



An den Grossen Rat

18.5192.02

FD/P185192

Basel, 21. Oktober 2020

Regierungsratsbeschluss vom 20. Oktober 2020

Anzug Jürg Stöcklin und Konsorten betreffend Fälligkeitstermin der kantonalen Steuern

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. September 2018 den nachstehenden Anzug Jürg Stöcklin und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Steuerschulden gehören zu den häufigsten Ursachen, weshalb Menschen in der Schweiz in finanzielle Notlagen geraten und sich verschulden. Laut der Schuldenberatung Schweiz sind bei Überschuldungen in 80% der Fälle Steuerschulden mitbeteiligt. Der Anteil Betreibungen wegen Steuerschulden ist dementsprechend hoch und erreicht gemäss einer Studie von Ecoplan aus dem Jahr 2016 in zahlreichen Kantonen, darunter auch im Kanton BS, zwischen 15-20 % aller Betreibungen. Die Problematik hoher Steuerschulden steht in einem direkten Zusammenhang mit dem Inkasso-System der Steuern. Je später der Fälligkeitstermin der Steuern, und je später die konkrete Zahlungsaufforderung für die Steuern erfolgt, desto grösser ist das Verschuldungsrisiko. Die Diskussion über einen "freiwilligen Direktabzug der Steuern vom Lohn" (Motion Rechsteiner) hat deutlich gemacht, dass Massnahmen mit dem Ziel, Schulden, Notlagen und administrative Leerläufe wegen unbezahlten Steuern zu vermeiden, dringlich wären. Eine Vorschiebung des Fälligkeitstermins der Steuern wäre eine einfache, mit wenig administrativem Aufwand realisierbare und im Effekt wirksame Massnahme, um die Problematik der Steuerverschuldung zu mildern.

Der Kanton Basel Stadt ist der einzige Kanton, in welchem nicht bereits im Steuerjahr ein provisorischer Steuerbezug der kantonalen Steuern erfolgt. Die Vermutung liegt nahe, dass die hohen Debitorenverluste im Kanton BS bei den Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen durch die späte Fälligkeit der Steuern mitverursacht wird. Eine definitive Steuerrechnung wird oft erst gegen Ende des auf das Steuerjahr folgenden Jahres verschickt. Die Debitorenverluste sind in BS im interkantonalen Vergleich besonders hoch und betrugen in den letzten Jahren zwischen 1.6% (2016) und 2.9% (2013).

Heute benutzen alle Kantone für die Bemessung der kantonalen Steuern dieselbe Methode der Gegenwartsbemessung (Postnumerando-Methode genannt), bei welcher die geschuldeten Steuern auf dem effektiv erzielten Einkommen berechnet werden. Die geschuldete Steuer kann dabei erst ermittelt werden, nachdem die Steuerperiode abgelaufen ist.

Im Unterschied zum Kanton Basel Stadt erheben aber praktisch alle Kantone die für das laufende Jahr geschuldeten Steuern mittels provisorischen Rechnungen, welche auf Basis der Veranlagung oder des Steuerbetrags vom Vorjahr erstellt werden. Der Fälligkeitstermin der provisorischen Rechnung liegt dabei häufig schon im laufenden Steuerjahr, oft in dessen letzten Viertel, im Kanton BL z.B. am 30.9. Etliche Kantone sehen den Steuerbezug auch in mehreren provisorischen Raten im Verlauf des Steuerjahres vor. Die Schlussrechnung wird verschickt, wenn die definitive Veranlagung erfolgt ist. Der ermittelte Steuerbetrag wird dann mit den bereits geleisteten Zahlungen verrechnet.

Die Unterzeichnenden ersuchen den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, durch welche Massnahmen die Problematik der hohen Steuerverschuldung im Kanton BS gemildert werden kann. Geprüft werden soll insbesondere eine Vorverschiebung des aktuell geltenden Fälligkeitstermins der kantonalen Steuern vom 31. Mai des auf das Steuerjahr folgenden Jahres um mehrere Monate, sowie die Möglichkeit die geschuldeten Steuern bereits im laufenden Steuerjahr mittels provisorischer Steuerrechnungen zu beziehen. Eine Vorverschiebung der Fälligkeit müsste in mehreren kleineren Zeitschritten erfolgen, damit die Steuerpflichtigen nicht allzu stark belastet werden.

Jürg Stöcklin, Harald Friedl, Georg Mattmüller, Oliver Bolliger, Beatrice Messerli, Annemarie Pfeifer, David Wüest-Rudin, Christophe Haller, Lea Steinle, Michael Wüthrich, Mustafa Atici, Luca Urgese, Sarah Wyss, Thomas Gander, Martina Bernasconi, Salome Hofer, Patrick Hafner, Thomas Grossenbacher, Katja Christ, Pascal Pfister, Kaspar Sutter, Raphael Fuhrer, Sebastian Kölliker, Balz Herter, Michelle Lachenmeier, René Brigger, Barbara Wegmann, Aeneas Wanner, Beatrice Isler, Thomas Strahm, Tim Cuénod“

Die Anzugstellerinnen und Anzugsteller ersuchen den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, durch welche Massnahmen die Problematik der hohen Steuerverschuldung im Kanton Basel-Stadt gemildert werden kann. Geprüft werden soll eine Vorverschiebung des aktuell geltenden Fälligkeitstermins der kantonalen Steuern vom 31. Mai des auf das Steuerjahr folgenden Jahres um mehrere Monate und die Möglichkeit, die geschuldeten Steuern bereits im laufenden Steuerjahr mittels provisorischer Steuerrechnungen zu beziehen. Außerdem sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, um einer Steuerverschuldung entgegenzuwirken.

Der Regierungsrat nimmt zum Anzug Jürg Stöcklin und Konsorten wie folgt Stellung:

1. Zielsetzung

Die Zielsetzung des Anzugs, der Steuerverschuldung entgegenzuwirken, begrüßt der Regierungsrat. Es ist unbestritten, dass die Vermeidung der Steuerverschuldung nicht nur im Interesse der betroffenen Personen, sondern auch im Interesse des Kantons Basel-Stadt und sämtlicher Steuerzahlender liegt. Schon heute trifft die Steuerverwaltung effiziente Vorkehrungen, um steuerpflichtige Personen zur rechtzeitigen Einreichung der Steuererklärung, zu Akontozahlungen und zur Zahlung der Steuern anzuhalten.

2. Postnumerandobezug versus Praenumerandobezug

Gesamtschweizerisch ist das Bezugssystem für die Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen sowie für die Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen nicht harmonisiert. Es gibt sowohl den Prae- als auch den Postnumerandobezug. Beim Praenumerandobezug liegt der Fälligkeitstermin für die Einkommenssteuern in der Steuerperiode selbst. Der Steuerbezug beginnt somit bereits im laufenden Steuerjahr. Beim Postnumerandobezug wird die Steuer dagegen erst nach Ablauf der entsprechenden Steuerperiode fällig.

Im Kanton Basel-Stadt werden die periodischen Steuern (Einkommens- und Vermögenssteuer, Gewinn- und Kapitalsteuer) nicht während der laufenden Steuerperiode (Praenumerandobezug) fällig und bezogen, sondern erst am 31. Mai des Folgejahres (Postnumerandobezug). Auch die direkte Bundessteuer wird erst am 1. März des der entsprechenden Steuerperiode folgenden Jahres fällig. In den anderen Kantonen hingegen werden die Steuern meist während der laufenden Steuerperiode fällig und bezogen.

3. Statistische Angaben zu den Debitorenverlusten

Seit dem Jahr 2015 hat der Kanton Basel-Stadt folgende Debitorenverluste der natürlichen Personen für nicht bezahlte Steuern zu verzeichnen (gerundet auf eine Stelle nach dem Komma):

	Debitorenverluste insgesamt		Debitorenverluste aufgrund Verschuldung (Verlustscheine und Steuererlasse)	
Jahr	Prozent	Franken	Prozent	Franken
2015	1,4	25,3 Mio.	1,3	23,8 Mio.
2016	1,6	29,8 Mio.	1,5	27,4 Mio.
2017	1,3	22,9 Mio.	1,2	21,1 Mio.
2018	1,3	25 Mio.	1,2	22,9 Mio.
2019	1,3	24 Mio.	1,0	19,4 Mio.

In der Tabelle sind auch Debitorenverluste enthalten, die nicht wegen einer Verschuldensproblematik entstehen. Darunter fallen bspw. Ausstände, die infolge unbekannten Aufenthalts der Steuerschuldnerin bzw. des Steuerschuldners, Wegzug ins Ausland, etc. nicht mehr bezogen werden können. Die aus einer reinen Verschuldensproblematik resultierenden Debitorenverluste fallen demnach geringer aus. In den Debitorenverlusten sind auch die Erlassbuchungen enthalten.

Wie der vorstehenden Tabelle entnommen werden kann, liegen die Quoten der Debitorenverluste der letzten fünf Jahre deutlich unter derjenigen des im Anzug zitierten Jahres 2013 von 2,9 Prozent. Hieraus ist ersichtlich, dass diese in den letzten Jahren wesentlich gesunken sind.

4. Vorverschiebung des allgemeinen Fälligkeitstermins

Im Kanton Basel-Stadt werden die kantonalen Steuern jeweils am 31. Mai des folgenden Kalenderjahrs fällig. Für nach dem Fälligkeitstermin eingehende Steuerzahlungen fällt ein Belastungszins an. Im Kanton Basel-Stadt wird der Begriff Belastungszins synonym zum Begriff des Verzugszinses bei der direkten Bundessteuer verwendet. Akontozahlungen wiederum wird ein Vergütungszins gutgeschrieben.

Eine Vorverschiebung des aktuell geltenden Fälligkeitstermins der kantonalen Steuern vom 31. Mai um mehrere Monate kann nicht in einem Zug von einem Jahr auf das andere Jahr erfolgen. Ansonsten müssten die steuerpflichtigen Personen innert kürzester Zeit für zwei Jahre den kantonalen Steuerbetrag aufbringen. Eine Verschiebung müsste deshalb schrittweise erfolgen.

Gemäss einer Studie des Unternehmens Ecoplan ist nicht davon auszugehen, dass eine Vorverschiebung um einige Monate einer Steuerverschuldung nachhaltig entgegenwirkt. Das Unternehmen Ecoplan hat im Auftrag der Budget- und Schuldenberatungsstelle Plusminus untersucht, inwiefern die im Kanton Basel-Stadt auftretende Steuerverschuldung und die grosse Anzahl der Betreibungen auch in anderen Kantonen auftreten¹. Zudem wurde untersucht, ob es einen Zusammenhang zwischen zeitnahem Inkasso und dem Anteil der Betreibungen aus Steuerverschuldung gibt. Im Schlussbericht vom 15. März 2016 hält das Unternehmen Ecoplan fest: „Der Kanton Basel-Stadt weist im interkantonalen Vergleich eine durchschnittliche Zahl von Betreibungen aus Steuerverschuldung im Verhältnis zur Bevölkerung auf und eine eher unterdurchschnittliche Zahl an Betreibungen aus Steuerverschuldung gemessen an der Zahl der totalen Betreibungen.“ Die Studie kommt zu folgendem Schluss: „Obwohl die Hypothese, dass ein zeitnahe Inkasso der Steuern die Zahl der Betreibungen reduziert, plausibel erscheint, zeigt sich kein Zusammenhang zwischen zeitnahem Inkasso und dem Anteil der Betreibungen aus Steuerverschuldung.“

Im Anzug wird zu Gunsten einer Vorverschiebung des Fälligkeitstermins angeführt, dass die Steuern im Kanton Basel-Landschaft bereits am 30. September der laufenden Steuerperiode fällig würden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Kanton Basel-Landschaft politisch entgegengesetzte Bestrebungen im Gang sind, diesen Fälligkeitstermin auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Gemäss der von Landrat Reto Tschudin am 29. November 2018 an

¹ Interkantonale Vergleichsstudie zur Steuerverschuldung in der Schweiz. Durchgeführt von Ecoplan, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, erschienen im März 2016, <https://www.plusminus.ch/wp-content/uploads/interkantonale-vergleichsstudie-steuern.pdf>.

den Regierungsrat überwiesenen Motion „Ein Steuersystem, das jeder versteht“ soll der Fälligkeitstermin der kantonalen Steuern vom 30. September, auf den 31. März des Folgejahres hinausgeschoben werden. Begründet wird das Anliegen mit den unterschiedlichen Fälligkeitsterminen, welche für die Steuerzahlenden zu einer unübersichtlichen Situation führen.

5. Provisorische Steuerrechnung

5.1 Bestehendes System im Kanton Basel-Stadt

Im bestehenden System wird der steuerpflichtigen Person die definitive Steuerrechnung nach dem 31. Mai des folgenden Jahres zugestellt. Mit dem Zugang der Steuerrechnung erhalten die steuerpflichtigen Personen eine 30-tägige Zahlungsfrist. Unterbleibt die Zahlung nach einer dritten Mahnung, leitet die Steuerverwaltung die Betreibung ein. Die steuerpflichtigen Personen werden bereits im November der laufenden Steuerperiode eingeladen, freiwillig Vorauszahlungen in Form von Akontozahlungen zu leisten. In der Folge verzeichnet die Steuerverwaltung in den Monaten November und Dezember einen sprunghaften erheblichen Anstieg an Zahlungseingängen.

5.2 Einführung einer provisorischen Steuerrechnung

Da im Zeitpunkt der Fälligkeit die Veranlagung noch nicht vorliegt, bietet sich eine provisorische Steuerrechnung an. Für den provisorischen Bezug können die eingereichte, aber noch nicht verarbeitete Steuererklärung, die letzte Veranlagung oder der mutmasslich geschuldete Steuerbetrag dienen. Die Einführung einer provisorischen Rechnung hätte im Vergleich zum bisherigen System der Einladung zu Akontozahlungen den Unterschied, dass der steuerpflichtigen Person empfohlen wird, den in der provisorischen Rechnung ermittelten Betrag bis zur Fälligkeit am 31. Mai zu begleichen. Damit wäre die steuerpflichtige Person davon entbunden, die Höhe der Vorauszahlung selbstständig zu ermitteln. Wird der entsprechende Betrag gemäss provisorischer Rechnung fristgerecht bezahlt, würden keine Belastungszinsen anfallen.

6. Regelung bei der direkten Bundessteuer

Nach der Regelung bei der direkten Bundessteuer wird die Steuer am 1. März des folgenden Kalenderjahres fällig. Auf diesen Termin ist eine definitive oder provisorische Rechnung zu erstellen. Grundlage für die provisorische Steuerrechnung ist die Steuererklärung, die letzte Veranlagung oder der mutmasslich geschuldete Betrag. Provisorisch bezogene Steuern werden auf die gemäss definitiver Veranlagung geschuldeten Steuern angerechnet und zu wenig bezahlte Beträge werden nachgefordert resp. zu viel bezahlte Beträge zurückerstattet. Die Steuer muss innert 30 Tagen nach Fälligkeit entrichtet werden. Wird nicht fristgerecht gezahlt, fallen Verzugszinsen an.

7. Weitere Massnahmen zur Reduktion der Steuerverschuldung

Die Anzugstellerinnen und Anzugsteller ersuchen den Regierungsrat in ihrem Vorstoss zu prüfen und zu berichten, durch welche Massnahmen die Problematik der hohen Steuerverschuldung im Kanton Basel-Stadt gemildert werden kann. Als entsprechende Massnahmen können insbesondere die Folgenden angeführt werden:

7.1 Einbezug der Steuern in das betreibungsrechtliche Existenzminimum

Als weitere Massnahme zur Reduktion der Steuerverschuldung käme bspw. der Einbezug der Steuern in das betreibungsrechtliche Existenzminimum in Frage. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind die Steuern bislang nicht in das betreibungsrechtliche Existenzminimum mit einzubeziehen (BGE 126 III 89). Dies führt dazu, dass das der Schuldnerin bzw. dem Schuldner belassene Existenzminimum eine Bezahlung der Steuern verunmöglicht. Kann in den entsprechenden Fällen (bspw. infolge Vorliegens von Drittgläubigern) kein Steuererlass gewährt werden, werden die Steuern betrieben und wird nach erfolgloser Eintreibung ein Verlustschein ausgestellt. Der Einbezug der Steuern in das betreibungsrechtliche Existenzminimum bedingt eine Revision

des Bundesgesetzes über Schuld betreibung und Konkurs und lässt sich damit nicht auf kantonaler Ebene verwirklichen. Auf Bundesebene wurden entsprechende Vorstösse unternommen (vgl. Motion Nr. 18.3872, Diana Gutjahr, Einbezug der Steuern in die Berechnung des Existenzminimums, vom 26. September 2018, sowie Postulat Nr. 1842.63, Diana Gutjahr, Einbezug der Steuern in die Berechnung des Existenzminimums prüfen, vom 13. Dezember 2018).

7.2 Anweisung an den Lohnschuldner

Im Unterhaltsrecht besteht die Möglichkeit, den Arbeitgebenden der Alimente schuldenden Person gerichtlich anzuweisen, den Unterhaltsbeitrag direkt der Unterhalt empfangenden Person zu überweisen (vgl. Art. 291 Schweizerisches Zivilgesetzbuch). Es könnte geprüft werden, ob im Steuerrecht eine analoge Bestimmung eingeführt werden könnte. Auch für diese Lösung bedarf es eines entsprechenden politischen Konsens auf Bundesebene.

7.3 Lohnabzugsverfahren

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt unterbreitete im März 2017 dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt eine Vorlage zur Teilrevision des Steuergesetzes zwecks Einführung eines Verfahrens zum Abzug der Steuern vom Lohn der Arbeitnehmenden durch die Arbeitgebenden (sog. Lohnabzugsverfahren, vgl. dazu FD/P170347/P155219). Damit sollte die vom Grossen Rat überwiesene Motion Rechsteiner und Konsorten betreffend „automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn“ umgesetzt werden. Beim vorgeschlagenen Lohnabzugsverfahren sollten die Arbeitgebenden vom Lohn ihrer Angestellten einen Abzug vornehmen und den abgezogenen Betrag an die Steuerverwaltung abliefern. Für die Arbeitgebenden sollte der Lohnabzug obligatorisch sein, für die Arbeitnehmenden hingegen fakultativ. Der Große Rat lehnte die Gesetzesrevision mit Beschluss vom 6. Dezember 2017 schliesslich ab.

8. Vorschlag des Regierungsrates

Wie dargelegt ist die Vorverlegung des Fälligkeitstermins nicht geeignet dafür, Debitorenverluste zu vermeiden. Zudem bedeutet auch eine in kleinen Schritten vorgenommene Vorverlegung eine zusätzliche einmalige Belastung für die Steuerzahlenden. Der Regierungsrat sieht aber in der zweiten Forderung der Anzugstellenden nach einer provisorischen Rechnung Potenzial. So müssten bei einer provisorischen Rechnungstellung die steuerpflichtigen Personen den mutmasslich geschuldeten Steuerbetrag nicht mehr selber berechnen und bei rechtzeitiger Zahlung der provisorischen Steuerrechnung keine Belastungszinsen tragen. Der Regierungsrat wird diesen Lösungsansatz, welcher eine Gesetzesänderung bedingen würde, weiter prüfen.

9. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Jürg Stöcklin betreffend «Fälligkeitstermin der kantonalen Steuern» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

B. Schüpbach-Guggenbühl

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin