

Interpellation Fraktion GLP (Patrick Zillig): Was unternimmt die Stadt gegen einen allfälligen Missbrauch des Wochenaufenthalterstatus?

Es ist davon auszugehen, dass es in der Stadt Bern einen gewissen Missbrauch des Wochenaufenthalterstatus gibt. Es handelt sich meistens um Leute, welche gut verdienen, den Lebensmittelpunkt in der Stadt Bern haben, aber als Steueroptimierungsmassnahme als Wochenaufenthalter in der Stadt gemeldet sind und daher ihre Steuern in einer meist steuergünstigen Gemeinde bezahlen. Während dieser Status bei Student/-innen eine gewisse Berechtigung hat, geht der Stadt Bern bei einem Missbrauch des Wochenaufenthalterstatus ein beträchtliches Steuersubstrat verloren.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Gemeinderat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Wochenaufenthalter gab es am 31.12.2013 und am 31.12.2014 in der Stadt Bern?
2. Wird erfasst, wie hoch deren steuerbares Einkommen ist? Wenn Ja, wie sieht das Einkommen dieser Wochenaufenthalter auf (Aufteilung in sinnvolle Einkommenskategorien)? Wenn Nein, warum wird das steuerbare Einkommen der Wochenaufenthalter nicht erfasst?
3. Wie wird sichergestellt, dass ein Missbrauch des Wochenaufenthalterstatus verhindert werden kann? Werden an Wochenenden bspw. Stichkontrollen durchgeführt, ob Wochenaufenthalter trotzdem in Bern bleiben? Wenn Ja, wie und in welchem Umfang?
4. Wie erfolgreich sind diese Massnahmen resp. bei wie vielen Wochenaufenthaltern wechselte danach der steuerrechtliche Wohnsitz 2013 nach Bern und welcher zusätzliche Steuerbetrag konnte damit 2013 eingenommen werden?
5. Wenn sich in den Abklärungen herausstellt, dass eine Person mit Wochenaufenthalterstatus neu Wohnsitz in der Stadt Bern hat: auf welchen Zeitpunkt hin wird der Wohnsitz festgelegt, auf den 1. Januar oder auf den 31. Dezember des Vorjahres?
6. Wenn dies auf den 1. Januar erfolgt, aus welchem Grund wird dies so gemacht (die Stadt Bern verliert so ein ganzes Steuerjahr und verursacht ein möglicherweise unnützes Gerichtsverfahren)? Wie kann die Stadt Bern darauf hinwirken, dass der Wohnsitz neu auf den 31. Dezember des Vorjahres verfügt wird?
7. Wie viel Ressourcen wendete die Stadt Bern 2013 und 2014 dafür auf, dass Missbräuche verhindert werden können (finanzielle/personelle)?
8. Welches sind die Sanktionsmöglichkeiten bei einem aufgedeckten Missbrauch?

Bern, 13. August 2015

Erstunterzeichnende: Patrick Zillig

Mitunterzeichnende: Daniel Imthurn, Sandra Ryser, Melanie Mettler, Marco Pfister

Antwort des Gemeinderats

In der Stadt als Polit- und Verwaltungszentrum der Schweiz, als Universitätsstandort und Wirtschaftsmotor einer grossen Region melden sich traditionell viele Personen als Wochenaufenthalter an. Beim Wohnsitz einer Person handelt es sich einerseits um einen zivilrechtlichen Status gemäss Artikel 23ff des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), welcher anlässlich der Anmeldung bei den Einwohnerdiensten mittels Hinterlegung des Heimatausweises erlangt wird. Andererseits gibt es nebst weiteren Wohnsitzen auch das Steuerdomizil oder mit anderen Worten einen steuerrechtlichen Wohnsitz.

Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02) verfügen die Einwohnerdienste über die Datenhoheit und die Steuerverwaltungen basieren für die Führung der Steuerregister auf diesen Grundlagen. Im übergeordneten Steuerrecht ist die Wohnsitzfrage in den Artikeln 3 Absätzen 2 sowohl des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) als auch im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) sowie in Artikel 4 des Steuergesetzes des Kantons Bern vom 21. Mai 2000 (StG; BSG 661.11) grundsätzlich geregelt. Die kommunalen Steuerverwaltungen sind verpflichtet, die sich zivilrechtlich als Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthalter angemeldeten Personen regelmässig mittels eines kantonsweit geltenden und vereinheitlichten Fragebogens bezüglich ihres Steuerdomizils zu überprüfen. Die Antworten auf die darin gestellten Fragen erlauben es festzustellen, ob auch der steuerrechtliche Status des Wochenaufenthalts gewährt werden kann oder nicht, denn das zivilrechtliche und das steuerrechtliche Domizil können differieren. Die steuerrechtliche Beurteilung beruht dabei auf den gesetzlichen Grundlagen, der umfangreichen Rechtsprechung auf kantonaler und eidgenössischer Ebene sowie auf höchstrichterlichen Entscheiden.

Da-
raus ergeben sich auch die Praxisweisungen der kantonalen Steuerverwaltung. Der ursächliche Grund warum eine Person nach Bern zieht und zu welchem Zweck sich die wochenaufhaltenden Personen in der Stadt Bern als solche angemeldet haben, ist steuerrechtlich irrelevant. So ist es nicht von Bedeutung, ob sich die Person zu Aus- oder Weiterbildungszwecken (z.B. Studium) und/oder zur Berufsausübung und/oder aus anderen Gründen in der Stadt Bern als Wochenaufenthalterin oder Wochenaufenthalter angemeldet hat. Bei Studentinnen und Studenten beispielsweise wird nach Vorlage einer entsprechenden Bestätigung aus verwaltungsökonomischen Gründen und Dienstleistungsüberlegungen allenfalls die Abklärungsperiodizität erweitert, das heisst, das Überprüfungsintervall wird verlängert.

Zu Frage 1:

Die Anzahl der Wochenaufhaltenden wird nicht stichtagsbezogen Ende Kalenderjahr erhoben, nicht zuletzt deshalb, weil sich diese Zahl auch nachträglich aufgrund von laufenden Verfahren rückwirkend verändert. Anlässlich des Beginns der alljährlichen Überprüfungsreihe standen im Frühjahr 2014 insgesamt 6 655 Wochenaufhaltende auf der entsprechenden Überprüfungsliste, im Frühjahr 2015 insgesamt 6 884 Wochenaufhaltende.

Zu Frage 2:

Die steuerbaren Faktoren (steuerbares Einkommen, steuerbares Vermögen) von Wochenaufhaltenden werden nicht erhoben. Einerseits besteht dazu keine rechtliche Grundlage, weil sich die Person zu diesem Zeitpunkt fiskaltechnisch noch nicht im Hoheitsgebiet der abklärenden Behörde aufhält, andererseits handelt es bei der Überprüfung der Wochenaufhaltenden nicht um das veranlagungstechnische Verfahren im engeren Sinn, sondern als Bestandteil dieses dient es lediglich der Feststellung des steuerrechtlichen Anknüpfungspunkts basierend auf dem Lebensmittelpunkt. Dabei wäre eine selektive Beurteilung zur Gewährung oder Ablehnung des Wochenaufhalterstatus aufgrund der jeweiligen finanziellen Verhältnisse aus rechtsstaatlichen Überlegungen (Rechtsgleichheitsgebot) nicht vertretbar.

Zu Frage 3:

Jährlich werden zwischen 2 500 und 3 000 wochenaufhaltende Personen mittels Fragebogen standardmässig überprüft und davon zwischen mehreren hundert bis tausend eingehender abgeklärt. Reagieren die angegangenen Personen trotz mehrfacher Aufforderung bzw. Erinnerung nicht, wird bei der kantonalen Steuerverwaltung der Antrag auf Festsetzung des steuerrechtlichen Wohnsitzes mittels Verfügung gestellt.

Bei den Überprüfungsverfahren handelt es sich grundsätzlich um ein Administrativverfahren. Vorort-Abklärungen, Observierungen und andere polizeiähnliche Aktionen werden nicht durchgeführt; weil dazu die gesetzlichen Grundlagen fehlen. Ergänzend sei an dieser Stelle erwähnt, dass der Fachbegriff Wochenaufenthalterin oder Wochenaufenthalter bezogen auf das Wochenende nicht wortwörtlich ausgelegt werden darf, denn die Entscheidungskriterien für die Feststellung des Lebensmittelpunkts sind wesentlich komplexer.

Zu Frage 4:

Aktuell werden jährlich mehrere hundert wochenaufhaltende Personen ohne Verfügung im Rahmen des Überprüfungsverfahrens davon überzeugt, ihren steuerrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Bern zu begründen. In 300 bis 500 Fällen musste bei der kantonalen Steuerverwaltung Antrag auf Festsetzung des steuerrechtlichen Wohnsitzes mittels Verfügung gestellt werden. 2013 wurden 522 und im Jahr 2014 insgesamt 734 Wochenaufhaltende ins Steuerregister aufgenommen. In diesen Zahlen sind sowohl die Freiwilligen als auch die Verfügten enthalten. Jährlich wird durch die Aufnahme von Wochenaufhalterinnen und Wochenaufhaltern ins ordentliche Steuerregister ein Gemeindesteuerertrag von durchschnittlich über 1 Million Franken generiert. Das bedeutet allerdings nicht, dass es sich dabei um einen nachhaltigen Steuerertrag handelt, denn diese Personengruppe ist in einem ausgesprochenen Mass mobil und wechselt entsprechend rasch ihr Wohn- und Steuerdomizil.

Zu Frage 5:

In der Regel werden die Wochenaufhalterinnen und Wochenaufhalter mit steuerpflichtigem Wohnsitz in Bern rückwirkend auf den 1. Januar des laufenden Jahrs in das Steuerregister aufgenommen. Bei lange dauernden Wohnsverfahren erfolgt die Aufnahme rückwirkend auf den 1. Januar des Antragsjahrs, auch wenn der Entscheid erst im Jahr nach dem Antrag rechtskräftig wird. Gesuche bei der kantonalen Steuerverwaltung können grundsätzlich nur für das laufende Steuerjahr eingereicht werden. In Ausnahmefällen erfolgen Aufnahmen in das Steuerregister auch rückwirkend für mehrere Jahre. Daraus ergibt sich, dass eine Verfügung mit Stichtag 31. Dezember des Vorjahrs nicht möglich ist. In Grenzfällen kann mit Wochenaufhaltenden übereingekommen werden, dass sie ihren steuerrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Bern im Folgejahr begründen, womit ein aufwändiges Rechtsverfahren mit unbekanntem Ausgang vermieden werden kann.

Zu Frage 6:

Grundsätzlich wird auf die Antwort auf Frage 5 verwiesen. Mit einem Entgegenkommen in Grenzfällen wie oben dargelegt, kann ganz im Gegenteil - als von den Interpellanten umschrieben - „ein möglicherweise unnützes Gerichtsverfahren“ vermieden werden. Durch diese Vorgehensweise können nicht nur Verwaltungskosten gespart, sondern auch neue Steuerpflichtige gewonnen werden, welche als solche tendenziell dauerhafter in der Stadt bleiben. Denn durch ein aufwändiges Rechtsverfahren verärgerte Wochenaufhaltende können ihre Papiere ohne weiteres in eine nahegelegene Gemeinde (im Kanton Bern oder ausserhalb davon) verlegen, wo die Abklärungen betreffend steuerrechtlicher Wohnsitz mehr oder weniger von vorn beginnen.

Zu Frage 7:

Eine genaue Stundenrapportierung erfolgt nicht. Aufgrund langjähriger Erfahrung darf davon ausgegangen werden, dass durchschnittlich während eines Kalenderjahrs insgesamt fünf Personen der städtischen Steuerverwaltung mit der Abklärung des steuerrechtlichen Wohnsitzes von Wochenaufhaltenden beschäftigt sind. Es ist von jährlichen Kosten in der Höhe von ungefähr Fr. 600 000.00 auszugehen.

Zu Frage 8:

Die Klärung und Feststellung des steuerrechtlichen Wohnsitzes stellt die Grundlage jeglicher nachfolgender Besteuerung dar. Daraus abgeleitet ergeben sich für die Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthalter die Mitwirkungspflichten in diesem steuerrechtlichen Abklärungsverfahren. Bei Verweigerung oder Verletzung der Mitwirkungspflichten, namentlich der Bescheinigungs-, Auskunfts- oder Meldepflicht, kann eine Busse bis zu Fr. 1 000.00, in schweren Fällen oder im Wiederholungsfall bis zu Fr. 10 000.00, verhängt werden. Zusätzlich besteht als Sanktionsmöglichkeit die Einleitung eines Nachsteuerverfahrens.

Bern, 18. November 2015

Der Gemeinderat