



An den Grossen Rat

18.5391.02

WSU/P185391

Basel, 18. November 2020

Regierungsratsbeschluss vom 17. November 2020

## **Anzug Erich Bucher und Konsorten betreffend Bekämpfung der Armut mit Steuergutschriften**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. Januar 2019 den nachstehenden Anzug Erich Bucher und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Die Schweiz, wie die USA kennen zur Bekämpfung der Armut die Instrumente Sozialhilfe und Mindestlöhne. Zusätzlich gibt es in den Vereinigten Staaten seit 1975 auf Bundesebene (und teilweise auf Gliedstaatenebene) das System der Steuergutschriften ("earned income tax credit"). Wenn das Einkommen einer erwerbstätigen Person nach allen Abzügen negativ wird, muss sie keine Einkommens-Steuern bezahlen, sondern bekommt eine fein abgestufte staatliche Unterstützung. Damit entfällt die in der Schweiz harte Strafe zwischen steuerfreier Sozialhilfe und zu versteuernden Arbeitseinkommen, welche in vielen Fällen dazu führt, dass es sich für die Sozialhilfe-Empfänger nicht lohnt, eine Arbeit anzunehmen.

Eine Studie aus Kalifornien (Longer-Run Effects of Anti-Poverty Policies on Disadvantaged Neighborhoods, David Neumark, Brian Asquith and Brittany Bass, UCI - University of California, Irvine, June 20, 2018) nimmt Gebiete unter die Lupe, in denen besonders viele Menschen in Armut leben. Sie untersucht einen für bisherige Forschung ausserordentlich langen Zeitraum von 1970 bis 2010 auf der Basis öffentlich zugänglicher Daten. Die Resultate zeigen, dass Steuergutschriften sowohl kurz- wie langfristig die grösste Wirkung auf die Reduktion von Armut und den Bezug von staatlichen Leistungen haben und dass sie insbesondere zu einer grundlegenden Veränderung der Lebensumstände von Armutsbetroffenen führen. Besonders Frauen finden einen Weg in den Arbeitsmarkt hinein und aus der Armut heraus signifikant höher als Männer.

Wir bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie diese Methode der Steuergutschrift im Kanton Basel-Stadt eingeführt werden kann und wo allenfalls Hürden in rechtlicher Hinsicht wie auch für die Systemumstellung bestehen könnten.

Erich Bucher, Christophe Haller, Katja Christ, Andrea Elisabeth Knellwolf, Thomas Gander, Tonja Zürcher, Thomas Strahm, Barbara Wegmann, Joël Thüring

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Einleitung

Die im Anzug aufgeworfene Fragestellung nach der Einführung von Steuergutschriften als wirksames Instrument zur Armutsbekämpfung ist nicht neu. Eine im Jahr 2005 vom Bundesrat beauftragte Expertengruppe (Expertengruppe Prof. Leu) zur Abklärung der Einführung von einkommensabhängigen Steuergutschriften (ESG) in der Schweiz hat diese Idee auf nationaler Ebene breit analysiert.

ESG würden bedeuten, dass bei einem Erwerbseinkommen unterhalb des Lebensbedarfes eine Steuergutschrift erfolgt, die zu einer Auszahlung statt zu einer Steuerbelastung führt. Diese ESG würden also bei erwerbstätigen Haushalten die Sozialhilfe (und z. T. andere Sozialleistungen) ersetzen. Die Expertise aus dem Jahr 2007 kam zum Schluss, dass sich die Einführung von Steuergutschriften in der Schweiz weder auf Bundes- noch auf kantonaler Ebene eignet. Sie wäre viel zu teuer und hätte wegen der fehlenden Tieflohnarbeitsplätze in der Schweiz auch kaum eine Beschäftigungswirkung, gleichzeitig würde sie das soziale Sicherungssystem fundamental umpflügen. Eine Einführung der ESG auf Ebene Kanton würde nur Sinn machen, wenn der Grundbedarf in der Sozialhilfe massiv gesenkt würde und gleichzeitig ein Tieflohnsektor bestünde, der die Arbeitsuchenden und arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehenden auch in grösserem Umfang absorbieren könnte. Diese beiden Grundvoraussetzungen liessen sich aus sozialpolitischen und arbeitsmarktlichen Gründen in einem einzelnen Kanton nicht konstruieren.

Seit diesem Befund der Expertise im Jahr 2007 hat sich der Anteil der Tieflohnstellen in der Gesamtwirtschaft der Schweiz tendenziell rückläufig entwickelt: Er sank von 11.4% im Jahr 2008 auf 10.2% im Jahr 2016 und stieg dann leicht an auf 10.6% im Jahr 2018. Der Anteil Personen, die in einer Tieflohnstelle beschäftigt sind, hat sich ebenfalls tendenziell reduziert. (Quelle: Bundesamt für Statistik, BFS Aktuell, Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2016, Tieflöhne in der Schweiz, publ. im Juli 2019). Im internationalen Vergleich zeichnet sich die Schweiz durch einen geringen Anteil an Tieflohn-Stellen aus; der Tieflohnanteil in den USA ist dagegen mit rund 25% erheblich höher als in der Schweiz (vgl. Situation in Tieflohnbranchen bezüglich Einstiegs- und Mindestlöhnen – Bericht des Bundesrates vom 12. August 2015 in Erfüllung des Postulates Meier-Schatz 12.4058, S. 32f., sowie: Die Volkswirtschaft 9-2013 (S. 53ff.): Tieflöhne in der Schweiz – eine Situationsanalyse; Autoren: Daniel Baumberger und Bernhard Weber, SECO, Bern). Folglich ist auch heute festzustellen, dass Steuergutschriften in den hiesigen wirtschaftlichen und sozialstaatlichen Gegebenheiten ihre Wirkung verfehlen würden.

Im Kanton Basel-Stadt wurde das Instrument der ESG denn auch im Einklang mit der Expertengruppe Leu verworfen.<sup>1</sup> Inhaltlich war das Grundanliegen jedoch mehrfach Gegenstand gewichtiger und erfolgreicher konzeptioneller Weichenstellungen auf kantonaler Ebene:

- Beseitigung der Armutsfallen beim Ausstieg aus der Sozialhilfe
- Harmonisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen zum Abbau von Schwelleneffekten (wirksam seit 01.01.2009)
- Steuerbefreiung des Existenzminimums mit dem Steuerpaket 2008

In der Publikation „Bedarfsabhängige Sozialleistungen in Basel-Stadt“ (Antwort des Regierungsrates vom 25. November 2015 zum Anzug André Weissen und Konsorten betreffend Behebung der einseitigen Belastung des Mittelstandes durch die Umverteilung und Beseitigung von Fehlanteilen; 13.5393.02) wurden die Funktionsweise und Umverteilungswirkung der kantonalen Transferleistungen sowie die Ausgestaltung des Ein-/Austritts bei der Sozialhilfe und die Effekte des (nur) zweistufigen Basler Einkommenssteuertarifs mit Freistellung des Existenzminimums dargestellt. Dieser Bericht zeigt auch anhand eines Modellhaushalts die schlüssig verlaufende Entwicklung des verfügbaren Einkommens (Einnahmen minus Steuern und Krankenkassenprämien) sowie die bestehenden Erwerbsanreize auf.

---

<sup>1</sup> Konzeptionell kann auch das bedingungslose Grundeinkommen, das in der am 5. Juni 2016 verworfenen eidgenössischen Volksinitiative gefordert wurde, als spezielle Form einer ESG betrachtet werden.

Der Kanton Basel-Stadt hat die im vorliegenden Anzug erwähnte „harte Strafe“ zwischen steuerfreier Sozialhilfe und zu versteuerndem Arbeitseinkommen (mit resultierendem negativem Erwerbsanreiz) weitgehend behoben.

### **1.1 Beseitigung der Armutsfallen beim Austritt aus der Sozialhilfe im Rahmen der Harmonisierung der kantonalen Sozialleistungen**

Im Rahmen des Projektes Harmonisierung der kantonalen Sozialleistungen, welche der Sozialhilfe vorgelagert sind, zeigte sich, dass in Basel-Stadt innerhalb des Gesamtsystems Sozialleistungen der Austritt aus der Sozialhilfe die grösste Armutsfalle darstellt. Dies war ein Befund, der für die meisten Kantone zutraf. Neben dem Faktor der Steuerpflicht trat eine Schwelle beim Ein-/Austritt hinzu. Dieser Schwelleneffekt entstand durch den in der Sozialhilfe gewährten Einkommensfreibetrag von einem Drittel (max. 400 Franken pro erwerbstätige Person) sowie allfälligen situationsbedingten Leistungen, welche beide mit dem Austritt aus der Sozialhilfe wegfallen.

Mit der Harmonisierung der Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt wurde dieser Schwelleneffekt analysiert und durch verschiedene Massnahmen reduziert. Erstens wurde der Einkommensfreibetrag von vormals 600 Franken auf maximal 400 Franken reduziert. Zweitens wurde die Ein-/Austrittsgrenze pro erwerbstätige Person um 200 Franken, maximal jedoch um 400 Franken pro Unterstützungseinheit erhöht. Damit wird heute ein wesentlicher Teil des Einkommensfreibetrages bei der Berechnung der Ein-/Austrittsgrenze einbezogen und die Armutsfalle also zusätzlich um die genannten Beträge reduziert. Der Austritt aus der Sozialhilfe erfolgt durch diese Massnahme erst mit höherem Einkommen bzw. der Eintritt in die Sozialhilfe wird bereits mit einem höheren Einkommen ermöglicht, womit eine erweiterte Unterstützung von Working-Poor-Haushalten auf dem Geleise der Sozialhilfe erreicht wird. Die Kosten dafür sind vergleichsweise tief, weil die Bezugsquote innerhalb der Sozialhilfe geringer ist, als bei einem offenen und automatisierten System wie der einkommensabhängigen Steuergutschrift.

### **1.2 Harmonisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen**

Im Jahr 2009 wurde in Basel-Stadt das Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaG; SG 890.700) eingeführt. Mit diesem Gesetz wurden die kantonalen Sozialleistungen besser aufeinander abgestimmt sowie Fehlanreize und Armutsfallen im Zusammenspiel der Leistungen behoben. Im Zentrum standen die Erhaltung der Erwerbsanreize, eine effektivere Steuerbarkeit der staatlichen Transferleistungen, mehr Rechtssicherheit und Gerechtigkeit, einfachere Abläufe, mehr Verwaltungseffizienz sowie mehr Transparenz für die Bevölkerung. Dem SoHaG unterstellt sind die Alimentenbevorschussung, Familienmietzinsbeiträge, Prämienverbilligungen, Tagesbetreuung sowie die ausserfamiliäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen. Weiter ist das System koordiniert mit den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, den Ausbildungsbeiträgen sowie der Sozialhilfe.

Bei der Bemessung der Sozialleistungen kann zielgerichtet neben den Einkommensverhältnissen auch weiteren finanziellen Parametern Rechnung getragen werden. So werden die Familienmietzinsbeiträge nicht nur nach Einkommen und Haushaltsgrösse, sondern auch nach der konkreten Mietzinsbelastung des Haushalts berechnet. Weitere Beispiele eines verantwortungsvollen Umgangs mit Steuermitteln sind die seit der Harmonisierung einheitliche Berücksichtigung der Einkommen der Eltern bei jungen Erwachsenen bis 25 Jahre in Erstausbildung sowie das Instrument der Anrechnung eines hypothetischen Einkommens, wenn kein anerkannter Grund für ein nicht-erzieltes Mindesterwerbseinkommen oder eine Mindesterwerbsbeteiligung vorliegt. Solche Parameter, die das steuerbare Einkommen nicht tangieren, würden bei ESG nicht berücksichtigt.

Bei der Bemessung einer Sozialleistung können auch weitere politische Steuerungsabsichten eingebaut sein. So wurde bei den Prämienverbilligungen ab 1. Juli 2019 ein zusätzlicher Prämienbeitrag (Bonus) eingeführt, wenn die leistungsbeziehende Person in einem alternativen KVG-Versicherungsmodell versichert ist. Berücksichtigt werden grundsätzlich alle besonderen Versi-

cherungsformen (Managed Care-, Hausarzt- oder Telemed-/Apothekenmodelle und andere), die mit einer integrierten Gesundheitsversorgung zur Kostendämpfung – und damit Prämiendämpfung – beitragen können.

Zu erwähnen ist auch, dass mit der Harmonisierung der kantonalen Sozialleistungen auch das Informations- und Antragsprinzip bestätigt wurde: Während die Behörden der Informationspflicht unterstehen, werden Sozialleistungen grundsätzlich nur auf Antrag hin ausgerichtet.

### **1.3 Steuerbefreiung des Existenzminimums mit dem Steuerpaket 2008**

Die kantonale Einkommenssteuer wird seit der Einführung des sogenannten Steuerpakets im Jahre 2008 (GRB vom 13. Dezember 2007) auf der Grundlage eines quasilinearen Steuertarifs (Flat Rate) berechnet. Dieser Tarif besteht (Stand 1. Januar 2020) aus drei Tarifstufen (inkl. Topverdienersteuer ab Steuerperiode 2020). Für die überwiegende Zahl der steuerpflichtigen Personen kommt allerdings nur die erste Stufe mit einem Steuersatz von 21.75% zur Anwendung. Die höheren Stufen gelten erst für das steuerbare Einkommen über 200'000 Franken für Alleinstehende und über 400'000 Franken für Verheiratete und Alleinerziehende.

Die Steuerprogression wird damit auf der ersten Stufe nicht direkt aufgrund gestaffelter Steuersätze bewirkt, sondern indirekt mit hohen persönlichen Steuerabzügen (Sozialabzüge, Kinderabzug, Versicherungsabzug): 18'100 Franken für Alleinstehende, 35'300 Franken für Verheiratete, 30'200 Franken für Alleinerziehende, 7'900 Franken für jedes Kind. Bis zur Höhe dieser Abzüge ist das (existenznotwendige) Einkommen steuerfrei. Der Steuersatz von 21.75% bildet zugleich auch den Grenzsteuersatz, das bedeutet, dass von jedem zusätzlich verdienten Franken 21.75% als Steuer an den Kanton abzuliefern sind. Die Steuerbelastung führt zu keinen Schwelleneffekten, da den Steuerpflichtigen nach Abzug der Steuern von 21.75% immer noch 78.25% an verfügbarem Einkommen verbleiben. Mit einer Steuerquote von 21.75% ist auch der negative Erwerbsanreiz bzw. der Anreiz, auf zusätzliches Einkommen zu verzichten, gering. Zur kantonalen Einkommenssteuer kommt noch die direkte Bundessteuer mit Steuersätzen zwischen 0.77% und 13.2% hinzu, doch entstehen auch hier keine Schwelleneffekte wegen der Steuerbelastung.

## **2. Zu den Forderungen der Anzugstellenden**

Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie diese Methode der Steuergutschrift im Kanton Basel-Stadt eingeführt werden kann und wo allenfalls Hürden in rechtlicher Hinsicht wie auch für die Systemumstellung bestehen könnten.

Eine Einführung von Steuergutschriften würde zunächst mutmasslich einer Verankerung in der Kantonsverfassung (KV) bedürfen (insbesondere bei den Bestimmungen über die Aufgaben und Steuereinnahmen der Einwohnergemeinden, §§ 60 ff. KV sowie bei den Bestimmungen zur Finanzordnung des Kantons, §§ 121 – 123 KV). Ferner würde sie eine grundlegende Umgestaltung des kantonalen Steuerrechts und des kantonalen Sozialleistungsrechts sowie eine Neuabstimmung auf bundesrechtliche Vorgaben in allen betroffenen Bereichen bedingen. Eine notwendige vertiefte Analyse der bestehenden Rechtsgrundlagen und allfälliger rechtlicher Hürden müsste im Rahmen eines umfassenden und ressourcenintensiven Projekts erfolgen. Zur Illustration seien folgende Aspekte genannt:

Im geltenden Steuerrecht wäre das steuerbare Einkommen aus verschiedenen Gründen keine valable Grundlage für die Ermittlung der Unterstützungsbedürftigkeit einer Person oder Familie mittels Steuergutschriften: So kann ein negatives Einkommen nicht nur aus mangelnden Einkünften, sondern auch aus hohen Steuerabzügen resultieren, wie z.B. für Liegenschaftsunterhaltskosten, Beiträge an Personalvorsorgestiftungen oder bei einem Verlust aus selbständiger Erwerbstätigkeit. Ferner differenziert das Steuerrecht zwischen Abzügen für effektive Kosten und Pauschalabzügen (letzteres z.B. beim Abzug für Berufskosten) und sieht allenfalls auch einen

Selbstbehalt in Prozent vom Nettoeinkommen vor wie bei den Krankheits- und Unfallkosten, oder aber einen maximalen Abzugsbetrag wie bei den Kinderbetreuungs- sowie Aus- und Weiterbildungskosten. Diese Umstände führen letztlich dazu, dass das steuerbare Einkommen nicht unbedingt deckungsgleich ist mit der Höhe der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel bzw. der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Person.

Zudem ist das Steuersystem durch eine Rahmengesetzgebung des Bundes (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) geregelt. Das StHG bestimmt abschliessend, bei welchen Einkünften es sich um der Einkommenssteuer unterliegende Einkünfte handelt. Unterstützungen aus öffentlichen Mitteln, wie bspw. Sozialhilfe, Mietzinsbeiträge, Prämienverbilligungen für die obligatorische Krankenpflegeversicherung sowie Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sind gemäss bundesrechtlicher Vorgaben steuerfrei. Der vorliegende Anzug richtet sich mit seinem Begehren zwar auf erwerbstätige Personen aus, aber auch diese können ergänzend namhafte Unterstützungen aus öffentlichen Mitteln erhalten, wie insbesondere die genannten Prämienverbilligungen. Die Steuerveranlagung zeigt jedoch nur die durch die Erwerbstätigkeit bezogenen Einkünfte auf, sodass die Ermittlung einer Unterstützungsbedürftigkeit durch ESG wohl mittels aufwändiger rechnerischer Korrekturen erfolgen müsste.

Die Höhe der Mehrausgaben eines offenen und automatisierten Systems der ESG würde von der konkreten Ausgestaltung des Umbaus abhängen. Da die ESG aber im Vergleich zu den bedarfsabhängigen Sozialleistungen weniger gezielt auf spezifische Bedarfskriterien ausgerichtet werden können, würden die Ausgaben bei gleicher sozialpolitischer Wirkung deutlich höher ausfallen.

Aus Sicht des Regierungsrats sprechen nach wie vor folgende entscheidende Hindernisse gegen die weitere Prüfung eines solchen Projekts und für die Beibehaltung des heutigen Systems:

- Anders als im Anzug angenommen, besteht im Kanton Basel-Stadt ein funktionierendes Sozialleistungs- und Steuer-System, welches kaum mehr unerwünschte Schwelleneffekte aufweist und wirksame Erwerbsanreize setzt.
- Mit der Einführung von Steuergutschriften ginge eine Abweichung vom bewährten Antragsprinzip auf staatliche finanzielle Leistungen einher.
- In bestimmten Fällen hätten unvollständige Angaben in den Steuerdaten – neben Steuerausfällen – automatisch zusätzlich Mehrausgaben bei den Sozialausgaben zur Folge.
- Für die Ausrichtung von Steuergutschriften müsste eine grosse Anzahl Haushalte in ein System aufgenommen werden, das hinsichtlich Leistungsgrenzen, Abklärung, Anrecht, Missbrauchsverhinderung und Auszahlung viel aufwändiger ist, als die bestehenden, der Sozialhilfe vorgelagerten Sozialleistungen. Die Funktionstauglichkeit der Existenzsicherung würde damit in Frage gestellt.
- Die zusätzlichen Kosten wären sehr hoch, es sei denn, die Leistungsgrenzen (inkl. Sozialhilfe) würden massiv heruntergeschraubt.
- Es wäre mit einer grossen Volatilität (durch wechselnde Einkommen) bezüglich der Systemzugehörigkeit zu rechnen.
- Die Sozialversicherungen und Sozialleistungen sind im Bundesrecht verankert und teilweise sehr detailliert und verbindlich geregelt. Dies bedeutet, dass nur ein Teil der Armutsaspekte durch ein kantonales System von Steuergutschriften angegangen werden könnte. Es bräuchte weiterhin zwei parallele Systeme, die nicht frei von Schwelleneffekten wären.
- Bei der Ablösung aus der Sozialhilfe mittels der Zusprache von Steuergutschriften würde eine gegebenenfalls bestehende persönliche Beratung durch die Mitarbeitenden der Sozialhilfe entfallen. Dies ist jedoch nicht in allen Fällen sinnvoll. Das Angebot zur persönlichen Beratung könnte komplementär und auf freiwilliger Basis aufrechterhalten werden, was allerdings mit entsprechenden Kosten verbunden wäre.
- Wenn die Steuerverwaltung mit der Ermittlung der Unterstützungsbedürftigkeit und der Ausrichtung von ESG betraut würde, müssten ihre Ressourcen für diese neue Aufgabe erheblich ausgebaut werden.

### 3. Antrag

Aufgrund des vorliegenden Berichts beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Anzug Erich Bucher und Konsorten abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin