



► an den Grossen Rat

FD/048046

Basel, 2. Februar 2005

Regierungsratsbeschluss
vom 1. Februar 2005

Motion Dr. Lukas Engelberger und Konsorten betreffend Ehegattenbesteuerung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. November 2004 die nachstehende Motion Dr. Lukas Engelberger und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

"Das heutige Steuerrecht des Kantons Basel-Stadt sieht für verheiratete und unverheiratete Personen verschiedene Einkommens- und Vermögens-Steuertarife vor. Die geltenden Tarife bewirken eine Schlechterstellung verheirateter Paare zu Gunsten von unverheirateten Paaren im Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuer. Dies ergibt sich auch aus dem folgenden, zufällig ausgewählten Rechenbeispiel.

Während ein unverheiratetes Paar nach dem geltenden Tarif A mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von zweimal Fr. 50'000.-- mit je Fr. 77'84.30, zusammen also mit Fr. 15'568.60 besteuert wird, hat ein verheiratetes Ehepaar mit einem Jahreseinkommen von Fr. 100'000.-- eine Steuerlast von 18'208.40 zu tragen. Beide Paare befinden sich wirtschaftlich betrachtet in derselben Situation, und doch bezahlt das verheiratete Paar fast 17% mehr kantonale Einkommenssteuer.

Diese Schlechterstellung von verheirateten gegenüber unverheirateten Paaren ist verfassungsrechtlich höchst problematisch. Im Zusammenhang mit anderen Kantonen wurden ähnliche Regelungen durch das Schweizerische Bundesgericht als eine Verletzung der Rechtsgleichheit und damit als verfassungswidrig bezeichnet (vgl. nur den Entscheid BGE 110 Ia 7, Hegetschweiler).

Forderungen, die unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten fragwürdige Schlechterstellungen von Ehepaaren zu beseitigen, wurden in der Vergangenheit unter Hinweis auf die Entwicklungen auf Bundesebene vertröstet.

Nach dem Nein des Schweizervolkes vom 16. Mai 2004 zum Steuerpaket, das wohl nicht an der Ehegattenbesteuerung, sondern an anderen Reformelementen scheiterte, ist klar, dass diesbezüglich vom Bund keine Verbesserung zu erwarten ist. Deshalb ist es nun an der Zeit, die steuerliche Benachteiligung von Ehegatten auf kantonaler Ebene zu beseitigen.

Der Regierungsrat wird deshalb beauftragt, dem Grossen Rat eine Teilrevision des kantonalen Steuergesetzes folgenden Inhalts vorzulegen:

- 1. Verheiratete und unverheiratete Einkommenssteuerpflichtige sind nach einem einheitlichen Tarif zu besteuern.*
- 2. Das Einkommen der Ehegatten ist weiterhin gemeinsam zu veranlagern und zu diesem Zweck zusammenzurechnen. Für die Ermittlung des Steuersatzes ist dieses Einkommen jedoch durch einen Splittingfaktor zu dividieren (Einführung eines Splitting-Modells).*
- 3. Der Splittingfaktor ist so festzulegen, dass verheiratete Paare eine gleich oder ähnlich hohe Steuerlast zu tragen haben wie unverheiratete."*

Der Regierungsrat gestattet sich, zu dieser Motion wie folgt Stellung zu nehmen:

In formeller Hinsicht hat die rechtliche Prüfung ergeben, dass die von den Motionären und Motionärinnen verlangte steuerliche Gleichstellung der verheirateten mit unverheirateten Paaren durch eine entsprechende Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern einen rechtlich zulässigen Inhalt für eine Motion darstellt.

In inhaltlicher Hinsicht kann Folgendes angeführt werden:

Die Motionäre und Motionärinnen verlangen die Beseitigung der steuerlichen Schlechterstellung von verheirateten gegenüber unverheirateten Paaren. Dabei sei die Einkommenssteuer nach einem einheitlichen Tarif zu erheben. Bei Ehepaaren sei das Einkommen zusammengerechnet zu veranlagern, doch sei zur Berechnung des Steuersatzes das eheliche Einkommen so zu teilen (Splitting), dass verheiratete Paare gleich oder ähnlich belastet werden wie unverheiratete Paare.

Die Gestaltung der Steuertarife und die Festlegung der Steuerbelastung fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Gemäss Art. 129 BV legt der Bund die Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden fest. Die Harmonisierung erstreckt sich auf die Steuerpflicht, den Gegenstand und die zeitliche Bemessung der Steuern, auf das Verfahrensrecht und das Steuerstrafrecht; hingegen bleiben die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge von der Harmonisierung ausgenommen.

Das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) sieht in Art. 3 Abs. 3 in Bezug auf die Besteuerung von in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebenden Ehepaaren vor, dass das Einkommen und Vermögen ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet wird. Das StHG umschreibt in Art. 9 Abs. 1 und 2 die zulässigen organischen und allgemeinen Abzüge und bestimmt in Abs. 4, dass unter Vorbehalt der Sozialabzüge des kantonalen Rechts keine weiteren Abzüge zulässig sind. Schliesslich sieht das StHG in Art. 11 Abs. 1 vor, dass für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Personen die Steuer im Vergleich zu

alleinstehenden Steuerpflichtigen angemessen zu ermässigen sei, wobei das kantonale Recht bestimme, ob die Ermässigung in Form eines frankenmässig begrenzten Prozentabzuges vom Steuerbetrag oder durch besondere Tarife für alleinstehende und verheiratete Personen zu erfolgen habe.

Die Kantone sind bei der Wahl des Systems der Familien- und Ehegattenbesteuerung nicht gänzlich frei. Rechtsetzungsbefugnisse stehen ihnen zu in Bezug auf die Gestaltung der Steuertarife (Steuersätze, Steuerprogression, Einkommensfreigrenzen, Tariftyp wie Doppeltarif, Vollsplitting, Teilsplitting, Familienquotient, Tarifkategorien wie Verheiratete, Alleinerziehende, Alleinstehende u.a.). Vorgeschieden ist den Kantonen hingegen die gemeinschaftliche Besteuerung der Ehegatten; die Individualbesteuerung oder Mischmodelle mit Wahlrecht für Konkubinats Haushalte und dergl. sind den Kantonen verwehrt.

In Bezug auf die Wahl und Gestaltung der Sozialabzüge (Steuertarif i.w.S.) sind die Kantone frei. Sozialabzüge sind "Abzüge für bestimmte Verhältnisse", d.h. Abzüge, die das Vorliegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder Verhältnisse an einem bestimmten Stichtag voraussetzen. Die Kantone können im Rahmen der allgemeinen Verfassungsgrundsätze (Gleichbehandlungsgebot, Willkürverbot, Leistungsfähigkeitsprinzip) die Art, Tatbestandsvoraussetzungen, Höhe und Ausgestaltung der Sozialabzüge nach eigenem Ermessen regeln.

Beim Splitting wird das zusammengerechnete Einkommen und Vermögen der Ehegatten für die Bestimmung des Steuersatzes durch einen bestimmten Divisor geteilt. Dieser Divisor beträgt beim Vollsplitting 2. Beim Teilsplitting liegt er darunter, dies aus der Überlegung, dass Ehepaare gegenüber wirklich alleinstehenden, d.h. nicht in gemeinschaftlichem Haushalt lebenden Personen, gewisse Kostenvorteile (Synergieeffekte) haben, welche eine gewisse steuerliche Mehrbelastung rechtfertigen. Das Vollsplitting hat den Vorteil, dass Ehepaare gegenüber unverheirateten Paaren nie schlechter gestellt werden, unbekümmert um die Einkommensverteilung innerhalb der Paargemeinschaft. Das Teilsplitting hat demgegenüber den Vorteil, dass es allfälligen Synergieeffekten des ehelichen Haushalts gegenüber alleinlebenden Personen Rechnung trägt, hat aber den Nachteil, dass sich Schlechterstellungen gegenüber unverheirateten Paaren nicht gänzlich ausschliessen lassen.

Entgegen den Ausführungen in der Motion kann nicht allgemein gesagt werden, dass das geltende Steuergesetz verheiratete Paare gegenüber unverheirateten Paaren grundsätzlich und generell schlechter stelle. Ob Ehepaare schlechter, gleich oder besser gestellt sind als unverheiratete Paare, hängt immer von der Einkommensverteilung innerhalb der Gemeinschaft und von der Einkommenshöhe ab. Nach dem heutigen Tarif können Ehepaare durchaus besser gestellt sein als in gleichen finanziellen Verhältnissen lebende Konkubinatspaare. Allgemein kann gesagt werden, dass Doppelverdiener-Ehepaare in der Regel höher belastet werden als Doppelverdiener-Konkubinatspaare und dass umgekehrt Einverdiener-Ehepaare geringer belastet werden als Einverdiener-Konkubinatspaare. Eine identische Belastung findet sich irgendwo dazwischen bei einem Zweiverdiener-Paar mit ungleich hohen Einkommen. Ein Blick auf die nachstehenden Tabellen bestätigt diese Aussage.

	Alleinstehende Person ohne Kinder	Einverdiener-Ehepaar ohne Kinder	Zweiverdiener-Ehepaar ohne Kinder	Einverdiener-Konkubinatspaar ohne Kinder	Zweiverdiener-Konkubinatspaar ohne Kinder
Reinkommen	25'000	25'000	25'000	25'000	25'000
Versicherungsabzug	-550	-1'100	-1'100	-550	-1'100
Zweitverdienerabzug	0	0	-1'100	0	0
Verheiratetenabzug	0	-6'600	-6'600	0	0
St'bares Einkommen	24'450	17'300	16'200	24'450	23'900
Tarif	A	B	B	A	A
Einkommenssteuer	1'913	312	140	1'913	284
Steuerbelastung in % des Reineinkommens	7.71%	1.25%	0.56%	7.71%	1.14%

Tabelle 1: Berechnungsgrundlagen (Basis Steuertarife 2005)

	Einkommenssteuer / Belastungsverhältnis (in % des Reineinkommens)				
Reineinkommen	Alleinstehende Person ohne Kinder	Einverdiener-Ehepaar ohne Kinder	Zweiverdiener-Ehepaar ohne Kinder	Einverdiener-Konkubinatspaar ohne Kinder	Zweiverdiener-Konkubinatspaar ohne Kinder
25'000	1'913	312	140	1'913	284
	7.71%	1.25%	0.56%	7.71%	1.14%
50'000	7'234	4'210	4'038	7'234	3'826
	14.47%	8.42%	8.08%	14.47%	7.65%
100'000	19'263	15'510	15'215	19'263	14'468
	19.26%	15.51%	15.22%	19.26%	14.47%
150'000	31'548	27'795	27'525	31'548	26'280
	21.03%	18.53%	18.35%	21.03%	17.52%
250'000	57'796	52'365	52'095	57'796	50'810
	23.04%	20.95%	20.84%	23.04%	20.32%
500'000	128'671	118'700	118'388	128'671	115'592
	25.73%	23.74%	23.68%	25.73%	23.04%
1'000'000	270'421	260'450	260'139	270'421	257'342
	27.04%	26.05%	26.01%	27.04%	25.73%

Tabelle 2: Belastungsbeispiele (Basis Steuertarife 2005)

Zur Zeit sind auf kantonaler Ebene verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht worden, welche sich mit Fragen der Familienbesteuerung oder der Tarifgestaltung befassen. Die Familienbesteuerung zum Thema haben die Anzüge Conti ("Einführung des Vollsplittings"), Brutschin ("Reform der Familienbesteuerung"), Kaufmann ("Gezielte Steuererleichterungen für Haushalte mit Kindern") und Müller ("Steuerabzug für Drittbetreuungskosten"). Die Anzüge Conti, Brutschin und Kaufmann wurden an die grossrätliche Kommission Wirtschaft und Abgaben überwiesen. Mehr genereller Natur, also nicht bloss auf die Familienbesteuerung beschränkt, sondern ganz allgemein die Steuertarife betreffend, sind die Anzüge Berger ("Ausgeglichene Einkommenssteuerbelastung") und Geeser ("Überprüfung der Vermögenssteuer") sowie die Motion Keller ("Für ein steuerfreies Existenzminimum"). Zu erwähnen ist schliesslich das unlängst publizierte Initiativvorhaben der Basler SVP "Zur Reduktion der Steuerbelastungen im Kanton Basel-Stadt", welches eine Senkung der Einkommenssteuer in zwei Schritten um je 5% verlangt.

Die Frage der Familienbesteuerung bildet auf Bundesebene auch nach der Ablehnung des Steuerpakets an der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 weiterhin Diskussionsthema. Bereits liegen zahlreiche neue parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema vor. Diskutiert wird auch ein Wechsel zum System der Individual-

besteuerung (Expertisebericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung, publ. am 3. Dezember 2004 unter www.estv.admin.ch).

Alle diese Vorhaben laufen auf eine Anpassung oder Neugestaltung der geltenden Einkommenssteuertarife hinaus. Ein Teil dieser Vorhaben befindet sich bereits bei der Grossratskommission Wirtschaft und Abgaben zur Behandlung. Insbesondere der Anzug Conti beschlägt die gleichen Fragen und Bestimmungen wie die Motion Dr. Engelberger. Die Prüfung und Ergreifung von Massnahmen im Sinne der Motion sollte nicht losgelöst von diesen anderen Reformvorhaben erfolgen, sondern unter ganzheitlicher Berücksichtigung aller Möglichkeiten und Aspekte. Zudem sollte zugewartet und nichts präjudiziert werden, bis mehr Klarheit über die Fortentwicklung der erwähnten Reformbestrebungen auf Bundes- und kantonaler Ebene gewonnen werden kann. Aus diesem Grund ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die Motion sinnvollerweise in einen Anzug umgewandelt und dieser direkt an die Grossratskommission Wirtschaft und Abgaben, bei der bereits ähnliche Geschäfte hängig sind, überwiesen werden sollte.

Dementsprechend und gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion Dr. Lukas Engelberger und Konsorten als Anzug an die Grossratskommission Wirtschaft und Abgaben zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss