



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5022.02

FD/P105022

Basel, 24. März 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 23. März 2010

Schriftliche Anfrage Brigitta Gerber betreffend Benachteiligung Alleinerziehender in partnerschaftlicher Wohngemeinschaft bei der kantonalen Besteuerung 2007

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Brigitta Gerber dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

" 'Alleinerziehende' sind mit zunehmender Komplexität der Wohn- und Lebenssituationen der Bevölkerung eine Kategorie, die - steuertechnisch gesehen - offensichtlich gewisse spezifische Herausforderungen stellt. Die betreffende Frage 3 in den Formularen der kantonalen Steuererklärung hat sich in den letzten Jahren entsprechend an diese gesellschaftlichen Gegebenheiten anpassen müssen und prozessual verändert. Mit dem neuen kantonalen Steuerrecht haben sich nun aber leider ungeahnte Probleme für diese Steuerkategorie, spezifisch aber alleinerziehender Frauen ergeben.

Bis und mit 2006 hiess die Frage: "Allein stehende Personen mit Kindern: Lebt eine andere erwachsene Person im gleichen Haushalt? Wenn ja, ist diese Person der Vater bzw. die Mutter des Kindes?". Im Jahre 2007 hiess sie dann: "Alleinstehende Personen mit Kindern: Lebt eine andere erwachsene Person im gleichen Haushalt?", ohne Konkretisierung. Im Jahre 2008 wurde die Frage wie folgt modifiziert: "Allein stehende Personen mit Kindern: Leben Sie in einer Konkubinatspartnerschaft mit gemeinsamen Kindern / nicht gemeinsamen Kindern?"

Jede Formulierung resp. Beschreibung der Form des Zusammenlebens hat ihre spezifischen Tücken und / oder Auswirkungen. Eine davon ist, dass sich die Möglichkeit von Steuerabzügen der Alleinerziehenden an der Frage misst und über deren Rechtmässigkeit bestimmt.

Im ersten Fall aus dem Jahre 2006 bezieht die Frage 3 erst sämtliche WG-Formen mit ein und engt im zweiten Teilbereich auf den gesetzlich anerkannten Vater oder die Mutter ein. Bei der Frage des Jahres 2007 hätten theoretisch alle in WG's und WG-ähnlichen Wohnformen lebenden Alleinerziehenden ihre Abzüge verloren. Im Jahr darauf (2008) werden nun alle im Konkubinat lebenden Paare erfasst und von der Abzugs-Berechtigung ausgeschlossen. Dies wiederum bietet eine weitere Herausforderung, da die wenigsten der im selben Haushalt lebenden Paare mit (nicht gemeinsamen) Kindern einen Konkubinatsvertrag unterzeichnet haben, sie aber nach einem Bundesgerichtsentscheid de facto nach 5 Jahren Zusammenlebens als in Konkubinat lebend anerkannt werden. Diese Anerkennung hatte im BGE-Kontext mit Prämien resp. beim Tod des einen Partners positive Konsequenzen.

Im Kanton BS gilt als Konkubinatsbeweis offensichtlich auch ein gemeinsamer Festnetzanschluss (Mobilanschlüsse werden nicht mit einbezogen), welcher dann aber leider über die Berechtigung oder Nicht-Berechtigung von Abzügen für Alleinerziehende entscheidet. Ihr Anspruch wird hinfällig. Dies hat empfindliche Konsequenzen auf den Steuersatz und die Steuerhöhe der Betroffenen.

Die Möglichkeiten, Sozialabzüge für Alleinerziehende geltend zu machen, misst sich offensichtlich an möglichen Einsparungen betreffend Wohn- oder Essenskosten. Hier wären aber häusliche Gemeinschaften mit Konkubinatscharakter gegenüber Alleinerziehenden in WG's deutlich benachteiligt. Zudem sind doch für das Budget von Alleinerziehenden Kosten wie Krankenkassenprämien, externe Kinderbetreuung, Kleider, Ferien etc. viel einschneidender. Es ist sicher nicht im Sinne der Regierung, diese Lebensumstände von Alleinerziehenden willkürlich der einen oder anderen Kategorie zuzuordnen und einer unterschiedlichen Abzugsberechtigung zu unterstellen.

Vor diesem Hintergrund bittet die Unterzeichnende den Regierungsrat zu folgenden Fragen betreffend Steuerabzüge von Alleinerziehenden Bericht zu erstatten:

1. Die Steuerformularentwicklung zeigt, dass die Gruppe der Alleinerziehenden nicht einfach zu erfassen ist. Auf welche dahinterliegende Definition bezieht sich das Steueramt? Hat diese rückwirkend Einfluss auf die Besteuerung des Jahres 2007? Wird die Regierung die Betroffenen darüber informieren?
2. Ist der Regierung bekannt, resp. kann die Regierung abschätzen, wie viele Alleinerziehende im Jahre 2007 ihren Anspruch auf Sozialabzüge verloren haben, weil sie die Frage "Lebt eine andere erwachsene Person im gleichen Haushalt?" mit Ja beantwortet haben, obwohl sie nicht in einem Konkubinatsverhältnis leben?
3. Entsprechend neusten Studien der CMS gehören gerade alleinerziehende Frauen zu denjenigen, die die grösseren finanziellen Einbussen zu tragen haben. Ein Drittel von ihnen lebt mit ihren Kindern unter der Armutsgrenze und ist deshalb besonders vulnerabel. Da sich der Abzug auf das Einkommen bezieht, kann dies leicht ein Fünftel bis ein Viertel des steuerbaren Betrages ausmachen. Werden durch die missverständlichen Fragestellungen der Jahre 2007/8 erhöhte Steuerbeträge von Amtes wegen korrigiert?
4. Mit Blick auf die Zukunft: Durch das Steuerharmonisierungsgesetz werden geschiedene Alleinerziehende je nach kantonaler Aufmerksamkeit evt. schlechter gestellt. Sie können neu unter den A-Tarif anstatt unter den B-Tarif fallen. Dies würde bedeuten, dass sie sich nicht mehr als Familie deklarieren dürfen und entsprechende steuerliche Benachteiligungen hinnehmen müssten. Ist für die künftigen Steuererklärungen beim Kanton Basel-Stadt sichergestellt, dass sich dies nicht zum Nachteil der Alleinerziehenden verändert?

Brigitta Gerber"

Der Regierungsrat nimmt zur Schriftlichen Anfrage Brigitta Gerber wie folgt Stellung:

Die gesetzliche Regelung des Steuermasses für Alleinerziehende (alleinstehende Personen mit Kindern) hat eine wechselvolle Geschichte. Ursprünglich wurden Alleinerziehende zum gleichen Tarif wie alleinstehende Personen besteuert und ihnen stand auch kein besonderer Sozialabzug (Alleinerzieherabzug) zu.

Erstmals eingeführt wurde der Alleinerzieherabzug für Halbfamilien im Jahre 1986 (GRB vom 26.6.1986, wirksam ab 1.1.1987).

Im Jahre 1995 beschloss der Grosse Rat die Alleinerziehenden dem für Ehepaare geltenden günstigeren Tarif B zu unterstellen und im Gegenzug den Alleinerzieherabzug auf CHF 3'000.-- zu reduzieren (GRB vom 20.9.1995, wirksam ab 1.1.1996).

Im Jahre 2002 erfolgte eine weitere Gesetzesänderung. Der Tarif B wurde nicht mehr auf Alleinerziehende beschränkt, die mit ihrem Kinde allein lebten, sondern neu auch für Alleinstehende mit Kindern zugelassen, die mit einer volljährigen Person im gleichen Haushalt wohnten, sofern es sich bei dieser nicht um den Vater oder die Mutter des Kindes handelte

(GRB vom 13.11.2002, wirksam ab 1.1.2003; WAK, Bericht Nr. 9195 vom 25.9.2002). Diese Änderung erforderte, dass in der Steuererklärung Fragen nach der Haushaltssituation von Alleinerstehenden mit Kindern gestellt wurden.

Im Jahre 2005 hielt das Bundesgericht in zwei Urteilen fest, dass die Kantone gemäss Art. 11 Abs. 1 des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) für allein stehende Eltern die "exakt gleiche (tarifliche) Ermässigung" wie für verheiratete Personen vorzusehen hätten. Zwar verstosse diese Regelung gegen die kantonale Tarifautonomie und gegen die Rechtsgleichheit, doch könne sie vom Bundesgericht wegen des Anwendungsgebots für Bundesgesetze nicht aufgehoben werden (St.Galler Fall: BGE 131 II 697 = StE 2006 B 29.3 Nr. 28; Aargauer Fall: BGE 131 II 710 = StE 2006 B 29.3 Nr. 29; Berner Fall: BGE vom 20.4.2006 in NStP 2006, 48). Aufgrund dieser Urteile änderte die Steuerverwaltung ihre Praxis und wendete den Tarif B fortan auch für im Konkubinat lebende Personen mit Kindern an.

Im Jahre 2007 wurde das Steuerpaket eingeführt und für die Einkommenssteuer ein neues Abzugs- und Tarifsysteem vorgesehen (GRB vom 13.12.2007, wirksam ab 1.1.2008). Dabei wurde u.a. der Alleinerzieherabzug markant erhöht. Er blieb aber weiterhin nur für allein lebende Personen mit Kindern anwendbar. Immerhin liess der Regierungsrat den Abzug auch für alleinstehende Personen zu, die mit ihrem Kinde und einer anderen Person eine nicht-konkubinatspartnerschaftliche Wohngemeinschaft (Verwandte, Freunde, Studenten, Untermieter) bildeten (§ 42 StV, RRB vom 18.3.2008). Auf im Konkubinat lebende Personen mit Kindern blieb der Alleinerzieherabzug weiterhin nicht anwendbar.

Die nachstehende Tabelle zeigt die gesetzliche Entwicklung bei den Sozialabzügen und beim Tarif für Alleinstehende, Ehepaare, Alleinerziehende und Konkubinatspaare mit gemeinsamen oder nicht gemeinsamen Kindern:

Steuerperiode	1996-2002		2003-2005		2006-2007		ab 2008	
Rechtsgrundlage	GRB vom 20.9.1995		GRB vom 13.11.2002		Praxisänderung vom 28.11.2005 ²		GRB vom 13.12.2007	
Haushaltstyp	Soz'Abzug	Tarif	Soz'Abzug	Tarif	Soz'Abzug	Tarif	Soz'Abzug	Tarif
Alleinstehende Person ohne Kinder	---	A	---	A	---	A	18'000	A
Ehepaar mit oder ohne Kinder	6'000	B	6'200	B	6'600	B	35'000	B
Alleinerziehende Person allein mit Kindern	3'000	B	3'600	B	3'800	B	28'000	B
Konkubinatspaar mit gemeinsamen Kindern	---	A	---	A	---	1 x B ² 1 x A	2 x 18'000	1 x B 1 x A
Konkubinatspaar mit nicht gemeinsamen Kindern	---	A	---	B ¹	---	1 x B ² 1 x A	2 x 18'000	1 x B 1 x A
Alleinerziehende in Wohngemeinschaft mit Drittperson	---	A	---	B ¹	---	B ²	1 x 28'000 ³	B

Anmerkungen:

- ¹ Fragen auf der Steuererklärung zur Feststellung der Haushaltssituation: *"Wohnt eine andere erwachsene Person mit Ihnen im gleichen Haushalt? Wenn ja: Ist diese Person der Vater bzw. die Mutter Ihres Kindes? Ja oder nein?"*
- ² Praxisänderung aufgrund BGE 131 II 697 und 131 II 710.
Fragestellung: *"Lebt eine andere erwachsene Person im gleichen Haushalt? Ja oder nein?"*
- ³ § 42 StV, RRB vom 18.3.2008.
Fragestellung: *"Leben Sie in einer Konkubinatspartnerschaft mit gemeinsamen / nicht gemeinsamen Kindern? Ja oder nein?"*

Zu den Fragen der Schriftlichen Anfrage Brigitta Gerber kann der Regierungsrat wie folgt Antwort geben:

1. Die Steuerformularentwicklung zeigt, dass die Gruppe der Alleinerziehenden nicht einfach zu erfassen ist. Auf welche dahinterliegende Definition bezieht sich das Steueramt? Hat diese rückwirkend Einfluss auf die Besteuerung des Jahres 2007? Wird die Regierung die Betroffenen darüber informieren?

Der Alleinerzieherabzug von CHF 28'000 gemäss § 35 Abs. 1 lit. e StG steht alleinstehenden Personen mit eigenem Haushalt zu, die allein mit minderjährigen, erwerbsunfähigen oder der beruflichen Ausbildung obliegenden Kindern in häuslicher Gemeinschaft leben und an deren Unterhalt zur Hauptsache beitragen. Im Konkubinat lebende Personen mit gemeinsamen oder nicht gemeinsamen Kindern fallen nicht unter diese Bestimmung und können deshalb nur den Tarif B, nicht aber den Alleinerzieherabzug beanspruchen. Alleinstehende mit Kindern, die nicht im Konkubinat, sondern in einer nicht-partnerschaftlichen Wohngemeinschaft leben (Verwandte, Studenten, Untermieter), werden nach § 42 StV den allein lebenden Alleinerziehenden gleich gestellt und erhalten den Alleinerzieherabzug deshalb ebenfalls. Für im Konkubinat lebende Personen mit Kindern haben sich mit der Einführung des Steuerpakets die Voraussetzungen für die Anwendung des Alleinerzieherabzugs und des Tarifs B nicht geändert. Schon vor der Einführung des Steuerpakets galt für sie der Tarif B und war der Alleinerzieherabzug nicht anwendbar. Neu ist hingegen die markante Erhöhung des Alleinerzieherabzugs bei gleichzeitigem Wegfall des im Tarif eingebauten Freibetrags (Nullstufe). Die neuen Regeln gelten ab Steuerperiode 2008 und haben keine rückwirkende Geltung für das Steuerjahr 2007.

2. Ist der Regierung bekannt, resp. kann die Regierung abschätzen, wie viele Alleinerziehende im Jahre 2007 ihren Anspruch auf Sozialabzüge verloren haben, weil sie die Frage "Lebt eine andere erwachsene Person im gleichen Haushalt?" mit Ja beantwortet haben, obwohl sie nicht in einem Konkubinatsverhältnis leben?

Wie die Antwort zu Frage 1 zeigt, haben sich mit der Einführung des Steuerpakets die Voraussetzungen für die Anwendung des Tarifs B und des Alleinerzieherabzugs bei im Konkubinat lebenden Personen mit Kindern nicht geändert.

3. Entsprechend neusten Studien der CMS gehören gerade alleinerziehende Frauen zu denjenigen, die die grösseren finanziellen Einbussen zu tragen haben. Ein Drittel von ihnen lebt mit ihren Kindern unter der Armutsgrenze und ist deshalb besonders vulnerabel. Da sich der

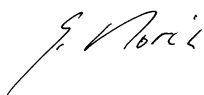
Abzug auf das Einkommen bezieht, kann dies leicht ein Fünftel bis ein Viertel des steuerbaren Betrages ausmachen. Werden durch die missverständlichen Fragestellungen der Jahre 2007/8 erhöhte Steuerbeträge von Amtes wegen korrigiert?

Die im Steuererklärungsformular auf der ersten Seite gestellte Frage an alleinstehende Personen mit Kindern ist nicht missverständlich. Sie lautet: *"Leben Sie in einer Konkubinatspartnerschaft mit gemeinsamen / nicht gemeinsamen Kindern? Ja oder nein?"* Die Frage kann ohne weiteres korrekt beantwortet werden. Dass alleinstehende, nicht im Konkubinat lebende Personen mit Kindern die Frage falsch beantworten und dadurch den Alleinerzieherabzug nicht erhalten, ist nicht anzunehmen. Eher besteht die Gefahr, dass in Partnerschaft lebende Personen mit Kindern das Konkubinat verschweigen und dadurch unberechtigt in den Genuss des Alleinerzieherabzugs kommen. Stellt die Steuerverwaltung fest, dass die Frage nicht oder nicht richtig beantwortet wird, nimmt sie von Amtes wegen die nötigen Korrekturen zugunsten oder zuungunsten der steuerpflichtigen Person vor.

4. Mit Blick auf die Zukunft: Durch das Steuerharmonisierungsgesetz werden geschiedene Alleinerziehende je nach kantonaler Aufmerksamkeit evt. schlechter gestellt. Sie können neu unter den A-Tarif anstatt unter den B-Tarif fallen. Dies würde bedeuten, dass sie sich nicht mehr als Familie deklarieren dürfen und entsprechende steuerliche Benachteiligungen hinnehmen müssten. Ist für die künftigen Steuererklärungen beim Kanton Basel-Stadt sichergestellt, dass sich dies nicht zum Nachteil der Alleinerziehenden verändert?"

Mit der Gesetzesrevision vom 25. September 2009 hat der Bundesgesetzgeber verschiedene Entlastungsmassnahmen für Familien mit Kindern beschlossen. Unter anderem hat er Art. 11 Abs. 1 StHG so angepasst, dass die Kantone nicht mehr verpflichtet sind, für Alleinerziehende die gleiche tarifliche Ermässigung wie für Verheiratete vorzusehen. Sie können - im Rahmen der allgemeinen Verfassungsgrundsätze (Gleichheitsgebot, Leistungsfähigkeitsprinzip) - das Steuermass autonom bestimmen. Die Kantone sind somit frei, wie sie die Steuerbelastung für Alleinstehende, Alleinerziehende und Ehepaare festlegen und die Belastungsunterschiede zwischen den verschiedenen Personengruppen regeln wollen. Auf das baselstädtische Tarifsystm hat die Änderung von Art. 11 Abs. 1 StHG keinen direkten Einfluss.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin