



Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK)

An den Grossen Rat

98.5842.04 / 00.6471.03
00.6542.04 / 04.8046.03

Basel, 25. Januar 2006

Anzüge

- **Dr. Carlo Conti und Konsorten betr. Besteuerung von Ehegatten vom 3. Juni 1998 / 985842**
- **Christoph Brutschin und Konsorten betr. Familienbesteuerung vom 12. April 2000 / 006471**
- **Dr. Christine Kaufmann und Konsorten betr. gezielte Steuererleichterungen für Haushalte mit Kindern vom 17. Mai 2000 / 006542**
- **Dr. Lukas Engelberger und Konsorten betr. Ehegattenbesteuerung vom 20. Oktober 2004 / 048046**

I. Ausgangslage

Der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) des Grossen Rates liegen derzeit 4 Anzüge zur Bearbeitung vor, die alle die Ehegatten- und Familienbesteuerung zum Gegenstand haben. Da alle Vorstösse denselben Themenbereich betreffen und von der Kommission auch jeweils als ‚Paket‘ behandelt wurden, erachtet die WAK es als sinnvoll, die Anzüge in einem einzigen Bericht zu beantworten.

Es handelt sich im Einzelnen um folgende Anzüge:

1. Anzug Dr. Carlo Conti und Konsorten

In seiner Sitzung vom 11. September 2002 hat der Grosse Rat nach Einsichtnahme in den Bericht seiner Wirtschafts- und Abgabekommission vom 17. Juni 2002 beschlossen, nachstehenden Anzug stehen zu lassen:

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 Modelle des Kantons St. Gallen eingeführt werden soll.

Dieser Anzug ist der damaligen Grossratskommission für Steuerfragen am 16. September 1998 zur Behandlung überwiesen worden. Die Kommission für Steuerfragen wie auch die später neu gebildete WAK haben am 23. August 2000 resp. am 17. Juni 2002 dem Grossen Rat berichtet und jeweils beantragt, den Anzug stehen zu lassen, um die Ergebnisse der Beratungen auf Bundesebene abzuwarten. Diese haben sich immer wieder in die Länge gezogen. Nach Ablehnung des Steuerpaketes an der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 beschloss die WAK zu reagieren und die Behandlung der Anzüge in der neuen Legislatur 2005-2009 zur Berichterstattung an den Grossen Rat wieder aufzunehmen.

2. Anzug Christoph Brutschin und Konsorten

In seiner Sitzung vom 11. September 2002 hat der Grosse Rat auf Antrag seiner Wirtschafts- und Abgabekommission und nach Einsichtnahme in deren Bericht vom 17. Juni 2002 beschlossen, nachstehenden Anzug stehen zu lassen:

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 welchen Voraussetzungen solche Modelle – selbstverständlich unter Berücksichtigung der nach wie vor angespannten Finanzlage – in unsere Steuergesetzgebung überführt werden könnten.*

Der Grosse Rat hat diesen Anzug der damaligen Grossratskommission für Steuerfragen am 10. Mai 2000 überwiesen. Die neu gebildete WAK, welcher der Anzug am 14. März 2001 zur Bearbeitung überwiesen wurde, hat dem Grossen Rat am 17. Juni 2002 Bericht erstattet mit dem Antrag, den Anzug stehen zu lassen wiederum mit der Begründung, die Ergebnisse der laufenden eidgenössischen Beratungen zur Familienbesteuerung abzuwarten. Nach Ablehnung des Steuerpaketes an der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 beschloss die WAK, die Behandlung des Anzuges in der neuen Legislatur zur Berichterstattung an den Grossen Rat aufzunehmen.

3. Anzug Dr. Christine Kaufmann und Konsorten

Am 21. Oktober 2004 hat der Grosse Rat der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) den nachstehenden Anzug Dr. Christine Kaufmann und Konsorten zur Behandlung überwiesen:

Die Stärkung der Familie ist ein unbestrittenes Postulat. Die Notwendigkeit, den Familien für die Erziehung und Begleitung ihrer Kinder ein gutes Umfeld zu bieten und eine solide wirtschaftliche Basis zu ermöglichen, ist ebenso eine weit herum anerkannte Tatsache. Denn die finanziellen Aufwendungen, die von Eltern getragen werden müssen, steigen ständig. Dafür gibt es verschiedenste Gründe; zu nennen sind die immer länger dauernden schulischen und beruflichen Ausbildungen, die neuen und kostspieligen Bildungsangebote in

den Bereichen Musik, Tanz und Sport etc. und - last but not least - die generell gestiegenen Konsumgüteransprüche, denen sich auch Familien kaum entziehen können.

Eine gezielte Steuererleichterung kann - neben anderen Massnahmen - mithelfen, die finanzielle Last von Haushalten mit Kindern zu reduzieren.

Die Unterzeichnenden ersuchen den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, welche gezielten steuerlichen Massnahmen - beispielsweise eine Erhöhung des Kinderabzuges oder die Einführung eines neuen Steuertarifs in Abhängigkeit von der Kinderzahl - ergriffen werden können, um Haushalte mit Kindern in dieser Hinsicht zu entlasten.

Die WAK hat sich mit diesem Anzug am 22. Juni 2005 zusammen mit den anderen bei ihr liegenden Vorstössen zur Ehegatten- und Familienbesteuerung zum ersten Mal befasst.

4. Anzug Dr. Lukas Engelberger und Konsorten

Am 16. März 2005 hat der Grosse Rat auf Antrag des Regierungsrates die nachfolgende Motion Dr. Lukas Engelberger betreffend Ehegatten-Besteuerung als Anzug an die WAK 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. 7'784.30, 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.*

Die WAK hat sich mit dem Anzug in ihrer Sitzung vom 22. Juni 2005 gemeinsam mit den anderen hängigen Vorstössen zur Ehegatten- und Familienbesteuerung zum ersten Mal befasst.

II. Vorgehen der Kommission

1. Mit dem Zwischenbericht vom 17. Juni 2002 hat die WAK dem Grossen Rat beantragt, die Anzüge Conti und Brutschin stehen zu lassen und trotz Verzögerungen bei der Beratung auf Bundesebene bis zum Entscheid auf Bundesebene zuzuwarten und keine eigene kantonale Regelung zu schaffen, die einen endgültigen eidgenössischen Entscheid präjudizieren würde und daher in absehbarer Zeit allenfalls wieder rückgängig gemacht werden müsste. Der Grosse Rat ist diesem Antrag in seiner Sitzung vom 11. September 2002 gefolgt. Nach der Ablehnung des Steuerpakets vom 16. Mai 2004 waren die Anliegen einer Reform der Familienbesteuerung und einer gerechteren Ehepaarbesteuerung nach wie vor ungelöst. Die WAK beschloss daher an ihrer Sitzung vom 9. September 2004, die Beratung der Anzüge in der neuen Legislatur 2005-2009 trotz ungeklärter Situation auf Bundesebene wieder aufzunehmen.
2. Die WAK hat sich in der neuen Legislatur an vier Sitzungen mit dem Thema Ehegatten- und Familienbesteuerung und den in diesem Zusammenhang vier pendenten Anzügen – mittlerweile sind der WAK auch die Anzüge Kaufmann und Engelberger überwiesen worden – befasst. An allen vier Sitzungen waren RR Eva Herzog und Christian Mathez, stellvertretender Steuerverwalter, am 22. Juni 2005 auch Stephan Stauber, Kantonaler Steuerverwalter, vertreten und informierten die WAK ausführlich. Am 22. Juni 2005 liess sich die WAK von der Steuerverwaltung in einer Auslegeordnung über den Stand der Beratungen zur Ehepaar- und Familienbesteuerung auf Bundesebene, über verschiedene in Diskussion stehende Besteuerungsmodelle und -varianten sowie über die Befugnisse und Kompetenz der Kantone, in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden, orientieren. Ferner händigte die Steuerverwaltung der Kommission verschiedene Tabellen und Aufstellungen aus, welche die Steuerbelastung verschiedener Haushaltstypen im Vergleich (Ehe- und Konkubinatspaare, mit und ohne Kinder) berechnen und die Auswirkungen möglicher Massnahmen aufzeigen.

III. Ergebnis der Kommissionsberatung

1. Die Kommission ist von der Steuerverwaltung informiert worden, dass die Frage der Familienbesteuerung auch auf Bundesebene nach wie vor ein Diskussionsthema bleibt und eine Reform der Ehe- und Familienbesteuerung in Angriff genommen wird. Es liegen hierzu verschiedene parlamentarische Vorstösse vor. Ferner hat die eidgenössische Steuerverwaltung einen Expertenbericht zu einem Wechsel zum System der Individualbesteuerung erstellt, und in absehbarer Zeit ist auf Bundesebene der Entscheid zu fällen, ob die Individualbesteuerung oder ein Splitting eingeführt werden soll. Und schliesslich hat der Bundesrat im September 2005 eine Vorlage zu einer Sofortmassnahme im Bereich der Ehepaarbesteuerung in die Vernehmlassung geschickt, um die so genannte Heiratsstrafe zu mildern.
2. Die Orientierung durch die Steuerverwaltung hat weiter gezeigt, dass die so genannte Heiratsstrafe auf kantonaler Ebene geringer ausfällt als auf Bundesebene und stark von der Einkommensverteilung zwischen den Ehe- bzw. Konkubinatspartnern abhängt. Ein Teil der Kommissionsmitglieder äusserte daher die Ansicht, dass die Frage nicht nach der steuerlichen Entlastung von Ehepaaren, sondern vielmehr nach derjenigen von Familien mit Kindern gestellt werden müsste. Von anderer Seite wurde aber betont, dass die Heiratsstrafe grundsätzlich verfassungswidrig sei und daher dringlich beseitigt werden müsse, auch wenn die Differenz zu Konkubinatspaaren noch so gering ausfalle.
3. Ohne sich über das Vorgehen in inhaltlicher Hinsicht zu einigen, erachtet es die Kommission als wichtig, die Anzüge jetzt zu beantworten. Die Anliegen, die in den Anzügen formuliert werden, sind relativ alt und müssten eigentlich materiell bearbeitet werden. Zumindest drei von ihnen sind aber bereits vor Jahren eingereicht worden, und der Kontext hat sich geändert, da in diesem Bereich mittlerweile sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene einiges geschehen ist. Andererseits ist aber die Familien- und Ehepaarbesteuerungsreform auf Bundesebene noch nicht abgeschlossen. Es erscheint daher nach wie vor nicht sinnvoll, kantonale Massnahmen zu ergreifen, die dann, je nach Entscheid auf Bundesebene, nur von beschränkter Gültigkeitsdauer wären. Schliesslich sind vor kurzem zwei Bundesgerichtsentscheide (Nr. 2A.471 vom 26. Oktober 2005 und 2A.750 vom 26. Oktober 2005) ergangen, die Auswirkungen auf die kantonalen Einkommenssteuertarife haben.

Die Kommission einigt sich daher darauf, dass die Anzüge Conti, Brutschin und Kaufmann aus Verfahrensgründen abzuschreiben sind. Deren grundsätzliche Anliegen sollen soweit möglich im Kontext der Gesetzesänderungsvorschläge der Regierung diskutiert oder allenfalls durch neue Anzüge, welche die laufenden Diskussionen berücksichtigen, aufgenommen werden. Der Anzug Engelberger hingegen, welcher nach Ablehnung des Steuerpaketes am 16. Mai 2004 und somit im Kontext der gegenwärtig laufenden Diskussionen eingereicht wurde, soll vorläufig stehen gelassen werden, bis weitere Ergebnisse des Bundes vorliegen.

IV. Antrag

Die Wirtschafts- und Abgabekommission hat das vorliegende Schreiben an ihrer Sitzung vom 25. Januar 2006 einstimmig genehmigt und beantragt dem Grossen Rat im Sinne der oben ausgeführten Erwägungen, die Anzüge

- *Dr. Carlo Conti und Konsorten betr. Besteuerung von Ehegatten*
- *Christoph Brutschin und Konsorten betr. Familienbesteuerung*
- *Dr. Christine Kaufmann und Konsorten betr. gezielte Steuererleichterungen für Haushalte mit Kindern*

aus Verfahrensgründen **abzuschreiben** und den Anzug

- *Dr. Lukas Engelberger und Konsorten betr. Ehegattenbesteuerung*

stehen zu lassen.

Im Namen der Wirtschafts- und Abgabekommission
Der Präsident



Fernand Gerspach