



An den Grossen Rat

21.5708.02

FD/P215708

Basel, 10. Januar 2024

Regierungsratsbeschluss vom 9. Januar 2024

## Anzug der Wirtschafts- und Abgabekommission betreffend Analyse zu den aktuellen Steuerabzügen im Kanton Basel-Stadt

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Dezember 2021 den nachstehenden Anzug der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Mit dem Steuerpaket 2008 und nachfolgenden, weiteren Massnahmen wurden auch die Steuerabzüge bei der kantonalen Einkommenssteuer für natürliche Personen angepasst und teilweise ausgebaut. Steuerabzüge haben zum Ziel, spezifischen Lebensumständen im Zusammenhang mit der Arbeits-, Wohn- oder Lebenssituation Rechnung zu tragen. Im Kanton Basel-Stadt gibt es keine aktuelle Evaluation darüber, wie effizient die Steuerabzüge wirken. Zudem sind im Laufe der Jahre verschiedene Abzüge angepasst worden oder neu dazugekommen, was die Übersicht für die natürlichen Personen sowie die Bearbeitung für den Kanton nicht unbedingt vereinfacht.

In diesem Zusammenhang bittet die Kommission für Wirtschaft und Abgaben den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

1. Inwiefern die einzelnen, aktuellen Steuerabzüge wirkungseffizient sind und auf welcher Grundlage sie festgelegt wurden.
2. Mit welchen Massnahmen der Prozess administrativ für beide Seiten vereinfacht werden könnte.

Für die Wirtschafts- und Abgabekommission: Andrea Elisabeth Knellwolf, Präsidentin»

Der Regierungsrat nimmt zum Anzug der WAK wie folgt Stellung:

### 1. Ausgangslage

Der Kanton hat grosses Interesse daran, dass Steuerabzüge wirkungseffizient sowie für die Bevölkerung und Verwaltung administrativ möglichst einfach handhabbar sind. Denn dies spart auf Seiten der Steuerpflichtigen wie auf Seiten der Verwaltung wichtige Ressourcen. Wirkungseffizient und administrativ einfach bedeutet in diesem Kontext insbesondere, dass für das Geltend machen und Überprüfen möglichst wenige Belege notwendig und zu überprüfen sind.

Das wichtigste Instrument für Vereinfachung ist, die Anwendung von Pauschalen. Mit der Anwendung einer Pauschale wird die Beilage von Belegen in den meisten Fällen überflüssig und der Prozess für alle Beteiligten maximal vereinfacht.

Am Beispiel der Pauschalen lassen sich die Grenzen der Vereinfachung aufzeigen: Ist die Pauschale zu hoch ausgestaltet, so können Steuerpflichtige Abzüge tätigen, die sie womöglich gar nicht belegen könnten. Die Folge sind ungerechtfertigte und teilweise hohe Mindereinnahmen für

den Kanton. Umgekehrt haben zu tiefe Pauschalen zur Folge, dass Personen mit hohen belegbaren Abzügen benachteiligt werden, sofern nicht Geltendmachung höherer Abzüge als die Pauschale möglich bleibt.

Im Folgenden wird für die wichtigsten Abzüge im Bereich der Einkommenssteuer für natürliche Personen zusammengefasst, auf welcher Grundlage sie festgelegt wurden, inwiefern sie administrativ vereinfacht wurden und wie es um die Wirkungseffizienz steht.

Nicht untersucht wurden vorliegend insbesondere Abzüge im Bereich der Unternehmenssteuern und der Liegenschaftssteuern.

## **2. Analyse der wichtigsten Abzüge**

### **2.1 Sozialabzug**

#### **2.1.1 Grundlage**

Am 13. Dezember 2007 verabschiedete der Grosse Rat ein Steuerpaket, das in der Steuerperiode 2008 in Kraft trat (Ratschlag und Bericht betreffend Volksinitiative "Für den Abzug der Krankenkassenbeiträge am steuerbaren Einkommen" und Volksinitiative "Zur Reduktion der Steuerbelastungen im Kanton Basel-Stadt" und Gegenvorschlag für eine Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuergesetz) betreffend Steuerentlastungen bei der Einkommenssteuer der natürlichen Personen, bei der Gewinnsteuer und der Grundstücksteuer der juristischen Personen und bei der Grundstückgewinnsteuer, P071357).

Teil dieses Pakets war erstens eine bedeutende Steuersenkung bei den Einkommenssteuern und zweitens eine radikale Vereinfachung des Tarifsystems auf damals nur noch zwei Tarifstufen, während das System zuvor auf einer komplexen Tarifberechnung basierte.

Ebenso beinhaltete das Paket die Einführung der heute systematisch nach wie vor geltenden Sozialabzüge für alle Steuerpflichtigen mit dem Ziel gemäss Ratschlag, das Existenzminimum von den Einkommenssteuern zu befreien. Mit der Befreiung des Existenzminimums sollte eine doppelte Vereinfachung erreicht werden: Erstens kam es zu einer Vereinfachung bei den Steuern, zweitens kam es zu einer Vereinfachung bei den Sozialleistungen, da vormals ein Teil der Sozialleistungen wieder für Steuern aufgewendet werden musste.

Mit dem damaligen Ratschlag wurden mehrere Abzüge vereinfacht, zusammengefasst und durch einen Sozialabzug für alle Steuerpflichtige ersetzt. Der Sozialabzug, wie er mit dem damaligen Steuerpaket auf das Steuerjahr 2008 hin eingeführt wurde, betrug ursprünglich 18'000 Franken für Alleinstehende, 34'000 Franken für Verheiratete und 28'000 Franken für Alleinerziehende.

#### **2.1.2 Ausgestaltung und Vereinfachung des Abzugs**

Nach mehreren Steuersenkungen und Anpassungen an die Teuerung (letztmalig mit dem Steuerpaket 2023) beträgt der Sozialabzug seit 1. Januar 2023 19'000 Franken für Alleinstehende, 36'900 Franken für Verheiratete und 31'700 Franken für Alleinerziehende.

Mit dem Steuerpaket 2008 wurde bereits ein ganzes Paket an Vereinfachungen umgesetzt, indem bisher mehrere und teilweise komplex ausgestaltete Abzüge zu einem einzigen, höheren Abzug zusammengefasst wurden, der für alle Steuerpflichtigen gleichermassen anwendbar ist. Der Regierungsrat sieht hier kein weiteres Vereinfachungspotenzial.

### **2.1.3 Wirkungseffizienz**

In der Stellungnahme zur schriftlichen Anfrage Melanie Nussbaumer betreffend «Sozialleistungen und Steuern» (P235241) hat der Regierungsrat seine Analyse der Wirkungseffizienz vorgelegt im Hinblick auf die Frage, ob das Existenzminimum tatsächlich von den Einkommenssteuern befreit ist. Gemäss der damaligen Analyse ist das Ziel erreicht. Gemäss Analyse fällt mit den ab der Steuerperiode 2023 geltenden Abzügen noch bei rund 200 Personen unterhalb des Existenzminimums eine Einkommenssteuer an, die durchschnittlich 6 Franken pro Person beträgt. Es handelt sich um Spezialfälle.

## **2.2 Versicherungsabzug**

### **2.2.1 Grundlage**

Der Versicherungsabzug war bis vor Kurzem ein vergleichsweise komplexer Abzug. Bis zum Jahr 2023 galt er als Maximalabzug. Personen, die Prämienverbilligung erhielten, mussten nachweisen, welche Kosten bei ihnen tatsächlich anfielen. Dieser Prozess war für Steuerpflichtige wie für die Verwaltung administrativ aufwändig.

Mit dem Steuerpaket 2023 (Ratschlag zu einer Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern betreffend Gemeindeinitiative Riehen «Entlastung von Familien» (P210397) und Gegenvorschlag für eine Teilrevision des Steuergesetzes betreffend Steuerentlastungen der natürlichen Personen sowie Bericht des Regierungsrates zur Motion Mark Eichner und Konsorten betreffend bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf (P195283) und zum Anzug Balz Herter und Konsorten betreffend steuerlicher Abzug der im Kanton günstigsten Grundversicherungsprämie (P205109)) wurde der Versicherungsabzug auf 4'000 Franken erhöht und neu als Pauschale ausgestaltet. Damit wurden Bevölkerung und Behörden administrativ entlastet.

### **2.2.2 Ausgestaltung des Abzugs**

Der Versicherungsabzug beträgt seit dem Steuerjahr 2023 pauschal 4'000 Franken, was etwa der Höhe der günstigsten Grundversicherungsprämie entspricht.

### **2.2.3 Wirkungseffizienz**

Der Abzug wurde erst vor Kurzem überprüft und vereinfacht, die Wirkungseffizienz ist gegeben. Eine Erhöhung des Abzugs über die günstigste Prämie hinaus wäre nicht sinnvoll, da kein steuerlicher Anreiz geschaffen werden soll, zu teureren Krankenversicherern zu wechseln.

Mit dem Steuerpaket 2023 wurde festgelegt, dass der Regierungsrat die Pauschale alle vier Jahre überprüft und dem Grossen Rat Antrag stellt. Die nächste Überprüfung steht im Jahr 2026 an.

## **2.3 Berufskostenpauschale**

### **2.3.1 Grundlage**

Bis zum Steuerjahr 2007 kannte der Kanton Basel-Stadt eine Fahrkostenpauschale von 600 Franken und eine allgemeine Berufskostenpauschale von 900 Franken, Nebenerwerbpauschalen und Verpflegungskostenpauschalen. Das damalige System war hinsichtlich Nachweisen, Belegen und Veranlagungsverfahren vergleichsweise komplex.

Mit dem oben bereits erwähnten Steuerpaket 2008 wurde die Berufskostenpauschale erhöht und vereinfacht. Die bislang mehreren Abzüge wurden zu einer vereinheitlichten Berufskostenpauschale umgebaut in Höhe von 4'000 Franken für sämtliche Berufskosten, inklusive Fahrkosten.

### **2.3.2 Ausgestaltung des Abzugs**

Die Einheitspauschale deckt alle Arten von Berufskosten ab und steht jeder/m erwerbstätigen Steuerpflichtigen zu, ohne dass er oder sie ihre Höhe und Gründe nachweisen muss. Ein Nachweis höherer Kosten bleibt vorbehalten, wobei der Bereich Fahrkosten in Zusammenhang mit der FABI-Vorlage des Bundes (Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur) auf das Steuerjahr 2016 hin auf 3'000 Franken limitiert wurde.

Infolge Ausgleichs der kalten Progression beträgt die Berufskostenpauschale im Steuerjahr 2023 4'100 Franken und die Fahrkostenbegrenzung liegt bei 3'100 Franken.

### **2.3.3 Wirkungseffizienz**

Der Regierungsrat erachtet die Wirkungseffizienz als gegeben. Das System wurde auf das Steuerjahr 2008 hin erheblich vereinfacht und hat sich bewährt.

## **2.4 Kinderabzug**

### **2.4.1 Grundlage**

Bis zum Steuerjahr 2008 war das System der Kinderabzüge im Kanton Basel-Stadt vergleichsweise komplex. So gab es damals einkommensabhängige degressive Zuschläge. Mit dem Steuerpaket 2008 wurden die Kinderabzüge vereinfacht. Damals wurde der Kinderabzug einheitlich auf 6'800 Franken pro Kind festgelegt.

Mit dem Ratschlag «Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 betreffend familienrelevante Steuerabzüge: Neuregelung des Kinder- und Kinderbetreuungskostenabzugs sowie Einführung eines Unterstützungsabzugs für Konkubinatspaare mit Kindern» (P101642) wurde das System nochmals vereinfacht: Damals wurde der Kinderabzug auf 7'800 Franken erhöht, der Versicherungsabzug für Kinder abgeschafft und in den Kinderabzug integriert.

### **2.4.2 Ausgestaltung des Abzugs**

Nach mehreren Steuersenkungen und Anpassungen an die Teuerung (letztmalig mit dem Steuerpaket 2023) beträgt der Kinderabzug seit 1. Januar 2023 8'800 Franken pro Kind.

### **2.4.3 Wirkungseffizienz**

Mit den beschriebenen Schritten wurde das System bereits erheblich vereinfacht. Der Regierungsrat erachtet die Wirkungseffizienz als gegeben.

## **2.5 Kinderdrittbetreuungskostenabzug**

### **2.5.1 Grundlage**

Mit dem Steuerpaket 2023 und unter Berücksichtigung der Teuerung wurde der Kinderdrittbetreuungskostenabzug auf maximal 25'200 Franken erhöht.

### **2.5.2 Ausgestaltung des Abzugs**

Mit der Erhöhung wurde der steuerliche Anreiz stark verbessert, dass bei Paaren mit Kindern im Vorschulalter der zweitverdienende Elternteil das Erwerbsspensum erhöht.

Der Nachweis der effektiven Kosten ist jedoch unabdingbar: Würde es sich um eine Pauschale handeln, dann würde erstens der erwünschte Anreiz zur Erhöhung des Erwerbsspensums wegfallen.

len. Zweitens liegen die effektiven Kinderdrittbetreuungskosten pro Kind in den meisten Fällen unterhalb von 25'200 Franken. Der Wechsel zu einer Pauschale hätte unverhältnismässig hohe Mindereinnahmen für den Kanton zur Folge.

### **2.5.3 Wirkungseffizienz**

Der Kinderdrittbetreuungskostenabzug soll hier als Beispiel für einen aufwändigeren Abzug dienen, dessen Vereinfachung nicht möglich ist, ohne andere Ziele zu gefährden (Erwerbsanreiz schaffen, nachhaltige Kantonsfinanzen). Obwohl der Abzug folglich aufwändiger zu handhaben ist als die bisher genannten, ist deshalb die erwünschte Wirkungseffizienz gegeben und es besteht kein weiterer Handlungsbedarf.

## **2.6 Abzug der Kosten für Aus- und Weiterbildung**

### **2.6.1 Grundlage**

Bis zum Steuerjahr 2016 wurde zwischen mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten einerseits (→ damals unbegrenzt abziehbar) und den Ausbildungskosten andererseits (→ damals nicht abziehbar unterschieden).

Mit dem Ratschlag «Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 betreffend der Arbeitswegkosten und der Kosten für die Aus- und Weiterbildung» (P141792) wurde das damalige System an neue Bundesvorgaben angepasst und es wird nicht mehr zwischen Kosten für Aus- und Weiterbildung unterschieden.

### **2.6.2 Ausgestaltung des Abzugs**

Seit dem Steuerjahr 2016 sind sämtliche berufsorientierten Kosten der Aus- und Weiterbildung – bis zu einem Maximalbetrag von 18'000 Franken – abziehbar.

Der Nachweis der effektiven Kosten ist jedoch unabdingbar und die weitere Vereinfachung in Form einer Pauschale nicht sinnvoll: Würde es sich um eine Pauschale handeln, dann würde erstens der erwünschte Anreiz zur Förderung von Aus- und Weiterbildungsmassnahmen wegfallen. Zweitens liegen die abziehbaren Aus- und Weiterbildungskosten der meisten Steuerpflichtigen weit unterhalb der geltenden Maximalgrenze. Der Wechsel zu einer Pauschale hätte unverhältnismässig hohe Mindereinnahmen für den Kanton zur Folge.

### **2.6.3 Wirkungseffizienz**

Der Abzug der Aus- und Weiterbildungskosten dient als weiteres Beispiel für einen Abzug, der einen verhältnismässig grossen Aufwand bei Steuerpflichtigen und Kanton verursacht. Eine Vereinfachung scheint jedoch nicht sinnvoll (Anreiz für Aus- und Weiterbildung schaffen, nachhaltige Kantonsfinanzen). Obwohl der Abzug folglich aufwändiger zu handhaben ist als die bisher genannten, ist deshalb die erwünschte Wirkungseffizienz gegeben und es besteht kein weiterer Handlungsbedarf.

Denkbar wäre, dass der Kanton anstelle eines Abzugs zur Förderung der Aus- und Weiterbildung individuelle Beiträge spricht und parallel den Steuerabzug abschafft. Dies hätte zur Folge, dass auch die Aus- und Weiterbildung von Steuerpflichtigen mit einem steuerbaren Einkommen von 0 Franken stärker gefördert würde, bei denen der heutige Steuerabzug ins Leere fällt. Sozialpolitisch wäre dies womöglich mit positiven Wirkungen verbunden. Administrativ wäre diese Änderung allerdings nicht einfacher zu handhaben als die heutige Lösung – der Aufwand, welcher bei der Steuerverwaltung wegfiele, würde bei der fördernden Stelle zusätzlich anfallen. Für die Steuerpflichtigen würde sich der Aufwand netto ebenfalls nicht reduzieren.

### 3. Fazit

Vorliegend wurden für die wichtigsten Abzüge im Bereich der Einkommenssteuer die Grundlage, Vereinfachungen und die Wirkungseffizienz erläutert.

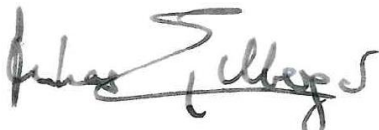
Der Regierungsrat hat Vereinfachungen immer dann konsequent vorgeschlagen, wenn die entsprechenden Abzüge zur politischen Debatte standen (siehe Sozialabzug, Versicherungsabzug, Berufskostenpauschale und Kinderabzug).

Jedoch gibt es zahlreiche weitere Abzüge, bei denen die individuelle Situation berücksichtigt werden muss, da bei einer stärkeren Vereinfachung andere Ziele (z.B. hinsichtlich individueller Situation oder hinsichtlich finanzieller Auswirkungen auf den Kanton) nicht mehr erreicht werden. Beispiele hierfür sind der Kinderbetreuungskostenabzug (siehe Abschnitt 2.5) und der Aus- und Weiterbildungsabzug, bei denen die individuelle Situation zwingend berücksichtigt werden muss.

### 4. Antrag

Aufgrund der obenstehenden Ausführungen wird beantragt, den Anzug der Wirtschafts- und Abgabekommission abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger  
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin