



An den Grossen Rat

19.5240.02

FD/P195240

Basel, 29. Januar 2020

Regierungsratsbeschluss vom 28. Januar 2020

Motion Christophe Haller und Konsorten betreffend «Anpassung des Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz) zur Dividendenbesteuerung» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019 die nachstehende Motion Christophe Haller und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Mit der Annahme der Initiative „Topverdienersteuer“ am 19. 5. 2019 durch das Stimmvolk haben sich die Voraussetzungen zur kantonalen Umsetzung der Steuervorlage 17 massiv geändert. In der kantonalen Vorlage wurde die Erhöhung der Teilbesteuerung der Dividenden von 50% auf 80% beschlossen. Der Regierungsrat hielt in seinem Ratschlag fest, dass mit der Erhöhung der Teilbesteuerung der Dividenden im Wesentlichen dasselbe Steuersubstrat betroffen ist, wie mit der Umsetzung der Topverdienersteuer betroffen wäre. Zudem hielt der Regierungsrat fest, dass beide Massnahmen gemeinsam einzuführen, also die Teilbesteuerung der Dividenden zu erhöhen und gleichzeitig die „Topverdiener-Steuer“ umzusetzen, zu weit ginge. Die Attraktivität des Standorts für die betreffenden Einkommen würde abnehmen. Schlimmstenfalls könnten sich deswegen die erwarteten Mehreinkommen ins Gegenteil kehren. Folgerichtig empfahlen Regierungsrat und Grosser Rat die Initiative „Topverdiener“ abzulehnen, da der Kanton Basel-Stadt bei der Erhöhung der Teilbesteuerung der Dividenden als einer unter sehr wenigen Kantonen noch über das vom Bund vorgesehene Minimum hinausgegangen ist.

Da nun die „Topverdienersteuer“ vom Stimmvolk angenommen wurde, gilt es, um die Standortattraktivität zu erhalten und allfälligen Abwanderungen von Steuersubstrat entgegen zu wirken, die Teilbesteuerung der Dividenden entsprechend anzupassen.

Der Regierungsrat wird deshalb beauftragt, das Steuergesetz mit Wirkung ab Steuerjahr 2020 wie folgt anzupassen:

§ 21 Abs. 1^{bis}

^{1bis} Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen (einschliesslich Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen u. dgl.) sind im Umfang von 60 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

Christophe Haller, François Bocherens, Lorenz Amiet, Daniela Stumpf, Andrea Elisabeth Knellwolf, Olivier Battaglia, Katja Christ

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, § 21 Abs. 1^{bis} des Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz; SG 640.100) mit Wirkung ab Steuerjahr 2020 wie folgt anzupassen:

«Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipations-scheinen (einschliesslich Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen u. dgl.) sind im Umfang von 60 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.»

Art. 7 Abs. 1 dritter Satz des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) sah in der bisherigen Fassung vor, dass bei Divi-

denden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art, die mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft ausmachen (qualifizierte Beteiligungen), die Kantone die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaften und Anteilsinhabern mildern können. Die am 1. Januar 2020 in Kraft getretene Fassung von Art. 7 Abs. 1 dritter und vierter Satz des StHG regelt, dass Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen (einschliesslich Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen u. dgl.) im Umfang von 50 Prozent steuerbar sind, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen. Die Kantone können eine höhere Besteuerung vorsehen.

Das kantonale Steuergesetz sah in der bisherigen Fassung vor, dass Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen (einschliesslich Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen u. dgl.) im Umfang von 50 Prozent steuerbar sind, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen (§ 21 Abs. 1^{bis} Steuergesetz). Im Rahmen des Basler Kompromisses zur Steuervorlage 17 wurde § 21 Abs. 1^{bis} Steuergesetz angepasst und sieht in der am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Fassung neu einen steuerbaren Prozentsatz von 80 Prozent vor. Das Motionsanliegen fordert eine Besteuerung im Umfang von 60 Prozent. Dies ist mit dem Bundesrecht vereinbar.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. 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.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

2.1 Allgemeines

Zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Anteilsinhabern und Gesellschaften hat der Gesetzgeber im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II (USTR II) gesetzliche Bestimmungen eingefügt, wonach Ausschüttungen von Beteiligungserträgen ermässigt steuerbar sind, wenn die steuerpflichtige Person über eine qualifizierte Beteiligung von mindestens 10 Prozent an einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft verfügt.

2.2 Beteiligungen im Geschäftsvermögen

Nach § 19b Abs. 1 Steuergesetz sind Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen sowie Gewinne aus der Veräusserung solcher Beteiligungsrechte nach Abzug des zurechenbaren Aufwandes im Umfang von 80 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

2.3 Beteiligungen im Privatvermögen

Nach § 21 Abs. 1^{bis} Steuergesetz sind Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen (einschliesslich Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen u. dgl.) im Umfang von 80 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

2.4 Basler Steuerkompromiss

In seiner Vorlage zum Basler Steuerkompromiss hat der Regierungsrat in seinem Ratschlag Nr. 18.0564.01 vom 9. Mai 2018 die Teilbesteuerung von Dividenden sowohl von im Privat- als auch im Geschäftsvermögen gehaltenen Beteiligungen von 50 Prozent auf 80 Prozent erhöht. Am 19. September 2018 hat der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt dem Basler Kompromiss zur Umsetzung der Steuervorlage 17 zugestimmt. Das dagegen ergriffene Referendum wurde in der Volksabstimmung vom 10. Februar 2019 verworfen bzw. der Basler Steuerkompromiss mit 79 Prozent Ja-Anteil angenommen. Die revidierten Gesetzesbestimmungen betreffend die Teilbesteuerung hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 26. Februar 2019 (KABBS - 02.03.2019, RS-BS45-0000000017) per 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt.

3. Zum Inhalt der Motion

Die Motion Haller und Konsorten verlangt, die im Rahmen des Basler Steuerkompromisses veranlasste Erhöhung der Teilbesteuerung von Beteiligungserträgen von 50 Prozent auf 80 Prozent teilweise rückgängig zu machen, indem Beteiligungserträge neu zu 60 Prozent besteuert werden sollen. Die Motion erwähnt lediglich § 21 Abs. 1^{bis} Steuergesetz, womit unklar ist, ob nur Erträge von im Privatvermögen gehaltenen Beteiligungen neu zu 60 Prozent besteuert werden sollen, oder ob damit auch im Geschäftsvermögen gehaltene Beteiligungen gemeint sind.

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass Dividendenbesteuerung und Gewinnbesteuerung immer zusammen anzuschauen sind: Wie im Ratschlag zum Basler Steuerkompromiss (FD/P180564, S. 49 f. sowie Tabelle Nr. 6) dargelegt, würde eine tiefere Dividendenbesteuerung eine Ungleichbehandlung zwischen Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften mit sich bringen. Kapitalgesellschaften würden bei einer Teilbesteuerung von 60 Prozent viel besser behandelt. Unternehmer erhielten einen starken Anreiz, sich Dividenden statt Löhne auszubezahlen. Dies wäre nicht nur für die Kantonskasse nachteilig, sondern auch für die Sozialwerke, denen weniger Mittel zufließen würden. Dies aber war gerade der Mangel der USTR II, der mit dem Basler Steuerkompromiss korrigiert wurde.

Die vorliegende Motion verlangt, als Reaktion auf die Topverdienersteuer, die erhöhte Dividendenbesteuerung wieder rückgängig zu machen. Es wird damit argumentiert, dass durch die Annahme der Topverdienersteuer der ausgehandelte Kompromiss zur Steuervorlage 17 in Schieflage geraten sei, indem das von der Erhöhung der Dividendenbesteuerung und von der Topverdienersteuer betroffene Steuersubstrat dasselbe sei und nun doppelt belastet werde. Das ist nicht falsch, quantitativ, als Anteil am Steuersubstrat, ist die Schnittmenge hoch. Die Motionärinnen und Motionäre übersehen aber, dass die von Ihnen festgestellte Unzufriedenheit in der Gruppe von Steuerzahlenden besteht, welche keine Beteiligungen von über 10% an einem Unternehmen besitzen und damit von der vorgeschlagenen Massnahme gar nicht profitieren würden.

Falls der Grosse Rat der Ansicht ist, für diese Gruppe von Steuerzahlenden Massnahmen ergreifen zu wollen, da ihre Steuerbelastung einseitig über das im Kompromiss zur Steuervorlage 17 ausgehandelte hinausgeht, empfiehlt der Regierungsrat, die Motion als Anzug zu überweisen,

damit der Regierungsrat entsprechende Massnahmen ausarbeiten kann. Denkbar wäre zum Beispiel eine Anpassung der Besteuerung beim Bezug von Vorsorgekapital, angelehnt an die Motion Griss, die der Regierungsrat dann ebenfalls als Anzug entgegennehmen würde (siehe Motion Christian Griss und Konsorten betreffend Anpassung der Besteuerung beim Bezug des Vorsorgekapitals aus der Säule 3a, P195279) wie auch eine Erhöhung des Bewertungseinschlags bei gesperrten Mitarbeiterbeteiligungen, was die langfristige Bindung von in Basel-Stadt wohnhaften Kadermitarbeitenden an hiesige Unternehmen attraktiver machen würde.

4. Rückwirkung

Gemäss Motion wird der Regierungsrat beauftragt, das Steuergesetz mit Wirkung ab Steuerjahr 2020 anzupassen. Dies würde dazu führen, dass das erst im Laufe des Jahres 2020 oder gar später verabschiedete Gesetz zu einer Rückwirkung führen würde, indem es alle Steuerfälle ab Steuerperiode pro 2020, d.h. ab dem 1. Januar 2020, d.h. nach seinem Inkrafttreten erfassen würde. Da die privilegierte Dividendenbesteuerung von 80 auf 60 Prozent reduziert werden soll, handelt es sich um eine für die steuerpflichtigen Personen begünstigende Rückwirkung.

Nach überwiegender Auffassung in der Lehre ist die begünstigende Rückwirkung zwar grundsätzlich zulässig. Dabei wird jedoch der Vorbehalt angebracht, dass die Rückwirkung begünstigender Erlasse nicht zu Rechtsungleichheiten führen oder Rechte Dritter beeinträchtigen darf.

Rechtsungleichheiten können insbesondere bei unterjähriger Steuerpflicht (Wegzug ins Ausland, Tod) entstehen, dann nämlich, wenn zum Zeitpunkt des Erlasses der entsprechenden unterjährigen Veranlagungen das neue Gesetz noch nicht in Kraft getreten ist und die Veranlagungen bei Inkrafttreten des neuen Gesetzes bereits in Rechtskraft erwachsen sind. Diese Fälle nehmen zu, je länger es dauert, bis das Gesetz in Kraft tritt.

5. Finanzielle Auswirkungen

Mit der Umsetzung des Basler Steuerkompromisses wurden die Steuern gesenkt und der strukturelle Überschuss des Kantons konsumiert. Würde die Teilbesteuerung der Dividenden von 80 Prozent wieder auf 60 Prozent gesenkt, resultierten basierend auf den Daten des Steuerjahres 2016 rund 23 Mio. Franken Mindereinnahmen pro Jahr.

6. Antrag

Auf Grund des oben Ausgeführten beantragen wir, die Motion Christophe Haller und Konsorten betreffend „Anpassung des Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz) zur Dividendenbesteuerung“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen, da der in der Motion beschriebene Missstand auf diese Weise nicht zielgerichtet bekämpft wird und es wieder eine Ungleichbehandlung zwischen Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften geben würde. Falls der Grosse Rat das eigentliche Anliegen der Motionärinnen und Motionäre mehrheitlich unterstützt, empfiehlt der Regierungsrat, die Motion eventualiter als Anzug zu überweisen. Der Regierungsrat würde dann dem Grossen Rat noch im Laufe des Jahres 2020 alternative Massnahmen vorlegen, in der Art wie unter 3. skizziert.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Ackermann', with a long horizontal stroke at the end.

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marco Greiner', with a stylized, cursive script.

Marco Greiner
Vizestaatschreiber