



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

**Nr. 06.5079.02**

FD/065079  
Basel, 9. April 2008

Regierungsratsbeschluss  
vom 8. April 2008

## **Anzug Baschi Dürr und Konsorten betreffend Systemwechsel im Sozialstaat - Direkt- hilfe statt Umverteilen**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Mai 2006 den nachstehenden Anzug Baschi Dürr und Konsorten dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

*"Die Sozialhilfe gehört im Kanton Basel-Stadt zu den grössten und am schnellsten wachsenden Ausgaben. Deren Kosten steigen gemäss Budget netto von 109,2 (2005) um 30 Prozent auf 142,5 Millionen Franken (2006). Dieser Trend muss vor der generellen Entwicklung des Sozialstaats unter Einschluss der schweizerischen Sozialversicherungen betrachtet werden.*

*Über die letzten rund 150 Jahre hat sich die öffentliche Hand vom Fürsorgestaat über den Sozialstaat hin zum Wohlfahrtsstaat entwickelt. Um eine umfassende Existenzsicherung politisch breit abzustützen und damit finanzieren zu können, musste der breite Mittelstand mit-  
eingebunden werden. Besonders nach dem Zweiten Weltkrieg wurden deshalb in der Schweiz genauso wie im restlichen Westeuropa zahlreiche sogenannte Sozialversicherungen geschaffen. An Stelle der ausgewiesenen Notlage rückte mehr und mehr der Zustand einer potentiellen Notlage - beispielsweise Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Mutterschaft -, an Stelle von Hilfe ausschliesslich aus Steuer- oder anderen Wohlfahrtsgeldern traten sogenannte Versicherungsleistungen. In jüngster Zeit aber wurden die Probleme und die kritische langfristige Stabilität dieses Systems immer offensichtlicher. Die strukturelle Verlangsamung des Wirtschaftswachstums der letzten fünfzehn Jahre sowie die demografische Entwicklung zeigten die Grenzen der Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen auf, was wiederum dazu führte, dass die Fallzahlen bei der Fürsorge deutlich zunahmen.*

*Aus diesen wirtschaftlichen und demografischen, aber auch systembedingten Gründen wird die direkte Sozialhilfe gegenüber den Sozialversicherungen weiter an Bedeutung zunehmen. Ein Ausbau beider Teile des Sozialstaats ist aus wirtschaftlichen und politischen Gründen weder möglich noch wünschenswert. Mittelfristig braucht es deshalb einen Systemwechsel - weg vom Umverteilen hin zur Direkthilfe. Dies bedingt ein Umdenken sowohl auf Bundes- als auch Kantonebene.*

*Die zunehmende Bedeutung der direkten Sozialhilfe gegenüber den Sozialversicherungen darf indes nicht dazu führen, dass die öffentliche Unterstützung wieder zum „Gnadenakt“ des Fürsorgestaats aus vergangenen Zeiten wird. Hierfür muss die Akzeptanz der Existenzsicherung sowohl bei den Empfängern als auch den Steuerzahlern erhöht werden. Beide Seiten müssen besser gestellt werden und einfach nachvollziehen können, wann jemand zum Geber und wann zum Nehmer wird.*

*Dies wird dadurch erreicht, dass ein neues Steuersystem die Belastung der Steuerzahler reduziert und gegenüber den heutigen Regelungen einfacher ausgestaltet ist. Zudem sollen die Sozialhilfeempfänger in das selbe System eingebunden werden, indem anstelle von komplizierten Kombinationen aus direkter Sozialhilfe, Renten und anderen Zuschüsse gleichsam eine einfache „Negativsteuer“ tritt: Wer ein gewisses Einkommen unterschreitet, erhält „Steuern“, statt solche bezahlen zu müssen. Eine solche Neustrukturierung des schweizerischen Sozialwesens führt zwar insgesamt zu weniger Unterstützungsleistungen, was gleichzeitig aber durch eine deutlich tiefere Belastung der Bevölkerung durch den Staat überkompensiert wird - nicht zuletzt durch sinkende Administrationskosten bei der Steuerverwaltung und im Sozialwesen. Schliesslich wird mit diesem Systemwechsel auch sichergestellt, dass sich Arbeit immer lohnt und die sogenannte Armutsfalle, die Arbeitswillige finanziell bestraft, aufgehoben wird.*

*Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob er diese Einschätzungen teilt und was der entsprechende Handlungsspielraum des Kantons ist bzw. inwiefern entsprechende Reformansätze seitens Basel-Stadt auf Bundesebene eingebracht werden können.*

*Baschi Dürr, Christophe Haller, Ernst Mutschler, Christian Egeler, Daniel Stolz, Rolf Stürm, Urs Schweizer, Christine Heuss, Helmut Hersberger, Markus G. Ritter, Bruno Mazzotti, Roland Vögtli, Giovanni Nanni, Peter Malama, Hanspeter Gass, Hans Rudolf Brodbeck, Emmanuel Ullmann“*

Der Regierungsrat nimmt zum Anzug Baschi Dürr und Konsorten wie folgt Stellung:

Die Anzugsteller halten zur Senkung der Sozialhilfekosten und zur Schaffung von Arbeitsanreizen bzw. zur Vermeidung der sog. Armutsfalle eine Neugestaltung des Steuer- und Sozialhilfesystems für überlegenswert. Dabei wären Steuersenkungen, Vereinfachungen des Steuersystems und die Einführung einer "Negativsteuer" zu prüfen.

Mit der Gesetzesrevision vom 13. Dezember 2007 (Steuerpaket) hat der Gesetzgeber Basel-Stadt ein neues Tarifsysteem für die Einkommenssteuer eingeführt und damit das Anliegen der Anzugsteller nach einem einfachen Steuersystem wesentlich erfüllt. Das neue Einkommenssteuersystem sieht einen aus lediglich zwei Grenzsteuersätzen bestehenden Doppeltarif für Alleinstehende (Tarif A) und für Ehepaare und Alleinerziehende (Tarif B) vor sowie neue Sozialabzüge. Mit der Gesetzesrevision konnte die Einkommenssteuer markant gesenkt werden. Deutliche Steuerentlastungen erhalten haben die unteren bis mittleren Einkommen, insbesondere Familien mit Kindern. Aber auch bei den hohen bis sehr hohen Einkommen ist es zu spürbaren Steuererleichterungen gekommen.

Die hohen Sozialabzüge, die neu eingeführt worden sind, dienen der Steuerbefreiung des existenznotwendigen Einkommens und der Lenkung der Steuerprogression. Ausserdem ist der Versicherungsabzug heraufgesetzt und ein neuer Versicherungsabzug für Kinder eingeführt worden. Schliesslich ist die Berufskostenpauschale für Erwerbstätige vereinheitlicht und erhöht worden. Die nachstehende Tabelle zeigt die den verschiedenen Haushaltskategorien zukommenden, vom Nachweis effektiver Kosten unabhängigen Freibeträge:

	<i>Einzelperson</i>		<i>Ehepaar</i>		<i>Familie, 1 Kind</i>	
	<i>erwerbstätig</i>	<i>Rentner</i>	<i>erwerbstätig</i>	<i>Rentner</i>	<i>alleinerziehend</i>	<i>Ehepaar</i>
Berufskostenpauschale	4'000	---	8'000	---	4'000	8'000
Versicherungsabzug	2'000	2'000	4'000	4'000	2'000	4'000
Versicherungsabzug Kinder	---	---	---	---	1'000	1'000
Zweitverdienerabzug	---	---	1'000	---	---	1'000
Sozialabzug	18'000	18'000	35'000	35'000	28'000	35'000
Rentnerabzug	---	3'300	---	---	---	---
Kinderabzug	---	---	---	---	6'800	6'800
<b>Total Abzüge</b>	<b>24'000</b>	<b>23'300</b>	<b>48'000</b>	<b>39'000</b>	<b>41'800</b>	<b>55'800</b>

Diese Abzüge bewirken, dass ein nicht unwesentlicher Teil des Einkommens steuerfrei bleibt. Die Besteuerung des Einkommens setzt erst ab einem über dem Existenzminimum liegenden Einkommen ein. Die Forderung nach einer steuerlichen Befreiung des existenznotwendigen Einkommens ist damit erfüllt. Die Abzüge decken den existenznotwendigen Lebensbedarf gemäss den Ansätzen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2007: Lebensbedarf für eine Person CHF 21'960, fürs erste Kind CHF 10'752) ab (RR BS, Ratschlag Nr. 07.1357.01, vom 4.9.2007 S. 22). Gleichzeitig setzen sie positive Anreize für die Aufnahme oder Fortführung einer Erwerbstätigkeit und wirken so der Armutsfalle entgegen.

Nicht Ziel der Gesetzesrevision war die Einführung einer Negativsteuer. Bei der negativen Einkommensteuer geht es um die Verbindung des Steuersystems mit den Zielen der sozialen Wohlfahrt. Das Konzept sieht in das Steuersystem integrierte Transferzahlungen vor. Das Steuersystem besteht dabei aus einem positiven und einem negativen Bereich. Haushalte mit tiefem Einkommen fallen in den negativen Bereich und erhalten Transferzahlungen: sie "bezahlen" eine negative Steuer. Mit steigendem Einkommen nehmen die Transferzahlungen ab. Ab einer definierten Schwelle beginnt der positive Bereich. Dann beginnt der Bereich des Steuersystems, bei dem die Haushalte positive Steuern auf ihre Einkommen bezahlen müssen. Die negative Einkommensteuer stellt eine theoretische Möglichkeit zur vollständigen oder teilweisen Finanzierung der sozialen Wohlfahrt dar, die im schweizerischen Kontext allerdings weder wünsch- noch finanzierbar ist. Zu diesem Schluss ist im vergangenen Jahr auch eine Expertengruppe unter der Leitung von Professor Dr. Robert Leu gekommen, welche die Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften für die Schweiz im Auftrag des Bundes geprüft hat (Gutachten betreffend Erwerbsabhängige Steuergutschriften, August 2007, publ. unter [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch)). Die Umsetzung der negativen Einkommensteuer in die Realität ist mit Problemen verbunden. Zwar sind die Anreize zur Aufnahme


einer Arbeit positiv. Für erwerbstätige Personen verursacht die Unterstützung durch die negative Einkommensteuer aber eine Erhöhung des Einkommens und kann falsche Anreize zur Reduktion des Arbeitsumfangs bewirken. Zudem besteht bei der negativen Einkommensteuer ein grundsätzliches Dilemma: Will man ein hohes garantiertes Grundeinkommen zur Verfügung stellen, erfordert dies ein hohes Finanzierungsvolumen. Will man andererseits die Gesamtkosten der negativen Einkommensteuer im akzeptablen Rahmen halten, dann ist entweder das garantierte Grundeinkommen sehr tief oder die Grenzsteuersätze sind unattraktiv hoch. Ausserdem widerspricht die Negativsteuer dem Grundgedanken, dass die direkten Steuern nicht dem Transfer von Sozialleistungen oder der Verhaltenslenkung dienen, sondern in erster Linie der Deckung des Finanzbedarfs des Staates, damit er seine vielfältigen Aufgaben erfüllen kann. Bei Einführung einer negativen Einkommenssteuer müsste das geltende Sozialleistungs- und Rentensystem grundlegend überdacht werden. Das heutige System der Bemessung der Sozialleistungen am ausgewiesenen Bedarf und der Anspruchsprüfung auf Antrag hin hat sich grundsätzlich bewährt. Trotz des erforderlichen administrativen Aufwandes, wirkt dieses System viel gezielter und ist wesentlich bedarfsge rechter und kostengünstiger als eine negative Einkommenssteuer. Der Regierungsrat teilt aber die Ansicht der Anzugsteller, dass die Koordination, die Transparenz für die Einwohnerinnen und Einwohner sowie die Erwerbsanreize für die erwerbsfähige Bevölkerung verbessert werden müssen. Aus diesem Grund hat er dem Grossen Rat Ende Oktober 2007 den Ratschlag für ein Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der bedarfsabhängigen Sozialleistungen vorgelegt. Nachdem der Gesetzgeber mit dem Steuerpaket ein ausgewogenes Steuersystem realisiert hat und eine Negativsteuer eine grundlegende Umgestaltung des Sozialleistungssystems bedingen würde, hält der Regierungsrat eine erneute Überarbeitung des Einkommenssteuersystems unmittelbar nach Einführung des Steuerpakets nicht für zweckmässig.

Mit der Gesetzesrevision zum Steuerpaket hat der Gesetzgeber das Anliegen der Anzugsteller und Anzugstellerinnen nach Steuerentlastungen, nach einer Nichtbesteuerung des Existenzminimums und nach positiven fiskalischen Anreizen zur Aufnahme oder Fortführung einer Erwerbstätigkeit erfüllt.

### **Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, den Anzug Baschi Dürr und Konsorten betreffend Systemwechsel im Sozialstaat - Direkthilfe statt Umverteilen als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Dr. Robert Heuss  
Staatschreiber