



An den Grossen Rat

19.5498.02

FD/P195498

Basel, 11. März 2020

Regierungsratsbeschluss vom 10. März 2020

## **Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend «Pauschalspesen auch für Kleinunternehmen» – Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Dezember 2019 die nachstehende Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Leitende Angestellte oder Geschäftsführer haben im Rahmen ihrer geschäftlichen Tätigkeit oftmals Auslagen für Repräsentation, Akquisition oder für die Pflege ihrer Kundschaft. Die Belege für diese Kleinausgaben sind teilweise nicht oder nur unter schwierigen Bedingungen zu beschaffen. Aus Gründen der rationellen Abwicklung kann daher den leitenden Angestellten eine jährliche Pauschalentschädigung ausgerichtet werden. Dabei gilt der Grundsatz, dass dieser Pauschalbetrag nicht mehr als 5 % des jährlichen Bruttolohns betragen darf.

Mit dieser Pauschalentschädigung werden sämtliche Kleinausgaben bis zur Höhe von Fr. 50.- pro Ereignis abgegolten, wobei jede Ausgabe als einzelnes Ereignis gilt. Verschiedene zeitlich gestaffelte Ausgaben im Rahmen des gleichen Auftrages können somit nicht kumuliert werden. Namentlich handelt es sich dabei beispielsweise um Kleinauslagen für Essen und Trinken (zu Hause oder im Restaurant), Zwischenverpflegungen, Geschenke bei Einladungen, Geschäftstelefone vom Privatapparat, Parkgebühren oder Fahrten mit den öffentlichen Verkehrsmitteln.

Um eine Pauschalentschädigung geltend zu machen, ist das Unternehmen verpflichtet, ein Pauschalspesenreglement vorzulegen, welches durch die kantonale Steuerverwaltung zu genehmigen ist. So auch in Basel-Stadt, wo dies bis 2013 für sämtliche Unternehmen gängige Praxis war. Per 1. Januar 2014 vollzog die Steuerverwaltung jedoch eine Praxisänderung, wonach solche Pauschalentschädigungen nur noch für Firmen mit mindestens fünf Empfängern zu genehmigen seien.

Diese Schranke stellt für viele Kleinunternehmen und Startups eine diskriminierende und nicht nachvollziehbare Hürde dar, da sie aufgrund ihrer Firmengrösse oder ihres Alters (noch) nicht über so viele Kadermitarbeiter verfügen. Die Folge ist, dass die entsprechenden Mitarbeiter gezwungen sind, jeden noch so kleinen Einzelbeleg zu sammeln und in der Buchhaltung abzurechnen, um eine Entschädigung zu erhalten. Für Kleinunternehmer bedeutet dies ein beträchtlicher bürokratischer Mehraufwand. Hinzu kommt, dass andere Kantone wie etwa der Kanton Basel-Landschaft keine Grenze bei der Betriebsgrösse für die Genehmigung von Pauschalspesenreglementen kennen.

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, innert einem Jahr die Richtlinien über den Pauschalspesenabzug im Kanton Basel-Stadt so anzupassen, dass auch Baselstädtischen Kleinunternehmern unabhängig ihrer Betriebsgrösse die Möglichkeit von Pauschalentschädigungen für Repräsentations- und Kleinauslagen gewährt werden kann.

Patricia von Falkenstein, Luca Urgese, Eduard Rutschmann, Andrea Elisabeth, Knellwolf, Joël Thüring, Balz Herter, Olivier Battaglia, Christophe Haller“

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>1bis</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup> GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innert einem Jahr die Richtlinien über den Pauschalspesenabzug im Kanton Basel-Stadt so anzupassen, dass auch basel-städtischen Kleinunternehmern unabhängig ihrer Betriebsgrösse die Möglichkeit von Pauschalentschädigungen für Repräsentations- und Kleinauslagen gewährt werden kann.

Gemäss Art. 327a Abs. 1 Obligationenrecht (OR; SR 220) hat der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer alle durch die Ausführung der Arbeit notwendig entstehenden Auslagen zu ersetzen. Durch schriftliche Abrede, Normalarbeitsvertrag oder Gesamtarbeitsvertrag kann als Auslagenersatz eine feste Entschädigung, wie namentlich ein Taggeld oder eine pauschale Wochen- oder Monatsvergütung festgesetzt werden, durch die jedoch alle notwendig entstehenden Auslagen gedeckt werden müssen (Abs. 2). Diese Spesenvergütungen des Arbeitgebers stellen kein Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit dar. Übersteigen hingegen die Vergütungen für die angefallenen Auslagen die effektiven Unkosten, handelt es sich in diesem Umfang um steuerbaren Lohn. Um Diskussionen über die Abgrenzung zwischen sachlich gerechtfertigten Spesenvergütungen und verdecktem Lohn zu vermeiden, besteht die Möglichkeit durch die Steuerbehörden beim Sitzkanton des Arbeitgebers ein Spesenreglement genehmigen zu lassen (Regula Suter, in: Wolfgang Portmann, Adrian von Kaenel [Hrsg.], Fachhandbuch Arbeitsrecht, Zürich 2018, S. 793 f.). Die Kantone können Voraussetzungen für die Genehmigung vorsehen (Kreisschreiben Nr. 25 der Schweizerischen Steuerkonferenz [SSK] vom 18. Januar 2008, S. 1). Die Motion verlangt eine Praxisanpassung hinsichtlich der Genehmigung von Zusatz-Spesenreglementen betreffend Ausrichtung von Pauschalspesen. Hierbei fordert sie eine Massnahme für die der Regierungsrat zuständig ist. Die Motion verlangt 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. Zum Inhalt der Motion**

### **2.1 Anliegen der Motionärinnen und Motionäre**

Mit der Motion wird die Praxis der Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt beanstandet, wonach Spesenreglemente mit Pauschalentschädigungen für Repräsentations- und Kleinauslagen von leitenden Angestellten oder Geschäftsführern nur für Unternehmen mit mindestens fünf Empfängern genehmigt werden. Diese Schranke stelle für viele Kleinunternehmen und Startups eine diskriminierende und nicht nachvollziehbare Hürde dar, da sie aufgrund ihrer Unternehmensgrösse oder ihres Alters (noch) nicht über so viele Kadermitarbeiter verfügen würden. Die entsprechenden Mitarbeitenden seien gezwungen, jeden Einzelbeleg zu sammeln und in der Buchhaltung abzurechnen, um eine Entschädigung zu erhalten. Für Kleinunternehmer bedeute dies einen beträchtlichen bürokratischen Mehraufwand. Der Kanton Basel-Landschaft kenne keine Grenze bei der Betriebsgrösse für die Genehmigung von Pauschalspesenreglementen. Verlangt wird eine Anpassung der Richtlinien über den Pauschalspesenabzug im Kanton Basel-Stadt, sodass auch baselstädtischen Kleinunternehmern unabhängig von ihrer Betriebsgrösse die Möglichkeit von Pauschalentschädigungen für Repräsentations- und Kleinauslagen gewährt werden könne.

### **2.2 Rechtliches**

Leistungen des Arbeitgebers, die als Ersatz von Kosten des Arbeitnehmers im Zusammenhang mit seiner beruflichen Tätigkeit erbracht werden (Spesen), sind nicht steuerbar. Spesen können

entweder vom Arbeitgeber in der effektiv angefallenen Höhe oder in Form von Pauschalen vergütet werden, wobei grundsätzlich eine effektive Abrechnung gegen Originalbeleg erfolgen soll.<sup>1</sup> Da Geschäftsinhabern, leitenden Angestellten bzw. Aussendienstmitarbeitenden im Rahmen ihrer geschäftlichen Tätigkeit oft Auslagen für Repräsentation sowie Akquisition und Pflege von Kundenbeziehungen erwachsen und die Belege für diese Repräsentations- und Kleinauslagen (Bagatellspesen) teilweise nicht oder nur unter schwierigen Bedingungen zu beschaffen sind, wird leitenden Angestellten aus Gründen einer rationellen Abwicklung oftmals eine jährliche Pauschalentschädigung ausgerichtet. Die Ausrichtung von Pauschalspesen muss zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer schriftlich vereinbart sein (Art. 327a Abs. 2 OR).

Ersetzt der Arbeitgeber angefallene Spesen in effektiver Höhe, fliessen dem Arbeitnehmer keine steuerbaren Einkünfte zu. Hingegen können bei Pauschalspesenvergütungen die Pauschalen die tatsächlichen Auslagen des Arbeitnehmers übersteigen. Demzufolge sind Pauschalspesen im Umfang des die effektiven Auslagen übersteigenden Teils steuerbar.

Zur Vergütung von Fahr-, Verpflegungs- und Übernachtungskosten sowie Repräsentationsauslagen bzw. deren Ersatzentschädigung können Arbeitgeber ein allgemeines Spesenreglement erlassen. Dieses muss von der Steuerbehörde des Sitzkantons nur dann genehmigt werden, wenn von den Vorgaben und Maximalbeträgen gemäss Randziffer. 52 der Wegleitung zum Ausfüllen des Lohnausweises abgewichen wird. Möchte ein Arbeitgeber hingegen Pauschalspesen an Geschäftsinhaber, leitende Mitarbeitende bzw. Aussendienstmitarbeitende ausrichten, so ist der Steuerverwaltung des Sitzkantons zwingend ein sog. Zusatz-Spesenreglement zur Genehmigung zu unterbreiten. Zur Vereinheitlichung hat die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) ein Muster-Spesenreglement erarbeitet.<sup>2</sup>

Die zuständigen Steuerbehörden diverser Kantone setzen bei der Genehmigung von Spesenreglementen Limiten, z. B. dass mindestens 10 spesenberechtigte Personen betroffen sind.<sup>3</sup>

### **2.3 Praxis im Kanton Basel-Stadt betreffend Zusatz-Spesenreglemente**

Bis zum 31. Dezember 2013 konnten im Kanton Basel-Stadt alle Unternehmen unabhängig von ihrer Grösse der Steuerverwaltung ein Zusatz-Spesenreglement betreffend Ausrichtung von Pauschalspesen zur Genehmigung unterbreiten. Per 1. Januar 2014 wurde die Praxis angepasst. Seither genehmigt die Steuerverwaltung solche Zusatz-Spesenreglemente nur noch für Unternehmen mit mindestens fünf spesenberechtigten Personen (d.h. leitenden Angestellten bzw. Aussendienstmitarbeitern).

Die Praxisänderung erfolgte aufgrund der Erkenntnis, dass einzelne Treuhandunternehmen Firmenkunden aktiv kontaktierten und diesen offerierten, für sie Zusatz-Spesenreglemente zwecks Einsparung von Steuern zu erstellen. Die Folge war, dass unzählige Spesenreglemente für Kleinstunternehmen (Ein-Mann-AG/GmbH) zur Genehmigung eingereicht wurden und geprüft werden mussten. Aufgrund absehbarer Kapazitätsprobleme und des Missbrauchspotenzials nahm die Steuerverwaltung eine Umfrage bei diversen Kantonen vor, welche ergab, dass die meisten Kantone Zusatz-Spesenreglemente erst ab 5 bis 10 spesenberechtigten Personen genehmigen. Die Steuerverwaltung beschloss daher, ihre Praxis analog derjenigen der meisten Nordwestschweizer Kantone anzupassen. Im Rahmen der Kommunikation wurde darauf hingewiesen, dass Kleinstunternehmen, welche Pauschalspesen ausrichten möchten, jedoch weniger als fünf spesenberechtigte Personen aufweisen, im Veranlagungsverfahren durchaus die Möglichkeit offensteht, mit dem für Spesenreglemente zuständigen Veranlagungsexperten eine individuelle Vereinbarung (sog. Individuelle Spesenvereinbarung) zu treffen, womit dauerhaft keine Kleinstbelege gesammelt werden müssen.

<sup>1</sup> SSK-Kreisschreiben Nr. 25 (SSK-KS 25) vom 18. Januar 2008, Ziff. 1.3.

<sup>2</sup> Vgl. dazu SSK-KS 25 sowie Zusatz-Spesenreglement für leitendes Personal.

<sup>3</sup> SSK-KS 25, Ziff. 1.

## 2.4 Zur Motion

Die seit 2014 verfolgte Praxis verhindert, dass steuerbarer Lohn durch missbräuchlich beantragte Pauschalspesen verkürzt wird und zudem zahlreiche, nicht nötige Reglemente eingereicht und geprüft werden müssen. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass Kleinunternehmen mit weniger als fünf spesenberechtigten Personen die Möglichkeit haben, mit der kantonalen Steuerverwaltung eine individuelle Spesenvereinbarung zu treffen. Dabei werden die Pauschalspesen anhand von belegten effektiven Spesen über einen Zeitraum von mindestens sechs repräsentativen Monaten ermittelt. Diese Lösung erachtet die Schweizerische Steuerkonferenz als sinnvoll.<sup>4</sup> Die Steuerverwaltung hat diese Praxis in einem entsprechenden Merkblatt publiziert, in welchem auch die Voraussetzungen aufgeführt sind.<sup>5</sup>

Der Regierungsrat anerkennt aber, dass durch die heutige Praxis eine unterschiedliche Behandlung der Unternehmen vorliegt, welche sich nur auf die Anzahl leitende Angestellte bezieht. Er ist bereit, nochmals zu prüfen, inwiefern diese unterschiedliche Praxis sinnvoll und gerechtfertigt ist. Hierbei soll auch die bereits bestehende Möglichkeit der individuellen Spesenvereinbarung evaluiert und eine mögliche weitere Vereinfachung abgeklärt werden. Erst die Prüfung wird zeigen, welche Massnahme am zweckdienlichsten ist. Der Regierungsrat sieht daher den Anzug als besseres Instrument zur Umsetzung des Anliegens.

## 3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Patricia von Falkenstein betreffend „Pauschalspesen auch für Kleinunternehmen“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin

<sup>4</sup> Vgl. SSK-KS 25, Ziff. 1.

<sup>5</sup> Vgl. dazu Merkblatt Spesen, Spesenreglement und Spesenvereinbarung vom 1. Januar 2020, gültig ab 1. Januar 2020.