

Wirtschafts- und Abgabekommission

an den Grossen Rat

Anzüge

- Dr. C. Conti und Konsorten betreffend Besteuerung von Ehegatten vom 03. Juni 1998
- Dr. A. Büchler-Grünseis und Konsorten betreffend Besteuerung allein Erziehender vom 12. April 2000
- Ch. Brutschin und Konsorten betreffend Familienbesteuerung vom 12. April 2000

I. Ausgangslage

Der Wirtschafts- und Abgabekommission des Grossen Rates liegen derzeit 3 Anzüge und eine Petition zur Bearbeitung vor, die alle im weitesten Sinne die Familienbesteuerung zum Gegenstand haben. Die Fristen zur Berichterstattung zu sämtlichen Vorstössen laufen zwischen Mai und Oktober dieses Jahres aus. Da alle Vorstösse denselben Themenbereich betreffen, erachtet es die WAK für sinnvoll, darüber in einem einzigen Bericht und nicht getrennt Bericht zu erstatten.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Vorstösse:

1. Anzug Dr. C. Conti und Konsorten

Am 16. September 1998 hat der Grosse Rat der Grossratskommission für Steuerfragen den nachstehenden Anzug Dr. Carlo Conti & Kons. überwiesen:

Nach geltender Ordnung werden im Kanton Basel-Stadt Alleinstehende und Verheiratete nach unterschiedlichen Tarifen besteuert (Doppeltarif). Eine zusätzliche Abstufung der steuerlichen Belastung wird durch verschiedene Abzüge erreicht, womit letztlich dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprochen wird.

Die steuerliche Belastung von verheirateten Ehepaaren im Vergleich mit Konkubinatspaaren einerseits und Alleinstehenden andererseits ist seit Jahren Gegenstand von politischen Diskussionen. Auch im Kanton Basel-Stadt ist bei der letzten grossen Steuergesetzrevision über diese Problematik eingehend debattiert worden. Auslöser war damals eine von der CVP lancierte Initiative für eine sog. Konsumeinheitenbesteuerung.

Den vorläufigen Abschluss der damaligen Diskussion bildete ein Entscheid des Bundesgerichtes vom November 1994.

Nun hat der Kanton St. Gallen als schweizerische Neuheit das sog. Vollsplitting eingeführt. Beim Vollsplitting wird das gemeinsame Einkommen der Ehegatten - ungeachtet davon, wer von den beiden Partnern wie viel verdient - zum Steuersatz des halben Gesamteinkommens besteuert. Einverdiener und Doppelverdiener-Ehepaare werden ohne Unterschied gleichmässig belastet. Ehegatten werden dadurch nicht stärker belastet als Konkubinatspaare oder andere Lebensgemeinschaften mit gleich hohen Gesamteinkommen. Im Vergleich zu Alleinstehenden resultiert eine gleich hohe Steuerbelastung, wie eine alleinstehende Person mit der Hälfte des Gesamteinkommens eines Ehepaares.

Die Unterzeichneten bitten die Grossratskommission Steuerfragen zu prüfen und zu berichten, ob im Kanton Basel-Stadt das Vollsplitting nach dem Modell des Kantons St. Gallen eingeführt werden soll.

Zu diesem Anzug hat die damalige Grossratskommission für Steuerfragen am 23. August 2000 dem Grossen Rat Bericht erstattet und beantragt, den Anzug angesichts der auf Bundesebene laufenden Reform der Ehepaare- und Familienbesteuerung stehen zu lassen. Die Grossratskommission für Steuerfragen beabsichtigte damit, zuerst das Ergebnis der eidgenössischen Beratung abzuwarten,

um nicht kantonale Regelungen zu schaffen, die alsdann sogleich wieder den neuen eidgenössischen Bestimmungen hätten angepasst werden müssen.

2. Anzug Dr. A. Büchler-Grünseis und Konsorten

Am 10. Mai 2000 hat der Grosse Rat der Kommission für Steuerfragen den nachstehenden Anzug Dr. A. Büchler-Grünseis und Konsorten überwiesen:

Allein Erziehende müssen die Doppelbelastung der Kindererziehung und Berufstätigkeit tragen und gehören erwiesenermassen zu den am meisten von Armut gefährdeten und betroffenen Bevölkerungsgruppen.

Es gibt verschiedene Wege, um der besonderen Situation allein Erziehender steuerrechtlich Rechnung zu tragen. Das baselstädtische Steuerrecht kennt zwei Instrumente: Der Abzug für allein Stehende (§ 44 Abs. 1 Ziff. 1 lit. b StG) und die Anwendung des günstigeren Tarifs B auf Einelterfamilien (§ 48 Abs. 2 StG). Beide Regelungen knüpfen jedoch nicht an die Tatsache der alleinigen finanziellen und tatsächlichen Verantwortung für die Kinder (allein Erziehende) an, sondern an die Tatsache des alleinigen Wohnens mit minderjährigen Kindern (allein Stehende). Eine allein erziehende Mutter von zwei Kindern, die mit einer Arbeitskollegin die Wohnung teilt, kann weder den Abzug für allein Stehende geltend machen, noch profitiert sie vom Einelterntarif (Tarif B), und dies obwohl sie in tatsächlicher und finanzieller Hinsicht die alleinige Verantwortung für die Kinder trägt und die Arbeitskollegin weder an den Kinderkosten noch an der Betreuung beteiligt ist. Eine allein erziehende Mutter von zwei Kindern hingegen, die alleine in einer Wohnung lebt, kann den Abzug und den günstigeren Tarif geltend machen.

Dieser Rechtslage wohnen Systemfehler inne und sie vermag nicht vollständig zu befriedigen.

Für die Betroffenen ist diese stark ungleiche steuerliche Belastung in einer ähnlichen Situation nicht nachvollziehbar, dies zeigen auch die vielen Entscheide, die in dieser Sache ergangen sind (vgl. in jüngster Zeit BstPra 7/99, 489 ff.; BstPra 7/99, 492 ff.; BstPra 8/99, 586 ff.).

Die geltende Regelung schafft starke Anreize zum alleine leben, was sozial- und familienpolitisch kaum wünschenswert sein kann.

Weil der Abzug für allein Stehende der Tatsache Rechnung trägt, dass die Lebenskosten deutlich höher sind, wenn jemand alleine und nicht in einer Gemeinschaft mit anderen Erwachsenen lebt, und es deshalb durchaus gerechtfertigt ist, den Abzug nur tatsächlich allein Stehenden zu gewähren, können diese Überlegungen nicht auf die Anwendung des Tarifs B übertragen werden. Der Tarif B sollte Anwendung finden auf Einelterfamilien im eigentlichen Sinne und so der Tatsache Rechnung tragen, dass allein Erziehende nur eingeschränkt erwerbstätig sein können und zudem die alleinige tatsächliche Verantwortung für die Kinder tragen. Eltern, die in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft leben, könnten den Tarif B demnach nicht geltend machen, wohl aber eine allein Erziehende, die zwar mit einer Drittperson (Freundin, Verwandte, usw.) in der selben Wohnung lebt, aber mit dieser in keiner Weise die besonderen Lasten allein Erziehender teilt.

Aus all diesen Überlegungen bitten wir die Kommission für Steuerfragen zu prüfen und zu berichten, ob die geltende Regelung einer Revision bedarf und wie eine systemgerechte Regelung zur Berücksichtigung der Situation allein Erziehender aussehen müsste.

Dieser Anzug ist der neugebildeten WAK am 14. März 2001 zur Bearbeitung überwiesen worden. Aufgrund der nach wie vor laufenden eidgenössischen Beratungen zur Familienbesteuerung und aufgrund der vordringlich zu behandelnden Steuerinitiativen hat die WAK die Behandlung dieses Anzuges einstweilen zurückgestellt und sich erst wieder an ihren Sitzungen vom 05. Februar 2002 und vom 24. April 2002 wieder damit befasst.

3. Anzug Ch. Brutschin

Am 10. Mai 2000 hat der Grosse Rat der Grossratskommission für Steuerfragen den nachstehenden Anzug Ch. Brutschin und Konsorten überwiesen:

Gemäss dem heute geltenden System werden die Einkommen von Ehegatten ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet und gemeinsam veranlagt. Alle übrigen steuerpflichtigen Personen werden getrennt besteuert. Es ist heute weitgehend unbestritten, dass diese Art der Familienbesteuerung mit ihrer Anknüpfung am Zivilstand nicht mehr zeitgerecht ist.

Zusammen mit anderen Kritikpunkten hat dies das Eidgenössische Finanzdepartement veranlasst, im Jahre 1996 eine Expertengruppe unter der Leitung von Professor Peter Locher einzusetzen. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe liegen unterdessen vor: Ohne eine Wertung vorzunehmen, beschreibt sie drei mögliche Stossrichtungen: Vollsplitting (mit Wahlrecht für Konkubinatspaare), Individualbesteuerung und Familiensplitting.

Während der Bundesrat sich noch nicht zum Bericht Locher geäußert hat, wurde in der Herbst-Session des Bundes-Parlamentes eine parlamentarische Initiative überwiesen, die sich für das Vollsplitting ausspricht. Gleichzeitig scheint sich auch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren für dieses Modell auszusprechen. Zudem ist ein in die gleiche Richtung zielender Anzug im Grossen Rat vor nicht allzu langer Zeit überwiesen worden.

Die drei erwähnten Varianten haben alle Vor- und Nachteile und unterschiedliche Auswirkungen auf die Höhe der Steuereinnahmen. Um sich hier ein besseres Bild machen zu können, bitten wir die Kommission für Steuerfragen unter Berücksichtigung der auf Bundesebene laufenden Diskussion zu prüfen und zu berichten

- mit welcher der drei Massnahmen (Vollsplitting, Individualbesteuerung, Familiensplitting) die heute finanziell häufig stark bedrängte Gruppe der Kinder Erziehenden am wirksamsten entlastet werden könnte.
- ob und wenn ja unter welcher Voraussetzungen solche Modelle - selbstverständlich unter Berücksichtigung der nach wie vor angespannten Finanzlage - in unsere Steuergesetzgebung überführt werden könnten.

Dieser Anzug ist der neugebildeten WAK am 14. März 2001 zur Bearbeitung überwiesen worden. Aufgrund der nach wie vor laufenden eidgenössischen Beratungen zur Familienbesteuerung und aufgrund der vordringlich zu behandelnden Steuerinitiativen hat die WAK die Behandlung dieses Anzuges einstweilen zurückgestellt und sich erst an ihren Sitzungen vom 05. Februar 2002 und vom 24. April 2002 wieder damit befasst.

4. Petition 151

Die Petition 151 wurde am 28. August 2000 bei der Kanzlei des Grossen Rates eingereicht und auf Antrag der Petitionskommission am 18. Oktober 2000 der Kommission für Steuerfragen überwiesen. Die Petition erhebt folgende Forderungen:

1. Den Zivilstand der ledigen, getrenntlebenden und geschiedenen Väter als "Familienväter" anzuerkennen.
2. Die ledigen, getrenntlebenden und geschiedenen Familienväter mit dem gleichen Steuertarif wie die ledigen, getrenntlebenden und geschiedenen Mütter - nämlich dem Familientarif - zu begünstigen (vgl. Kantonsverfassung Art. 2a "Frau und Mann sind gleichberechtigt.")
3. Die Abzüge gemäss Steuererklärung Ziffer 24 (Eltern, zur Hälfte), und 26 (Kinder unter dem ledigen, getrenntlebenden, und geschiedenen Elternteil wie folgt, 2/3 für den Obhutsberechtigten, 1/3 für den Nichtobhutsberechtigten) zu teilen.
- 4a. Die Unterhaltsbeiträge, die durch den Nichtobhutsberechtigten an die gemeinsamen Kinder, die bis Ende ihrer beruflichen Ausbildung bzw. Ende ihrer schülerischen Laufbahn geleistet werden, nicht als "Ausbildungsbeiträge", sondern nach wie vor als "Unterhaltsbeiträge" anzuerkennen.
- 4b. Die Unterhaltsbeiträge der Unterhaltspflichtigen zugunsten der gemeinsamen Kinder bis Ende ihrer beruflichen Ausbildung bzw. bis Ende ihrer schülerischen Laufbahn, gänzlich steuerfrei zu lassen.

Diese Petition ist der neugebildeten WAK am ... 2002 zur Bearbeitung überwiesen worden. Aufgrund der nach wie vor laufenden eidgenössischen Beratungen zur Familienbesteuerung und aufgrund der vordringlich zu behandelnden Steuerinitiativen hat die WAK die Behandlung dieser Petition einstweilen zurückgestellt und sich erst an ihrer Sitzung vom 24. April 2002 wieder damit befasst.

II. Vorgehen der Kommission

1. Die Grossratskommission für Steuerfragen hat sich an ihrer Sitzung vom 16. Mai 2000 erstmals mit dem Anzug Dr. C. Conti auseinandergesetzt und, nachdem ihr inzwischen auch die beiden Anzüge Dr. A. Büchler-Grünseis und Konsorten sowie Ch. Brutschin und Konsorten überwiesen worden waren, dem Grossen Rat am 23.

August 2000 Bericht erstattet mit dem Antrag, den Anzug Dr. C. Conti und Konsorten stehen zu lassen. In der Zwischenzeit, nachdem ihr zusätzlich auch die Petition 151 überwiesen worden war, hat die Kommission für Steuerfragen und nach ihr die WAK das Geschehen auf Bundesebene weiterverfolgt um dann, nachdem die Entscheidungen auf Bundesebene gefallen sein würden, dem Grossen Rat gleichzeitig, über alle 4 Vorstösse zu berichten.

2. Die Beratungen auf Bundesebene haben sich jedoch in die Länge gezogen, ohne dass zum heutigen Zeitpunkt ein Ergebnis vorläge. Die Frage der Familienbesteuerung wird derzeit in der WAK des Ständerates behandelt, und es bestehen zahlreiche Meinungsunterschiede gegenüber dem Nationalrat. Klarheit scheint lediglich darüber zu bestehen, dass ein Teilsplitting eingeführt werden soll. Zahlreiche neue Fragen betreffend Rentnerabzüge, Zweitverdienerabzüge, Haushaltabzüge etc. sind jedoch ungeklärt. Frühestens im Herbst dieses Jahres wird der Entscheid des Ständerates erwartet, worauf dann die Differenzen zum Nationalrat zu bereinigen sein werden. Mit einem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen wird frühestens im Jahre 2004 gerechnet, und es wird von einer Übergangsfrist von 5 Jahren ausgegangen.
3. Die Situation für den kantonalen Gesetzgeber und damit auch für die WAK ist unbefriedigend. Einerseits sind die Anliegen der Anzüge und der Petition schon relativ alt und sollten nun materiell bearbeitet werden. Andererseits ist es nicht sinnvoll, kantonale Regelungen auszuarbeiten, die dann, je nach Ergebnis der Beratungen auf Bundesebene, allenfalls nur von kurzer Gültigkeitsdauer sein könnten.

III. Ergebnis der Kommissionsberatung

Angesichts der geschilderten Umstände ist die WAK zum Ergebnis gelangt, es sei bezüglich der Anzüge Dr. C. Conti und Ch. Brutschin trotz den Verzögerungen bei der Beratung auf Bundesebene sinnvoll, bis zur Entscheid auf Bundesebene zuzuwarten und keine eigenen kantonalen Regelungen zu erlassen. Beide Anzüge sind deshalb bis zu diesem Zeitpunkt stehen zu lassen. Sobald der Entscheid auf Bundesebene vorliegt, ist unverzüglich die kantonale Regelung auszuarbeiten und dabei nicht die ganze Übergangsfrist, die der Bund einräumen wird, auszuschöpfen.

Beim Anzug Dr. A. Büchler-Grünseis und der Petition 151, die beide die Besteuerung von Familien betreffen, deren Mitglieder nicht in einem gemeinsamen Haushalt leben, ist die WAK jedoch zum Schluss gekommen, nicht auf die Bundesregelung zu warten, sondern zu versuchen, ein in sich logisches, gerechtes System zu erarbeiten, nach dem alleinstehende allein Erziehende, nicht alleinstehende allein Erziehende sowie alleinstehende Unterhaltszahlungen Leistende zu besteuern sind. Dabei wird auch die Frage zu klären sein, was unter dem Begriff "allein Stehend" zu verstehen ist, m. a. W. ob darunter nur wirklich allein Stehende zu verstehen sind, oder ob als allein Stehend auch gilt, wer zwar mit einer anderen Person, nicht aber mit einem Konkubinatspartner oder Ehegatten zusammenlebt.

An ihrer Sitzung vom 24. April 2002 hat die WAK die Steuerverwaltung beauftragt, mögliche Anknüpfungspunkte/Kriterien für die Gewährung des Tarifs B und des Abzuges für allein Stehende mit minderjährigen Kindern zusammenzustellen und

mögliche Besteuerungssysteme aufzuzeigen. Sobald der Bericht der Verwaltung vorliegt, wird die WAK den Anzug Dr. A. Büchler-Grünseis und die Petition 151 weiterbearbeiten und zu gegebener Zeit dem Grossen Rat wieder berichten.

IV. Antrag

Die Wirtschafts- und Abgabekommission des Grossen Rates hat den vorliegenden Bericht an ihrer Sitzung vom 17. Juni 2002 genehmigt und beantragt dem Grossen Rat,

- den Anzug Dr. C. Conti und Konsorten
- den Anzug Dr. A. Büchler-Grünseis und Konsorten
- den Anzug Ch. Brutschin und Konsorten

stehen zu lassen.

Im Namen der Grossratskommission
Wirtschaft und Abgaben
Der Präsident:

Dr. Beat Schultheiss