



An den Grossen Rat

13.5393.02

WSU/P125204

Basel, 25. November 2015

Regierungsratsbeschluss vom 24. November 2015

Anzug André Weissen und Konsorten betreffend Behebung der einseitigen Belastung des Mittelstandes durch die Umverteilung und Beseitigung von Fehlanreizen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2013 den nachstehenden Anzug André Weissen und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Teile des Mittelstands, auch der mittelständischen Wirtschaft, haben Schwierigkeiten. Dabei sind insbesondere die KMU ein wesentlicher und tragender Teil der Schweizer Wirtschaft. Der überwiegende Teil der Arbeitnehmenden in der Schweiz ist bei KMU's beschäftigt.

Dem - arbeitenden - Mittelstand wie entsprechend der mittelständischen Wirtschaft macht die grosse Umverteilung erheblich Mühe. Diese Schichten werden stark belastet mit Abgaben (Steuern, Sozialversicherungen etc.). In mittelständischen Verhältnissen lebende Unternehmen und Familien gelingt es oft nur äusserst knapp und dank grosser Anstrengung, weitgehend ohne staatliche Hilfe und Verschuldung mit ihrem Erwerbseinkommen über die Runden zu kommen, während sie andererseits von der Umverteilung nur wenig profitieren.

Denn oft fallen sie knapp über die Einkommens- oder Vermögensschwelle für die Bezugsberechtigung für die verschiedenen Umverteilungs- und Unterstützungsmassnahmen. Dagegen kommen Personen mit tiefen Einkommen bzw. Personen, welche Sozialhilfe beziehen, leichter und zudem in der Regel im vollen Umfang in den Genuss der Umverteilung in Form von Erleichterungen, Zuschüssen und anderen Leistungen (Unentgeltliche Rechtspflege, Steuerbefreiung, Prämienverbiligung, Stipendien, etc.). So sind denn vom Phänomen der „Working Poor“ auch mittelständische Familien betroffen. Diese hätten teilweise mehr Geld zur Verfügung, wenn sie Sozialhilfe und Unterstützungsleistungen beziehen würden, statt zu arbeiten.

Die heutige Umverteilungssituation belastet einseitig und damit in ungerechter Weise die mittelständischen Familien und Unternehmen als tragende Teile unserer Gesellschaft. Die beschriebenen Schwelleneffekte führen dazu, dass Fehlanreize geschaffen werden, die Existenz aus den Leistungen des Sozialstaates zu sichern, statt aus eigenem Einkommen.

Schwelleneffekte sollen deshalb geglättet und die Abstufung der Anspruchsvoraussetzungen so ausgestaltet werden, dass die Sicherung der Existenz aus eigener Kraft gefördert wird und dabei Fehlanreizen entgegengewirkt wird. Die Umverteilung muss so ausgestaltet sein, dass eine gerechtere Verteilung zu Gunsten derjenigen bewirkt wird, welche ihre Existenz weitgehend aus eigener Arbeit bestreiten. Es darf nicht sein, dass es sich eher lohnt, auf Kosten des Staates zu leben statt zu arbeiten.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

1. für welche Umverteilungsmassnahmen und Unterstützungsleistungen starre Berechtigungsgrenzen gelten;
2. bei welchen Umverteilungsmassnahmen und Unterstützungsleistungen die Sicherung der Existenz aus eigener Kraft weniger lohnend ist, als der Bezug von Sozialleistungen;

3. bei welchen Umverteilungsmassnahmen und Unterstützungsleistungen eine Anpassung von Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen dazu führen würde, dass vermehrt mittelständische Einkommens- und Vermögensverhältnisse berücksichtigt werden können;
4. mit welchen sonstigen Massnahmen die einseitige Belastung des Mittelstandes durch die Umverteilung abgemildert werden kann; und
5. mit welchen sonstigen Massnahmen Fehlanreize vermieden werden können.

André Weissen, Lukas Engelberger, Helmut Hersberger, Remo Gallacchi, Pasqualine Balmelli-Gallacchi“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Zusammenfassung

Die Anzugstellenden ersuchen den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, welche Auswirkungen die bestehenden Umverteilungsmassnahmen haben. Dabei sollen die verschiedenen Leistungen auf Fehlanreize hin untersucht werden. Es soll geprüft werden, ob der Kanton die Anspruchsvoraussetzungen dieser Leistungen so anpassen kann, dass vermehrt mittelständische Haushalte von der Umverteilung profitieren können.

Die Einschätzung des Anzugstellenden, die Umverteilung sei in Basel-Stadt ungerecht und belasten den Mittelstand einseitig, kann der Regierungsrat nicht teilen. Im Gegenteil hält er das heutige System der Sozialleistungen für ausgewogen, anreizverträglich und zielführend.

2. Definitionen

2.1 Wer gehört zum Mittelstand?

Die Schwierigkeit in den Diskussionen um den Mittelstand besteht darin, dass keine einheitliche Definition besteht, welche Haushalte dem Mittelstand zuzurechnen sind.

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird in der Schweiz die Bezeichnung des Mittelstandes mit jener der Mittelschicht gleichgesetzt. Der Regierungsrat lehnt sich hier an die vom Bundesamt für Statistik (BfS) verwendete Definition der mittleren Einkommensgruppen¹. Zu diesen gehören jene Personen, deren Haushalt über ein Bruttoäquivalenzeinkommen zwischen 70% und 150% des Medians verfügt². Dies sind beispielsweise Alleinlebende mit einem monatlichen Bruttoeinkommen zwischen 3'868 und 8'289 Franken oder Paare mit zwei Kindern mit einem Einkommen zwischen 8'123 und 17'406 Franken. Personen mit weniger als 70% werden gemäss BfS als Einkommensschwache, solche mit mehr als 150% als Einkommensstarke bezeichnet. Die Werte gelten für die ganze Schweiz. Entsprechende Werte sind für die Kantone nicht verfügbar, da die Stichprobe der Haushaltsbudgeterhebung des Bundes keine genügend präzisen Resultate für kleinere Bevölkerungsgruppen ergibt.

¹ Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2015): Erodirt die Mittelschicht? Hintergrundstudie zum Bericht in Erfüllung des Postulats 10.4023 von Susanne Leutenegger Oberholzer

² Median: Der Median teilt die Haushalte in zwei gleich grosse Gruppen. Die eine hat ein Einkommen über dem Median, die andere unter dem Median. Äquivalenzeinkommen: Um die Haushaltsgrösse bereinigtes Einkommen. Dabei werden die Personen gewichtet. Die älteste Person mit 1.0, weitere Personen ab 14 Jahren mit 0.5 und Kinder unter 14 Jahren mit 0.3 (Werte entsprechen OECD-Äquivalenzskala).

Definition Mittelstand



Quelle: BfS, 2015, Haushaltsbudgeterhebung (HABE), Werte für 2012

Der Vorteil dieser Definition ist, dass sich Haushalte klar zuteilen lassen und dass die Entwicklung der Einkommensverteilung über die Zeit beobachtet werden kann. Der Nachteil dieser rein finanziellen Betrachtungsweise ist, dass es sich um eine Momentaufnahme handelt, welche die Lebensumstände (Ausbildungs-, Arbeits-, Wohn-, oder Familiensituation) nicht berücksichtigt (vgl. Kapitel 4.4).

Es gibt eine weitere Definition des Mittelstandes, die gebräuchlich ist. Nach dieser bilden die 60 mittleren Einkommensprozent die Mittelschicht. 20% sind ärmer und 20% reicher. Vergleicht man diese Definition mit derjenigen des BfS, sieht man, dass die beiden Definitionen für die Schweiz recht gut übereinstimmen.

2.2 Erwerbstätige Arme oder Working Poor

In der Schweiz waren 2011 knapp 130'000 Personen von Erwerbsarmut betroffen. Gemäss BfS gelten Personen als „erwerbstätige Arme“, wenn sie erwerbstätig sind oder in einem Haushalt mit Erwerbstätigen leben, und wenn die finanziellen Mittel des Haushalts unter der Armutsgrenze gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) liegen. Für die Unterscheidung in „arme“ oder „nicht arme“ Personen ist die Gesamtsituation des Haushalts ausschlaggebend. Ursachen für die Armut von Erwerbstätigen können sowohl in der Haushaltsstruktur (viele Personen) als auch in der Erwerbssituation (geringes Erwerbsspensum, tiefer Lohn) liegen.³

2.3 Was ist Umverteilung?

Von Umverteilung spricht man bei steuer- und sozialpolitischen Massnahmen, die eine Reduktion der Unterschiede bei der Verteilung des Wohlstands bezwecken. Es geht dabei um die Ausgestaltung der Zwangsabgaben und der daraus finanzierten Geldleistungen und Verbilligungen für Private. So bezahlen Gutverdienende und Vermögende höhere Beträge in Form von direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen an den Staat als Leute mit geringem Einkommen. Im Gegenzug erhalten Leute mit geringem Einkommen Beiträge wie z.B. Prämienverbilligungen.

Sinn und Zweck der Umverteilung ist, dass jenen, welche zu wenig haben, geholfen wird. Es ist somit der Umverteilung inhärent, dass es einige gibt, welche mehr bezahlen als sie bekommen.

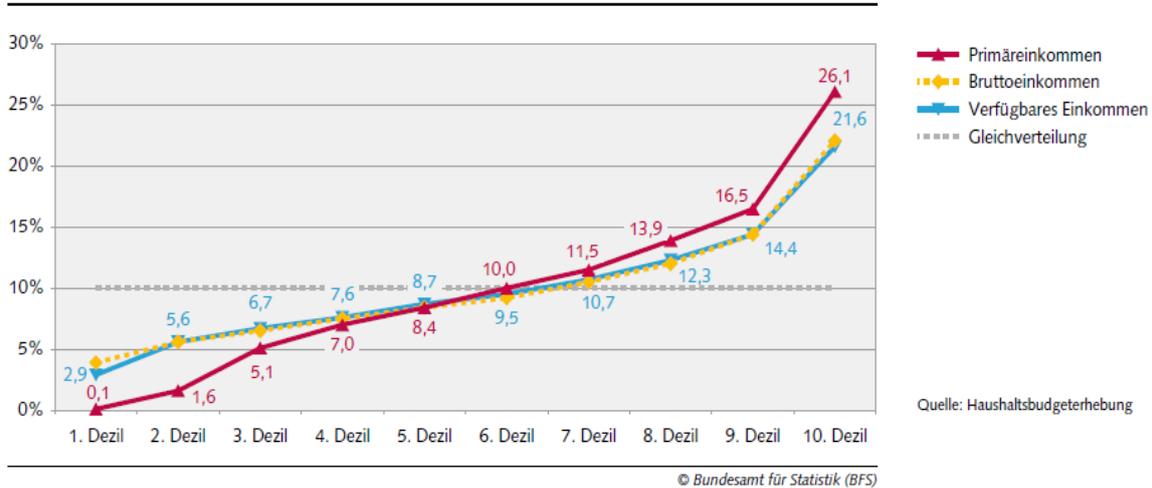
³ BfS, 2012, Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden.

Untenstehende Darstellung illustriert die Umverteilung der Einkommen für die Schweiz. Gezeigt wird der Vergleich des Primäreinkommens und des verfügbaren Einkommens von den zehn ärmsten (1. Dezil) bis zu den zehn reichsten Prozent (10. Dezil) der Haushalte. Das Primäreinkommen (rote Kurve) setzt sich zusammen aus den Einkommen aus selbstständiger und unselfständiger Erwerbstätigkeit sowie dem Einkommen aus Vermögen. Es zeigt das Einkommen vor Umverteilung. Das verfügbare Einkommen (blaue Kurve) entspricht dem Einkommen nach Umverteilung. Es zeigt das Einkommen inkl. Renten und Sozialleistungen abzüglich von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Krankenversicherungsprämien.⁴

Während das 1. bis 3. Dezil Leistungen aus der Umverteilung erhalten, bezahlen das 8. bis 10. Dezil mehr als sie erhalten. Bei den mittleren Dezilen ist die Wirkung der Umverteilung am schwächsten, d.h. der Unterschied zwischen Primäreinkommen und verfügbarem Einkommen ist am kleinsten.

Dezilanteile des gesamten Äquivalenzeinkommens 2009 in Prozent, Gesamtbevölkerung (Schweiz)

G 3.1.4



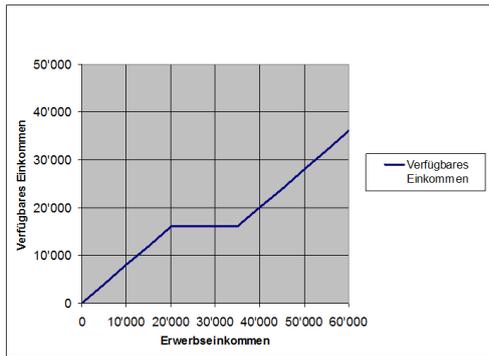
2.4 Was sind Fehlanreize?

2.4.1 Fehlender Erwerbsanreiz

Fehlende Erwerbsanreize bestehen, wenn Haushalte trotz der Ausdehnung ihrer Erwerbstätigkeit ihr verfügbares Einkommen nicht steigern können.

Untenstehende Grafik zeigt ein Beispiel von Nullanreiz. Trotz Anstieg des Erwerbseinkommens steigt hier das verfügbare Einkommen über ein längeres Einkommenssegment nicht mehr an. Jeder zusätzliche Franken Einkommen wird durch eine entsprechende Reduktion der Sozialleistung kompensiert. Mit anderen Worten besteht dort ein Grenzsteuersatz von 100%. Dies kann zum Beispiel bei Leistungen der Fall sein, die das Einkommen auf gewissen Wert auffüllen.

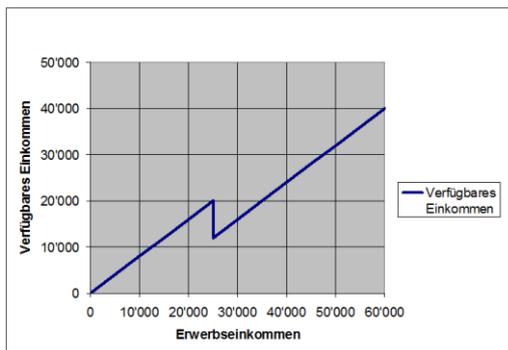
⁴ Das Bruttoeinkommen (gelbe Kurve) ist eine Zwischenstufe, bei welcher zum Primäreinkommen noch die Sozialleistungen (z.B. Renten) hinzukommen.



2.4.2 Schwelleneffekt

Ein anderes Beispiel sind Schwelleneffekte. Dort führt eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer Reduktion des verfügbaren Einkommens. Der Grenzsteuersatz beträgt dort mehr als 100%.

Eine solche Situation kann entstehen, wenn bei der Anspruchsbeendigung einer bedarfsabhängigen Sozialleistung ein zusätzliches Erwerbseinkommen zum Wegfall der ganzen Leistung führt. Das heisst, es besteht kein „Fading-Out“ der Leistung, nach welcher die Leistung mit steigendem Einkommen sukzessive kleiner wird.



Fehlende Anreize und Schwelleneffekte sind die Folgen entweder einer Fehlgestaltung einzelner Leistungen oder eines schlecht koordinierten Zusammenspiels zwischen Erwerbseinkommen, Steuer- und Transfersystemen. Ein Beispiel dafür ist, wenn ein höheres Einkommen nicht ausreicht, um den Anstieg der Steuern und der Tagesbetreuungskosten sowie die Abnahme der Sozialleistungen zu kompensieren.

3. Die Anreiz-Thematik im Basel-Städtischen Sozialleistungs- und Steuersystem

3.1 Harmonisierung der Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt 2009

Im Jahr 2009 wurde in Basel-Stadt das Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaG) eingeführt. Mit diesem Gesetz wurden die kantonalen Sozialleistungen besser aufeinander abgestimmt sowie Fehlanreize und Armutfallen im Zusammenspiel der Leistungen behoben. Im Zentrum standen eine effektivere Steuerbarkeit der staatlichen Transferleistungen, mehr Rechtsicherheit und Gerechtigkeit, einfachere Abläufe, mehr Verwaltungseffizienz sowie mehr Transparenz für die Bevölkerung.

Das SoHaG ist ein Rahmengesetz, das die Grundlage bildet für die Vereinheitlichung von Begriffen und Verfahren betreffend die bedarfsabhängigen, der Sozialhilfe vorgelagerten Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt. Dem Gesetz unterstellt sind die Alimentenbevorschussung, Familienmietzinsbeiträge, Prämienverbilligungen, Tagesbetreuung sowie die ausserfamiliäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen. Weiter ist das System koordiniert mit den Ergänzungsleistungen, den Ausbildungsbeiträgen sowie der Sozialhilfe.

Durch Anpassungen bei den einzelnen Leistungen sowie im Zusammenspiel der verschiedenen Leistungen konnten bestehende Fehlanreize behoben oder zumindest gemildert werden. Dies geschah durch die einheitliche Definition des wirtschaftlichen Haushalts und des anrechenbaren Einkommens und durch die Einführung von Erwerbsanreizen bei einzelnen Leistungen (z.B. durch Freibeträge auf Erwerbseinkommen). Zudem wurde eine Reihenfolge der Leistungen festgelegt, die die gegenseitige Anrechnung regelt. In Kombination mit der gleichzeitig erfolgten Steuerbefreiung des Existenzminimums konnten die gemeinsame Wirkung des Steuer- und Sozialleistungssystems optimiert und fehlende Erwerbsanreize behoben werden.

Als konkrete Beispiele für einen verantwortungsvollen Umgang mit Steuermitteln können die seit der Harmonisierung einheitliche Berücksichtigung der Einkommen der Eltern bei jungen Erwachsenen bis 25 Jahre in Erstausbildung genannt werden. Früher konnten junge Erwachsene in Ausbildung bei gewissen Leistungen bereits ab 18 Jahren einen eigenen Anspruch geltend machen, obwohl die Eltern vermögend waren. Besonders stossend war dies, wenn die Eltern zudem in einem anderen Kanton wohnten.

Weiter kennt das SoHaG für alle Leistungen das Instrument eines hypothetischen Einkommens. Dabei wird ein Mindesterwerbseinkommen oder eine Mindesterwerbsbeteiligung vorausgesetzt. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt und besteht kein Grund (z.B. Krankheit, Kinderbetreuung, Ausbildung, erfolglose Arbeitssuche), wird ein hypothetisches Einkommen angerechnet, was den Leistungsanspruch verringert. Nebst den harmonisierten Sozialleistungen kennen auch die Ausbildungsbeiträge und die Ergänzungsleistungen ein hypothetisches Einkommen.

Für die einzelnen Anpassungen im Rahmen der Harmonisierung der Sozialleistungen siehe Kapitel 4.1 und 4.2.

3.2 Steuersystem

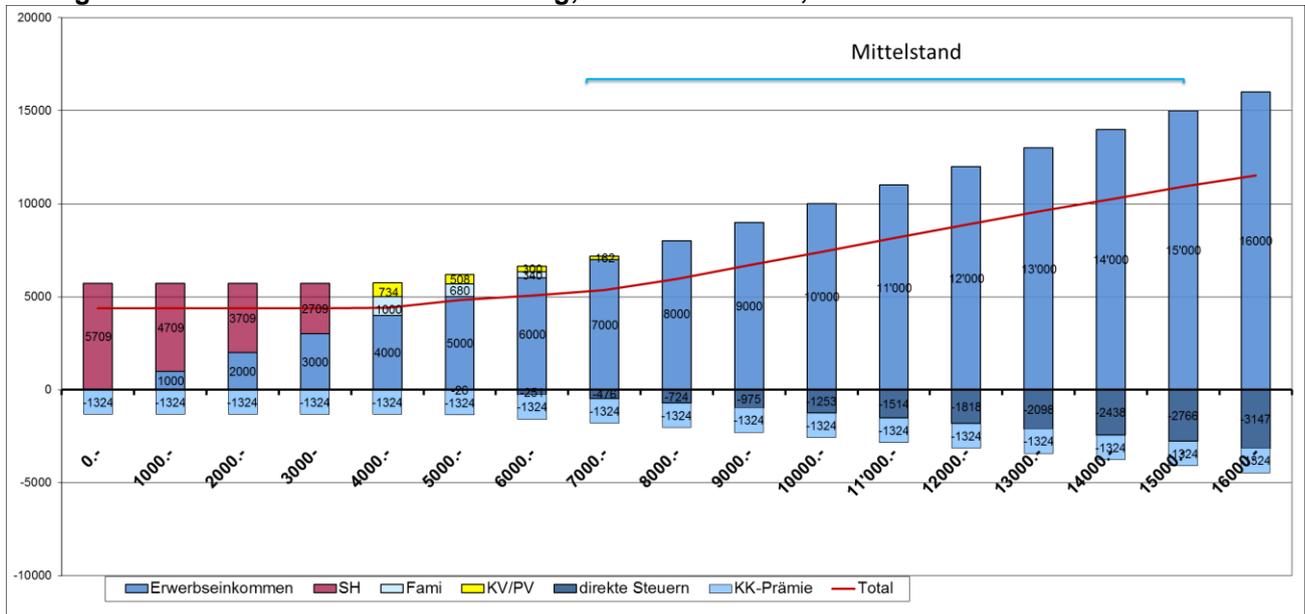
Die kantonale Einkommenssteuer wird seit der Einführung des sogenannten Steuerpakets im Jahre 2008 (GRB vom 13.12.2007) auf der Grundlage eines quasi-linearen Steuertarifs (Flat Rate) berechnet. Dieser Tarif besteht aus zwei Tarifstufen. Für die überwiegende Zahl der steuerpflichtigen Personen kommt allerdings nur die erste Stufe mit einem Steuersatz von 22.25% zur Anwendung. Die zweite Stufe gilt erst ab einem steuerbaren Einkommen von 200'000 Franken für Alleinstehende und einem solchen von 400'000 Franken für Verheiratete und Alleinerziehende.

Die Steuerprogression wird nicht direkt aufgrund gestaffelter Steuersätze bewirkt, sondern indirekt mit hohen persönlichen Steuerabzügen (Sozialabzüge, Kinderabzug, Versicherungsabzug): 20'000 Franken für Alleinstehende, 40'000 Franken für Verheiratete, 32'000 Franken für Alleinerziehende, 7'800 Franken für jedes Kind. Bis zur Höhe dieser Abzüge ist das (existenznotwendige) Einkommen steuerfrei. Der Steuersatz von 22.25% bildet zugleich auch den Grenzsteuersatz, das bedeutet, dass von jedem zusätzlich verdienten Franken 22.25% als Steuer an den Kanton abzuliefern sind. Die Steuerbelastung führt zu keinen Schwelleneffekten im unter Ziff. 2.4.2 umschriebenen Sinne, da den Steuerpflichtigen nach Abzug der Steuern von 22.25% immer noch 77.75% an verfügbarem Einkommen verbleiben. Mit einer Steuerquote von 22.25% ist auch der Abhalteeffekt bzw. der Anreiz, auf zusätzliches Einkommen zu verzichten, gering. Zur kantonalen Einkommenssteuer kommt noch die direkte Bundesteuer mit Steuersätzen zwischen 0.77% und 11.5% hinzu, doch entstehen auch hier keine Schwelleneffekte wegen der Steuerbelastung.

3.3 Umverteilungswirkung in Basel-Stadt

Folgende Darstellung zeigt die Umverteilungswirkung in Basel-Stadt anhand einer Familie mit zwei Kindern.

Verfügbares Einkommen nach Umverteilung, Basel-Stadt 2015, 2 Erwachsene und 2 Kinder



Quelle: Eigendarstellung

Erläuterungen zur Grafik:

- Das Erwerbseinkommen (netto) der Haushalte nimmt von ganz links (Sozialhilfe) nach ganz rechts (Erwerbseinkommen = 16'000 Fr./Monat) zu.
- Bis zu einem Einkommen von Fr. 7'000 erhält diese Familie noch Sozialleistungen. Bis Fr. 7'000 Prämienverbilligung und bis Fr. 6'000 Familienmietzinsbeiträge.
- Ab Fr. 6'000 setzen die Steuerzahlungen ein.
- Alle bezahlen die einkommensunabhängigen Prämien von monatlich Fr. 1'324 für die Krankenversicherung.
- Nicht mitberücksichtigt ist in dieser Darstellung die Tagesbetreuung (s. 4.2.2)

Die Darstellung zeigt deutlich die Abnahme der Sozialleistungen mit steigendem Einkommen sowie die Zunahme der Steuern. Wird die Mittelstandsdefinition des BfS (s. Kapitel 2.1) übernommen, beginnt der Mittelstand etwa dort, wo die Sozialleistungen aufhören und die Steuern einsetzen. Somit gehen die unteren Einkommensgruppen deutlich über die Sozialhilfegrenze hinaus.

Die rote Linie zeigt die Entwicklung des verfügbaren Einkommens (Einnahmen minus Steuern und Krankenkassenprämien). Es ist wichtig, dass das verfügbare Einkommen mit steigendem Erwerbseinkommen ansteigt. Wenn dies nicht der Fall ist, bestehen Fehlanreize. Mit anderen Worten: Wenn das eigene Einkommen steigt, muss immer auch das verfügbare Einkommen steigen. Die Umverteilung darf die Reihenfolge auf der Einkommensskala nicht verändern. D.h. Haushalte mit tieferem Einkommen dürfen nach Erhalt von Sozialleistungen nicht bessergestellt sein als Haushalte mit höherem Einkommen. Im vorliegenden Beispiel bestehen überall Erwerbsanreize, wobei sie im Einkommenssegment, in welchem die Sozialleistungen abnehmen und die Steuerzahlungen einsetzen, am tiefsten sind.

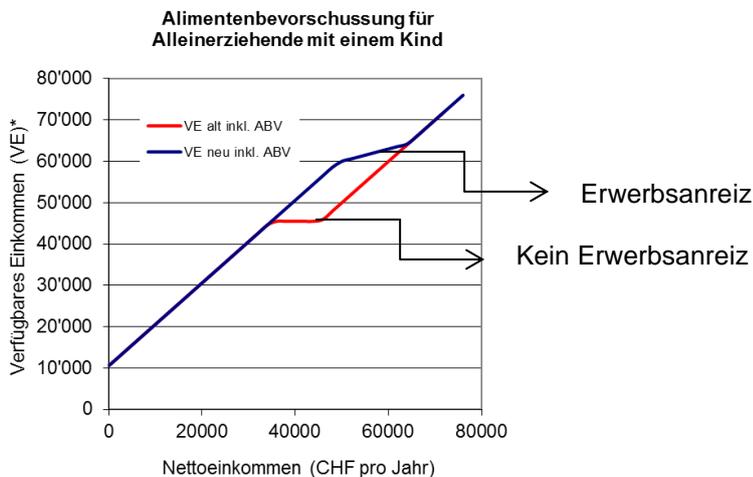
4. Beantwortung der aufgeworfenen Fragen

4.1 Für welche Umverteilungsmassnahmen und Unterstützungsleistungen gelten starre Berechtigungsgrenzen?

Im Rahmen der Harmonisierung der Sozialleistungen (vgl. Kapitel 3.1) wurden die einzelnen Sozialleistungen hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und den Auswirkungen auf die Erwerbsanreize analysiert. Zu Anpassungen kam es u.a. bei der Alimentenbevorschussung und der Prämienverbilligung. Mit diesen Massnahmen konnten die starren Berechtigungsgrenzen aufgehoben werden.

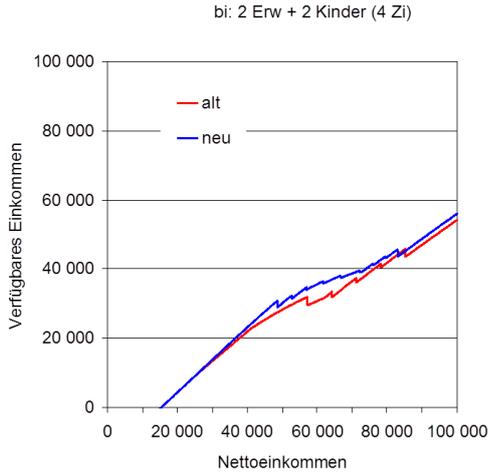
4.1.1 Alimentenbevorschussung

Durch die Alimentenhilfe werden nicht bezahlte Unterhaltsbeiträge für Kinder bevorschusst, jedoch höchstens bis zum Betrag der einfachen maximalen Waisenrente der AHV. Die Bevorschussung ist einkommensabhängig. Es wird maximal die Differenz zwischen anrechenbarem Einkommen und der massgeblichen Einkommensgrenze ausbezahlt. Die Analyse im Rahmen des Harmonisierungsprojektes zeigte, dass bei der bisherigen Alimentenbevorschussung ein systeminterner Fehlanreiz eingebaut war. In einem gewissen Einkommenssegment wurde jeder Franken, der mehr verdient wurde, weniger an Bevorschussung ausbezahlt. Somit bestand kein Anreiz zur vermehrten Erwerbsarbeit. Zur Behebung dieser Armutsfalle wurde ein Anreizsystem für Erwerbsarbeit eingeführt. Seit 2009 wird auf dem Erwerbseinkommen ein Freibetrag von 30 Prozent gewährt. Somit entstand eine mit steigendem Einkommen kontinuierlich steigende Kurve des verfügbaren Einkommens.



4.1.2 Prämienverbilligung

Prämienverbilligungen (PV) erhalten gemäss Krankenversicherungsgesetz obligatorisch Krankenpflegeversicherte, wenn sie in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Das PV-System kannte bis 2008 fünf verschiedene Einkommenskategorien, nach welchen unterschiedlich hohe Prämienverbilligungen ausbezahlt wurden. Solche Stufenmodelle sind zwar gut steuerbar, sie haben aber den Nachteil, dass je nach Fall ein leichter Anstieg des Einkommens zum Wechsel in eine niedrigere Prämienverbilligungskategorie und somit zu einem merklichen Rückgang des verfügbaren Einkommens führen kann. Je weniger Einkommenskategorien ein System hat, desto grösser sind die Leistungsstufen und somit die möglichen Armutsfallen. Mit der Harmonisierung der Sozialleistungen wurde die Zahl der Einkommensgruppen von fünf auf 18 erhöht. Dadurch konnten die Stufen deutlich verkleinert und somit die Armutsfallen weitgehend beseitigt werden.



Die im Anhang aufgeführte Tabelle der PV zeigt, wie diese Leistung mit steigendem Einkommen über 18 Stufen Schritt für Schritt abnimmt. Diese Degressivität ist wichtig für die vertikale Gerechtigkeit des Systems und verhindert, dass es zu einer abrupten Reduktion der Leistungen kommt. Der einzige Schwelleneffekt besteht beim Austritt von Familien aus der PV. Durch die Bundesvorgabe in Art. 65 Krankenversicherungsgesetz ist der Kanton gezwungen, Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung die Prämie mindestens um die Hälfte zu verbilligen. Dies führt dazu, dass die PV bei Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung bei einer Erhöhung des Einkommens über die Einkommensgrenze auf einmal von 50% auf 0 Franken reduziert wird.

4.2 Bei welchen Umverteilungsmassnahmen und Unterstützungsleistungen ist die Sicherung der Existenz aus eigener Kraft weniger lohnend als der Bezug von Sozialleistungen?

Die negativen Erwerbsanreize wurden mit der Harmonisierung der Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt per 2009 mehrheitlich behoben. Gewisse Fehlanreize konnten jedoch nicht ganz beseitigt werden. Diese werden in der Folge beschrieben.

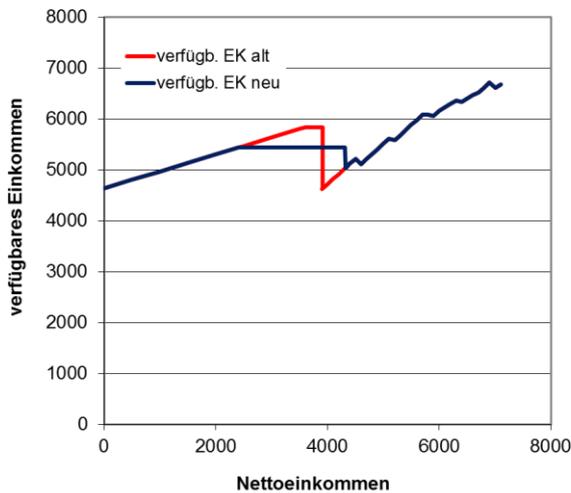
4.2.1 Sozialhilfe

Bei der Sozialhilfe besteht weiterhin eine Schwelle beim Ein-/Austritt. Dieser Schwelleneffekt entsteht durch den in der Sozialhilfe gewährten Einkommensfreibetrag (EFB) von einem Drittel auf Erwerbseinkommen (max. 400 Franken pro erwerbstätige Person) sowie allfälligen situationsbedingten Leistungen (z.B. Freizeitaktivitäten für Kinder, Mobiliar, krankheitsbedingte Spezialauslagen), welche beide mit dem Austritt aus der Sozialhilfe wegfallen.

Im Rahmen der Harmonisierung der Sozialleistungen wurde dieser Schwelleneffekt analysiert und durch verschiedene Massnahmen reduziert. So wurde erstens der Freibetrag von 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 ausgeweitet. Damit wird heute ein wesentlicher Teil des EFB bei der Berechnung der Ein-/Austrittsgrenze einbezogen. 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. Die Armutsfalle konnte also zusätzlich zum reduzierten Einkommensfreibetrag um die genannten Beträge reduziert werden.

Der Regierungsrat möchte weiterhin am Freibetrag auf Erwerbseinkommen festhalten. Denn er ist ein wichtiges Instrument der Sozialhilfe. Er erhöht den Erwerbsanreiz innerhalb der Sozialhilfe, was als sehr wichtig erachtet wird. Zudem gibt es nur wenige Haushalte in der Sozialhilfe mit einem Einkommen knapp unterhalb der Einkommensgrenze, bei denen der Fehlanreiz den Austritt aus der Sozialhilfe behindert.

Paar mit 2 Kindern /
Verlauf verfügbares Einkommen



4.2.2 Tagesbetreuung und Tagesstrukturen

Bis zur Mittelschicht können Eltern Unterstützungsleistungen erhalten, wenn ihr Kind in einem Tagesheim, einer Tagesfamilie oder einer schulergänzenden Tagesstruktur betreut wird. Die Elterntarife sind einkommensabhängig ausgestaltet. Werden Kleinkinder betreut, oder befinden sich zwei Kindern im Vorschulalter, erhalten auch Eltern in der oberen Mittelschicht entsprechende Unterstützungsleistungen. Massgeblich für die Höhe der Leistungen ist vor allem die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern nach Einkommen und Vermögen. Der Geschwisterrabatt in der Tagesbetreuung aber berücksichtigt auch die Anzahl der Kinder. Schliesslich setzt die Tagesbetreuungsverordnung (TBV; SG 815.110) in § 41 Abs. 1 einen Maximalbeitrag der Eltern in Tagesheimen mit Leistungsvereinbarung fest, wovon auch vermögende Eltern profitieren, wenn ihr Kind nach § 31 Abs. 1 und 2 TBV höhere Kosten verursacht (Zuschläge für Kleinkinder oder platzierte Kinder).

Einkommensabhängige Unterstützungsleistungen an die Kinderbetreuung sollen nicht zu negativen Erwerbsanreizen führen. Negative Erwerbsanreize bestehen dann, wenn das verfügbare Einkommen sinkt, wenn Eltern ihr Arbeitspensum steigern. Solche negativen Anreize können entstehen, wenn mehrere Faktoren kumulieren. Besonders bedeutsam sind die Kosten der Kinderbetreuung selbst, wenn die Betreuung analog zum wachsenden Arbeitspensum zunimmt.

Die folgenden Grafiken zeigen die Entwicklung des verfügbaren Einkommens (schwarze Kurve), wenn das Pensum und somit das Einkommen einer Person von 0% bis 100% (x-Achse) erhöht wird. Gleichzeitig mit der Erhöhung des Erwerbsgrades nimmt auch der Betreuungsgrad für die Kinder zu. Eine nach rechts abfallende schwarze Linie deckt einen negativen Erwerbsanreiz auf.

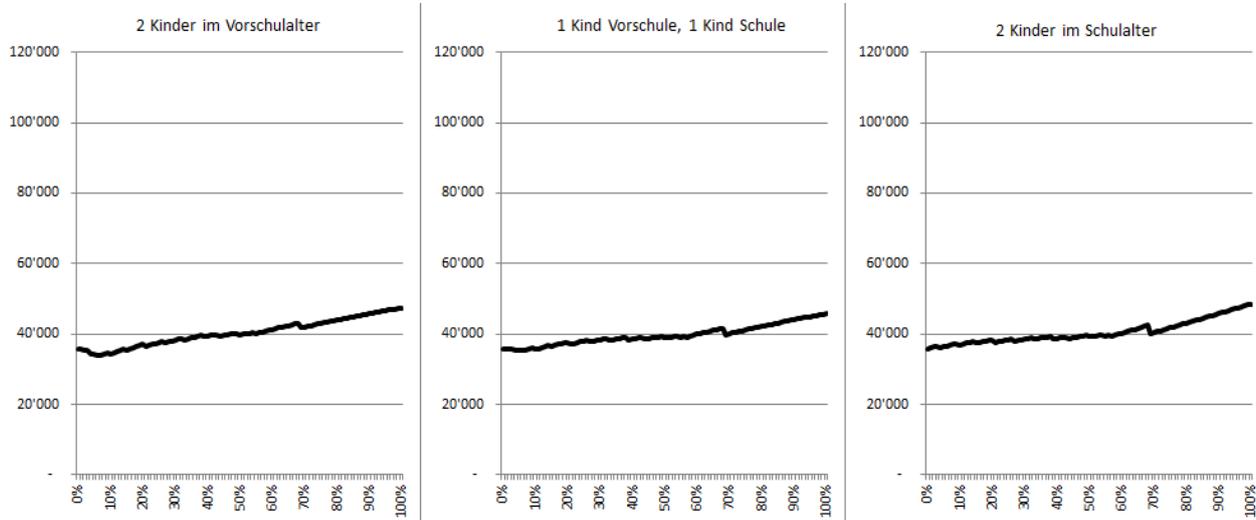
Fall 1: Untere Einkommen

2 Erwachsene, 2 Kinder

Einkommen 1. Person fix Fr. 50'000, 2. Person Fr. 50'000 bei 100%

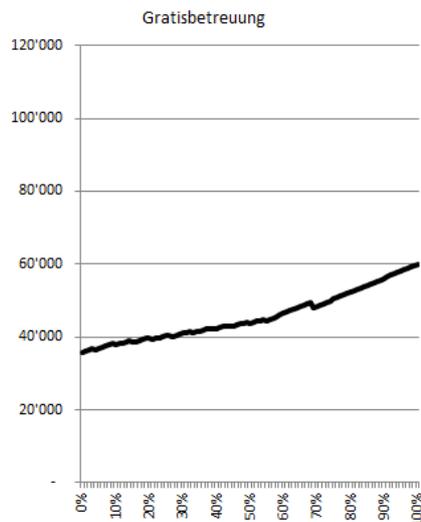
Inkl. Prämienverbilligung und Familienmietzinsbeiträge

Vorschulkind in Tagesbetreuung, Schulkind in Tagesstruktur



- Für die unteren Einkommen bestehen wenig negative Erwerbsanreize. Allerdings auch fast keine positiven, weil bei zunehmenden Einkommen die Mietzinsbeiträge und Prämienverbilligungen sinken und die Kinderbetreuungskosten aufgrund des steigendes Betreuungsgrades und des steigenden Einkommens zunehmen.
- Der Unterschied zwischen Tagesbetreuung und Tagesstruktur in Bezug auf das verfügbare Einkommen ist nicht besonders gross. Dies hängt damit zusammen, dass die Subventionierung der Tagesbetreuung in dieser Einkommensgruppe hoch ist und sich der Eigenbeitrag der Eltern somit nicht stark von demjenigen bei den Tagesstrukturen unterscheidet.

Fallen die Kosten für die Kinderbetreuung weg, weil z.B. die Grosseltern die Tagesbetreuung unentgeltlich übernehmen, steigt das verfügbare Einkommen markant, was den Erwerbsanreiz für die Eltern ansteigen lässt.

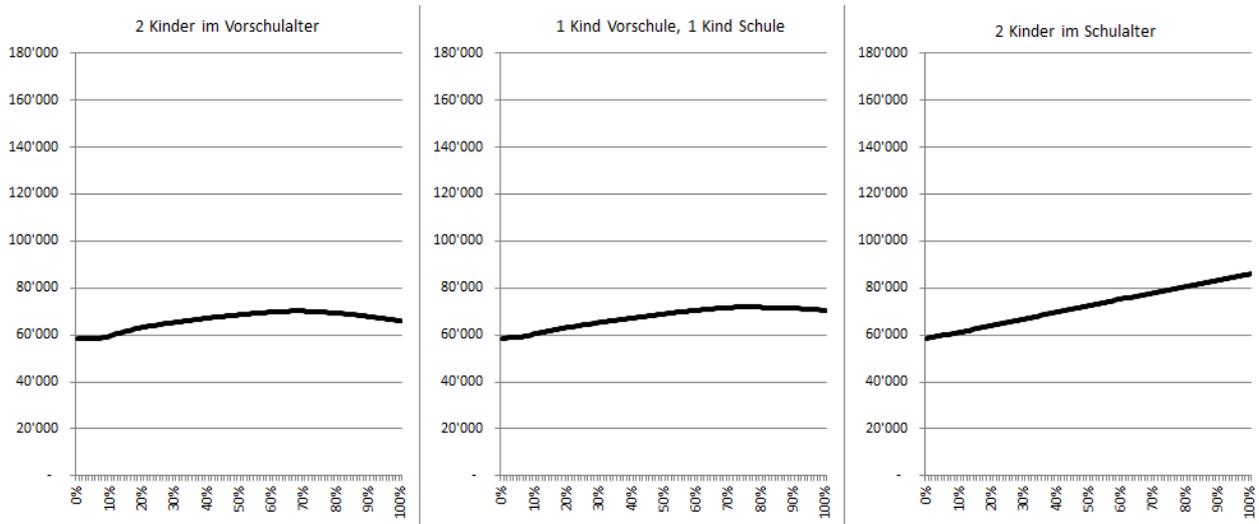


Fall 2: Untere Mittelschicht

2 Erwachsene, 2 Kinder

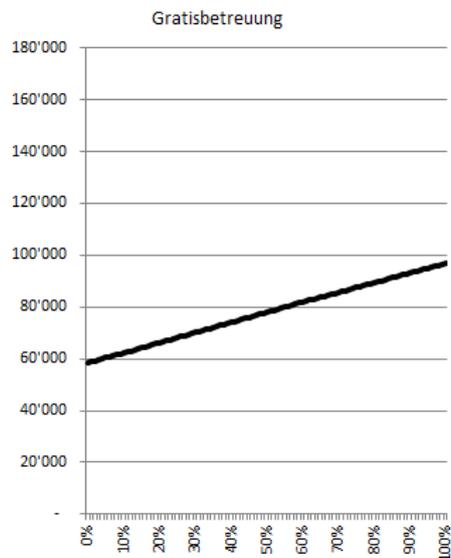
Einkommen 1. Person fix Fr. 100'000. 2. Person Fr. 50'000 bei 100%

Vorschulkind in Tagesbetreuung, Schulkind in Tagesstruktur



- Negative Erwerbsanreize bestehen bei noch nicht schulpflichtigen Kindern (Tagesbetreuung), weil die Elternbeiträge für die Tagesbetreuung bei steigenden Einkommen und steigendem Betreuungsgrad deutlich zunehmen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn das zusätzliche Einkommen durch Pensenerhöhung der Person 2 nicht besonders hoch ist (dafür dasjenige von Person 1) und daher die zusätzlichen Kosten für die Tagesbetreuung nicht mehr wettgemacht werden können.
- Das verfügbare Einkommen ist mit nicht-schulpflichtigen Kindern (Tagesbetreuung) im Vergleich zur Situation mit schulpflichtigen Kindern (Tagesstrukturen) geringer, da der Eigenbeitrag für die Tagesbetreuung höher ist als für die Tagesstrukturen.

Fallen die Kosten für die Kinderbetreuung weg, weil z.B. die Grosseltern die Tagesbetreuung unentgeltlich übernehmen, besteht der volle Erwerbsanreiz für die Eltern.

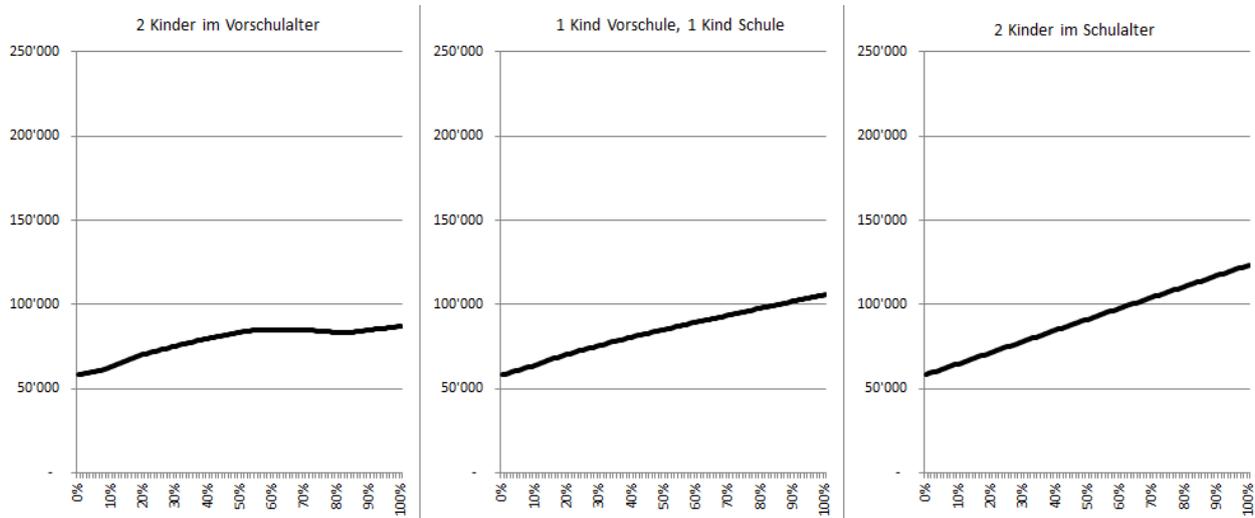


Fall 3: Obere Mittelschicht

2 Erwachsene, 2 Kinder

Einkommen 1. Person fix Fr. 100'000. 2. Person Fr. 100'000 bei 100%

Vorschulkind in Tagesbetreuung, Schulkind in Tagesstruktur



- Die obere Mittelschicht ist kaum durch negative Erwerbsanreize betroffen. Es gibt kaum noch Unterstützungsleistungen für die Tagesbetreuung, das zusätzliche Einkommen durch eine Pensenerhöhung überkompensiert jedoch die zusätzlichen Eigenbeiträge für die Tagesbetreuungskosten. Einzig im Fall von zwei Kindern im Vorschulalter stagnieren die Anreize, da die Kosten der Kinderbetreuung den Zusatzverdienst in einem Beschäftigungsband von 60% bis 80% wieder verzehren.
- Allerdings fällt das verfügbare Einkommen deutlich niedriger aus, solange die Kinder in der Tagesbetreuung statt in Tagesstrukturen betreut werden.

Fall 4: Alleinerziehende

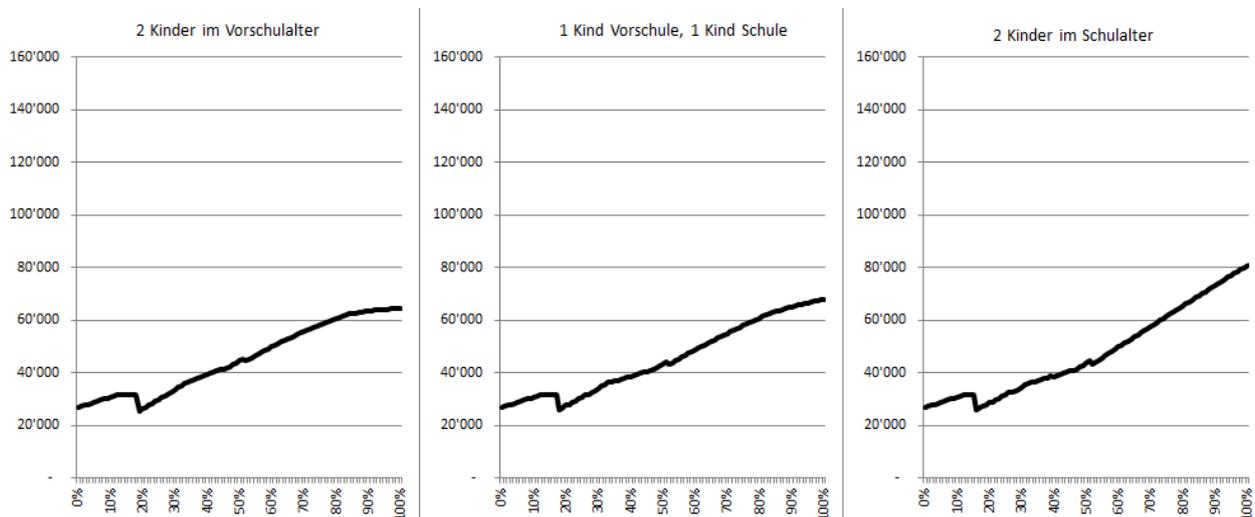
1 Erwachsene, 2 Kinder

Einkommen: Fr. 120'000 Fr. bei 100%

Alimente: Fr. 7'200 pro Kind, pro Jahr

Inkl. Prämienverbilligung und Familienmietzinsbeiträge

Vorschulkind in Tagesbetreuung, Schulkind in Tagesstruktur



- Oberhalb von einem Pensum von 20% bestehen kaum negative Erwerbsanreize. Hat das Einkommen eine Höhe erreicht, bei welcher die Beiträge des Kantons zurückgehen, überkompensiert jede Pensenerhöhung die zusätzlichen Betreuungskosten.
- Bei den unteren Einkommen sind aufgrund der Beitragshöhe die Unterschiede beim verfügbaren Einkommen zwischen Tagesbetreuung und Tagesstruktur gering. Dies ändert sich jedoch für die mittleren Einkommen. In diesen Einkommensklassen ist das verfügbare Einkommen unter den Tagesstrukturen substantiell höher als unter der Tagesbetreuung.
- Bis zu einem Pensum von rund 20% ist dieser Haushalt von Sozialhilfe abhängig.

Vermögen

- Zusätzliches Vermögen (oberhalb der Freibeträge von 37'500 Franken für Einzelpersonen, 60'000 Franken für Paare, zuzüglich 15'000 Franken pro Kind) führt dazu, dass Sozialbeiträge bereits bei einem tieferen Pensum und Einkommen nicht mehr gewährt werden bzw. früher sinken. Dies führt bei unteren und mittleren Einkommensgruppen in der Regel zu einer Zunahme von negativen Erwerbsanreizen.

Fazit: Die Unterstützungsleistungen für Eltern, die eine familien- oder schulergänzende Betreuung in Anspruch nehmen, entlasten auch die Mittelschicht. Durch die Harmonisierung der Sozialleistungen, die auch die angesprochenen Unterstützungsleistungen einschliesst, kommen negative Erwerbsanreize kaum vor. Eltern mit Kindern im Vorschulalter, die ihre Erwerbsarbeit ausbauen wollen, müssen allerdings mit höheren Kosten rechnen als Eltern, die ihre Kinder in Tagesstrukturen betreuen lassen. Das bietet Ansatzpunkte für Arbeitgeber, um Fachpersonen mit Kindern im Vorschulalter mit zusätzlichen Anreizen früher zu höheren Pensen zu motivieren.

In mehreren politischen Vorstössen wurde moniert, dass vor allem bei den mittleren und oberen Einkommen durch die Kosten der Tagesbetreuung negative Erwerbsanreize entstehen können; zum Beispiel der Anzug Anita Heer und Konsorten betreffend Förderung und Chancengleichheit bei der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und familiären Verpflichtungen oder der Anzug Brigitta Gerber und Konsorten betreffend Tagesheimkosten für Familien. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass viele Familien vor allem aus der Mittelschicht die Kinderbetreuungskosten als Belastung des verfügbaren Einkommens empfinden, und hat verschiedene Entlastungsmöglichkeiten erwogen. Allerdings würden alle Varianten zu einer deutlichen Kostensteigerung der Tagesbetreuung für die öffentliche Hand führen. Aufgrund der derzeitigen finanzpolitischen Situation sah der Regierungsrat diesbezüglich keine Möglichkeiten.

4.3 Bei welchen Umverteilungsmassnahmen und Unterstützungsleistungen würde eine Anpassung von Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen dazu führen, dass vermehrt mittelständische Einkommens- und Vermögensverhältnisse berücksichtigt werden können?

Bereits heute erreichen einige Sozialleistungen den Mittelstand. Das ist namentlich bei den Reduktionen der Elterntarife für die Tagesbetreuung der Fall.

Selbstverständlich kann jede Leistung theoretisch auch bis zu höheren Einkommen ausgerichtet werden. Jedoch ist die Sozialpolitik aus Sicht des Regierungsrates nicht das richtige Instrument, um den Mittelstand zu entlasten. Da die Umverteilung ihren Preis hat, sollte sie nicht beliebig ausgeweitet werden. Zudem muss befürchtet werden, dass eine Entlastung des Mittelstandes über steuerfinanzierte Sozialleistungen letztlich wiederum durch den Mittelstand finanziert werden müsste.

Die Prognosen zeigen, dass die Ausgaben im Sozialbereich in den nächsten Jahren weiter ansteigen werden. Deshalb geht es darum, die bestehenden Leistungen zu sichern und nicht durch einer Ausweitung der Einkommensgrenzen die Ausgaben zusätzlich zu steigern.

4.4 Mit welchen sonstigen Massnahmen kann die einseitige Belastung des Mittelstandes durch die Umverteilung abgemildert werden kann?

4.4.1 Die Situation des Mittelstandes in der Schweiz

Die in Erfüllung des Postulats 10.4023 von Susanne Leutenegger Oberholzer durch das eidgenössische Finanzdepartement in Auftrag gegebene Studie „Erodiert die Mittelschicht?“ (vgl. Fussnote 1) hat u.a. folgende Erkenntnisse hervorgebracht:

- „Zur mittleren Einkommensgruppe gehörten 2012 rund 57% der Bevölkerung. Dieser Anteil ist in den Jahren 1998 bis 2012 weitgehend stabil geblieben.
- Die einkommensstarken Haushalte haben zwischen 1998 und 2012 den höchsten Einkommenszuwachs erzielt, aber auch überdurchschnittlich mehr Abgaben geleistet. Bei den mittleren Einkommensgruppen blieb die Umverteilung durch Steuern, Abgaben und Transfers hingegen insgesamt relativ stabil.
- Das durchschnittliche verfügbare Äquivalenzeinkommen verzeichnete gegenüber 1998 in der mittleren Einkommensgruppe den grössten Zuwachs (13%), während es in den beiden äusseren Einkommensgruppen um je knappe 9% zunahm.
- Generell gibt es zwei Möglichkeiten, Politik zugunsten der Mittelschicht zu betreiben. Die erste Möglichkeit ist die Umsetzung von wachstums- und wettbewerbsfördernden Reformen, durch die direkt oder indirekt Einfluss auf die „Hochpreisinsel Schweiz“ genommen werden kann. Die zweite Möglichkeit ist die klassische Umverteilungspolitik. Während die Wachstumspolitik tendenziell die Kaufkraft aller Gesellschaftsschichten stärkt („Vergrosserung des Kuchens“), ist bei der Umverteilungspolitik (via Steuern, Transfers und Sozialversicherungen) immer nur eine Stärkung der Mittelschicht möglich, wenn zugleich die Kaufkraft anderer Schichten geschwächt wird („andere Verteilung des Kuchens“).⁵

Die vom Bund in Auftrag gegebene Studie zeigt also, dass zur Mittelschicht in der Schweiz von 1998 bis 2012 ziemlich stabil rund 60% der Bevölkerung gehörten. Deren verfügbare Einkommen sind in dieser Zeit überdurchschnittlich gestiegen. Entgegen mancher Befürchtungen stirbt der Mittelstand nicht aus. Auch geht es ihm finanziell nicht laufend schlechter.

Aus diesen Überlegungen kann das Fazit gezogen werden, dass die Aussage, dass es dem Mittelstand ohne zu arbeiten und mit der Unterstützung durch Sozialleistungen besser ginge, nicht korrekt ist. Leistung lohnt sich für den Mittelstand. Die Umverteilung ist in Basel-Stadt nicht ungerecht.

Hervorgehoben werden muss, dass die Definition des Mittelstandes, welche ausschliesslich die finanzielle Situation berücksichtigt, gesellschaftlich gesehen zu kurz greift. So wird nicht unterschieden, ob es sich bei einem gewissen Einkommen z.B. um eine Verkäuferin oder eine Studentin handelt, was mit Blick auf die beruflichen und somit finanziellen Entwicklungsperspektiven einen Unterschied macht. Auch wird das familiäre Umfeld (mögliche Unterstützung in schwierigen Situationen, erwartetes Erbe usw.) nicht berücksichtigt. Die finanzielle Definition berücksichtigt auch nicht, mit wie viel Arbeitszeit ein Einkommen erwirtschaftet wird. Wenn z.B. ein Paar 100'000 Franken verdient, geht daraus nicht hervor, ob beide 100% für rund 4'000 Fr. im Monat arbeiten, ob sie je eine gut bezahlte Tätigkeit zu 50% ausüben oder ob nur eine Person erwerbstätig ist.

4.4.2 Was wird in Basel-Stadt für den Mittelstand getan?

Wie die vorhergehenden Erläuterungen zeigen, gibt es in Basel-Stadt keine einseitige Belastung des Mittelstandes durch die Umverteilung. In Basel-Stadt sowie auf nationaler Ebene wurden zudem in den letzten Jahren immer wieder Massnahmen zu Gunsten des Mittelstandes beschlossen.

⁵ Auszug aus der Zusammenfassung des Bundesratsberichts „Erodiert die Mittelschicht?“ vom 13.5.2015

Hervorzuheben ist dabei das Steuerpaket 2008 in Basel-Stadt, welches speziell für Familien und mittlere Einkommen zu deutlichen Entlastungen führte (seit 2008: im Schnitt Entlastung von 10%, insbesondere bei den unteren bis mittleren Einkommen, v.a. bei Familien mit Kindern. Seit 2014: Reduktion des Steuersatzes der unteren der zwei Tarifstufen, ca. 5% Entlastung, insbesondere beim Mittelstand). Bei den Steuern zu erwähnen sind die grosszügigen Berufskostenpauschalen, die moderate Besteuerung des Wohneigentums sowie die mässige Progression. Ebenfalls speziell für den Mittelstand wirksam war die Steuerbefreiung der direkten Nachkommen von der Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Dazu kommen diverse Staatsausgaben, die der ganzen Bevölkerung, jedoch dem Mittelstand im Besonderen, zu Gute kommen wie die Förderung des Wohneigentums, die Kulturförderung, das steuerprivilegierte Sparen fürs Alter (Säule 3a). Auch die Erhöhung der Ausbildungszulagen per 2009 kann hier erwähnt werden.

4.5 Mit welchen sonstigen Massnahmen können Fehlanreize vermieden werden?

Dank der Harmonisierung der Sozialleistungen bestehen kaum Fehlanreize.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug André Weissen und Konsorten betreffend „Behebung der einseitigen Belastung des Mittelstandes durch die Umverteilung und Beseitigung von Fehlanreizen“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Anhang: PV-Tabelle 2015

Einkommensgruppen, -grenzen und IPV-Beiträge ab 1. Januar 2015
(Gemäss Beschluss des Regierungsrates vom September 2014)

Gruppe	Anzahl Personen der wirtschaftlichen Haushaltseinheit																		Beiträge in CHF pro Alterskategorie					
	1 Pers.	2 Pers.	3 Pers.	4 Pers. ¹	5 Pers.	6 Pers.	7 Pers.	8 Pers.	Erwachsene	Junge E.W.	Kinder													
01	23'125.-	37'000.-	47'000.-	55'000.-	61'000.-	65'000.-	69'000.-	73'000.-	73'000.-	65'000.-	69'000.-	73'000.-	73'000.-	340.-	322.-	115.-								
02	24'375.-	39'000.-	49'000.-	57'000.-	63'000.-	67'000.-	71'000.-	75'000.-	75'000.-	67'000.-	71'000.-	75'000.-	75'000.-	319.-	302.-	109.-								
03	25'625.-	41'000.-	51'000.-	59'000.-	65'000.-	69'000.-	73'000.-	77'000.-	77'000.-	69'000.-	73'000.-	77'000.-	77'000.-	295.-	283.-	102.-								
04	26'875.-	43'000.-	53'000.-	61'000.-	67'000.-	71'000.-	75'000.-	79'000.-	79'000.-	71'000.-	75'000.-	79'000.-	79'000.-	272.-	263.-	95.-								
05 ³	28'125.-	45'000.-	55'000.-	63'000.- ²	69'000.-	73'000.-	77'000.-	81'000.-	81'000.-	73'000.-	77'000.-	81'000.-	81'000.-	250.- ⁴	244.- ⁴	89.- ⁴								
06	29'375.-	47'000.-	57'000.-	65'000.-	71'000.-	75'000.-	79'000.-	83'000.-	83'000.-	75'000.-	79'000.-	83'000.-	83'000.-	229.-	225.-	84.-								
07	30'625.-	49'000.-	59'000.-	67'000.-	73'000.-	77'000.-	81'000.-	85'000.-	85'000.-	77'000.-	81'000.-	85'000.-	85'000.-	204.-	225.-	78.-								
08	31'875.-	51'000.-	61'000.-	69'000.-	75'000.-	79'000.-	83'000.-	87'000.-	87'000.-	79'000.-	83'000.-	87'000.-	87'000.-	182.-	225.-	72.-								
09	33'125.-	53'000.-	63'000.-	71'000.-	77'000.-	81'000.-	85'000.-	89'000.-	89'000.-	81'000.-	85'000.-	89'000.-	89'000.-	161.-	225.-	66.-								
10	34'375.-	55'000.-	65'000.-	73'000.-	79'000.-	83'000.-	87'000.-	91'000.-	91'000.-	83'000.-	87'000.-	91'000.-	91'000.-	138.-	225.-	60.-								
11	35'625.-	57'000.-	67'000.-	75'000.-	81'000.-	85'000.-	89'000.-	93'000.-	93'000.-	85'000.-	89'000.-	93'000.-	93'000.-	116.-	225.-	58.-								
12	36'875.-	59'000.-	69'000.-	77'000.-	83'000.-	87'000.-	91'000.-	95'000.-	95'000.-	87'000.-	91'000.-	95'000.-	95'000.-	92.-	225.-	58.-								
13	38'125.-	61'000.-	71'000.-	79'000.-	85'000.-	89'000.-	93'000.-	97'000.-	97'000.-	89'000.-	93'000.-	97'000.-	97'000.-	70.-	225.-	58.-								
14	39'375.-	63'000.-	73'000.-	81'000.-	87'000.-	91'000.-	95'000.-	99'000.-	99'000.-	91'000.-	95'000.-	99'000.-	99'000.-	48.-	225.-	58.-								
15	40'625.-	65'000.-	75'000.-	83'000.-	89'000.-	93'000.-	97'000.-	101'000.-	101'000.-	93'000.-	97'000.-	101'000.-	101'000.-	24.-	225.-	58.-								
16	41'875.-	67'000.-	77'000.-	85'000.-	91'000.-	95'000.-	99'000.-	103'000.-	103'000.-	95'000.-	99'000.-	103'000.-	103'000.-	23.-	225.-	58.-								
17	43'125.-	69'000.-	79'000.-	87'000.-	93'000.-	97'000.-	101'000.-	105'000.-	105'000.-	97'000.-	101'000.-	105'000.-	105'000.-	22.-	225.-	58.-								
18	44'375.-	71'000.-	81'000.-	89'000.-	95'000.-	99'000.-	103'000.-	107'000.-	107'000.-	99'000.-	103'000.-	107'000.-	107'000.-	21.-	225.-	58.-								

534.-	498.-	128.-
kantonale Durchschnittsprämie		

Berechnungsbeispiel:
Haushalt: 2 Erwachsene, 1 junge erwachsene Person* und 1 Kind (*Person zwischen 19 und 25 in Erstausbildung)
1: 4-Personenhaushalt
2: massgebliches Einkommen: 63'000.-
3: Einkommensgruppe: 5
4: Monatlicher Beitrag: 2 erwachsene Personen: 2 x 250.-, junge erwachsene Person: 244.-, Kind: 89.-