



► an den Grossen Rat

FD/047985
Basel, 12. Januar 2005

Regierungsratsbeschluss
vom 11. Januar 2005

Motion Christine Keller und Konsorten für ein steuerfreies Existenzminimum

In seiner Sitzung vom 21. Oktober 2004 hat der Grosse Rat die Motion Christine Keller und Konsorten an den Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

"Die Besteuerung setzt im Kanton BS bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 10'000.-- (Tarif A) resp. 14'000.-- (Tarif B) ein. Betroffene empfinden diese Tatsache, dass damit das Existenzminimum einer Person nicht steuerfrei ist, mit Recht als stossend. Ein Erlassgesuch ist ein Bittgang, der keinen Rechtsanspruch verleiht, und stellt deshalb keine gerechte, chancengleiche Lösung des Problems dar.

Eine im gescheiterten Steuerpaket des Bundes kaum bestrittene Neuerung sah im StHG die zwingende Verpflichtung der Kantone, das Existenzminimum steuerfrei zu stellen, vor. Wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 8. August 2003 zum Standesreferendum (Nr. 0427) dargelegt hat, sieht er für den Kanton die Möglichkeit, diesen Schritt zur Steuerfreiheit des Existenzminimums einnahmenutral zu vollziehen.

Die schweizerische Sozialdirektorenkonferenz unterstützt die Forderung nach einem steuerfreien Existenzminimum.

Nach Auffassung der Unterzeichnerinnen dieser Motion besteht nach dem Scheitern des Steuerpaketes dringender sozialpolitischer Handlungsbedarf, die Steuerfreiheit des Existenzminimums in Basel-Stadt endlich einzuführen. Wir orientieren uns dabei am sozialen Existenzminimum nach den SKOS-Richtlinien. Um das genannte Ziel gesetzgeberisch umzusetzen, stellen wir uns ein Einkommen abgestuftes depressiv ausgestaltetes Einsetzen der Steuerpflicht (Festlegung des Satzbestimmenden steuerbaren Einkommens im heutigen § 36 StG) nach dem Vorbild des neuen Kinderabzuges in § 35 lit. a) StG vor. Im Sinne eines verdeutlichenden Beispieles: Ab einem Einkommen von z.B. Fr. 70'000.-- bliebe der Freibetrag auf denselben Höhe wie jetzt. Bei tieferen Einkommen würde er stufenweise bis

z.B. Fr. 25'000.-- steigen. Die Festlegung der genauen Eckdaten wird dabei dem gesetzgeberischen Prozess überlassen.

Mit dieser einkommensabhängigen, stufenweisen Umsetzung soll eine zu grossen Steuerausfällen führende Begünstigung aller Einkommensschichten nach dem Giesskannenprinzip, wie sie mit einer generellen Heraufsetzung der heute bestehenden Freibeträge erreicht würde, vermieden werden.

Der Regierungsrat wird im Sinne der oben dargelegten sozialpolitischen Überlegungen beauftragt, dem Grossen Rat eine Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern vorzulegen, die das Existenzminimum im oben dargelegten Sinne von Steuern befreit."

Der Regierungsrat gestattet sich, zu dieser Motion wie folgt Stellung zu nehmen:

In formeller Hinsicht hat die rechtliche Prüfung ergeben, dass die von den Motionären und Motionärrinnen verlangte steuerliche Freistellung des existenznotwendigen Einkommens durch eine entsprechende Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern einen rechtlich zulässigen Inhalt für eine Motion darstellt. Die Änderung eines Gesetzes fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates.

In inhaltlicher Hinsicht kann Folgendes angeführt werden:

Die Motionäre und Motionärrinnen verlangen die steuerliche Freistellung des existenznotwendigen Einkommens, wobei die Umsetzung dieses Ziels am sozialen Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien sich zu orientieren und sinnvollerweise zwecks Vermeidung allzu hoher Steuerausfälle in Form eines degressiv ausgestalteten Einsetzens der Steuerpflicht zu erfolgen habe.

Die steuerliche Freistellung des existenznotwendigen Einkommens ist eine Forderung, die an sich unumstritten ist und die in ihrer Zielsetzung grundsätzlich zu befürworten ist. Auch wenn möglichst alle Bürger und Bürgerinnen an der Finanzierung der staatlichen Aufgaben und Leistungen solidarisch beitragen sollten, so widerspricht es elementaren Gerechtigkeitsvorstellungen und führt zu unnötigem Administrativaufwand, wenn jene Personen, die nur über ein minimalstes Einkommen verfügen, Steuern zu entrichten haben. Die steuerliche Freistellung darf allerdings auch nicht so hoch angesetzt werden, dass das soziale Bewusstsein schwindet, wonach staatliche Leistungen nicht gratis zu haben sind, sondern etwas kosten und von allen solidarisch nach Kräften getragen werden müssen.

Allerdings ist es im heutigen System nicht so, dass der Staat ungeachtet der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen und ihrer Zahlungsmöglichkeiten die Steuern eintreibt und das existenznotwendige Einkommen wegbesteuert. Für Personen mit ungenügendem Einkommen, für welche die Steuerzahlung eine Härte wäre, steht das Mittel des Steuererlasses zur Verfügung. Von diesem Instrument wird denn auch häufig Gebrauch gemacht und das als Erlassbehörde zuständige Finanzdepartement heisst, je nach Situation, regelmässig Erlassgesuche ganz oder teilweise gut. Steuererlass wird indessen nicht von Amtes wegen gewährt, sondern muss von der steuerpflichtigen Person unter Glaubhaftmachung ihrer finanziellen Verhältnisse beantragt und begründet werden. Allerdings gibt es nicht wenige Steuerpflichtige, die trotz Vorliegens eines Erlass-

grundes auf eine Gesuchstellung verzichten und aus welchen Gründen auch immer hinnehmen, dass es zu einer Besteuerung des als „existenznotwendig“ definierten Einkommen kommen kann.

Unklar und wohl auch kontrovers ist die Frage, auf welche Weise die steuerliche Freistellung des existenznotwendigen Einkommens gestaltet sein soll. Zwar sieht Art. 12 der Bundesverfassung vor, dass wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch hat auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Auch das Bundesgericht hat in einem Urteil vom 24. Mai 1996 festgehalten, dass niemand durch staatliche Abgaben in seinem Recht auf Existenzsicherung verletzt werden dürfe, gleichzeitig aber klar gemacht, dass es dem Gesetzgeber überlassen sei, wie dieser Grundsatz umgesetzt werde (BGE 122 I 101). Schliesslich hätte die (allerdings abgelehnte) Harmonisierungsvorlage zum Steuerpaket den Kantonen vorgeschrieben, dass das Existenzminimum steuerfrei sei. Keine dieser Vorgaben bestimmt indessen, wie das Prinzip der steuerlichen Freistellung des existenznotwendigen Einkommens gesetzlich zu regeln sei. Die Meinungen dazu und die Möglichkeiten dafür dürften sehr vielfältig sein.

Schon allein über die Frage, wie das freizustellende existenznotwendige Einkommen zu definieren ist, herrscht keine Einigkeit. Es gibt hierzu verschiedene Massstäbe, beispielsweise die gesetzlichen Grundlagen der Betreibungsbehörden zur Bemessung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums, die rechtlichen Grundlagen der Sozialversicherungsbehörden zur Bestimmung der Ergänzungsleistungen der AHV und IV oder die in der Motion zitierten Richtlinien der Sozialhilfebehörden zur Bestimmung der Sozialhilfe. Hinzu kommt, dass das existenzminimale Einkommen immer auch von den Verhältnissen des Einzelfalls abhängt. Erschwerend wirkt sich zudem aus, dass bei der Bemessung des existenznotwendigen Einkommens nicht nur die steuerbaren Einkünfte einzubeziehen sind, sondern auch die steuergesetzlich für steuerfrei und damit für nicht deklarationspflichtig erklärten Einkünfte, wie bspw. die Unterstützungen aus privaten und öffentlichen Mitteln, die Ergänzungsleistungen der AHV/IV, die erbrechtlichen und versicherungsrechtlichen Vermögenszugänge sowie die privaten Kapitalgewinne etc. (§ 25 StG).

Dem kantonalen Gesetzgeber überlassen bleibt es, mit welchen Massnahmen die steuerliche Freistellung des existenznotwendigen Einkommens ermöglicht werden soll. In Frage kommen diverse Möglichkeiten. Auf der Ebene der Einkommensbemessung und Steuerberechnung sind das beispielsweise: die Erhöhung der Einkommensfreigrenzen bei den Tarifen (ab 2005: Fr. 10'900.-- für Alleinstehende/Fr. 15'300.-- für Verheiratete); eine Neugestaltung der tariflichen Progression; feste, proportionale oder degressiv ausgestaltete Abzüge vom steuerbaren Einkommen (bspw. Kinderabzug, Haushaltsabzug etc.); feste, proportionale oder degressiv ausgestaltete Ermässigungen des Steuerbetrags (bspw. AHV- und Alimentenbezüger-Ermässigung gemäss § 240/241 StG, direkter Kinderabzug etc.); alternative neue Tarifsysteme (bspw. Flat Tax mit Freibeträgen, Negativsteuer etc.). Aber auch auf dem Wege des Steuervollzugs lässt sich das existenznotwendige Einkommen von der Besteuerung ausnehmen, namentlich mit dem Instrument des Steuererlasses (§ 201 StG) sowie im Rahmen des Betreibungsverfahrens aufgrund der geltenden Unpfändbarkeitsvorschriften (Art. 92 SchKG).

Der Regierungsrat steht der Forderung nach einer massvollen steuerlichen Freistellung des existenznotwenigen Einkommens grundsätzlich positiv gegenüber. Eine massvolle Freistellung liesse sich grundsätzlich ohne wesentliche Steuerausfälle durchführen. Denn die Einnahmen aus der Einkommenssteuer der untersten Einkommenskategorien (steuerbares Einkommen bis 20'000 Franken, ca. 30'000 Steuerpflichtige) machen bloss ca. 5 Mio. Franken aus, die Einnahmen aus dem nächsthöheren Einkommenssegment (steuerbares Einkommen von 20'000 bis 30'000 Franken, ca. 12'500 Steuerpflichtige) belaufen sich auf etwa 22 Mio. Franken. Von diesen Steueransprüchen dürfte zudem ein Teil wegen mangelnder Zahlung oder wegen Steuererlass gar nicht realisierbar sein. Auf die Besteuerung der untersten Einkommenskategorien könnte daher ohne allzu grosse Belastung des Staatshaushalts grundsätzlich verzichtet werden.

Die Durchführung eines solchen Verzichts ist aus Gründen der Tarifbeschaffenheit allerdings nicht ganz trivial. Bei Einführung eines generellen Abzugs (bspw. persönlicher Abzug, Haushaltsabzug etc.), würden sämtliche Steuerzahlenden davon profitieren und entsprechend hoch wären die Steuerausfälle. Bei einer Anhebung der Einkommensfreigrenze wäre eine mehr oder minder einnahmenneutrale Lösung möglich, doch könnten sich Schwierigkeiten bei der Tarifgestaltung ergeben mit Progressionssprüngen und konfiskatorischen Grenzsteuersätzen von über 100%. Eine zweite Schwierigkeit liegt in der vom (Steuerharmonisierungs-)Gesetz vorgeschriebenen Steuerfreistellung bestimmter Einkünfte wie bspw. die Ergänzungsleistungen der AHV/IV. Solche Einkünfte müssten zur Vermeidung von Verzerrungen einbezogen werden (bspw. durch Schattenrechnungen), was selbstredend die Deklaration und Veranlagung des Einkommens ganz erheblich verkomplizieren würde. Eine weitere Schwierigkeit besteht schliesslich darin, dass keine allgemeingültige, vom Einzelfall unabhängige Bezifferung des existenznotwendigen Einkommens besteht, was im steuerlichen Massenfallverfahren aber unumgänglich wäre, da eine individuelle Bemessung enorm aufwändig und daher kaum machbar wäre.

Trotz all dieser nicht zu unterschätzenden Umsetzungsschwierigkeiten erachtet der Regierungsrat das Anliegen der Motionäre und Motionärrinnen in seiner Zielsetzung als gerechtfertigt und sinnvoll und er ist zur Ausarbeitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage mit einer massvollen steuerlichen Freistellung des existenznotwendigen Einkommens bereit. Bei der Ausarbeitung einer solchen Vorlage müssten allerdings andere Reformvorhaben, die sich auf die Steuertarife auswirken, berücksichtigt werden, da es wenig Sinn macht, die Freistellung des Existenzminimums losgelöst von anderen Tariffragen zu behandeln. Bis zum Vorliegen einer Gesetzesvorlage können individuelle Härtefälle weiterhin mit Hilfe des Steuererlasses aufgefangen werden.

Die Reform der Familienbesteuerung ist nach der Ablehnung des Steuerpakets durch das Volk nicht abgeschlossen. Auf Bundesebene liegen bereits zahlreiche neue parlamentarischen Vorstösse zur Familienbesteuerung vor und auch ein Wechsel zu einem System der Individualbesteuerung steht zur Diskussion (Expertisebericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung Juni/September 2004, veröffentlicht am 3. Dezember 2004, www.estv.admin.ch). Die Familienbesteuerung ist auch auf kantonaler Ebene aktuell, zur Zeit befasst sich die grossräumliche Kommission Wirtschaft und Abgaben mit diesem Thema (Anzüge Conti

"Einführung des Vollsplittings", Brutschin "Reform der Familienbesteuerung" und Kaufmann "Gezielte Steuererleichterungen für Haushalte mit Kindern"). Zudem wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe vom Regierungsrat mit der Harmonisierung der Sozialleistungen beauftragt. Das Projekt Harmonisierung hat zum Ziel inhaltliche Inkohärenzen der einzelnen (Sozial-)Transfersysteme wie auch des Gesamtsystems aufzuzeigen und möglichst zu beheben. Ein zentrales Ziel ist die Behebung des Systemfehlers, nach welchem zusätzliches Erwerbseinkommen in gewissen Fällen zu einem tieferen verfügbaren Einkommen führt. Berücksichtigt wird dabei ausdrücklich auch das Steuersystem.

Der Regierungsrat befürwortet aus den dargelegten Gründen das Anliegen der Motionäre und Motionärinnen in ihrer Zielsetzung. Er hat den Handlungsbedarf erkannt und wird im Rahmen bereits laufender Arbeiten Vorschläge zur Steuerbefreiung des Existenzminimums präsentieren. Die Einzelheiten der Umsetzung dieses Anliegens auf Gesetzesebene sollten jedoch nicht präjudiziert werden. Aus diesem Grund macht es Sinn, die Motion in einen Anzug umzuwandeln.

Dementsprechend und gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion Christine Keller und Konsorten als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss