



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.5252.02

FD/ P125252
Basel, 30. Januar 2013

Regierungsratsbeschluss
vom 29. Januar 2013

Motion Christine Keller und Konsorten betreffend Besteuerung der Einelternfamilien

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. November 2012 die nachstehende Motion Christine Keller und Konsorten gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

"Bei der letzten grossen Steuerreform im Jahre 2008 wurden Familien wirkungsvoll entlastet und das Existenzminimum steuerbefreit. Weniger profitieren konnten unbestrittenermassen Alleinstehende und insbesondere Alleinerziehende.

Der Belastungsvergleich im Bericht des Regierungsrates Nr. 09.1118.03 (Bericht zur sog. Mittelstandsinitiative) zeigt auf, dass z.B. eine alleinerziehende Person mit zwei Kindern bereits ab einem Nettolohn von CHF 50'000 (darunter überall steuerfrei) in umliegenden Gemeinden des Kantons BL zunächst leicht, mit steigendem Einkommen dann immer deutlicher "besser fährt" als in Basel. Ein Beispiel: Alleinerziehende Person mit Nettoeinkommen CHF 60'000: Steuerbetrag BS CHF 2'444, Arlesheim CHF 725, Binningen CHF 730, Birsfelden CHF 810, Liestal CHF 835. Erst bei sehr hohen Einkommen (ab ca. CHF 250'000) versteuern Einelternfamilien in den genannten Gemeinden etwa gleich viel oder mehr als in Basel.

Ein Einverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern bezahlt bei dem oben als Vergleichsbasis genommenen Nettoeinkommen von CHF 60'000 in Basel CHF 329 Steuern; ein Zweiverdiener-Ehepaar gar keine Steuern. (Die Belastungsvergleiche zu den umliegenden Gemeinden zeigen in diesen Kategorien keine erheblichen Differenzen, z.T. sind die Steuern in Basel im Quervergleich sogar tiefer).

Der entsprechende Belastungsvergleich bezieht sich auf die Steuerperiode 2009. Seither wurden die Steuern für natürliche Personen in Basel, geknüpft an Bedingungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung, nochmals gesenkt, allerdings generell im Satz für alle Steuerpflichtigen, nicht gezielt für einzelne Gruppen. In einzelnen Revisionen wurde ausserdem eine Entlastung von Konkubinatspaaren durch die Einführung eines neuen Steuerabzuges vorgenommen und weitere punktuelle Entlastungen für alle Steuerpflichtigen mit Kindern eingeführt (z.B. beim Kinderabzug). All diese Massnahmen betreffen die Alleinerziehenden nicht oder nicht mehr als alle anderen Familien. An der oben dargestellten steuerlichen Situation der Einelternfamilien im Quervergleich mit Ehepaaren und der Besteuerung in umliegenden Gemeinden hat sich damit seit dem zitierten Bericht der Regierung nichts Grundsätzliches geändert.

Für generelle Steuersenkungen bei natürlichen Personen besteht nach Ansicht der Unterzeichnenden derzeit kein Anlass. Dagegen sollten Basels Einelternfamilien ihrer Auffassung nach milder als bis jetzt besteuert werden. Eine Diskrepanz im heutigen Ausmass zur Belastung des Ehepaares mit Kindern scheint nicht gerechtfertigt.

Es ist nicht einzusehen, warum der mit verschiedensten, sich auch wirtschaftlich negativ auswirkenden infrastrukturellen und anderen Nachteilen behafteten Lebensform der Einelternfamilien nicht auf eine vom Ergebnis her gerechtere Art und Weise Rechnung getragen werden soll - so wie dies auch in den umliegenden Gemeinden des Kantons BL der Fall ist.

Die Steuerauffälle werden sich bei einer massvollen Entlastung wie hier gefordert in einem für den Kanton vertretbaren und verkraftbaren Rahmen halten. Die Unterzeichneten bitten daher den Regierungsrat, eine Änderung des Steuergesetzes betreffend stärkerer Entlastung der Einelternfamilien vorzulegen. Gesetzestechisch ist dieses Ziel wohl am einfachsten durch eine angemessene Erhöhung des Abzuges gemäss § 35 Abs. 1 lit. e des Steuergesetzes zu erreichen.

Christine Keller, Franziska Reinhard, Dieter Werthemann, Emmanuel Ullmann, Elisabeth Ackermann, Beatriz Greuter, Beat Fischer, Helen Schai, Urs Müller-Walz, Gülsen Oeztürk, Remo Gallacchi, Martin Lüchinger, Dominique König-Lüdin“

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

¹ *In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.*

² *Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.*

³ *Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.*

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat eine Änderung des Steuergesetzes zu unterbreiten, mit der Einelternfamilien steuerlich entlastet werden. Die Motion schlägt vor, zu diesem Zweck § 35 Abs. 1 lit. e des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuergesetz StG; SG 640.100) anzupassen und den Sozialabzug für Alleinstehende mit eigenem Haushalt, sofern sie allein mit minderjährigen, erwerbsunfähigen oder der beruflichen Ausbildung obliegenden Kindern in häuslicher Gemeinschaft leben und an deren Unterhalt zur Hauptsache beitragen, dementsprechend zu erhöhen.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Die Bestimmung der Höhe der zu erhebenden kanto-

nen Steuern gehört zur Steuerhoheit der Kantone und berührt keine Bundeskompetenzen (vgl. § 121 und 122 der Kantonsverfassung). Nach Art. 129 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung (BV) legt der Bund die Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden fest und berücksichtigt dabei die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone. Die Harmonisierung erstreckt sich auf Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht. Von der Harmonisierung ausgenommen bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge. Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14) hält dies denn auch ausdrücklich fest.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

Nach dem baselstädtischen Steuersystem wird die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Einzelpersonen, Ehepaare und Familien durch diverse Sozialabzüge (§ 35 StG: Alleinstehenderabzug, Alleinerzieherabzug, Verheiratetenabzug, Kinderabzug, Rentnerabzug, Unterstützungszug für Unterstützungspflichtige und Konkubinatspaare mit Kindern) berücksichtigt. Hingegen bleiben die Steuersätze wegen des quasi-linearen Steuertarifs (Steuersatz Tarifstufe 1 bis Fr. 200'000/400'000: 22.5%; Tarifstufe 2: 26%) für die verschiedenen Personenkategorien im Wesentlichen gleich.

Wie die Einzelpersonen, Alleinerziehenden und Ehepaare veranlagt werden und welche Sozialabzüge anwendbar sind, zeigt das folgende Beispiel:

Haushaltstyp:	Einzelperson 0 Kinder	Ehepaar 0 Kinder	Alleinerziehende 2 Kinder	Ehepaar 2 Kinder
Nettolohn	100'000	100'000	100'000	100'000
Berufskosten	- 4'000	- 8'000	- 4'000	- 8'000
Versicherungsabzug	- 2'000	- 4'000	- 2'000	- 4'000
Zweitverdienerabzug	0	- 1'000	0	- 1'000
Sozialabzug	- 18'000	- 35'000	- 28'000	- 35'000
Kinderabzug	0	0	- 15'600	- 15'600
Steuerbares Einkommen	76'000	52'000	50'400	36'400
Steuersatz (St'jahr 2012)	22.5%	22.5%	22.5%	22.5%
Steuerbetrag	17'480	11'960	11'592	8'372
Steuerbelastung in BL zum Vergleich:				
Arlenheim	15'859	9'084	7'594	6'730
Liestal	18'156	10'399	8'694	7'705

Die unterschiedliche Steuerbelastung der Einzelpersonen-, Ehepaar- und Einelternfamilienhaushalte ist vom Gesetzgeber gewollt und auch rechtlich geboten, da ihre Leistungsfähigkeit bei gleichem Einkommen wegen der unterschiedlichen Zahl von Haushaltsmitgliedern nicht die Gleiche ist.

Das gilt auch in Bezug auf die Alleinerziehenden (Eielfernfamilien). Eine alleinerziehende Person ist grundsätzlich leistungsfähiger als ein Ehepaar mit dem gleichen Einkommen und der gleichen Anzahl Kinder, da beim Ehepaar das Einkommen zur Deckung des Lebensbedarfs zweier erwachsener Personen verwendet werden muss, während es bei einer Eielfernfamilie nur für eine einzige erwachsene Person benötigt wird. Eine alleinstehende Person mit Kind hat zwar höhere Ausgaben als eine alleinstehende Person ohne Kind, jedoch geringere Ausgaben als ein Ehepaar mit einem Kind.

Die bis 2010 geltende Regelung in Art 11 Abs. 1 StHG, die für die Alleinerziehenden die Anwendung des gleichen Tarifs wie für Verheiratete vorschrieb, war verfassungswidrig (BGE 131 II 710 und 131 II 697) und wurde vom Bundesgesetzgeber am 25. September 2009 daher zu Recht zugunsten einer Regelung ersetzt, die den Kantonen Belastungsdifferenzierungen ermöglicht. Bei der direkten Bundessteuer gilt die tarifliche Gleichstellung von Ehepaaren und Alleinerziehenden zwar immer noch, sie soll nach der vom Bundesrat am 29. August 2012 in die Vernehmlassung geschickten Gesetzesvorlage zur Paar- und Familienbesteuerung aber aufgehoben und stattdessen durch eine Regelung mit einem Alleinerzieherabzug ersetzt werden.

Wie hoch die steuerlichen Belastungsunterschiede zwischen Einzelpersonen, Alleinerziehenden und Ehepaaren sein sollten, lässt sich nicht allgemeingültig definieren und ist Aufgabe des Gesetzgebers zu bestimmen. Der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Haushalte trägt das baselstädtische Steuersystem angemessenen Rechnung. Für Einzelpersonen ohne Kinder sieht das Steuergesetz in § 35 einen allgemeinen Sozialabzug von 18'000 Franken vor, für Alleinerziehende einen solchen von 28'000 Franken und für Ehepaare einen solchen von 35'000 Franken. Zusätzlich kommt für Personen mit Kindern noch der Kinderabzug von 7'800 Franken pro Kind hinzu.

Der Regierungsrat ist grundsätzlich weiterhin der Ansicht, dass die aktuellen Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Haushaltskategorien ausgewogen und sachgerecht sind. Eine übermässige Erhöhung des Alleinerzieherabzugs würde die Belastungsunterschiede zwischen gleich viel verdienenden Eielfernfamilien und Zweieifernfamilien zu sehr nivellieren und dazu führen, dass ihrer unterschiedlichen Leistungsfähigkeit nicht genügend Rechnung getragen würde. Gleichzeitig würde eine Erhöhung des Abzugs die Belastungsunterschiede zwischen den Alleinerziehenden und den Einzelpersonen ohne Kinder übermässig verschärfen.

Dass die Steuerbelastung der Eielfernfamilien im Kanton Basel-Landschaft in den mittleren Einkommenslagen niedriger ist als in Basel-Stadt trifft zu, stellt aber an sich keinen Grund dar, um mit einem Eingriff im Abzugssystem die ausgewogenen bisherigen Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Haushaltsgruppen deswegen aus dem Gleichgewicht zu bringen. Zum einen ist die Steuerbelastung in Baselland auch für andere Personengruppen mit mittlerem Einkommen etwas niedriger als in Basel-Stadt. Zum anderen werden die Alleinerziehenden in Baselland übermässig entlastet, weil dort das an sich auf Ehepaare zugeschnittene Tarif-Vollsplitting auch auf die Alleinerziehenden angewendet wird.

Ein Eingriff in die Belastungsrelationen liesse sich allenfalls damit rechtfertigen, dass die Einelternfamilien erfahrungsgemäss zu den am stärksten von Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen gehören. Die wirksamste Massnahme zur Entlastung der Alleinerziehenden besteht in der Erhöhung des Alleinerzieherabzugs um 2'000 Franken auf 30'000 Franken. Eine solche Erhöhung hätte allerdings einen Steuerausfall von ca. 1.2 Mio. Franken zur Folge. Weiter sollte der Grosse Rat aber auf keinen Fall gehen, weil das ausgewogene Gefüge der aktuellen Belastungsrelationen der verschiedenen Haushaltstypen sonst massiv gestört und auch gegen Verfassungsrecht verstossen würde, wenn die Steuerbelastung der Alleinerziehenden zu sehr an jene der Ehepaare angeglichen würde.

Für weitergehende Entlastungsmassnahmen besteht keine Notwendigkeit, umso mehr als die Einkommenssteuer in den letzten Jahren aufgrund der Gesetzesrevisionen vom 13. Dezember 2007 und 10. November 2010 (Steuerpakete 2008 und 2010) laufend gesenkt wurden, wovon nicht zuletzt auch die Alleinerziehenden profitierten. Derzeit ist der Handlungsspielraum für weitere Steuersenkungen in grösserem Ausmass nicht gegeben.

Anzumerken bleibt schliesslich, dass über ein Drittel der alleinerziehenden Personen schon heute keine Einkommenssteuern entrichtet, weil ihr Einkommen den steuerfreien Einkommensbereich (bis 41'800 Franken für erwerbstätige Alleinerziehende mit 1 Kind, bis 49'800 Franken für solche mit 2 Kindern und bis 57'400 Franken für solche mit 3 Kindern) nicht überschreitet. Für Alleinerziehende mit einem Einkommen unter diesen Limiten bewirkt eine Erhöhung des Alleinerzieherabzugs nichts.

3. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion Christine Keller und Konsorten betreffend Besteuerung der Einelternfamilien für zulässig zu erklären und sie an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage mit einer Erhöhung des Sozialabzugs gemäss § 35 Abs. 1 lit. e StG (Alleinerzieherabzug) auf höchstens 30'000 Franken zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin