



An den Grossen Rat

20.5227.02

FD/P205227

Basel, 9. Dezember 2020

Regierungsratsbeschluss vom 8. Dezember 2020

Motion Christian C. Moesch und Konsorten betreffend «Aufhebung des steuerlichen Selbstbehalts bei der Geltendmachung von Abzügen für Krankheitskosten» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. September 2020 die nachstehende Motion Christian C. Moesch und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Das Steuergesetz Basel-Stadt sieht vor, dass eine steuerpflichtige Person Aufwendungen infolge Krankheit oder Unfall vom steuerbaren Einkommen in Abzug bringen kann. Es handelt sich bei diesen Aufwendungen (nicht abschliessend) um medizinisch bedingte Auslagen wie Arztkosten, Auslagen für Spitäler, ärztlich verordnete Medikamente, Brillen, Apparate, aber auch Kuren und Zahnbehandlungskosten, welche nicht durch Leistungen der Krankenkasse gedeckt sind und somit direkt von der steuerpflichtigen Person zu tragen sind.

Die Abzugsfähigkeit ist jedoch eingeschränkt über einen steuerlichen Selbstbehalt. Erst wenn die selbstgetragenen Kosten den Betrag von 5% des Nettoeinkommens II übersteigen, wird der überschüssende Teil zum Abzug zugelassen. D.h. bei einem Nettoeinkommen II von beispielsweise CHF 40'000 sind Krankheitskosten pro Jahr erst ab einem Betrag von CHF 2'000 abzugsfähig.

Der Selbstbehalt von 5% besteht auf Bundesebene sowie auch gewissen anderen Kantonen der Schweiz. Jedoch verzichtet Z.B. Baselland auf kantonaler Ebene auf einen solchen Selbstbehalt. Krankheitskosten können dort wie oben beschrieben vollumfänglich steuerlich zum Abzug gebracht werden.

Basel-Stadt gehört zu den Kantonen mit den schweizweit höchsten Krankenkassenprämien. Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Krankenkassenprämien ist beinahe schon seit jeher Gegenstand von politischen Diskursen.

Mit der vorliegenden Motion zu einer vollumfänglichen steuerlichen Abzugsfähigkeit der selbstgetragenen Krankheitskosten bestünde nun eine Alternative mit zumindest einer kleinen Entlastung. Denn betroffen davon wären mitunter vor allem die unteren und mittleren Einkommensschichten, welche auf Grund der hohen Prämienlast im Kanton teilweise auch gezwungen sind, entsprechend höhere Franchisen bei den Krankenversicherungen zu wählen. Eine vollumfängliche steuerliche Abzugsfähigkeit der Krankheitskosten auf Ebene Kanton würde somit für die Betroffenen eine finanzielle Erleichterung darstellen.

Die Motionäre fordern daher, dass Basel-Stadt mit einer entsprechenden Gesetzesanpassung den oben erwähnten steuerlichen Selbstbehalt von 5% auf kantonaler Ebene aufhebt und analog Baselland die selbstgetragenen Krankheitskosten ab dem ersten Franken zum Abzug zulässt.

Christian C. Moesch, Luca Urgese, Esther Keller, Joël Thüring, Raoul I. Furlano, Balz Herter,
Andrea Elisabeth Knellwolf“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

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.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

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.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Gesetz über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuergesetz StG; SG 640.100) dahingehend zu revidieren, dass der steuerliche Selbstbehalt von 5 Prozent aufgehoben wird und damit die selbstgetragenen Krankheitskosten ab dem ersten Franken zum Abzug zugelassen sind.

Für die Prüfung der Motion mit dem übergeordneten Recht ist das unter anderem auf Art 129 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung gestützte Bundesgesetz über die Harmonisierung

der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14) relevant. Gemäss Art. 9 Abs. 1 StHG werden von den gesamten steuerbaren Einkünften unter anderem die sog. allgemeinen Abzüge abgerechnet. Die Gewährung der allgemeinen Abzüge ist für die Kantone zwingend und deren Regelung im StHG gemäss Art. 9 Abs. 4 StHG abschliessend (BGE 142 II 293 E. 1.2, 131 I 377, 128 II 66, Urteil des Bundesgerichts 2C_429/2008). Zu diesen allgemeinen Abzügen gehören gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. h StHG «die Krankheits- und Unfallkosten des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, soweit der Steuerpflichtige die Kosten selber trägt und diese einen vom kantonalen Recht bestimmten Selbstbehalt übersteigen».

Das StHG verlangt von den Kantonen zwingend die Festlegung eines Selbstbehaltes; dessen Höhe können die Kantone aber frei bestimmen. Aus der Entstehungsgeschichte, der Literatur und der Rechtsprechung ergeben sich keine Anhaltspunkte für eine andere Auslegung von Art. 9 Abs. 2 lit. h StHG: Gemäss Kommentierung des StHG sind die Kantone gehalten, einen Selbstbehalt zu fixieren (MARKUS REICH/JULIA VON AH/STEPHANIE A. BRAWAND, in: Zweifel/Beusch (Hrsg.), Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, 3. Aufl. Basel 2017, Art. 9 StHG N. 50). Auch in BGE 128 II 66 E. 4b (= Pra 2002 Nr. 148) wird festgehalten, dass die Kantone die Höhe des Selbstbehaltes festlegen können, woraus auch aufgrund der übrigen Erwägungen des Entscheides geschlossen werden muss, dass vom kantonalen Gesetzgeber nicht über den Selbstbehalt an sich entschieden werden kann. Im StHG war von Anfang an, allerdings ohne ausführliche Kommentierung, die Festlegung eines kantonalen Selbstbehalts beim Abzug der Krankheits- und Unfallkosten vorgesehen (Botschaft des Bundesrates zum StHG in BBl 1983 III 1, 95, 174). Die einzelnen allgemeinen Abzüge sind in Art. 9 Abs. 2 StHG alle relativ detailliert umschrieben und setzen fest, wo die Grenzen der kantonalen Kompetenzen liegen, auch daher ist davon auszugehen, dass der im Gegensatz zu anderen Absätzen nicht als Kann-Bestimmung ausgestaltete kantonale Selbstbehalt von Abs. 2 lit. h tatsächlich zwingender Natur ist, auch wenn möglicherweise damit den Kantonen, für die eine obere Begrenzung der abziehbaren Kosten nicht erlaubt ist, entgegengekommen werden sollte (vgl. BGE 128 II 66 E.4b = Pra 2002 Nr. 148). Der Selbstbehalt war in der Folge ein Thema bei der Revision des StHG im Jahre 2002, bei der es um die Abzugsmöglichkeit von behinderungsbedingten Kosten ging. Diese Revision hat zum Erlass von Art. 9 Abs. 2 lit. h^{bis} StHG geführt, worin für die Abzugsfähigkeit von behinderungsbedingten Kosten kein Selbstbehalt vorgesehen ist. Abs. 2 lit. h wurde anlässlich dieser Revision ebenfalls angepasst, der Selbstbehalt bei den Krankheits- und Unfallkosten jedoch belassen. Daraus ist zu schliessen, dass die kantonalen Gesetzgeber zwar die Freiheit haben, die Höhe des Selbstbehalts für den allgemeinen Abzug der Krankheits- und Unfallkosten zu bestimmen, nicht jedoch die Festlegung des Selbstbehaltes an sich. Im Übrigen entspricht diese Auslegung auch ganz grundsätzlich dem Sinn und Zweck der Steuerharmonisierung. Mit anderen Worten ist eine Senkung dieses Abzugs auf null nicht möglich, wohl aber eine deutliche Senkung gegenüber den heutigen 5 Prozent. Wie stark diese Senkung ausfallen könnte, müsste wiederum der Gesetzgeber bestimmen.

Der Kanton Basel-Stadt hat bisher in § 33 Abs. 1 lit. a StG den Selbstbehalt auf 5 Prozent der dortigen Berechnungsgrundlage festgelegt. Die in der Motion geforderte Aufhebung bzw. der vollständige Verzicht auf einen Selbstbehalt muss aufgrund des Vorstehenden als bundesrechtswidrig angesehen werden, auch wenn im Kanton Basel-Landschaft gemäss § 29 Abs. 1 lit. n des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) vom 7. Februar 1974 (SG BL 331) für den Abzug der selbst getragenen Krankheits- und Unfallkosten vom steuerbaren Einkommen kein Selbstbehalt festgelegt ist. Die Regelung in einem anderen Kanton entbindet nicht von der Vornahme einer eigenen rechtlichen Einschätzung.

Zu den übrigen unter dem Aspekt der rechtlichen Zulässigkeit zu prüfenden Punkte der Motion ist festzuhalten, dass der Erlass von Gesetzesbestimmungen in die Zuständigkeit des Grossen Rates fällt und zudem die Motion nicht etwas verlangt, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich

geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Wie dargelegt, spricht jedoch höherrangiges Bundesrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

2.1 Anliegen der Motion

Die Motionärinnen und Motionäre fordern, dass im Kanton Basel-Stadt, mit einer entsprechenden Anpassung im Steuergesetz, der Selbstbehalt bei den Krankheits- und Unfallkosten von 5 Prozent des Reineinkommens auf kantonaler Ebene aufgehoben wird und analog dem Kanton Basel-Landschaft die selbstgetragenen Krankheitskosten ab dem ersten Franken zum Abzug zugelassen werden.

2.2 Geltende gesetzliche Regelung

Der Abzug für Krankheits- und Unfallkosten wird gewährt, soweit die steuerpflichtige Person diese Kosten selber trägt und diese einen vom eidgenössischen oder kantonalen Recht bestimmten Selbstbehalt übersteigen (§ 33 Abs. 1 lit. a StG, Art. 33 Abs. 1 lit. h DBG und Art. 9 Abs. 2 lit. h StHG). Bei der direkten Bundessteuer und der kantonalen Einkommenssteuer wirken sich Krankheits- und Unfallkosten nur in dem Umfang steuermindernd aus, als sie einen Betrag von 5 Prozent des Reineinkommens überschreiten.

Beim Abzug für selbst getragene Krankheits- und Unfallkosten schreibt das Steuerharmonisierungsgesetz einen nach kantonalem Recht zu bestimmenden Selbstbehalt vor. Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer statuiert einen Selbstbehalt von 5 Prozent. Wie der nachfolgende Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, haben die meisten Kantone die bei der direkten Bundessteuer getroffene Lösung übernommen.

2.3 Vergleich mit anderen Kantonen

Die nachfolgende Übersicht zeigt die in den einzelnen Kantonen und im Bund umgesetzten Lösungen. Hieraus ist ersichtlich, dass lediglich der Kanton Basel-Landschaft als einzige Ausnahme keinen Selbstbehalt kennt.

Kanton	Selbstbehalt
BE, UR, OW, NW, ZG, SO, BS, AI, AR, GR, AG, TG, JU, ZH, LU, FR, SH, TI, VD, NE, Bund	5%
SZ, GL	3%
SG, VS	2%
GE	0.5%
BL	Kein Selbstbehalt (0%)

3. Position des Regierungsrates

Die Aufhebung des Selbstbehalts bei den Krankheits- und Unfallkosten ist ungeeignet zur Erreichung des von den Motionärinnen und Motionären verfolgten Ziels, die steuerpflichtigen Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen von den steigenden Krankenversicherungsprämien zu entlasten. Es ist eher fraglich, ob diese Personengruppe über hohe Franchisen verfügt. Zudem profitieren diese Personen vor allem von den Prämienverbilligungen und den Sozialabzügen. 25,1% aller Veranlagungen von ganzjährig in Basel-Stadt steuerpflichtigen Personen betreffend die kantonalen Steuern wiesen 2015 kein steuerbares Einkommen auf. Die Aufhebung des Selbstbehaltes hätte bei dieser Personengruppe keine Wirkung, da ein allfälliger Abzug ins Leere laufen würde.

Die Abschaffung des Selbstbehalts beim Abzug für Krankheits- und Unfallkosten würde bei der kantonalen Einkommenssteuer zu deutlichen Steuermindereinnahmen in der Grössenordnung von 13 bis 26 Mio. Franken führen. Ausgehend von den steuerpflichtigen Personen, die bereits einen Steuerabzug geltend machen, ist von mindestens 13 Mio. Franken auszugehen. Bei einer Abschaffung des Selbstbehaltes dürften mehr Personen ihre Krankheitskosten deklarieren. Die Steuerverwaltung rechnet daher mit einer Verdoppelung der Ausfälle und somit Steuermindereinnahmen in der Grössenordnung von rund 26 Mio. Franken.

Der Regierungsrat erachtet die Abschaffung des Selbstbehaltes beim Abzug für Krankheits- und Unfallkosten im Lichte der steuerharmonisierungsrechtlichen Vorgaben rechtlich für unzulässig und zudem als nicht sinnvoll, da sie keine zielgenaue Wirkung entfaltet, für die Steuerverwaltung zu einem unverhältnismässigen Aufwand und zu hohen Steuermindereinnahmen führen würde. Wie auch in der Stellungnahme zur Motion Balz Herter und Konsorten betreffend «Steuerlicher Abzug der im Kanton günstigsten Grundversicherungsprämie» festgehalten, erachtet der Regierungsrat im Allgemeinen steuerliche Massnahmen nicht als geeignet, um die steigende Belastung durch Krankenkassenprämien zu lindern. Das vorliegende Anliegen könnte zudem Anreize setzen, vermehrt Gesundheitsleistungen in Anspruch zu nehmen und somit zusätzlichen Druck auf die Gesundheitskosten ausüben.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Christian C. Moesch und Konsorten betreffend «Aufhebung des steuerlichen Selbstbehalts bei der Geltendmachung von Abzügen für Krankheitskosten» dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin