



Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Änderung des Steuer- und Finanzgesetzes vom 7. Februar 1974; Abschaffung der Billettsteuer

vom 9. Mai 2000

I N H A L T

1. Ausgangslage
2. Historische Entstehung und Zweck der Billettsteuer
3. Gründe für die Abschaffung der Billettsteuer
4. Steuerausfälle der Gemeinde Münchenstein
5. Ergebnis der Vernehmlassung
6. Antrag

1. Ausgangslage

Der Kanton Basel-Stadt hat mit Beschluss des Grossen Rates vom 09.06.1999 die Billettsteuer abgeschafft. Bereits am 17. Dezember 1998 hatte Remo Franz eine Motion im Landrat eingereicht, mit welcher er die Abschaffung der Billettsteuer im Kanton Basel-Landschaft verlangte. An der Landratssitzung vom 29.04.1999 erklärte der Regierungsrat seine Bereitschaft, die Motion in Form eines Postulats entgegen zu nehmen. Der Vorstoss wurde sodann in Postulatsform überwiesen. Da der Kanton Basel-Stadt die Billettsteuer in der Zwischenzeit abgeschafft hat, beabsichtigt der Regierungsrat, die Billettsteuer auch im Kanton Basel-Landschaft abzuschaffen, um längerfristig die Attraktivität der Sporthalle St.Jakob zu sichern. Insbesondere soll auch die Attraktivität der gesamten Regio Basiliensis gesteigert werden.

2. Historische Entstehung und Zweck der Billettsteuer

Die Wurzeln der Billettsteuer dürften wohl auf den mittelalterlichen Brauch zurückgehen, beim Besuch eines Vergnügens oder einer Schausstellung den Armen und Kranken milde Gaben zu spenden. Als eigentliche Staatssteuer ist sie aber französischen Ursprungs. Sie wurde von Napoleon I. als Luxussteuer eingeführt und später als Armensteuer erhoben.

In Preussen wurde sie als Lustbarkeitssteuer bezeichnet und wurde bereits im 19. Jahrhundert von vielen Städten und Gemeinden verlangt.

In Anlehnung an die französische Regelung fanden sich in der Schweiz verschiedentlich Luxussteuern wie Billard-, Klavier- und Bedienstetensteuern.

Eine Besteuerung der Vergnügungsanlässe und Lustbarkeiten hatte jedoch nur der Kanton Genf unter der Bezeichnung "Droit des pauvres", welche bereits 1823 eingeführt wurde. Im Jahre 1914 erhob diese Steuer auch der Kanton Tessin.

Der erste Weltkrieg und seine Auswirkungen, insbesondere die stark zunehmenden Nöte des öffentlichen Haushalts, förderten die weitere Verbreitung dieser Vergnügungssteuer im Sinne einer Luxus- oder Aufwandsteuer.

All diesen Vorläufern der heutigen Billettsteuer lag das Motiv zugrunde, den besonderen Aufwand, welchen sich jemand zur Lustbarkeit, zum Vergnügen oder zur Unterhaltung leistete, steuerlich zu erfassen. Man wollte somit Arme und Kranke direkt unterstützen oder das Steuerbetreffnis in die Staatskasse fliessen lassen, damit das Gemeinwesen seinen Wohltätigkeitsaufgaben nachkommen konnte.

Soweit man im vergangenen Jahrhundert die Erhebung einer Luxus- oder Lustbarkeitssteuer als Abgabe für die Armen und Kranken betrachtete oder später die Einführung einer Billettsteuer mit den hohen und stets zunehmenden Staatsausgaben für das Armenwesen, die Altersversorgung, die Arbeitslosenunterstützung und andere Wohlfahrtsaufgaben begründete, ist diese Steuer heute zu einem Anachronismus geworden. Die Steuer lässt sich heutzutage mit dieser Begründung nicht mehr aufrechterhalten, da wir zum einen über ein soziales Netz verfügen, das vorwiegend eben nicht aus Haushaltsmitteln des Kantons finanziert wird, zum anderen haben sich auch die Anschauungen betreffend "Vergnügen" gewandelt. Denn gegenwärtig leistet sich kaum einer, der eine billettsteuerpflichtige Veranstaltung besucht, einen besonderen Luxus oder dokumentiert damit seinen "Reichtum", von dem es etwas für die allgemeine Wohlfahrt abzuschöpfen gilt.

Sowohl das Bundesgericht in seinem Entscheid zur Genfer Armensteuer vom 16.07.1996 wie das Appellationsgericht des Kanton Basel-Stadt in seinem Urteil vom 14.11.1997 zur baselstädtischen Billettsteuer verneinten die Gleichartigkeit der kantonalen Steuern mit der Mehrwertsteuer des Bundes vor allem mit dem Argument, dass Armensteuer bzw. Billettsteuer eine zusätzliche Besteuerung solcher Ausgaben bezwecke, die als kennzeichnend für eine gewisse Lebenshaltung betrachtet werden, um den wohlhabenden Personen vermehrt die Teilnahme an den Kosten für Gesundheit und soziale Wohlfahrt zu überbinden. Aus diesen Überlegungen wurde neben anderen untergeordneten Erwägungen der Sondercharakter der kantonalen Steuern abgeleitet. Daraus folgt, dass bei der heute geltenden

Ordnung zur Mehrwertsteuer der Billettsteuer kein anderes als das seinerzeitige gesetzgeberische Motiv untergeschoben werden darf. Andernfalls würde der Streit über die Gleichartigkeit oder Ungleichartigkeit zwischen Mehrwertsteuer und Billettsteuer erneut entfachen.

Im Hinblick auf die (mögliche) Konkurrenz mit der Mehrwertsteuer muss der Charakter einer Aufwandsteuer erhalten bleiben. Mit anderen Worten: einen wesentlichen – und häufig als Rechtfertigung vorgetragenen – Grund für die Billettsteuer in der Abgeltung der Zentrumslasten zu suchen, wäre nach heutiger Rechtslage verfassungswidrig, da der Anknüpfungspunkt einer solchen Steuer eben nicht mehr in dem besonderen Aufwand liegt, den sich Besucherinnen und Besucher irgendwelcher Veranstaltungen leisten, sondern die Inanspruchnahme der Zentrumsleistungen. Damit würde eine deutliche Verlagerung zur Konsumentenbesteuerung (Mehrwertsteuer) erfolgen, die dem Endverbraucher eine Abgabe für die verschiedensten Dienstleistungen auferlegt.

Anders wäre der Fall bzw. die Billettsteuer der Gemeinde Münchenstein zu bewerten, wenn sie die Billettsteuereinnahmen für soziale oder karitative Zwecke verwendet würde. Da sie aber direkt in die Gemeindekassen fließen, lässt sich in dieser Steuer kein Sonderzweck mehr erkennen. Aus heutiger Sicht betrachtet, erscheint die Steuer aufgrund der Veränderung der ursprünglichen Gesetzesidee als veraltet, weshalb sicherlich hier schon eine Rechtfertigung für deren Abschaffung gefunden werden könnte. Aus der sich daraus ergebenden möglichen verfassungswidrigen Konkurrenz zur Mehrwertsteuer im Falle des Nachschiebens eines anderen gesetzgeberischen Motivs rechtfertigt sich eine Abschaffung umso mehr.

3. Gründe für die Abschaffung der Billettsteuer

3.1 Politischer Handlungsbedarf

Staats- und finanzpolitische Überlegungen ergeben, dass sich in einem Sozial- und Leistungsstaat die Frage der Senkung oder Aufhebung einer Steuer dann stellen kann, wenn sie sich als zu grosse Belastung für die Allgemeinheit erweist, wenn sie sich wettbewerbs-hindernd auswirkt oder wenn die Senkung bzw. Abschaffung im Sinne einer antizyklischen Finanzpolitik angezeigt erscheint.

Von einer zu grossen Belastung der Allgemeinheit in ihrer Gesamtheit kann wohl nicht gesprochen werden, da es sich um eine Spezialsteuer handelt, auch wenn neben dem Publikum viele Kulturschaffende direkt von der Billettsteuer betroffen sind – sei es, dass sie zu hohe Preise verlangen müssen und dadurch schwindende Besucherzahlen zu verzeichnen haben, sei es, dass sie die Billettsteuer nicht oder nicht gänzlich dem Publikum in Rechnung stellen und die Steuer daher ganz oder zu einem Teil selbst tragen.

Ausser Frage steht jedoch, dass die Billettsteuer heute in gewissen Bereichen einen Wettbewerbsnachteil für die Veranstalterinnen und Veranstalter selbst und den Standort St. Jakob-Halle/Basel darstellt. Steuererleichterungen zum Abbau von Wettbewerbshindernissen oder zum Anreiz für Investitionen sind in der Steuerpolitik ein anerkanntes und bewährtes Instrument. Unter Berücksichtigung der Gesamtfolgen für die betroffenen Gemeinden und für die Wirtschaft wie auch für die gesamte Regio würde sich eine antizyklischen Massnahme

("Weniger kann auch mehr sein") durchaus rechtfertigen lassen. Deshalb darf heute die Abschaffung der Billettsteuer trotz eines gewissen Steuerausfalls kein Tabu mehr sein.

Im Vordergrund steht also die Förderung einer wirtschaftlich attraktiven Regio, zu welcher auch der Kanton Basel-Landschaft gehört. Dieser "Regiogedanken" verpflichtet den Kanton Basel-Landschaft zu einer partnerschaftlichen Beziehung und Zusammenarbeit mit dem Stadtkanton, denn nur gemeinsam kann der wirtschaftliche und kulturelle Standort der Regio erhalten bleiben und ausgebaut werden. Deshalb sollte auch der Kanton Basel-Landschaft die Abschaffung der Billettsteuer befürworten, nicht nur aus politischen, sondern auch aus wirtschaftlichen Überlegungen. Auch wenn der Gemeinde Münchenstein dadurch finanzielle Nachteile erwachsen, vermögen diese die dadurch entstehenden Vorteile für die gesamte Regio nicht zu überbieten. Insbesondere sollte man sich der Bedeutung von Veranstaltungen in der St. Jakob-Halle bewusst sein, nicht nur aus regional- und finanzpolitischen Erwägungen heraus, sondern auch für die Jugend. Die Wichtigkeit solcher Anlässe für Jugendliche und deren Präventivwirkung, welche gerade sportliche (wie die Eishockeyweltmeisterschaft) oder musikalische Anlässe (die früher in der St. Jakob-Halle stattfindenden "Indoor-Konzerte") haben, sollte man nicht ignorieren.

So wie Basel-Stadt grossen Wert darauf legt, Kulturveranstaltungen in der Regio zu fördern, sollte dies auch ein Anliegen des Kantons Basel-Landschaft sein. Auch die Landschaft kann, im Zuge des Regio-Gedankens und im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der Stadt, für Veranstalter neue Anreize schaffen. Mit der Abschaffung dieser Steuer im Kanton Basel-Stadt wurde ein deutliches Zeichen gesetzt, das von der Landschaft nicht einfach ignoriert werden kann.

3.2 Wirtschaftlicher Handlungsbedarf

In den letzten Jahren haben sich die Stimmen nach Abschaffung der Billettsteuer in der gesamten Regio gemehrt – sowohl von Seiten der Grossveranstalter wie auch vieler kleiner Kulturtreibenden. Ihr Hauptargument ist, dass die unverhältnismässige Belastung durch die Billettsteuer sie zwingt, neue Standorte zu wählen. Immer wieder wird auf das Beispiel Zürich verwiesen, wo die Billettsteuer vor einigen Jahren abgeschafft wurde, oder auf Orte in der Region bzw. im nahen Ausland, wo eine entsprechende Abgabe ebenfalls nicht erhoben wird. Es ist auch schon lange ein offenes Geheimnis, dass Grossveranstalter wie zum Beispiel die Swiss Indoors von "Abwanderung" sprechen.

Die hohe Kostenbelastung durch die Billettsteuer lässt also insbesondere Grossveranstaltungen je länger je mehr ausbleiben. Zwar lässt sich die Höhe der Ertragseinbussen zufolge der existierenden Billettsteuer zahlenmässig nicht genau beziffern, jedoch ist deren Auswirkung auf Grossveranstaltungen oder auch kleinere Veranstaltungen nicht zu unterschätzen. Es dürfte unbestritten sein, dass die derzeitige wirtschaftliche Situation auch für alle Kulturtreibenden eine härtere geworden ist. Nicht zuletzt auch der schärfere Wettbewerb unter den Kantonen und anderen Veranstaltungsorten erfordert die ständige Imagepflege eines Kulturstandortes; denn ein gutes Image zieht neue Besucher, neue Kaufkraft an. Darin liegt die Chance für eine echte Wertschöpfung.

In Basel-Stadt nahm man diese "Drohung" ernst, mit der Konsequenz, dass die Billettsteuer aufgehoben wurde. Man will damit erreichen, dass weiterhin Grossanlässe in Basel stattfin-

den. Aber es soll auch ein Anreiz für neue Veranstaltungen geschaffen werden. Im übrigen muss man bedenken, sollten sich Grossveranstaltungen tatsächlich immer mehr vom Standort St. Jakob-Halle distanzieren (wie dies bereits die Agentur Good-News AG mit ihren Konzerten getan hat), müsste die Gemeinde Münchenstein ohnehin mit grösseren Steuereinbussen rechnen.

Auch wenn die Tatsache nicht zu verleugnen ist, dass der Stadtkanton von der Abschaffung der Billettsteuer im Kanton Basel-Landschaft profitieren würde, sollte die Bedeutung, welche umgekehrt die Stadt für den Kanton Basel-Landschaft hat, nicht vergessen gehen. Im Zuge einer partnerschaftlichen Beziehung zur Stadt und aufgrund der zu fördernden Regio Basiliensis sollten alle am selben Stricke ziehen, um so die Attraktivität beider Kantone besser zu fördern.

4. Steuerausfälle der Gemeinde Münchenstein

Durch die Abschaffung der Billettsteuer ist der Kanton Basel-Landschaft weder direkt noch indirekt betroffen, da diese als reine Gemeindesteuer konzipiert ist, d.h. es wird vor allem die Gemeinde Münchenstein betroffen, welcher eine sichere Einnahmequelle ohne Zweckbindung verloren geht. Andere Gemeinden werden nur unwesentlich davon betroffen. Die Abschaffung bedeutet zugleich eine Beschneidung der Gemeindeautonomie. Der Aspekt der Gemeindeautonomie sollte aber in diesem Zusammenhang nicht überbewertet werden, hängt diese ohnehin von der kantonale Gesetzgebung ab.

Es stellt sich deshalb einerseits die Frage, wie die Gemeinde Münchenstein mit dem durch eine Abschaffung der Billettsteuer entstehenden, relativ hohen Verlusten umgehen soll. Andererseits muss sich die Gemeinde Münchenstein an der Tatsache behaften lassen, dass ihr durch die St. Jakobs-Halle grundsätzlich keine Kosten entstanden sind. Denn ausser dem Zurverfügungstellen des Landes zum Bau der Halle und der Erteilung einer entsprechenden Baubewilligung hatte bisher der Kanton Basel-Stadt alle Kosten zu tragen. Auch die später anfallenden Kosten für Instandhaltung, Renovierung, Unterhalt sowie Betreuung gingen resp. gehen grundsätzlich auf Kosten der Stadt resp. der heutigen Betreiber der St. Jakobs-Halle. Ebenso obliegt es dem Kanton Basel-Stadt, die Infrastruktur für die Durchführung von Veranstaltungen zur Verfügung zu stellen. Das bedeutet, dass sich der Kanton Basel-Stadt um die Bereitstellung der Sanität und um das notwendige Mass an Polizeiaufgebot für die Verkehrsregelung bemühen muss. Der Kanton Basel-Landschaft hingegen ist für die kriminalpolizeilichen Belange in der Sporthalle St. Jakob zuständig. Für die Sicherheit der Veranstaltung jedoch sind in erster Linie die Betreiber der St. Jakobshalle, also der Kanton Basel-Stadt, und die Organisatoren selber verantwortlich. Der Gemeinde entstehen somit bei solchen Veranstaltungen keinerlei Unkosten. Allerdings beherbergt Münchenstein im Gebiet neben der Sporthalle St. Jakob noch weitere regionale Sportanlagen sowie den Botanischen Garten Brüglingen. Insgesamt belegen diese Nutzungen rund 79 ha oder 11 % des Gemeindebanns. Bei den Umzonungsgesuchen bezüglich Grün 80 oder der vorgesehenen Kunsteisbahn-Halle hat die Gemeinde rasch gehandelt. Damit hat Münchenstein bereits in einem früheren Zeitpunkt einen substanziellen Beitrag zur Partnerschaft mit dem Kanton Basel-Stadt geleistet.

Die Gemeinde Münchenstein konnte in den letzten fünf Jahren mit unterschiedlich hohen Billettsteuereinnahmen rechnen (1995: Fr. 914'000.-; 1996: Fr. 623'000.-; 1997: Fr. 363'000.-; 1998: Fr. 857'000.-; 1999: Fr. 317'000.-). Mit Ausnahme des Jahres 1998 (in jenem Jahr fand in der St. Jakobshalle die Eishockey-Weltmeisterschaft statt, wobei die Gemeinde Münchenstein den WM-Organisatoren einen einmaligen A-fonds-perdu-Beitrag von Fr. 100'000.- an die Durchführung des Anlasses geleistet hat) sind die Einnahmen der Gemeinde Münchenstein aus der Billettsteuer eher rückläufig, da seit der Abschaffung der entsprechenden Steuer im Kanton Zürich im Jahr 1991 eine Reihe von Veranstaltungen nicht mehr in der Region Basel stattfinden.

Die Gemeinde Münchenstein hat neben der Billettsteuer auch Einnahmen auf Grund von Quellensteuern ausländischer Artisten und Sportler. Wenn nach Wegfall der Billettsteuer wieder vermehrt Veranstaltungen stattfinden, kann der Verlust der Billettsteuer teilweise durch höhere Quellensteuern kompensiert werden.

5. Ergebnis der Vernehmlassung

Das durchgeführte Vernehmlassungsverfahren hat gezeigt, dass sich die eingegangenen Stellungnahmen mehrheitlich für eine Abschaffung der Billettsteuer ausgesprochen haben. Einzig die SP, die SD sowie die Gemeinden Münchenstein und Binningen sprechen sich für eine Beibehaltung des bisherigen Systems aus. Mehrheitlich wurde betont, dass die Erhebung einer solchen Steuer nicht mehr zeitgemäss sei. Oft wurde auch das regionale Denken miteinbezogen und mit der Abschaffung eine Steigerung der Attraktivität der Region verbunden. Andererseits tauchte auch Verständnis für die Gemeinde Münchenstein auf, indem postuliert wurde, dass nach einer finanziell verträglichen Lösung gesucht werden solle. Der neu geschaffene Verband Basellandschaftlicher Gemeinden, dessen Stellungnahme sich auch die Gemeinden Pratteln, Buus, Hemmiken, Brislach, Oberdorf, Ormalingen und Schönenbuch angeschlossen haben, wertete das Vorgehen bei der Abschaffung als zentralistischen Eingriff in die Gemeindeautonomie und verlangt die Suche nach einer einvernehmlichen Lösung zwischen Kanton und Gemeinden.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Änderung des Steuer- und Finanzgesetzes gemäss beiliegendem Entwurf zuzustimmen. Der folgende politische Vorstoss ist demzufolge abzuschreiben:

- Postulat Remo Franz vom 29. April 1999 (98/262)

Liestal,

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
der Präsident:

der Landschreiber:

Beilage

Entwurf zur Änderung des Steuer- und Finanzgesetzes

Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern und den Finanzausgleich (Steuer- und Finanzgesetz)

Änderung vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Das Gesetz vom 7. Februar 1974 über die Staats- und Gemeindesteuern und den Finanzausgleich (Steuer- und Finanzgesetz) wird wie folgt geändert:

§ 188

aufgehoben

§ 189

aufgehoben

§ 190

aufgehoben

§ 191

aufgehoben

§ 192

aufgehoben

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2001 in Kraft.

Liestal,

IM NAMEN DES LANDRATES
der Präsident:

der Landschreiber: