



An den Grossen Rat

18.5247.02

FD / P185247

Basel, 21. November 2018

Regierungsratsbeschluss vom 20. November 2018

Schriftliche Anfrage Barbara Heer betreffend Gleichbehandlung der Geschlechter in der Steuererklärung von verheirateten Paaren

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

"Wenn eine Frau und ein Mann in Basel-Stadt heiraten, wird per Automatismus die bisherige Steueridentifikationsnummer (PersID) des Ehemanns neu als Nummer für das gemeinsam besteuerte Ehepaar verwendet. In dem Hauptformular für die Steuererklärung werden zudem unter Personalien immer an erster Stelle die Personalien des Ehemanns, und an zweiter Stelle die Personalien der Ehefrau erfasst. Auch in den anderen Steuerformularen erscheint die Ehefrau immer an zweiter Stelle. Diese unterschiedliche Behandlung der Ehepartner nach Geschlecht in der gemeinsamen Steuerveranlagung erinnert an ein veraltetes Familien- und Rechtsmodell, in dem Ehemänner Alleinernährer waren und über Bankkonten und demzufolge auch die Steuererklärung verfügten.

Behördenkontakte haben eine besondere Bedeutung, da sie für die Bürgerinnen und Bürger die Art und Weise repräsentieren, wie die Verwaltung die Bevölkerung wahrnimmt. Um ein Vorbild zu sein in der Gleichstellung der Geschlechter und um diese tatsächlich umzusetzen, orientiert sich die Verwaltung des Kantons Basel-Stadt z.B. am Leitfaden für geschlechtergerechtes Formulieren des Bundes. Da die Steuererklärung eines der Hauptkommunikationsmittel zwischen Bevölkerung und Behörden ist, muss Gleichstellung auch dort umgesetzt werden.

Die Ungleichbehandlung nach Geschlecht ist technisch nicht zwingend. Bei eingetragenen Partnerschaften wurde bereits die Lösung gefunden, dass die Person, deren Namen im Alphabet als erste erscheint, an erster Stelle in der Steuererklärung aufgeführt (als P1) und deren Steueridentifikationsnummer wird neu für das gemeinsame Steuereossier verwendet. Die Person, deren Namen im Alphabet an zweiter Stelle folgt, wird als P2 immer an zweiter Stelle genannt. Diese Lösung nach Alphabet anstatt Geschlecht scheint fair, da sie an keine historische Diskriminierung anknüpft.

Die Antragschreiberin möchte deshalb wissen,

- wieso diese Ungleichbehandlung von Ehepartnern nach Geschlecht besteht, und wieso sie nicht längst behoben worden ist, obwohl es anscheinend Reklamationen von Seiten der Bevölkerung gibt.*
- was die Kosten sind, wenn der Kanton Basel-Stadt diese IT Anpassung für Ehepaare analog der Lösung bei eingetragenen Partnerschaften in Auftrag gibt.*
- ob diese Kosten in einen grösseren Rahmen betr. IT Anpassungen integriert werden könnten. Es ist schliesslich nichts Aussergewöhnliches, dass IT Lösungen spezifischen, sich verändernden Bedürfnissen angepasst werden müssen.*

- *wie andere Kantone das handhaben, ob es bereits Erfahrungen gibt mit diesen Anpassungen, und ob eine interkantonale Zusammenarbeit möglich oder erstrebenswert wäre.*

Barbara Heer"

Wir beantworten diese schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Allgemeine Ausführungen

Die Steuerverwaltung ist sich der Gleichbehandlungsproblematik bewusst. Sie unterstützt die Verwendung einer geschlechtergerechten bzw. –neutralen Sprache und möchte die Gleichstellung von Frau und Mann in der Gesellschaft fördern und wo immer möglich umsetzen. Die Steuerverwaltung strebt grösstmögliche Geschlechtergerechtigkeit an und beabsichtigt, ihre Formulare geschlechtergerecht bzw. –neutral auszugestalten. So wurden bereits geschlechtergerechte Begrifflichkeiten wie P1 und P2 in Formularen sowie z.B. in der Steuererklärungssoftware des Kantons vorgesehen.

Die PersID ist unveränderlich, wird einer Person einmalig zugeteilt und besteht lebenslang. Nach dem Tod einer Person darf die PersID nicht einer anderen Person zugewiesen werden. Personen, die heiraten oder eine Partnerschaft eintragen lassen, behalten ihre bisherige PersID. Für das Ehepaar bzw. die eingetragene Partnerschaft wird keine neue zusätzliche PersID festgelegt. Sie ist so ausgestaltet, dass sie mit den Mitteln der Informations- und Kommunikationstechnologie genutzt werden kann und aus sich selber heraus keine Rückschlüsse auf eine Person zulässt (sog. nicht sprechender Identifikator). Dadurch werden Verwechslungen ausgeschlossen.

Mit Bezug auf das Steuerrechtsverhältnis bedeutet dies, dass Ehegatten und Personen in eingetragener Partnerschaft weiterhin als zwei unterschiedliche Personen mit unterschiedlichen PersID geführt werden.

Ab Heirat werden die Ehegatten gemeinsam besteuert. Die gemeinsame Veranlagung führt dazu, dass die jeweiligen Steuerdossiers vereinigt werden. Als «Kennzeichen» des gemeinsamen Steuerdossiers wird die PersID des Ehemannes eingesetzt, d.h. ab Heirat werden alle Formulare, Veranlagungen etc. bei der PersID des Ehemanns hinterlegt.

Nicht diskriminierende Zuteilungsregeln wären unter anderem sämtliche gemeinsamen Steuerdossiers eine neue zusätzliche PersID zu vergeben oder eine alphabetische Sortierung vorzusehen, wie dies bei gleichgeschlechtlichen Paaren programmiert ist. Mit den derzeitigen Kern-IT-Applikationen, die von der Steuerverwaltung seit rund 15 Jahren verwendet werden, kann eine geschlechtergerechte Zuteilung der PersID nicht automatisiert umgesetzt werden. Ob diese Zuteilungsregeln informatiktechnisch programmiert werden könnten, müsste mit dem Softwareanbieter abgeklärt werden.

Eine Änderung der programmierten Zuteilungsregel hätte Auswirkungen auf die Systeme, die an die PersID anknüpfen, unter anderem auf die Formulargestaltung, die Lesbarkeit der Formulare, BalTax, Tax-Lösungen von Drittanbietern, auf das Scanning, auf das elektronische Archivsystem, auf die Steuerverwaltungssoftware, auf die automatische Verarbeitung, auf den Datenaustausch mit anderen Behörden und auf das interkantonale Meldewesen. Die Kosten einer solchen Änderung sowie der administrativen Mehraufwand für die Steuerverwaltung wären zu ermitteln.

Die Steuerverwaltung könnte bei Ehegatten in Einzelfällen auf Antrag manuell eine Änderung an der programmierten Zuteilungsregel vornehmen. Auch in diesen Fällen sind die Auswirkungen auf die Systeme, die an die PersID anknüpfen, nicht zuverlässig abschätzbar und erfordern allenfalls weitere manuelle Bereinigungen.

Damit ist jedoch noch nicht in allen Bereichen durchgängig eine geschlechtergerechte bzw. – neutrale Ausgestaltung der Formulare sichergestellt bzw. gewährleistet, z.B. die analoge Nennung der betroffenen Ehegatten in einem Veranlagungsprotokoll oder in einer Steuererklärungssoftware.

Für eine effiziente Steuerveranlagung wäre die Wahl einer möglichst einfachen und klaren Zuteilungsregel wünschenswert, die konsequent, konstant und automatisiert angewendet wird. Andernfalls würden die verwaltungsinternen Prozessabläufe und Automatismen bei der Veranlagung und im Inkasso gefährdet. Erschwerend wäre in der Praxis das Nebeneinander verschiedener Zuteilungslogiken, beispielsweise, wenn eine neue Zuteilungsregel nur für das Anlegen neuer Dossiers zur Anwendung käme und bei Anfragen immer nach neuen bzw. alten Fällen unterschieden werden müssten.

Ein Systemwechsel würde zumindest in einer Übergangszeit zu einem erhöhten personellen und finanziellen Ressourcenbedarf führen. Je nach Ausgestaltung der Änderungen würde der Personalbedarf auch längerfristig bei der Sichtung und Beurteilung der Sachlage bei Anfragen bestehen.

2. Beantwortung der einzelnen Fragen

Zu den Fragen der Fragestellerin können wir wie folgt Stellung nehmen.

1. Wieso [besteht] diese Ungleichbehandlung von Ehepartnern nach Geschlecht [...], und wieso [ist] sie nicht längst behoben worden [...], obwohl es anscheinend Reklamationen von Seiten der Bevölkerung gibt?

Die Verwendung der PersID des Ehemannes für das gemeinsame Steuermuster ist historisch begründet. Sie wurde in der von der Steuerverwaltung Basel-Stadt verwendeten Steuerverwaltungssoftware, die noch von elf weiteren Steuerverwaltungen verwendet wird, so programmiert.

Es trifft zu, dass vereinzelt Reklamationen betreffend der Zuteilung der PersID bei der Steuerverwaltung eingegangen sind. In Relation zum Gesamtbestand an betroffenen Ehepaaren bzw. gemeinsamen Steuermustern war die Anzahl an Reklamationen gering. Die Steuerverwaltung nimmt diese Kritik ernst und ist bestrebt, technisch mögliche Lösungen anzubieten.

2. Was [sind] die Kosten, wenn der Kanton Basel-Stadt diese IT Anpassung für Ehepaare analog der Lösung bei eingetragenen Partnerschaften in Auftrag gibt?

Eine generelle Änderung der Zuteilung der PersID beim gemeinsamen Steuermuster hätte Anpassungen der Informatiksysteme (Steuerverwaltungssoftware, BalTax, ev. Schnittstellen) zur Folge. Die finanziellen und personellen Kosten dieser Anpassungen müssten analysiert werden. Diese hängen massgeblich von der gewählten Umsetzungs- bzw. Zuteilungsvariante ab. Es kommen grundsätzlich drei Umsetzungs- bzw. Zuteilungsvarianten in Frage:

- 1) Änderung der Zuteilung der PersID nur in Einzelfällen auf Antrag
- 2) Änderung der Zuteilung der PersID bei allen Neuzuzügern und Neuvermählten
- 3) Änderung der Zuteilung der PersID bei bereits bestehenden gemeinsamen Steuermustern, d.h. bei allen bereits Vermählten sowie Neuvermählten bzw. Neuzuzügern

Ausserdem wären Mischformen der aufgezählten Varianten denkbar, beispielsweise die Implementierung einer neuen Zuteilungslogik und die Zulassung von Anträgen auf Neuzuteilung. Wenn in den genannten Varianten die Zuteilung der PersID für das gemeinsame Steuermuster jedes Jahr gewählt werden könnte, würde dies die Umsetzung weiter verkomplizieren und damit auch verteuern.

Je nach Umsetzungs- bzw. Zuteilungsvariante ist mit zusätzlichen jährlichen Wartungskosten für die verschiedenen Informatiksysteme zu rechnen.

Schliesslich hängt die Höhe der Kosten für den Kanton Basel-Stadt davon ab, ob sich die anderen Kantone, die dieselbe Steuerverwaltungssoftware verwenden, an den Kosten beteiligen.

Zudem müssten die möglichen Varianten auch auf die Auswirkungen hinsichtlich interner Prozesse sowie Schnittstellen und damit verbundener Mehrkosten untersucht werden.

Vor dem Hintergrund dieser Einflussfaktoren und der hohen Komplexität ist eine konkrete Kostenschätzung nach derzeitigem Kenntnisstand nicht möglich. Es bräuchte eine umfassende Studie zu den einzelnen Umsetzungs- bzw. Zuteilungsvarianten und eine Absprache zwischen den Kantonen, die ebenfalls die Steuerverwaltungssoftware verwenden.

3. Könnten diese Kosten in einen grösseren Rahmen betr. IT Anpassungen integriert werden [...]? Es ist schliesslich nichts Aussergewöhnliches, dass IT Lösungen spezifischen, sich verändernden Bedürfnissen angepasst werden müssen?

Es wäre denkbar, die Anpassungen im Rahmen einer grösseren IT Anpassung vorzunehmen.

Da die vom Kanton Basel-Stadt verwendete Steuerverwaltungssoftware von zurzeit elf weiteren Kantonen verwendet wird, Standardlösungen kostengünstiger und aufgrund des Systemunterhalts vorzuziehen sind, wäre eine von allen Kantonen getragene IT Lösung wünschenswert.

Eine Änderung an der programmierten Zuteilungsregel durch den Kanton Basel-Stadt im Alleingang und auf eigene Kosten ist möglich, aber mit höheren Kosten verbunden.

Wie ausgeführt, könnte die Steuerverwaltung bei Ehegatten in Einzelfällen auf Antrag manuell eine Änderung an der programmierten Zuteilungsregel vornehmen. Eine solche manuelle Lösung würde sich nur für eine geringe Anzahl von Anpassungen eignen und wäre für eine grössere Menge nicht handhabbar.

Die Steuerverwaltung ist bereit, eine Kostenschätzung und Umsetzungsanalyse für eine automatisierte IT Lösung beim Informatikdienstleister einzuholen.

4. Wie [handhaben] andere Kantone das [...], [gibt] es bereits Erfahrungen [...] mit diesen Anpassungen, und [wäre] eine interkantonale Zusammenarbeit möglich oder erstrebenswert [...]?

Eine Umfrage bei verschiedenen Kantonen, die teilweise eine andere Steuerverwaltungssoftware als der Kanton Basel-Stadt verwendet, hat folgende Ergebnisse ergeben: Mehrheitlich wird das gemeinsame Steuerdossier über die Personennummer des Ehemannes geführt. Die Eheleute haben in diesen Kantonen mit Ausnahme eines Kantones, welcher in Einzelfällen eine Wahlfreiheit vorsieht, keine Wahlfreiheit. In wenigen Kantonen wird für das gemeinsame Steuerdossier eine neue Personennummer vergeben.

Weiter wird bei der Mehrheit der angefragten Kantone der Ehemann in der Steuererklärung und in den Formularen zuerst genannt. In einem Kanton wird die Frau zuerst genannt. In einem weiteren Kanton besteht eine Wahlfreiheit, wer an erster bzw. zweiter Stelle genannt wird.

Eine gesamtschweizerische Lösung wäre wünschenswert.

Die Einführung einer Individualbesteuerung (getrennte Veranlagung) im schweizerischen Steuersystem würde diese Problematik beseitigen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin