interkantonal ein Modell zur Voll- oder Teilbesteuerung des Einkommens am Arbeitsort zur Diskussion zu stellen?

2.2 Antwort zu Frage 1

Nein.

Das Bundesgericht hielt diesbezüglich hinsichtlich der vom Kanton Genf gegenüber im Kanton Waadt wohnhaften leitenden Angestellten erhobenen Pendlersteuer fest, dass es einer gefestigten bundesgerichtlichen Praxis entspreche, Pendler ausschliesslich an deren Wohnsitz zu besteuern. Nach dem interkantonalen Steuerrecht bestimmt sich der Wohnsitz und damit das Hauptsteuerdomizil nach dem Ort, an dem sich der Lebensmittelpunkt der steuerpflichtigen Person befindet. Der steuerrechtliche Wohnsitz ist in Art. 3 Abs. 1 und 2 StHG geregelt. Im interkantonalen Steuerrecht bildet der Arbeitsort der Unselbständigerwerbenden, im Gegensatz zum internationalen Steuerrecht, gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts, kein Nebensteuerdomizil. Die Besteuerung einer steuerpflichtigen Person an ihrem Arbeitsort wäre damit nur möglich, wenn dort zugleich ihr Hauptsteuerdomizil liegen würde. Zu der vom Kanton Genf verfüigten Pendlersteuer führte das Bundesgericht aus, dass die in diversen Doppelbesteuerungsabkommen mit ausländischen Staaten und in der Europäischen Union vorhandenen Tendenzen, Einkommen von Grenzgängern am bzw. auch am Arbeitsort zu besteuern, generell keine Praxisänderung im interkantonalen Steuerrecht rechtfertigten. Es hielt im Weiteren fest, dass die Regelungen über die persönliche und wirtschaftliche Zugehörigkeit gemäss Art. 3 und 4 StHG in direktem Zusammenhang mit seiner bisherigen Praxis auf dem Gebiet der interkantonalen Doppelbesteuerung stünden. Nicht zuletzt im Interesse der steuerpflichtigen Personen gelte es, den Zerfall der steuerlichen Souveränität zu verhindern.

Zusammenfassend hielt das Bundesgericht demnach fest, dass eine Pendlerbesteuerung gegen die aktuellen Regeln des Verbots der Doppelbesteuerung verstosse (vgl. zum Ganzen BGE 125 I 458 = Pra. 89 [2000] Nr. 178).

Die Einführung einer entsprechenden Regelung zur Pendlerbesteuerung durch den Kanton Basel-Stadt ist derzeit demnach rechtlich nicht zulässig. Bezüglich der Tatsache schliesslich, dass sich Frankreich und Deutschland durch eine Steuerrücküberweisung bzw. einen Steuerrückbehalt an den Pendlerkosten beteiligen, ist darauf hinzuweisen, dass das Ausland, im Gegensatz zu den Schweizer Kantonen, nicht am nationalen Finanzausgleich beteiligt ist. National ist der Ressourcenausgleich zwischen den Kantonen durch den Finanzausgleich geregelt. Mehrbelastungen der Zentren stehen in der Regel einem höheren Ressourcenpotential gegenüber.

2.3 Frage 2

Können auf der Basis geltender Gesetze mit inländischen Vorortsgemeinden Abkommen zur Überweisung eines Teils der höheren Einkommenssteuer-Einnahmen an Basel-Stadt getroffen werden, die durch die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum generiert werden?

2.4 Antwort zu Frage 2

Art. 48 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) ist die Grundlage der interkantonalen Zusammenarbeit, des sog. kooperativen Föderalismus. Eine solche Zusammenarbeit in horizontaler und vertikaler Hinsicht ist nur innerhalb der verfassungsmässigen Kompetenzen möglich.

Die Kantone können in allen Bereichen, ob diese die eigenen oder die ihnen vom Bund übertragenen kantonalen Aufgaben betreffen, interkantonale Verträge abschliessen oder sich an solchen

beteiligen. Als Vertragsparteien kommen neben den Kantonen auch Gemeinden und andere kommunale Körperschaften, kantonale und kommunale Anstalten, mit öffentlichen Aufgaben betraute Personen des Privatrechts sowie (ausnahmsweise) der Bund infrage.

Wenn eine kantonale Aufgabe nach kantonalem Recht den Gemeinden übertragen wird, können diese ebenfalls gegenüber anderen Kantonen oder deren Körperschaften als Vertragsparteien von interkantonalen Verträgen auftreten. Durch Vereinbarung kann die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen allerdings nicht geändert werden.

Verträge zwischen Kantonen oder zwischen Kanton und Gemeinde/-n sind für Gegenstände zulässig, für die eine kantonale Zuständigkeit besteht und die der Gemeindeautonomie nicht zuwiderlaufen. In Bereichen, in denen dem Bund eine ausschliessliche Kompetenz zukommt, ist es deshalb nicht möglich einen interkantonalen Vertrag abzuschliessen.

Der Bund hat im Steuerrecht eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 129 Abs. 1 BV betreffend Steuerharmonisierung). In den steuerharmonisierten Bereichen, unter anderem bei der subjektiven Steuerpflicht (Voraussetzungen, unter denen bei natürlichen und juristischen Personen eine Steuerpflicht bzw. eine steuerrechtliche Zugehörigkeit zu einer Steuerhoheit besteht) besteht kein Spielraum für interkantonale Verträge.

Im Zusammenhang mit der Frage, ob es auf Basis der geltenden Gesetze möglich ist, mit Vorortsgemeinden Abkommen zur Überweisung eines Teil der höheren Einkommenssteuer-Einnahmen zu treffen, die von zusätzlichem Wohnraum generiert werden, ist auf § 3 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt (SR 131.222.1) sowie § 3 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft (SR 131.222.2) hinzuweisen. Hiernach sind die Behörden der beiden Kantone bestrebt, mit den Behörden des anderen Kantons Vereinbarungen abzuschliessen bzw. den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen. Demnach besteht für den Kanton Basel-Stadt im Rahmen der eingeschränkten Kompetenzen grundsätzlich Raum, um mit Vorortsgemeinden des Kantons Basel-Landschaft Vereinbarungen zu treffen.

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass, wenn Vereinbarungen direkt mit den jeweiligen Vorortgemeinden (unter Auslassung der Behörden des Kantons Basel-Landschaft) abgeschlossen werden, die Gemeinden gemäss § 45 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft lediglich befugt sind, die ihnen zukommenden Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen und ihre eigenen öffentlichen Sachen selber zu verwalten.

Damit können die Gemeinden aufgrund ihrer Autonomie zwar grundsätzlich Vereinbarungen mit dem Kanton Basel-Stadt abschliessen, aber insbesondere nur über die ihnen zustehenden Steuereinnahmen (kommunale Steuern, abgeleitete Steuerhoheit), nicht hingegen über die dem Kanton Basel-Landschaft zustehenden Steuern.

Jedoch erscheint dem Regierungsrat das zur Diskussion gestellte Vorgehen als wenig praktikabel. Es stellt sich die praktische Frage, aufgrund welcher Grundsätze diese „höheren Einkommenssteuer-Einnahmen“ zu ermitteln wären. Gemäss Wortlaut der vorliegenden Schriftlichen Anfrage handelte es sich um die Mehreinnahmen, welche durch die zusätzlichen, durch den Kanton Basel-Stadt bzw. die Pensionskasse des Basler Staatspersonals finanzierten Liegenschaften bzw. deren Neubewohner anfallen würden. Falls die entsprechenden Neubewohner hierbei jedoch individuell einer höheren Steuer ausgesetzt würden als die bereits bisher in der jeweiligen Gemeinde wohnhaften Pendler/-innen, verstiesse diese Regelung gegen das Gebot der Rechtsgleichheit und wäre damit nicht zulässig.

Möglich und grundsätzlich erstrebenswert wären hingegen Abkommen über einen stärkeren Ausgleich der Zentrumslasten des Kantons Basel-Stadt und der Stadt Basel durch Vorortsgemeinden oder Kantone, die stark von den vom Kanton Basel-Stadt angebotenen Zentrumsleistungen profitieren.

2.5 Frage 3

Sieht der Regierungsrat andere Möglichkeiten, die Ungleichbehandlung zwischen in- und ausländischen Berufspendlerinnen und -pendlern zu beheben, um zu höheren Einnahmen zu gelangen?

2.6 Antwort zu Frage 3

Für die Aufteilung der Steuern zwischen Wohn- und Arbeitsort stehen grundsätzlich zwei Wege zur Auswahl:

1. Die Ausdehnung der Steuerauscheidung auf alle Berufspendler/-innen. Dazu bestehen zwei Modelle: eine Quellensteuer am Arbeitsort oder Steuerauscheidung zwischen Wohn- und Arbeitsort.
2. Ein Besteuerungsausgleich zwischen Wohn- und Arbeitsort als ein horizontaler Einnahmenausgleich, der auf den Pendlerströmen beruht und die bestehenden Finanzausgleichsmodelle ergänzt.

Auf Bundesebene wäre damit entweder eine Anpassung des Steuerharmonisierungsgesetzes und/oder des Nationalen Finanzausgleichs notwendig.

Ein Wechsel der Anknüpfung der Besteuerung weg vom Wohnsitz hin zum Arbeitsort könnte nur durch eine Gesetzesänderung des Steuerharmonisierungsgesetzes auf Bundesebene erreicht werden.

Ein Besteuerungsausgleich zwischen Wohn- und Arbeitsort als horizontaler Einnahmenausgleich könnte grundsätzlich über eine Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2) erreicht werden. Zwar existiert im Nationalen Finanzausgleich bereits ein so genannter soziodemographischer Lastenausgleich (SLA). Hierbei handelt es sich jedoch nicht um ein horizontales Ausgleichsgefäss (zwischen Kantonen), sondern um ein vertikales Ausgleichsgefäss (zwischen Bund und Kantonen). Zudem gilt der SLA gemäss NFA-Wirksamkeitsbericht des Bundes die demographischen Lasten nur gerade zu 10 Prozent und die Kernstadtlasten nur zu 4 Prozent ab¹.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

¹ Siehe „Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen“, S. 79.