

Bericht
der Grossratskommission Wirtschaft und Abgaben
zum
Anzug Dr. A. Büchler und Konsorten
betreffend Besteuerung allein Erziehender
vom 25. September 2002/P006472

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am
11. Oktober 2002.

I. Ausgangslage

Am 10. Mai 2000 hat der Grosse Rat der damaligen Kommission für Steuerfragen den nachstehenden Anzug Dr. A. Büchler 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 alt StG) und die Anwendung des günstigeren Tarifs B auf Einelterfamilien (§ 48 Abs. 2 alt 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 Eineltertarif (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 Grossratskommission Wirtschaft und Abgaben (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. Mit Schreiben 0202 vom 17. Juni 2002 hat die WAK dem Grossen Rat beantragt, den Anzug stehen zu lassen und in Aussicht gestellt, dem Grossen Rat dazu wieder zu berichten

II. Erwägungen der Kommission

Nach geltendem Recht steht der (günstigere) Einkommenssteuertarif B einerseits den Ehepaaren zu, anderseits auch den Alleinstehenden, auf die der Alleinerzieherabzug gemäss § 35 Abs. 1 lit. d StG anwendbar ist. Unter Alleinstehenden im Sinne von § 35 Abs. 1 lit. d StG versteht das geltende Recht alleinstehende Eltern mit minderjährigen, erwerbsunfähigen oder der Ausbildung obliegenden Kindern, die die elterliche Sorge innehaben, mit dem Kind alleine leben und mit ihrem Einkommen oder Vermögen den notwendigen Kindesunterhalt zur Hauptsache besorgen (§ 42 StV). Eltern, die mit ihrem Kinde nicht alleine leben, sondern in häuslicher Gemeinschaft mit einer anderen erwachsenen Person (Konkubinatspartner, Familienangehöriger, befreundetes Mitglied der Wohngemeinschaft) können nach geltendem Recht weder den Sozialabzug von Fr. 3'600.-- gemäss § 35 Abs. 1 lit. d StG beanspruchen, noch den Steuertarif B.

Die vom baselstädtischen Steuergesetz für die Anwendbarkeit des Tarifs B zusätzlich vorgesehene Voraussetzung des Alleinlebens ist im eidgenössischen Steuerharmonisierungsgesetz nicht vorgesehen. Es ist deshalb fraglich, ob das baselstädtische Steuergesetz in diesem Punkt im Einklang steht mit der eidgenössischen Steuerharmonisierung. Dazu kommt, dass der im vorliegenden Anzug gerügte inhaltliche Mangel des baselstädtischen Steuergesetzes nicht von der Hand zu weisen ist: Aus der Sicht eines alleine lebenden, alleinerziehenden Elternteils ist kaum verständlich, dass die Anwendbarkeit des günstigeren Steuertarifs B in dem Moment verloren geht, in dem eine zweite erwachsene Person sich dem Haushalt anschliesst.

Die Kommission hat darauf verzichtet, sich anlässlich der Behandlung des vorliegenden Anzugs eine abschliessende Meinung zum System der Familienbesteuerung zu bilden. Eine solche Meinungsbildung wäre wenig

nützlich gewesen, da das System der Familienbesteuerung zur Zeit auf Bundesebene in Revision ist und das Ergebnis dieser Revision wohl kaum vor dem Jahr 2004 vorliegen wird. Das Inkrafttreten dieser Revision wird möglicherweise gewisse Änderungen des kantonalen Steuergesetzes erforderlich machen. Sobald hier Klarheit herrscht, wird der richtige Zeitpunkt sein, um auf kantonaler Ebene die Familienbesteuerung insgesamt zu beraten und innerhalb des vom Bund dannzumal vorgegebenen Rahmens eine gesamthaft möglichst befriedigende Lösung zu suchen. Im jetzigen Zeitpunkt hat sich die Kommission mit 8:6 Stimmen dafür ausgesprochen, im Sinne des Anzuges eine punktuelle Gesetzesanpassung vorzunehmen und nicht auf die Bundeslösung zu warten.

Gesucht wurde eine relativ einfache Lösung, mit der nichts Neues eingeführt, sondern lediglich das vorhandene System zur Besteuerung der Einelternfamilien verfeinert werden sollte, um in dem zur Diskussion stehenden Punkt die Verständlichkeit des Steuersystems zu erhöhen. Insbesondere sollte die traditionelle Familienform weiterhin am meisten Vergünstigungen haben (Tarif B und Verheiratenabzug) und an der heutigen Situation Alleinerziehender, die nicht in einer Haushaltsgemeinschaft leben (Tarif B und Alleinerzieher-Abzug) nichts geändert werden.

III. Ergebnis der Kommissionsberatung

Die WAK schlägt dem Grossen Rat nun eine Änderung von § 36 StG vor, die den Kreis der Personen, die in den Genuss des Tarifs B kommen sollen, etwas erweitert.

Neu sollen Alleinerziehende den Tarif B nicht nur dann beanspruchen dürfen, wenn sie alleine mit ihrem Kinde zusammenleben, sondern auch dann, wenn eine weitere erwachsene Person zur häuslichen Gemeinschaft gehört, die aber nicht Vater oder Mutter des Kindes ist.

Somit steht Konkubinatspaaren, bei denen beide Partner Eltern des Kindes sind, der Steuertarif B weiterhin nicht zu. Bei einem Konkubinatspaar, bei welchem nur der eine Partner des Kindes Vater oder Mutter ist, wird der Tarif B hingegen dem betreffenden Elternteil gewährt; das gilt konsequenterweise auch dann, wenn beide Konkubinatspartner je ein nichtgemeinsames Kind haben (Patchwork-Familie) - auch dann steht jedem von ihnen der Tarif B zu.

Keine Änderung erfährt hingegen der Sozialabzug gemäss § 35 Abs. 1 lit. d StG (sog. Alleinerzieherabzug). Dieser Abzug steht nach wie vor nur wirklich Alleinstehenden zu, die (ganz) allein mit ihrem Kinde zusammenleben. Lebt hingegen in der Haushaltsgemeinschaft eine weitere erwachsene Person, auch eine solche die nicht des Kindes Vater oder Mutter ist, so ist der Alleinerzieherabzug nicht anwendbar.

Damit trifft das Steuergesetz folgende Unterscheidungen mit folgenden Steuerfolgen:

Haushaltstyp	Sozialabzug	Einkommenssteuertarif
Ehepaare mit oder ohne Kind	6'200.-- (§ 35 Abs. 1 lit. c StG)	B
Alleinstehende allein mit Kind zusammenlebend (Alleinerziehende i.e.S.)	3'600.-- (§ 35 Abs. 1 lit. d StG)	B
Alleinstehende mit Kind und anderem Elternteil zusammenlebend (Konkubinatspaar)	kein Abzug	A
Alleinstehende mit Kind und anderen Person zusammenlebend, die aber nicht des Kindes Vater oder Mutter ist (Verwandtengemeinschaft, Konkubinatspaar mit nichtgemeinsamen Kindern [inkl. Patchworkfamilie], Wohngemeinschaft)	kein Abzug	B

Um die vom Gesetz getroffenen Unterscheidungen festzustellen, wird die Steuerverwaltung in der Steuererklärung unverheirateten Personen mit Kindern zwei Fragen stellen müssen, nämlich:

1. Wohnt eine andere erwachsene Person mit Ihnen im gleichen Haushalt?
2. Wenn ja: ist diese Person der Vater bzw. die Mutter Ihres Kindes?

Je nach Antwort ergibt sich folgende Steuerfolge:

Nein zu Frage 1	= Alleinerzieher: Tarif B plus Alleinerzieherabzug
Ja zu Frage 1	= Sprung zu Frage 2
Nein zu Frage 2	= Wohngemeinschafter: Tarif B, jedoch kein Alleinerzieherabzug
Ja zu Frage 2	= echtes Konkubinat: Tarif A, kein Alleinerzieherabzug

Eine Berechnung der Steuerausfälle, die die Neuregelung mit sich bringt, war nicht möglich, weil nicht bekannt ist, wie viele Steuerpflichtige von der Neuregelung profitieren können. Steuerverwaltung und WAK gehen von einer nicht sehr großen Anzahl Betroffener aus; der entstehende zusätzliche Verwaltungsaufwand ist marginal.

IV. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellt die WAK dem Grossen Rat den Antrag, der oben vorgeschlagenen und beiliegenden Änderung von § 36 Absatz 2 Satz 1 des Steuergesetzes und der Einfügung eines neuen § 234 Absatz 6 in das Steuergesetzes zuzustimmen.

Dieser Bericht wurde von der WAK am 25. September 2002 mit 7 gegen 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen genehmigt; zum Referenten wurde der Präsident bestimmt.

Im Namen der Grossratskommission
Wirtschaft und Abgaben
Der Präsident:
Dr. Beat Schultheiss

Beilagen:
- Beschlussesentwurf
- Synoptische Darstellung

Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz)

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag seiner Kommission, beschliesst:

I.

Das Gesetz über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuergesetz) wird wie folgt geändert:

§ 36 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende neue Fassung:

² Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten sowie für Alleinstehende mit eigenem Haushalt, welche mit minderjährigen, erwerbsunfähigen oder der beruflichen Ausbildung obliegenden Kindern, nicht aber mit dem anderen Elternteil in häuslicher Gemeinschaft leben und an den Kindesunterhalt zur Hauptsache beitragen, nach folgendem Tarif (Tarif B) berechnet:

§ 234 wird um folgenden Absatz 6 ergänzt:

⁶ Die Änderungen gemäss Grossratsbeschluss vom TT.MMMM.JJJJ finden erstmals Anwendung auf die Einkommenssteuer der Steuerperiode 2003.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und wird auf den 1. Januar 2003 wirksam.

Synoptische Darstellung

Geltendes Recht	Gesetzesentwurf
§ 36 Abs. 2 Satz 1: Für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten sowie für Alleinstehende im Sinne von § 35 Abs. 1 lit. d wird die jährliche Steuer auf dem steuerbaren Einkommen nach folgendem Tarif (Tarif B) berechnet:	§ 36 Abs. 2 Satz 1: Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten sowie für Alleinstehende mit eigenem Haushalt, welche mit minderjährigen, erwerbsunfähigen oder der beruflichen Ausbildung obliegenden Kindern, nicht aber mit dem anderen Elternteil in häuslicher Gemeinschaft leben und an den Kindesunterhalt zur Hauptsache beitragen, nach folgendem Tarif (Tarif B) berechnet:
	§ 234 Abs. 6: Die Änderungen gemäss Grossratsbeschluss vom TT.MM.MM.JJJJ finden erstmals Anwendung auf die Einkommenssteuer der Steuerperiode 2003.