

THEMENDOSSIER

KANTONS FINANZEN BASEL-STADT



INHALTS VERZEICHNIS

| | |
|--|-----------|
| VORWORT | 04 |
| ENTWICKLUNG DER AUSGABEN | 07 |
| VERSCHULDUNG UND FINANZVERMÖGEN | 16 |
| STEUERBELASTUNG STADT BASEL | 28 |
| Gastbeitrag von Prof. Dr. Kurt Schmidheiny | |
| STEUERBELASTUNG NATÜRLICHE PERSONEN | 33 |
| GEBÜHREN | 36 |
| FAZIT | 41 |

Herausgeberin
Handelskammer beider Basel

Layout und Illustration
designersfactory ag

Fotos und Abbildungen
AdobeStock
designersfactory ag
freepik
Handelskammer beider Basel

Handelskammer beider Basel
St. Jakobs-Strasse 25
Postfach
CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60
F +41 61 270 60 05

info@hkbb.ch
www.hkbb.ch

Juni 2021

Der Kanton Basel-Stadt blickt auf eine lange Periode positiver Rechnungsabschlüsse zurück. Seit 2005, also seit 15 Jahren, weist der Staatshaushalt jedes Jahr ein positives Ergebnis aus.¹ Diese positiven Zahlen lassen sich durch ein Zusammenspiel verschiedener Faktoren erklären.

Die Wirtschaft entwickelte sich in diesem Zeitraum überaus positiv. So stieg das kantonale Bruttoinlandsprodukt (BIP) über die letzten Jahre kontinuierlich, im Zeitraum von 2009 bis 2019 von 30,7 auf 39,8 Milliarden Franken. Parallel dazu stieg auch die Anzahl der Erwerbstätigen. Waren 2005 rund 171'700 Personen im Kanton beschäftigt, so waren es 2019 bereits 199'400. Auch die Bevölkerungszahlen entwickelten sich erfreulich. Im September 2018 erreichte der Kanton Basel-Stadt die Marke von 200'000 Einwohnerinnen und Einwohnern – erstmals seit 1986 wieder. Diese positiven Entwicklungen widerspiegeln sich auch in den Steuereinnahmen des Kantons, welche in diesen Jahren – mit wenigen Ausnahmen, wie der Finanzkrise von 2008 – laufend anstiegen.

Selbstverständlich ist auch die Entwicklung der Ausgaben mitentscheidend für die Haushaltsstruktur des Kantons. Sie wird in diesem Themendossier näher beleuchtet werden.

Solche lang anhaltend positiven Phasen sind erfreulich. Sie geben dem Kanton den nötigen Handlungsspielraum, um wichtige Ausgaben zu tätigen. Er kann seine Infrastruktur instand halten, langfristig wirksame Investitionen tätigen und damit die Attraktivität des Kantons nachhaltig steigern. Zudem verfügt der

Kanton in Krisen – die Covid-19-Pandemie zeigt dies eindrücklich auf – über die nötigen Mittel, um zielgerichtet und wirksam zu reagieren.

Die negativen Folgen einer solchen Hausse dürfen jedoch nicht übersehen werden. Nimmt der Kanton über einen längeren Zeitraum mehr Geld ein, als er ausgibt, verfügt er über einen strukturellen Überschuss. Ein solcher kann darauf hindeuten, dass der Kanton entweder zu wenig Geld ausgibt und dadurch seine Infrastrukturen vernachlässigt – was auf Basel-Stadt mit seiner hohen Investitionsquote klar nicht zutrifft – oder zu hohe Steuern erhebt. Unsere Analyse der Ausgaben zeigt auf, dass der Kanton sicher nicht zu wenig Geld ausgibt. Er nimmt daher mehr Geld ein, als er eigentlich benötigen würde. Steuern sind ohne Frage elementarer Bestandteil zur Finanzierung des Staates. Eine zu hohe Steuerbelastung führt jedoch zu Wohlstandsverlusten. Deshalb sind lang anhaltende strukturelle Überschüsse kritisch zu beurteilen.

Der Kanton Basel-Stadt hat reagiert und seinen über die Jahre des Wirtschaftswachstums entstandenen strukturellen Überschuss genutzt, um seine steuerliche Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu verbessern. Mit dem «Basler Kompromiss» zur Steuervorlage 17 haben Regierung, Parteien und Wirtschaftsverbände ein mehrheitsfähiges Reformpaket ausgearbeitet, welches den Kanton im internationalen Standortwettbewerb hervorragend positioniert. Dank des vorhandenen finanziellen Spielraums konnte die Steuerbelastung für Unternehmen signifikant gesenkt werden. Auch die Bevölkerung profitiert von einer schrittweisen Senkung der Steuern.

Obwohl mit dieser Steuerreform ein wichtiger Meilenstein erreicht wurde, besteht auch weiterhin finanzpolitischer Handlungsbedarf. Hierfür sprechen vier Gründe:

1. Die Steuerbelastung im Kanton Basel-Stadt ist weiterhin hoch. So zeigt beispielsweise der Steuerauserschöpfungsindex des Bundes auf, dass die Schweizer Kantone im Durchschnitt 24,7 Prozent ihres Ressourcenpotenzials² durch Fiskalabgaben ausschöpfen. Der Kanton Basel-Stadt weist nicht nur eines der höchsten Ressourcenpotenziale auf, er schöpft zudem 30 Prozent dieses Potenzials aus. Er belegt damit Platz 5 der Kantone mit der höchsten Ausschöpfung und liegt klar über dem nationalen Durchschnitt.³ Der Kanton belastet also die Steuerpflichtigen stärker als andere Kantone, obwohl er dies aufgrund des hohen Potenzials nicht müsste.
2. Die Krise hat aufgezeigt, wie wichtig finanzieller Handlungsspielraum ist. Um in Krisenzeiten rasch und wirksam handeln zu können, sind gesunde Staatsfinanzen unabdingbar. In guten Zeiten ist deshalb darauf zu achten, dass das Ausgabeniveau nicht übermässig ansteigt und Schulden abgebaut werden können. Beides wurde in den letzten Jahren verpasst. Dank einer ausgezeichneten wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons konnten dennoch substanzielle Überschüsse generiert werden.

¹ Ein Sonderfall ist das Jahr 2016, wo die Reform der Pensionskasse ein Defizit von 452 Millionen Franken verursachte. Ohne diesen Sondereffekt wäre ein Überschuss von 562 Millionen Franken erzielt worden.

² Das Ressourcenpotenzial ermittelt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone. Es entspricht dem Wert der fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen. Nach Art. 3 FiLaG setzt es sich zusammen aus dem steuerbaren Einkommen und dem Vermögen der natürlichen Personen sowie den steuerbaren Gewinnen der juristischen Personen.

³ Eidgenössische Finanzverwaltung, Steuerauserschöpfungsindex 2021.



ENTWICKLUNG DER AUSGABEN

3. Aufgrund der Covid-19-Krise ist zumindest vorübergehend mit sinkenden Steuereinnahmen zu rechnen. Wirtschaftliche Einbussen führen zu tieferen Gewinnen oder gar Verlusten, die sich auf die Steuerzahlungen auswirken. Hinzu kommen die Kosten für die vom Kanton bereits beschlossenen oder noch zu beschliessenden Unterstützungsmassnahmen. Auch können steuerrelevante Verhaltensänderungen nicht ausgeschlossen werden, wie beispielsweise die Zunahme von Homeoffice und dadurch tieferer Konsum in der Stadt. Zurückhaltung bei zusätzlichen Ausgaben, die über Mehrausgaben zur Bewältigung der Pandemie hinausgehen, ist daher zwingend.
4. Auch von anderer Seite gibt es Druck auf die Steuereinnahmen. Es zeichnet sich auf internationaler Ebene ab, dass es zu einer erneuten Reform der Unternehmensbesteuerung kommen wird. Die geplante OECD-Steuerreform ist zwar noch in Diskussion. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass eine angepasste Besteuerung international tätiger Unternehmen sowohl beim Bund als auch beim Kanton potenziell deutlich negative Auswirkungen auf die Steuereinnahmen zur Folge haben wird.

Ziele des Themendossiers

Mit unserem Themendossier verfolgen wir folgende Ziele:

- die Ausgabenentwicklung des Kantons darlegen
- die Schuldenbelastung und den Zusammenhang zum Finanzvermögen aufzeigen
- den Handlungsbedarf für weitere Steuerreformen erörtern
- bei den Gebühren mehr Transparenz schaffen
- einen Beitrag zu langfristig gesunden Kantonsfinanzen leisten

Forderungen

Die Analysen in diesem Themendossier führten uns zu elf Forderungen für eine bessere Finanzpolitik:

- Einführung einer Ausgabenbremse
- Steuersenkungen und Schuldenabbau statt Ausgabenwachstum
- Einführung einer Personalbremse
- Bruttoschuldenabbau fortsetzen
- Revision der Schuldenbremse
- Betriebsergebnis konsequent ausgeglichen gestalten
- Steuerbelastung für Fachkräfte reduzieren
- Keine neuen Gebühren, bis Einnahmen steuerseitig kompensiert werden
- Basel-Stadt orientiert sich am Index der Gebührenfinanzierung
- Einführung eines periodischen Gebührenberichts
- Wesentliche Gebühren in einer Gebührenverordnung zusammenfassen

Auf diese Forderungen werden wir in den nachfolgenden Kapiteln näher eingehen.

Die gute Wirtschaftslage in Basel-Stadt widerspiegelt sich in der Ausgabenentwicklung des Kantons: Der Kanton hat seine Ausgaben über die letzten Jahre kontinuierlich gesteigert. Belief sich der Betriebsaufwand im Jahr 2012 noch auf 3,5 Milliarden Franken, stieg dieser bis 2020 auf 4,1 Milliarden Franken. Innert acht Jahren stieg der Aufwand damit um rund 17 Prozent.

Gesondert zu betrachten ist das Jahr 2016. In diesem Jahr wurde eine Pensionskassen-Reform umgesetzt, welche die Rechnung um über 1 Milliarde Franken be-

lastete. Für einen sinnvollen Langzeitvergleich ist dieser einmalige Sondereffekt separat auszuweisen (siehe Abbildung 1).

Um diese Ausgabenentwicklung besser einordnen zu können, ist es sinnvoll, sie in Relation zu anderen Grössen zu setzen. Über den Zeitraum von 2012 bis 2020 gab es eine Teuerung von -0,7 Prozent⁴, sie hatte also keine direkten Auswirkungen. Dennoch hatte sie einen Einfluss auf die Ausgabenentwicklung: Der Grosse Rat gewährte den Mitarbeitenden des Kantons im Dezember 2018 einen Teuerungsausgleich, wobei

⁴ Teuerungsrechner Landesindex der Konsumentenpreise, Indexbasis 12.2010 = 100.

ENTWICKLUNG BETRIEBSAUFWAND

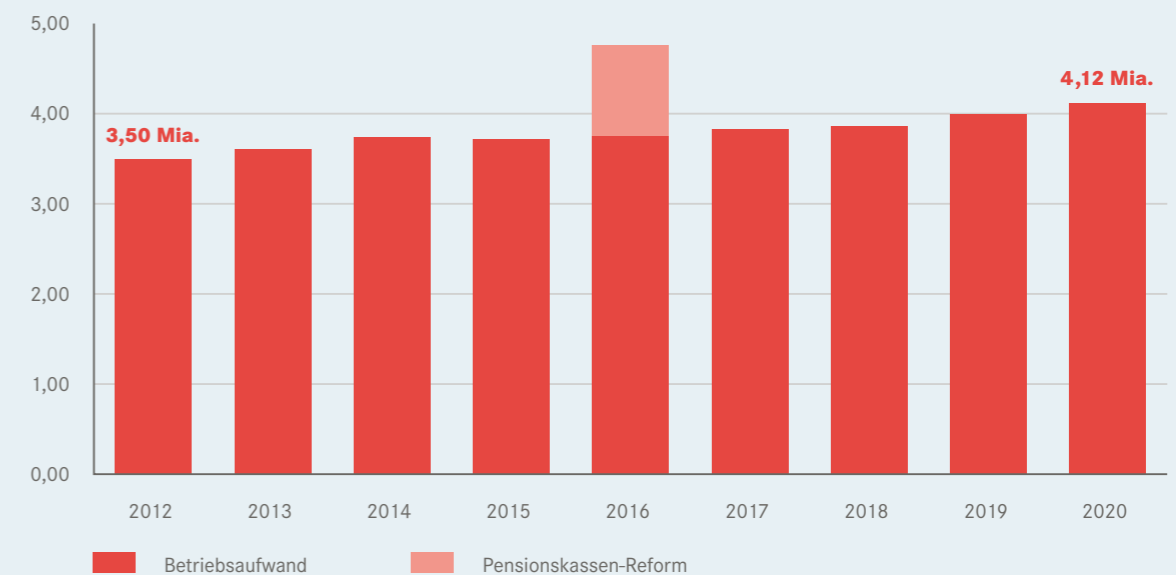


Abbildung 1: in Mia. Franken
Quelle: Jahresrechnungen Basel-Stadt

er zugleich beschloss, auf die Verrechnung der kumulativen Negativeuierung der Jahre 2011 bis 2017 von 1,2 Prozent zu verzichten.

Das Bruttoinlandprodukt des Kantons ist im Zeitraum von 2012 bis 2019 von 32,2 auf 39,8 Milliarden Franken, also um über 23 Prozent, angewachsen.⁵ Dies hat zu einer Auswirkung auf die Verschuldungsquote, worauf wir im nächsten Kapitel zurückkommen. Zum anderen führt ein Wachstum der Wirtschaft auch zu einem Wachstum der Staatsausgaben.

Oft wird das kontinuierliche Ausgabenwachstum auch mit dem Bevölkerungswachstum der letzten Jahre begründet. Eine genauere Betrachtung zeigt, dass die grössere Bevölkerung den höheren Aufwand nur zum Teil zu erklären vermag. So zeigt eine Berechnung des Betriebsaufwands pro Kopf, dass dieser von 18'076 Franken pro Kantonseinwohnerin und -einwohner im Jahr 2012 auf 20'430 Franken im Jahr 2020 angestiegen ist. Es fand demnach ein Ausgabenwachstum überproportional zum Bevölkerungswachstum statt (siehe Abbildung 2).

⁵ Statistisches Amt Basel-Stadt, Bruttoinlandprodukt nach Grossregion und Kanton, Januar 2021. Provisorische Zahlen für 2019.

⁶ Mehr dazu: Silvio Borner, Über Schulden und Überschuldung, S. 78 ff.

⁷ Vgl. Theo Haldemann/Thomas Brändle/Martin Baur, Ökonomische Einsichten und Empfehlungen für eine gute Finanzpolitik der Regierung, in: Adrian Ritz/Theo Haldemann/Fritz Sager (Hrsg.), Blackbox Exekutive, Zürich 2019, S. 320 f.

Das Collective-Action-Dilemma⁶

Individuen verfolgen bei Wahlen und Abstimmungen ihre persönlichen Interessen. Jedes Mitglied des Kollektivs versucht im Rahmen von demokratischen Entscheidungen, den persönlichen Nutzen zu maximieren. Es werden diejenigen Ausgaben favorisiert, die einem besonders viel bringen.

Öffentliche Leistungen, die aufgrund eines solchen Entscheides erbracht werden, stehen allen offen, sie werden daher tendenziell übernutzt. Die Kosten werden aber nicht oder nur teilweise den Nutzern auferlegt, sondern vor allem dem Kollektiv. Ein Teil der Nutzungskosten wird demnach abgeschoben. Deshalb besteht ein Interesse des Einzelnen daran, Ausgaben zu kollektivieren.

Dieses Ausgabenwachstum ist auf Basis der politischen Ökonomie durchaus erklärbar: Staatliche Ausgaben und Schulden haben Allmendcharakter, das heisst, sie gehören allen gemeinsam. Dies führt unweigerlich zum sogenannten Collective-Action-Dilemma (vgl. Box). Insbesondere in wirtschaftlich guten Zeiten tendiert die Politik deshalb dazu, die Ausgaben anwachsen zu lassen. Problematisch ist dabei insbesondere, dass sich die Ausgaben in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten nicht ohne Weiteres zurückfahren lassen. Langwierige politische Prozesse und starker Widerstand durch die Nutzniesser der Ausgaben erschweren Kostensenkungsmassnahmen enorm. Führt dies dazu, dass die Ausgaben die Einnahmen des Kantons übersteigen, folgt eine höhere Staatsverschuldung zulasten zukünftiger Generationen.

BETRIEBSAUFWAND PRO KOPF

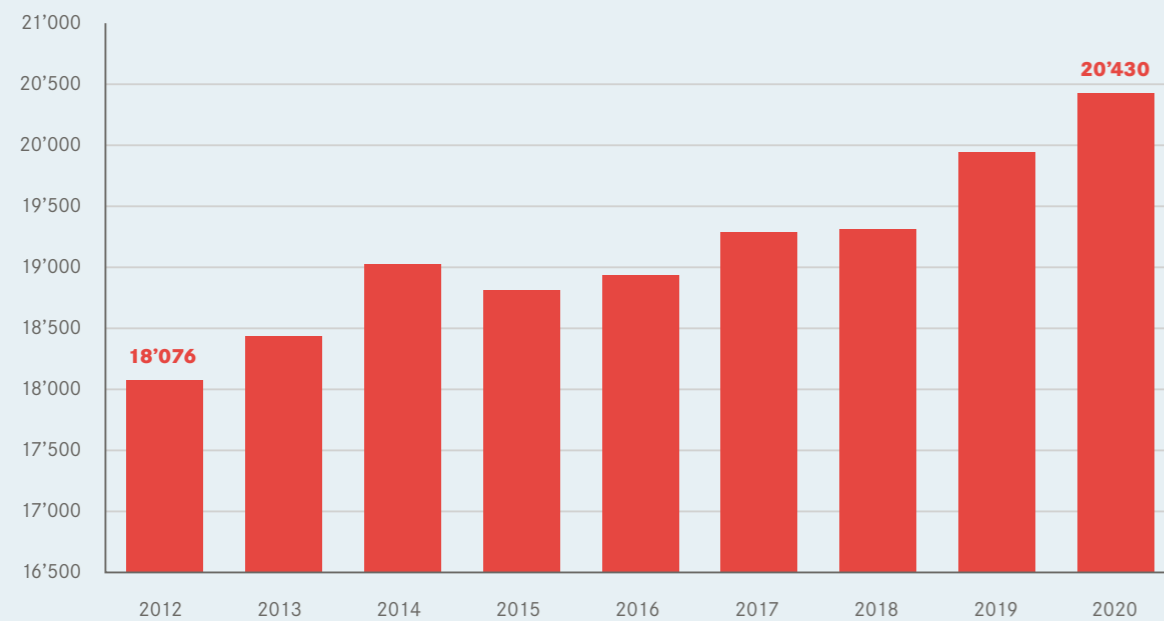


Abbildung 2: in Franken, ohne Pensionskassen-Reform
Quelle: Jahresrechnungen Basel-Stadt, Statistisches Amt Basel-Stadt, eigene Berechnungen;
2012–2015: Stand Wohnbevölkerung per 31. Dezember, ab 2016: mittlere Wohnbevölkerung

FORDERUNG

EINFÜHRUNG EINER AUSGABENBREMSE

DER KANTON FÜHRT EINE AUSGABENBREMSE EIN, DIE FÜR NEUE AUSGABEN AB EINER DEFINIERTEN HÖHE EIN QUALIFIZIERTES MEHR IM GROSSEN RAT VORSIEHT.

Dieser Grundtendenz und Problematik lässt sich nur mit wirkungsvollen Begrenzungs- und Kontrollmöglichkeiten entgegenwirken, die auch in wirtschaftlich guten Zeiten verhindern, dass die Ausgaben übermässig ansteigen.⁷ Zu berücksichtigen ist bei derartigen Regelungen selbstverständlich stets, dass nötige und sinnvolle Investitionen möglich bleiben.

Auf Bundesebene wurde zu diesem Zweck eine sogenannte Ausgabenbremse eingeführt. Diese sieht vor, dass bei neuen einmaligen oder wiederkehrenden Ausgaben in definierter Höhe (einmalig: 20 Millionen Franken, wiederkehrend: 2 Millionen Franken) in beiden Kammern des Parlaments eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist.

Finanzplanung des Kantons

Über die letzten Jahre ist im Kanton Basel-Stadt ein struktureller Überschuss von rund 130 Millionen Franken entstanden. Dieser strukturelle Überschuss wurde benötigt, um die Reform der Unternehmenssteuerung zu finanzieren. Mit dem «Basler Kompromiss», der im Februar 2019 von der Stimmbevölkerung deutlich angenommen wurde, konnten neben einer Anpassung des Gewinn- und des Kapitalsteuersatzes zusätzlich die Steuern für die natürlichen Personen reduziert und ein sozialpolitischer Ausgleich geschaffen werden. Die Finanzplanung des Kantons sieht ab dem

Jahr 2022 aufgrund der Umsetzung der Reform eine schwarze Null vor. Inwiefern diese Planung realistisch ist, lässt sich durchaus infrage stellen. Die Vorhersagen des Kantons erwiesen sich in den letzten Jahren als durchgehend zu pessimistisch. So budgetierte der Kanton für 2019 einen Überschuss von 117 Millionen Franken. In der Jahresrechnung 2019 wurde schliesslich ein Überschuss von 746 Millionen Franken ausgewiesen. Für 2020 budgetierte der Kanton einen Überschuss von 6 Millionen Franken. Es resultierte ein Überschuss von 302 Millionen Franken samt einem buchhalterischen Gewinn von 630 Millionen Franken aufgrund der Aufwertung der Immobilien im Finanzvermögen – dies trotz Unterstützungsmassnahmen für die Wirtschaft aufgrund der Covid-19-Pandemie in Höhe von 146 Millionen Franken. Die zurückhalten- den bis pessimistischen Schätzungen der letzten Jahre dienen und dienen in der politischen Diskussion nicht zuletzt dazu, Forderungen nach Steuerensenkungen abzuwehren (siehe Abbildung 3).



Es liegt auf der Hand, dass derzeit die Finanzplanung mit einigen Unsicherheiten behaftet ist. Es ist kaum absehbar, welche Folgen die pandemiebedingten wirtschaftlichen Auswirkungen in den nächsten Jahren auf die Finanzen der öffentlichen Hand haben werden. Das Ausgabenwachstum des Kantons sollte in den kommenden Jahren deshalb gedrosselt werden. Sobald sich der finanzielle Spielraum des Kantons wieder vergrössert, ist dieser konsequent für eine Entlastung der Bürgerinnen und Bürger und für einen Abbau der hohen Verschuldung einzusetzen.

VERGLEICH GESAMTERGEBNIS ZU BUDGET

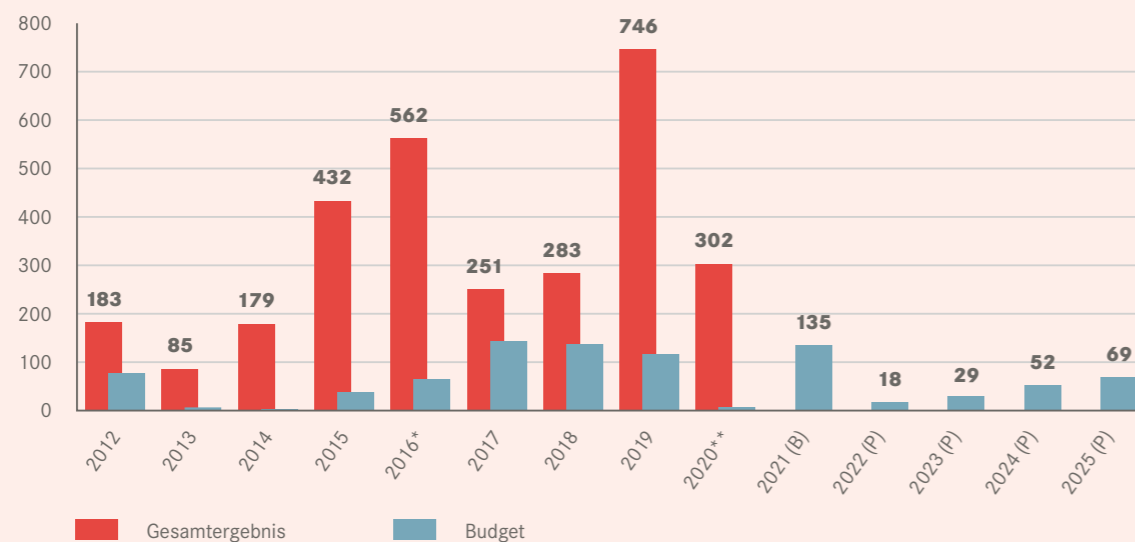


Abbildung 3: in Mio. Franken
 Quelle: Jahresrechnungen Basel-Stadt; B: Budget, P: Planung
 * Exkl. Pensionskassen-Reform 2016. ** Exkl. Aufwertung Immobilien im Finanzvermögen.

FORDERUNG

STEUERSENKUNGEN UND SCHULDENABBAU STATT AUSGABENWACHSTUM

DER FINANZIELLE SPIELRAUM DES KANTONS SOLL FÜR EINE ENT- LASTUNG DER BÜRGERINNEN UND BÜRGER UND FÜR EINEN ABBAU DER VERSCHULDUNG EINGESETZT WERDEN.

STAATSAUSGABEN NACH FUNKTION

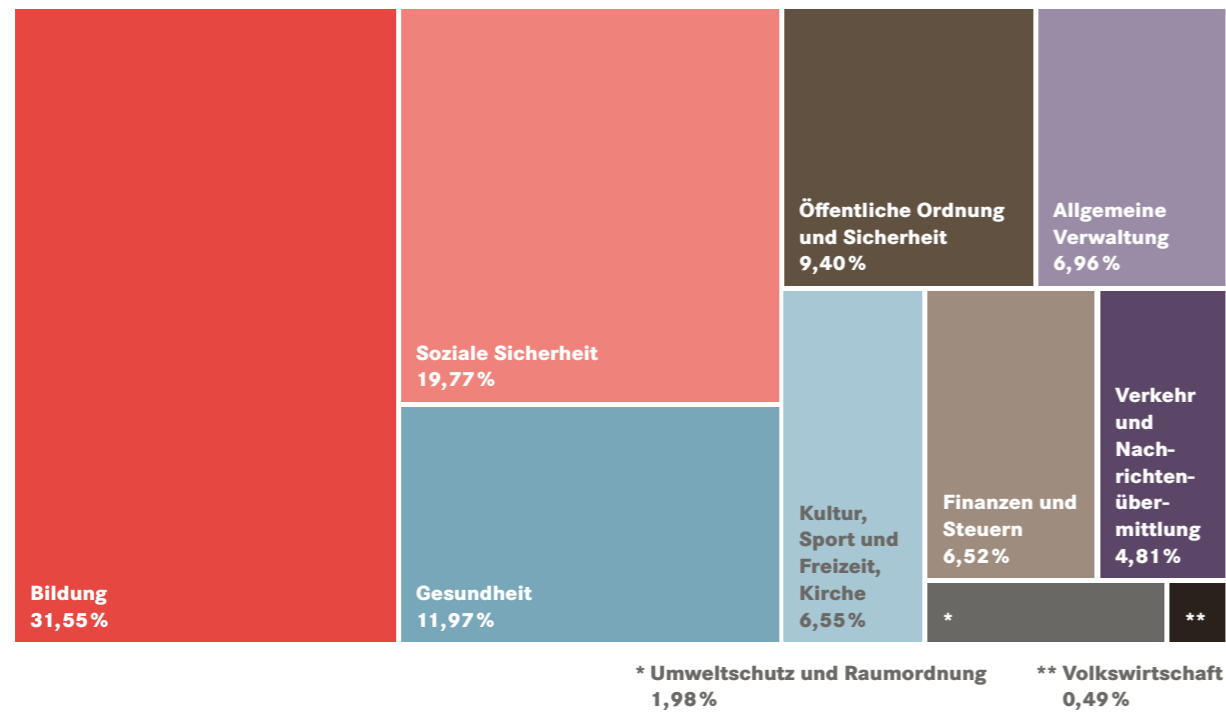


Abbildung 4
Quelle: Statistisches Jahrbuch Basel-Stadt 2020, Stand Ausgaben im Jahr 2018

Ausgaben des Kantons nach Funktion

Die Ausgaben der öffentlichen Hand werden schweizweit nach Funktionen aufgeschlüsselt, um eine gewisse Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Diese Aufschlüsselung zeigt, dass Bildung und soziale Sicherheit gemeinsam rund die Hälfte der Ausgaben des Kantons ausmachen. In Basel-Stadt ist Bildung mit rund 31 Prozent der Ausgaben der mit Abstand grösste Ausgabenposten des Kantons. Eine nähere Betrachtung der Bildungsausgaben zeigt, dass die obligatorische Schule (9,3 Prozent) und die Hochschulen (9 Prozent) gemeinsam zwei Drittel der Bildungsausgaben ausmachen. Der Rest entfällt auf die übrigen Bildungsausgaben wie Sonderschulen, berufliche Grundbildung, allgemeinbildende Schulen oder höhere Berufsbildung (siehe Abbildung 4).

Der Kanton ist aufgrund des Finanzhaushaltsgesetzes dazu verpflichtet, mindestens einmal pro Legislatur eine generelle Aufgabenüberprüfung vorzunehmen, bei der die kantonalen Tätigkeiten «auf ihre staatliche Not-

* Bericht zu den Ergebnissen der generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2017–2021, 18.0652, S. 17 f.

wendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen» überprüft werden (§ 7).

in gewissen Aufgabenbereichen mehr Geld aus, als dies andere Kantone tun und als es dementsprechend zwingend notwendig wäre.

Der Regierungsrat gab zu diesem Zweck ein interkantonales Benchmarking der Nettoausgaben pro Aufgabengebiet in Auftrag. Die Studie zeigte, dass der Kanton Basel-Stadt nach Bereinigung der strukturell bedingten Kosten in 25 von 35 untersuchten Aufgabefeldern überdurchschnittliche Fallkosten aufweist. Über alle Aufgabengebiete hinweg sind die strukturbereinigten Nettoausgaben um 18 Prozent höher als bei den Vergleichsgruppen.⁸ In bemerkenswerter Offenheit hält der Bericht des Regierungsrates fest, dass die Kostenunterschiede teilweise politisch gewollt seien. Im Klartext: Der Kanton Basel-Stadt gibt bewusst

Entwicklung Kantonspersonal

Wenig überraschend folgte die Anzahl der Staatsangestellten der Ausgabenentwicklung. Die Anzahl der Kantonsmitarbeitenden ist über die Jahre kontinuierlich angestiegen. Aufgrund der Auslagerungen der BVB (2006), der IWB (2010) und der Spitäler (2012) wurde die Kernverwaltung zwar substanziell reduziert. Der Anstieg setzte sich aber sogleich wieder fort. Der Anteil des Personalaufwandes am Betriebsaufwand des Kantons bleibt dabei überaus stabil. Im Beobachtungszeitraum seit 2012 bewegte er sich konstant zwischen 31 und 33 Prozent (siehe Abbildung 5).

ANZAHL KANTONSANGESTELLTE

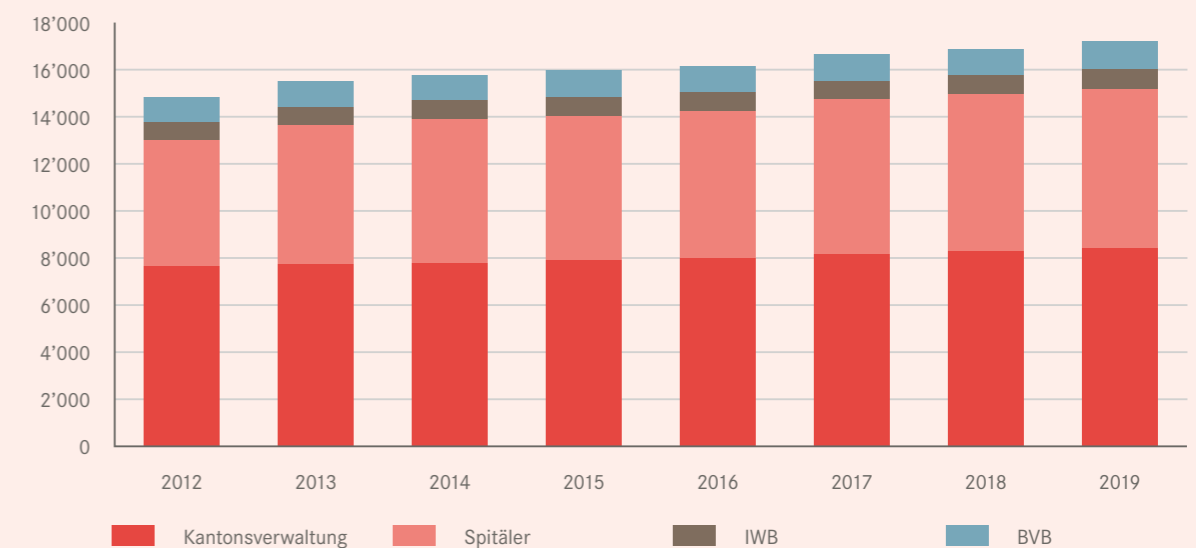


Abbildung 5: in FTE
Quelle: Jahresberichte Basel-Stadt und ausgelagerte Institutionen

Im Zusammenhang mit dem Wachstum des Kantonspersonals ist auch hier wieder anzumerken, dass die Bevölkerung des Kantons in den letzten Jahren stetig gewachsen ist. Es liegt auf der Hand, dass dadurch auch der Aufwand der Verwaltung zunimmt. So hat beispielsweise die höhere Anzahl Schülerinnen und Schüler zu einem zusätzlichen Personalaufwand beim Erziehungsdepartement geführt.

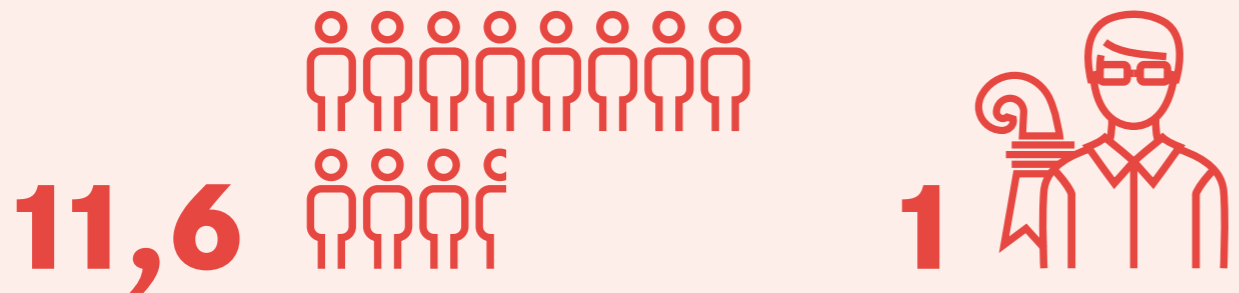
Die Gegenüberstellung von Bevölkerungs- und Personalentwicklung zeigt jedoch auf, dass das Personalwachstum im Verhältnis zur Anzahl Kantonsbewohnerinnen und -bewohner überproportional ist. Kümmerte sich früher ein Kantonsmitarbeiter um 14,3 Kantonsbewohner, so sind es heute noch 11,6 (siehe Abbildung 6).



ANZAHL KANTONSBEWOHNER PRO KANTONSMITARBEITENDE



2007



2019

Abbildung 6
Quelle: Jahresberichte Basel-Stadt, Statistisches Amt Basel-Stadt, eigene Berechnungen

Der Grosse Rat kann die Personalentwicklung heute nur schwer steuern. Zwar hat das Parlament theoretisch die Möglichkeit, über die Reduktion einzelner Budgetposten den personellen Ausbau der Kantonsverwaltung zu verhindern. Dies ist aber in der Praxis kaum praktikabel, wie Beispiele in der Vergangenheit gezeigt haben.

FORDERUNG

EINFÜHRUNG EINER PERSONALBREMSE

ES SOLL EINE PERSONALBREMSE EINGEFÜHRT WERDEN, WONACH DER STELLENPLAFOND KÜNFTIG DURCH DEN GROSSEN RAT BESCHLOSSEN WERDEN MUSS. EINE ERHÖHUNG DES PLAFONDS GEGENÜBER DEM VORJAHR SOLL NUR MIT DEM ABSOLUTEN MEHR DES RATES MÖGLICH SEIN.

VERSCHULDUNG UND FINANZVERMÖGEN

Die Verschuldung ist ein wichtiger Faktor, um die Gesundheit eines Finanzhaushaltes zu beurteilen. Schulden sind unter verschiedenen Gesichtspunkten zu beurteilen. Sie können beispielsweise dazu dienen, die Finanzierung einer grösseren Investition über mehrere Jahre zu verteilen. Dies ist gerechtfertigt, wenn auch der Nutzen der Investition über mindestens diese Jahre hinaus anfällt. Ist das nicht der Fall, bedeuten Schulden hingegen, dass Konsum von der Zukunft in die Gegenwart verlagert wird, die finanzielle Belastung für den heutigen Konsum wird zu Lasten künftiger Generationen in die Zukunft verschoben. Kommt hinzu: Eine steigende Schuldenlast kann zu einer höheren Zinsbelastung führen. Im derzeitigen Zinsumfeld geniesst diese Frage wenig Aufmerksamkeit. Rechnet man aber in den kommenden Jahren mit einem Anstieg der Zinsen, steigt in absehbarer Zeit auch die Schuldzinsbelastung des Kantons wieder an. Die Zinsentwicklung wird im Jahresbericht des Kantons deshalb als Marktrisiko ausgewiesen. Die Verschuldung des Kantons verdient daher eine genauere Betrachtung.

Entwicklung der Schuldenbelastung

Die Bruttoschulden sind von 2012 bis 2016 um 800 Millionen Franken angestiegen – dies nachdem das Schuldenniveau nach der Finanzkrise über einige Jahre stabil blieb. In den letzten fünf Jahren hat der Kanton damit begonnen, seine Verschuldung abzubauen, verharrte dabei aber auf hohem Niveau. Mit einem Schuldenabbau von rund 640 Millionen Franken im Jahr 2020 konnten die Schulden nun substanziell reduziert werden (siehe Abbildung 7).

Diese Entwicklung widerspiegelt sich auch bei den Bruttoschulden pro Kopf. Diese konnte dank dem substanziellen Schuldenabbau im Jahr 2020 unter das Niveau von 2012 gesenkt werden. Auch wenn diese Tendenz sehr positiv zu bewerten ist, muss darauf hingewiesen werden, dass der Kanton Basel-Stadt im nationalen Vergleich immer noch eine überdurchschnittlich hohe Verschuldung aufweist.

Bruttoschulden – Gemäss Definition HRM2 (siehe Erklärung unten) bestehend aus laufenden Verbindlichkeiten, kurzfristigen und langfristigen Finanzverbindlichkeiten

Nettoschulden – Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen

Nettoschuldenquote – Nettoschulden in Promillen des nominalen Bruttoinlandprodukts (BIP) der Schweiz

Finanzvermögen – Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können

HRM2 – Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2; Modell der Schweizerischen Finanzdirektorenkonferenz zur Darstellung der Kantons- und Gemeindefinanzen

⁹Eidgenössische Finanzverwaltung, Kantone und ihre Gemeinden im Vergleich, Bruttoschulden, März 2021 (Daten bis 2018).

Ein Vergleich der Schulden der Kantone und ihrer Gemeinden zeigt, dass Basel-Stadt 2018 Platz 2 in der Rangliste der höchsten Schuldenbelastung pro Kopf belegte.⁹ Trotz des Schuldenabbaus von 2020 liegt die Bruttoverschuldung pro Kopf immer noch klar über dem nationalen Durchschnittswert von 2018 (siehe Abbildung 8, Seite 18).

BRUTTOSCHULDENENTWICKLUNG

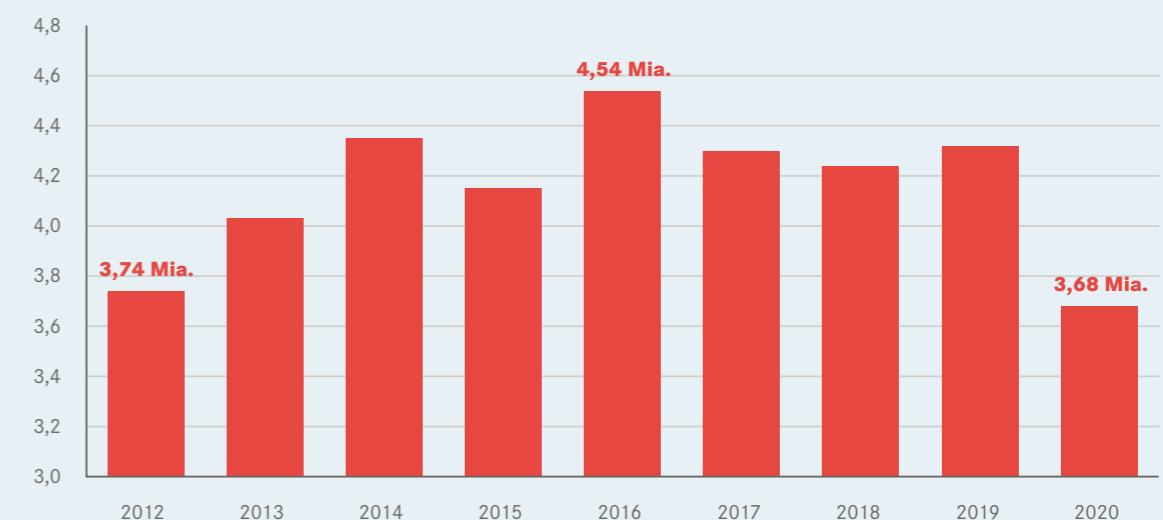


Abbildung 7: in Mia. Franken
Quelle: Jahresberichte Basel-Stadt, Statistisches Amt, eigene Berechnungen

Diese nach wie vor hohe Verschuldung des Kantons birgt das Risiko, dass die Zinslast bei steigenden Zinsen zu einer grossen Belastung des kantonalen Haushalts werden kann. Derzeit ist die Zinslast praktisch unbedeutend. 2020 betrug der Zinssatz der konsolidierten Schulden des Kantons 0,0 Prozent. Zehn Jahre zuvor betrug er jedoch 3,2 Prozent.¹⁰ Müssten sämtliche heutigen Schulden des Kantons zum Zinssatz von 2009 verzinst werden, würde daraus eine Mehrbelastung für den Kantonshaushalt von über 100 Millionen Franken resultieren. Diese würde sich aufgrund der gestaffelten Fälligkeiten allerdings erst über mehrere Jahre bemerkbar machen.

Auch die Ratingagentur Standard & Poor's, die den Kanton Basel-Stadt mit dem Spitzenrating AAA bewertet, weist auf die hohen Schulden hin: Sie benotet den Kanton in diesem Bereich auf einer Skala von 1 bis 5 mit dem zweittiefsten Wert, während der Kanton ansonsten in allen Bereichen den Spitzenwert erzielt.¹¹ Zu beachten ist hierbei, dass auch implizite Verschuldungsrisiken wie die Staatsgarantie für die Basler Kantonalbank in die Beurteilung einbezogen werden.

¹⁰ Jahresrechnung 2020, S. 36.

¹¹ Standard & Poor's, Research Update: Swiss Canton of Basel-City vom 6. November 2020.

BRUTTOSCHULDEN PRO KOPF

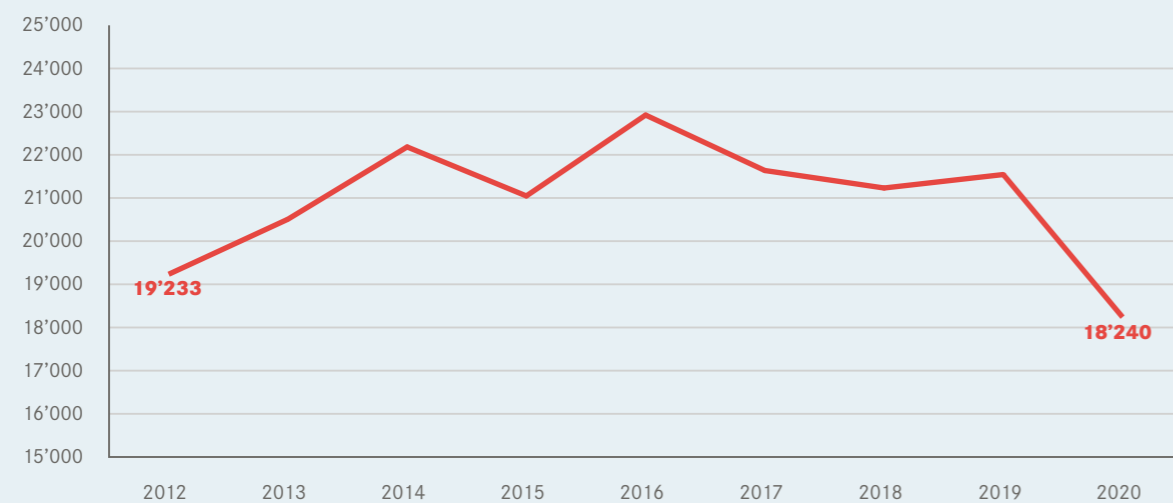


Abbildung 8: in Franken
Quelle: Jahresberichte Basel-Stadt

FORDERUNG

BRUTTOSCHULDENABBAU FORTSETZEN

DIE HOHE BRUTTOVERSCHULDUNG IST AUCH IN DEN KOMMENDEN JAHREN SUKZESSIVE UND SUBSTANZIELL ABZUBAUEN. MIT SEINER AUSGEZEICHNETEN FINANZIELLEN AUSGANGSLAGE DER VERGANGENEN JAHRE SOLLTE DER KANTON BASEL-STADT SEIN SCHULDENNIVEAU KLAR UNTER DEN NATIONALEN DURCHSCHNITT SENKEN KÖNNEN.



Im Gegensatz zu den Bruttoschulden konnten die Nettoschulden in den letzten Jahren praktisch vollständig abgebaut werden. Aufgrund des Bruttoschuldenabbaus und der deutlichen Aufwertung der kantonalen Immobilien im Finanzvermögen verbleibt eine rekordtiefe Nettoschuld von rund 120 Millionen Franken (siehe Abbildung 9).

Entwicklung der Schuldenquote

Die Nettoschuldenquote konnte über die letzten Jahre sukzessive gesenkt werden und hat sich in den letzten fünf Jahren auf den Nullpunkt zubewegt. Der Kanton Basel-Stadt ist derzeit praktisch nettoschuldenfrei. Die Quote von 0,2 Promille liegt logischerweise sehr deutlich unter dem Grenzwert von 6,5 Promille, ab dem das Finanzhaushaltsgesetz Ausgabenrestriktionen vorsieht (siehe Abbildung 10).

Da die Nettoschuldenquote trotz immer noch relativ hoher Verschuldung des Kantons praktisch bei null liegt, ist die Funktionsweise dieser Schuldenbremse näher zu betrachten.

Das Finanzhaushaltsgesetz schreibt in § 4 Abs. 1 vor, dass die Nettoschuldenquote des Kantons, definiert als Nettoschuld gemäss Jahresrechnung des Kantons relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz, nicht mehr als 6,5 Promille betragen darf. Massgebend ist also einerseits nicht die effektive Verschuldung, sondern das Fremdkapital abzüglich des Finanzvermögens. Wir werden nachfolgend noch vertiefter ausführen, welche Probleme aufgrund der Bodeninitiative und der politischen Verwendung mit einem Teil des heutigen Finanzvermögens bestehen. Andererseits setzt die Schuldenquote die Nettoverschuldung ins Verhältnis zum nationalen Bruttoinlandprodukt. Dieses Kriterium wählte der Gesetzgeber im Jahr 2011, da zum damaligen Zeitpunkt dem Kanton selber noch keine offizielle Statistik für sein kantonales BIP zur Verfügung stand. Zudem unterliegt das kantonale BIP einer stärkeren jährlichen Schwankung.¹² Dies bringt zwar den Vorteil einer Glättung, verzerrt jedoch die Entwicklung bei asymmetrischen Wachstumsentwicklungen in der Schweiz. Beispielsweise reduziert sich die Nettoschuldenquote auch dann, wenn die Wirtschaft in Basel stagniert oder gar schrumpft, solange das gesamtschweizerische BIP steigt.

¹² Ratschlag und Bericht 11.1273.01 betreffend Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz). Totalrevision zur Umsetzung von HRM2 in Anbindung an IPSAS, S. 24.

NETTOSCHULDENENTWICKLUNG

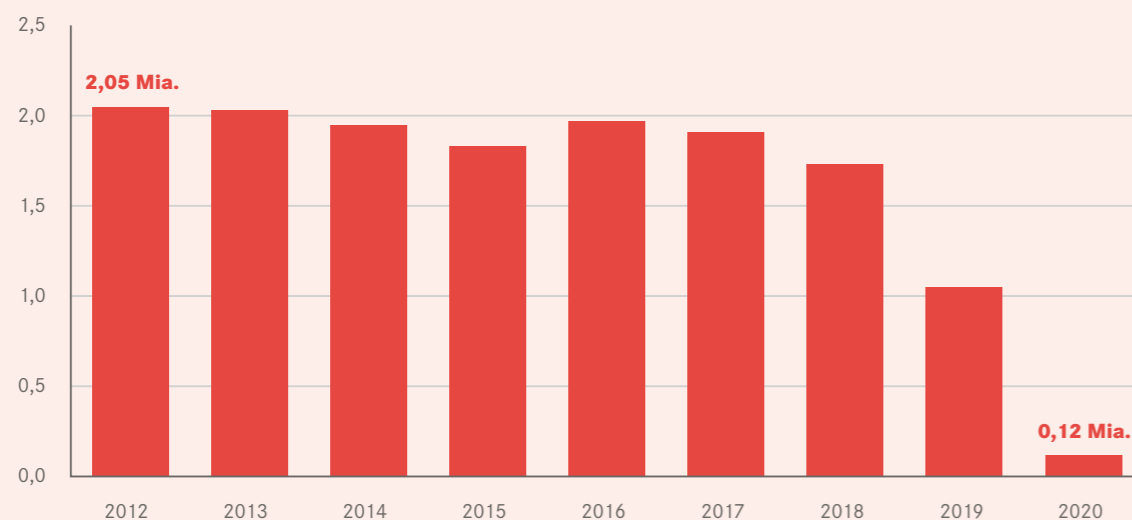


Abbildung 9: in Mia. Franken
Quelle: Jahresrechnungen Basel-Stadt

ENTWICKLUNG DER NETTOSCHULDENQUOTE

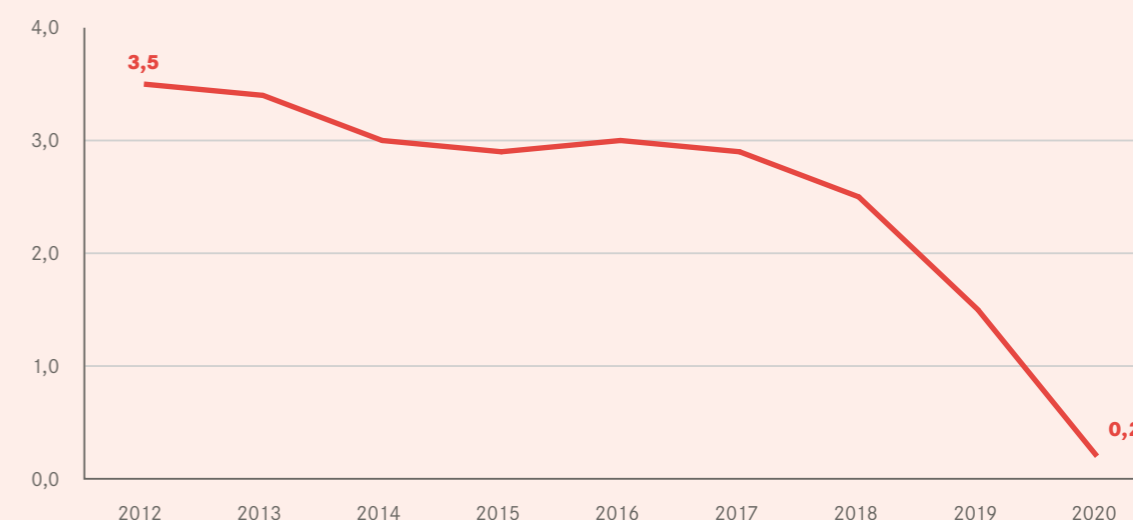


Abbildung 10: in Promillen
Quelle: Jahresberichte Basel-Stadt

REVISION DER SCHULDENBREMSE

DIE SCHULDENBREMSE SOLL SO REVIDIERT WERDEN, DASS SIE EINERSEITS DIE EFFEKTIVE BRUTTOVERSCHULDUNG DES KANTONS ANGEMESSEN MITBERÜCKSICHTIGT UND ANDERERSEITS DIE VERSCHULDUNG INS VERHÄLTNIS ZU EINER KANTONALEN ODER REGIONALEN KENNZAHL SETZT, BEISPIELSWEISE DER NORDWESTSCHWEIZ.

Eine solche Verzerrung zeigt sich bei der Gegenüberstellung verschiedener Berechnungsmodelle. Hierbei haben wir zum Vergleich das BIP des Kantons Basel-Stadt und dasjenige der Nordwestschweiz (BS, BL, AG) verwendet. Um die Werte vergleichbar zu machen, wurde dabei eine maximale Nettoschuldenquote von 6,5 Prozent angenommen, statt wie heute 6,5 Promille. Der Vergleich zeigt auf, dass beispielsweise der Rückgang des kantonalen BIP 2008 zu einem Eingriff der Schuldenbremse geführt hätte, wenn das kantonale BIP Basis der Schuldenquotenberechnung gewesen wäre (siehe Abbildung 11).

dann positiv entwickeln, wenn der Kanton sich in einer Rezession befindet. Kommt hinzu, dass in der Zwischenzeit regionale und kantonale Wirtschaftskennzahlen verfügbar sind. Daher sollte eine Revision der Schuldenbremse in Betracht gezogen werden, um eine aussagekräftigere Kennzahl zu erhalten. Die Kantone und der Bund wenden hierfür sehr unterschiedliche Methoden an. An dieser Stelle kann nicht vertieft erörtert werden, welches für Basel-Stadt die sinnvollste Schuldenbremse wäre. Wir sind aber davon überzeugt, dass eine neue Berechnungsmethode erforderlich ist. Grund dafür ist auch die Entwicklung des Finanzvermögens, worauf nachfolgend näher einzugehen ist.

All diese verschiedenen Varianten der Nettoschuldenquotenberechnung haben gemeinsam, dass sie die effektive Verschuldung des Kantons unberücksichtigt lassen. Aus oben genannten Gründen kann sich die heute bestehende Nettoschuldenquote zudem selbst

Entwicklung des Finanzvermögens

Das Finanzvermögen hat seit 2012 um über 3 Milliarden Franken zugenommen. Allein im Jahr 2020 hatte eine Neubewertung der Immobilien einen Anstieg von 630 Millionen Franken zur Folge. Diese Neubewertung war erforderlich, weil das kantonale Finanzhaushaltsgesetz vorschreibt, die Immobilien zum Verkehrswert zu bewerten. Diese Neubewertung hat periodisch alle drei bis fünf Jahre zu erfolgen (siehe Abbildung 12).¹³

¹³ Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und Finanzdirektoren, Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden, HRM2, Bern 2017, Fachempfehlung 12, N.10.

VERGLEICH VERSCHIEDENER BERECHNUNGSMODELLE

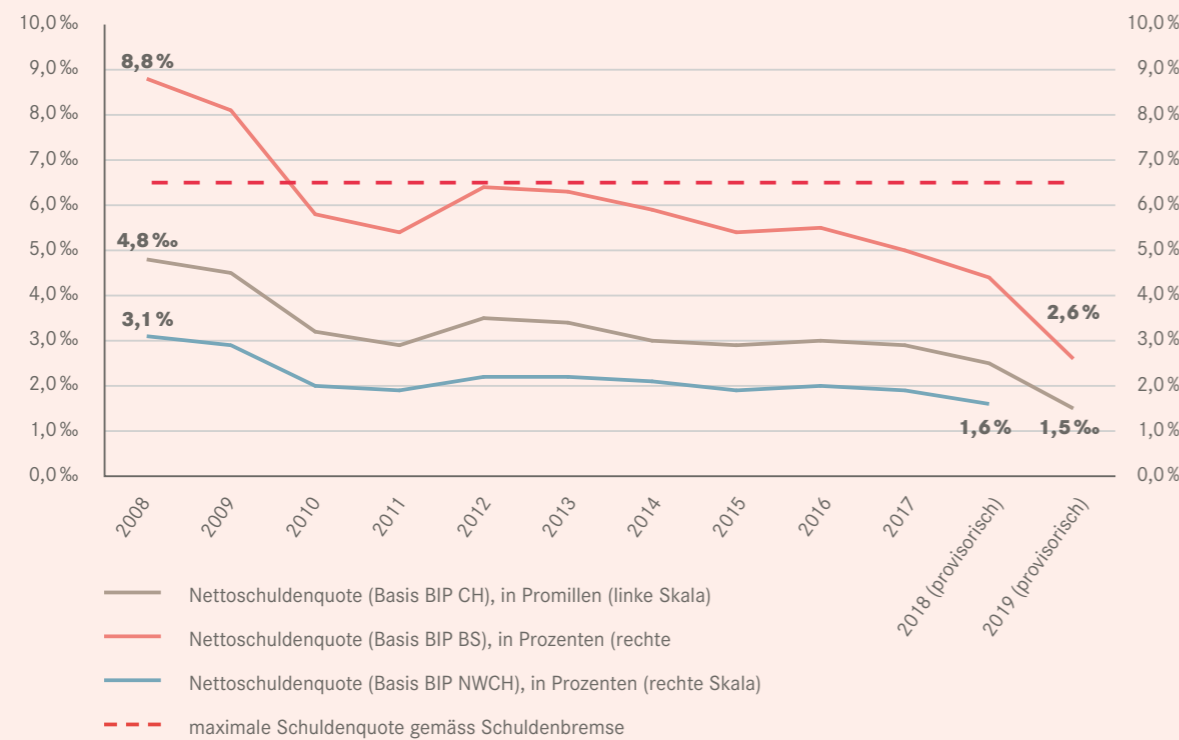


Abbildung 11
Quelle: Jahresbericht Basel-Stadt, Bundesamt für Statistik, Statistisches Amt Basel-Stadt, eigene Berechnungen

ENTWICKLUNG DES FINANZVERMÖGENS

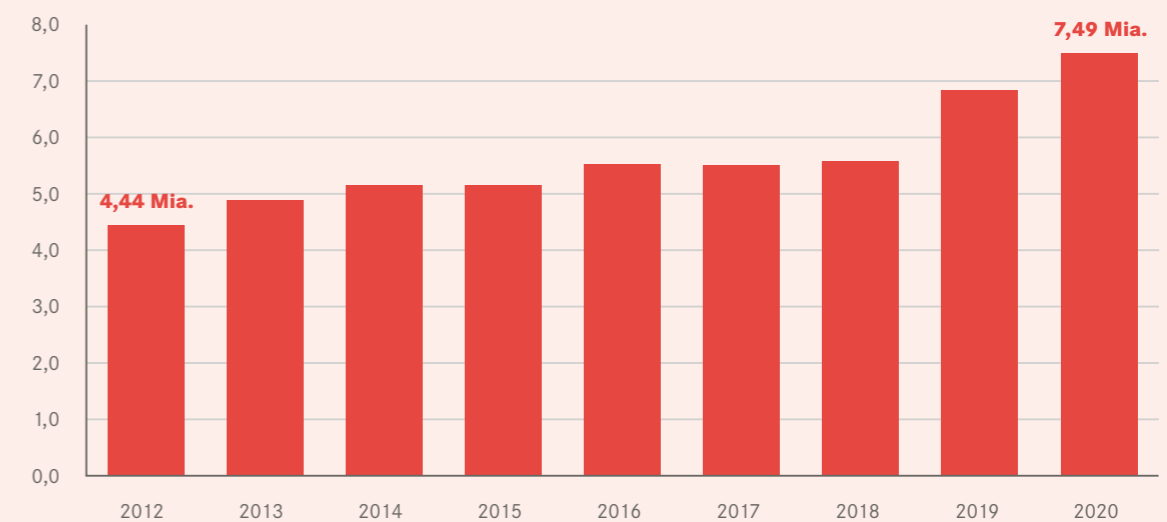


Abbildung 12: in Mia. Franken
Quelle: Jahresrechnungen Basel-Stadt

Es zeigt sich, dass das Finanzvermögen im Verhältnis zum Fremdkapital einen immer grösseren Anteil einnimmt. Im Ergebnis reduziert sich die Nettoverschuldung, obwohl der Kanton auch weiterhin eine hohe Schuldenbelastung tragen muss. Bemerkenswert ist dabei, dass der Anteil der Immobilien - Liegenschaften, Baurechte und Grünflächen - am gesamten Finanzvermögen laufend zunimmt und bald die Hälfte des Finanzvermögens ausmacht (siehe Abbildung 13).

Ein angemessenes Finanzvermögen kann dank der daraus generierten Erträge durchaus positiv betrachtet werden. Ein wesentlicher Teil dieser Finanzerträge stammt aus dem Liegenschaftsertrag im Finanzvermögen. Diese Erträge haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass das finanzielle Gesamtergebnis des Kantons deutlich besser abschliesst, als dies rein durch das Betriebsergebnis der Fall wäre. So hätte der Kanton in den Jahren 2012 bis 2014 ohne Finanzertrag Defizite geschrieben. 2016 reduzierte sich dank dem Finanzertrag das durch die Revision der Pensionskasse entstandene Defizit. Im Jahr 2020 resultierte mit 9,1 Millionen Franken eine schwarze Null.

FINANZVERMÖGEN IM VERHÄLTNIS ZUM FREMDKAPITAL

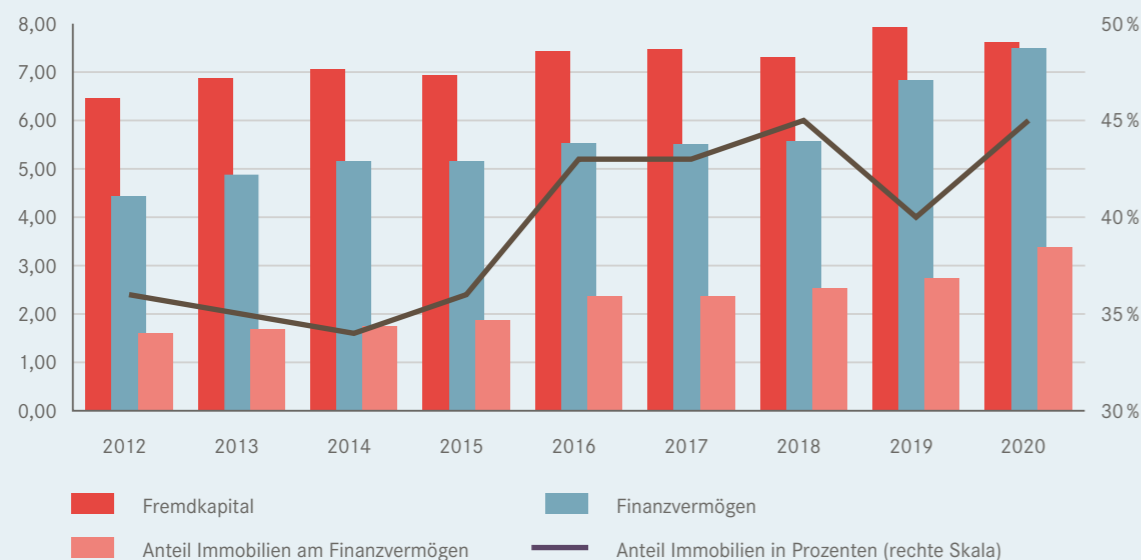


Abbildung 13: in Mia. Franken
Quelle: Jahresrechnungen Basel-Stadt, eigene Berechnungen

FORDERUNG

BETRIEBSERGEBNIS KONSEQUENT AUSGEGLICHEN GESTALTEN

DER KANTON SOLL SEINEN BETRIEBSAUFWAND ÜBER DEN BETRIEBSETRAG FINANZIEREN KÖNNEN. AUF QUERFINANZIERUNGEN DURCH DEN FINANZERTRAG IST ZU VERZICHTEN.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist durchaus infrage zu stellen, ob der Kanton mittels Finanzerträgen Defizite decken sollte. Strukturell ist mit dem Finanzertrag der Finanzaufwand zu decken, namentlich der Zinsaufwand für die Verbindlichkeiten des Kantons. Das Betriebsergebnis, das auch die gesamten Steuereinnahmen beinhaltet, sollte deshalb grundsätzlich ausgeglichen gestaltet sein. Andernfalls deutet dies darauf hin, dass der Kanton mehr ausgibt, als er sollte (siehe Abbildung 14).

VERGLEICH BETRIEBS- UND FINANZERGEBNIS

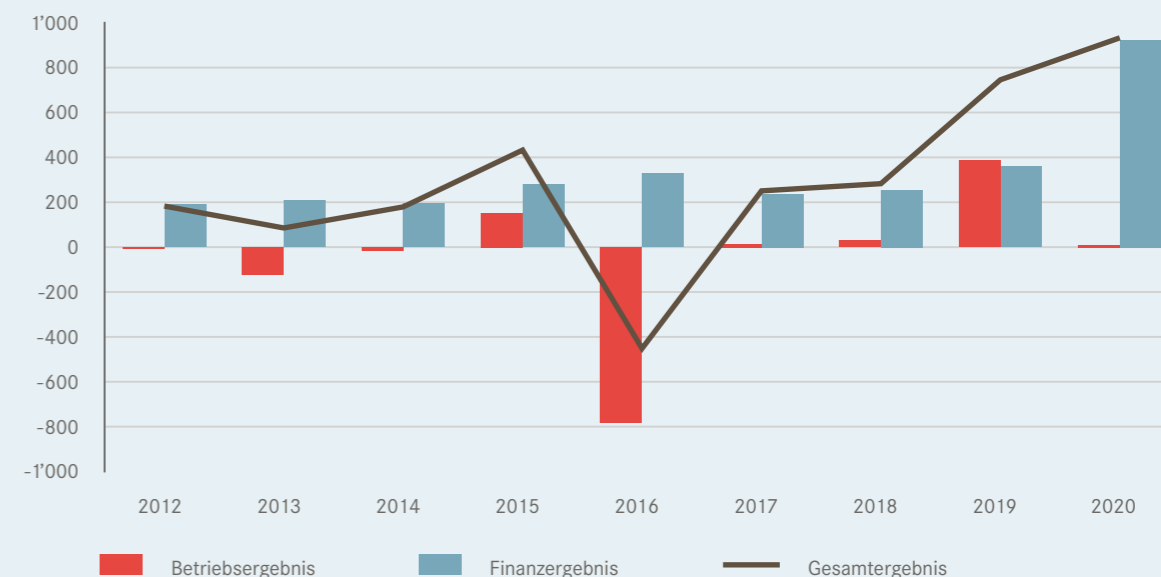


Abbildung 14: in Mia. Franken
Quelle: Jahresrechnungen Basel-Stadt Betriebsergebnis

Der starke Anstieg des Finanzvermögens in den letzten Jahren birgt auch Wert- und Ertragsrisiken. So wie das Finanzvermögen innerhalb eines Jahres um 630 Millionen Franken aufgewertet werden konnte, kann es auch innert ebenso kurzer Zeit aufgrund von sinkenden Liegenschaftswerten abgewertet werden müssen.

Eine derartige Wertverminderung ist derzeit nicht absehbar, aber in den kommenden Jahren aufgrund von sich veränderten Megatrends nicht auszuschliessen. So konnte beispielsweise während der Covid-19-Pandemie beobachtet werden, dass das Interesse an Liegenschaften ausserhalb der Stadt, wo mehr Grünfläche zur Verfügung steht, zunahm.

Im Fall einer solchen Trendwende ist es dem Kanton aufgrund der im Februar 2016 angenommenen Bodeninitiative verwehrt, Wertverluste durch Veräusserungen von Immobilien zu verhindern (vgl. Box). Dementsprechend kann die Nettoverschuldung durch Wertverluste ansteigen, selbst wenn der Kanton gar keine neuen Schulden aufnimmt.

Damit wird klar, dass die aktuelle Situation eine Scheinsicherheit vermittelt. Die Aufwertung der Liegenschaften führt dazu, dass der Kanton mehr Schulden machen kann, ohne in Konflikt mit der Schuldenbremse zu geraten. Er wird aber nicht in der Lage sein, durch Liegenschaftsveräusserungen zu reagieren und das Schuldenniveau wieder zu senken, wenn es zu einer Abwertung kommt.

Auch das Argument, mit dem Finanzvermögen lasse sich eine Rendite erzielen, mit welcher Ausgaben des Kantons mitfinanziert werden können, weist aufgrund von politischen Entscheiden Schwächen auf. Steigt der politische Druck nach tiefen Mieten bei kantonalen Liegenschaften weiter an, wird durch tiefere Mietzinseinnahmen die Rendite auf dem Finanzvermögen sinken. Auch bleibt unklar, wie höhere Zinsen mittel- und langfristig aus dem Finanzvermögen bedient werden können, wenn aus politischen Motiven auf Rendite verzichtet wird.

Die Bodeninitiative

Die Regelung der Bodeninitiative sieht eine Veräusserungseinschränkung für den Kanton vor. Demzufolge sollen Immobilien, die im Kanton Basel-Stadt liegen, grundsätzlich nicht veräussert, sondern nur im Baurecht zur Nutzung überlassen werden.

Bei einer Veräusserung von Immobilien muss die Nettoveränderung über fünf Jahre jeweils ausgeglichen oder positiv sein.

Ist das Basler Finanzvermögen tatsächlich noch Finanzvermögen?

Im öffentlichen Finanzrecht ist das Finanzvermögen ein fest definierter Begriff. Es handelt sich dabei um diejenigen Vermögenswerte, die nur mittelbar durch ihren Ertrag oder Vermögenswert zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben beitragen.¹⁴ Das Finanzvermögen kann veräussert werden, ohne dass die Erfüllung einer solchen öffentlichen Aufgabe dadurch beeinträchtigt würde.¹⁵ Die Finanzkommission des Grossen Rates hat hierzu festgehalten, dass das Finanzvermögen «in erster Linie wirtschaftlichen und nicht politischen Aufgaben zu dienen» hat.¹⁶

Im November 2020 hat der Regierungsrat seine revidierte Immobilienstrategie bekannt gegeben. Um der hohen Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum zu entsprechen, solle vermehrt das Vermietungsmodell der sogenannten «Basler Kostenmiete» zur Anwendung kommen. Die Wohnungen sollen «zu Preisen vermietet werden, die 15–20 Prozent unter den durchschnittlichen Angebotsmieten (Marktmiete) vergleichbarer Wohnungen liegen». Um in den Genuss einer solchen Wohnung zu gelangen, sind Belegungs- und Einkommensvorgaben zu erfüllen.¹⁷ Es werden also klar sozialpolitische Ziele verfolgt.

Der aus Immobilien bestehende Teil des Finanzvermögens des Kantons Basel-Stadt kann also einerseits aufgrund einer politischen Vorgabe nicht veräussert werden (vgl. Box «Die Bodeninitiative»). Andererseits haben die Basler Politik und auch die Stimmberechtigten vorgegeben, dass es Aufgabe des Kantons ist, preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Als öffentliche Aufgabe gelten gemäss HRM2 diejenigen Aufgaben, welche die öffentliche Hand aufgrund von Vorgaben des öffentlichen Rechts (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Reglement etc.) wahrnimmt.¹⁸ Die Vermietung von Wohnungen im Eigentum des Kantons unter der Marktmiete stellt demnach klarerweise eine öffentliche Aufgabe dar. Würden die betroffenen Immobilien veräussert werden, könnte der Kanton die ihm zugewiesene Aufgabe, diesen preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, nicht mehr erfüllen.

Deshalb ist derjenige Anteil des Finanzvermögens, der den oben beschriebenen politischen Zielen dient, nach der hier vertretenen Ansicht in Verwaltungsvermögen umzuwidmen.

Dies hat einen Einfluss auf die Nettoschuldenquote. Da das Finanzvermögen tiefer ist, erhöhen sich die Nettoschulden, was zu einer höheren Verschuldungsquote führt.

¹⁴ BGE 89 I 37, E. 3b. Vgl. Andreas Lienhard / August Mächler / Agata Zielniewicz, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, S. 160.

¹⁵ § 39 Abs. 3 und 4 FHG BS.

¹⁶ Bericht zum Ratschlag und Bericht 11.1273.01 betreffend Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz). Totalrevision zur Umsetzung von HRM2 in Anbindung an IPSAS, S. 23.

¹⁷ Immobilienstrategie für das Finanzvermögen des Kantons Basel-Stadt, November 2020, S. 5 ff.

¹⁸ Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren, Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden, HRM2, Bern 2017, Fachempfehlung 11, N. 9.

STEUERBELASTUNG

STADT BASEL

Gastbeitrag von Prof. Dr. Kurt Schmidheiny, unter Mitarbeit von Lisa Triolo, BA (Universität Basel)

Der Kanton Basel-Stadt führte auf die Steuerperiode 2008 einen neuen Steuertarif mit nur noch zwei Tarifstufen ein. Die neue Tarifstruktur senkte die Steuerbelastung insbesondere für sehr tiefe und für sehr hohe Einkommen deutlich. Mit der Reform konnte sich die Stadt Basel bezüglich Steuerbelastung für hohe Einkommen im schweizerischen Mittelfeld positionieren, während sich die beiden Landgemeinden Riehen und

Bettingen als steuergünstigste Standorte in den beiden Basel etablierten. Mit der Annahme der «Topverdiener»-Initiative am 19. Mai 2019 und der Einführung einer dritten Tarifstufe auf Anfang 2020 wurde die Steuerbelastung im Kanton Basel-Stadt für hohe Einkommen wieder erhöht. Dieses Kapitel zeigt die aktuelle Belastung in der Stadt Basel im Vergleich zur Schweiz und zum angrenzenden Ausland.

Abbildung 15 zeigt die Steuerbelastung in Prozenten des Familieneinkommens für verheiratete Doppelverdiener mit zwei Kindern in der Stadt Basel im Vergleich zu allen Gemeinden der Schweiz. Die gestrichelten Linien zeigen die Steuerbelastung in den Gemeinden mit der höchsten und der tiefsten Steuerbelastung bei gegebenen Einkommen. Die blaue Linie zeigt die mittlere Steuerbelastung aller Schweizer Gemeinden als mit der Anzahl Steuerzahler gewichteter Median, das heisst, je die Hälfte der Schweizer Steuerzahler wohnt in Gemeinden mit einer höheren beziehungsweise tieferen Steuerbelastung. Das blaue Band zeigt die Steuerbelastung für die 50 Prozent der Gemeinden mit einer mittleren Steuerbelastung, das heisst, je ein Viertel der Schweizer Bevölkerung wohnt in Gemeinden mit einer höheren beziehungsweise tieferen Steuerbelastung.

belastung in der Schweiz. Die Steuerbelastung in der Stadt Basel weicht jedoch deutlich vom Verlauf in anderen Kantonen ab. Der Basler Tarif mit wenigen Stufen führt bei Familieneinkommen von bis zu 90'000 Franken zu einer deutlich tieferen Steuerbelastung als im schweizerischen Mittel und zu einer deutlich höheren Belastung bei Einkommen zwischen 100'000 und 500'000 Franken. Im Jahr 2018 lag die Belastung für Familieneinkommen von 1 Million Franken in der Stadt Basel genau im schweizerischen Mittel. Durch die Steuerreform von 2020 erhöhte sich die Steuerbelastung für solch hohe Einkommen um weitere 1,2 Prozentpunkte auf 32,5 Prozent; damit liegt sie nun schweizweit nahe am obersten Viertel.

Der starke Anstieg der Steuerbelastung mit dem Einkommen verdeutlicht die starke Progression der Steuer-

Abbildung 16 zeigt die Steuerbelastung in der Stadt Basel im Vergleich zur steuergünstigsten Alternative im Kanton Basel-Stadt (Bettingen), in den beiden Basel (Bottmingen BL), in der BFS-Arbeitsmarktregion Nord-

STEUERBELASTUNG IN DER STADT BASEL IM VERGLEICH ZUR SCHWEIZ

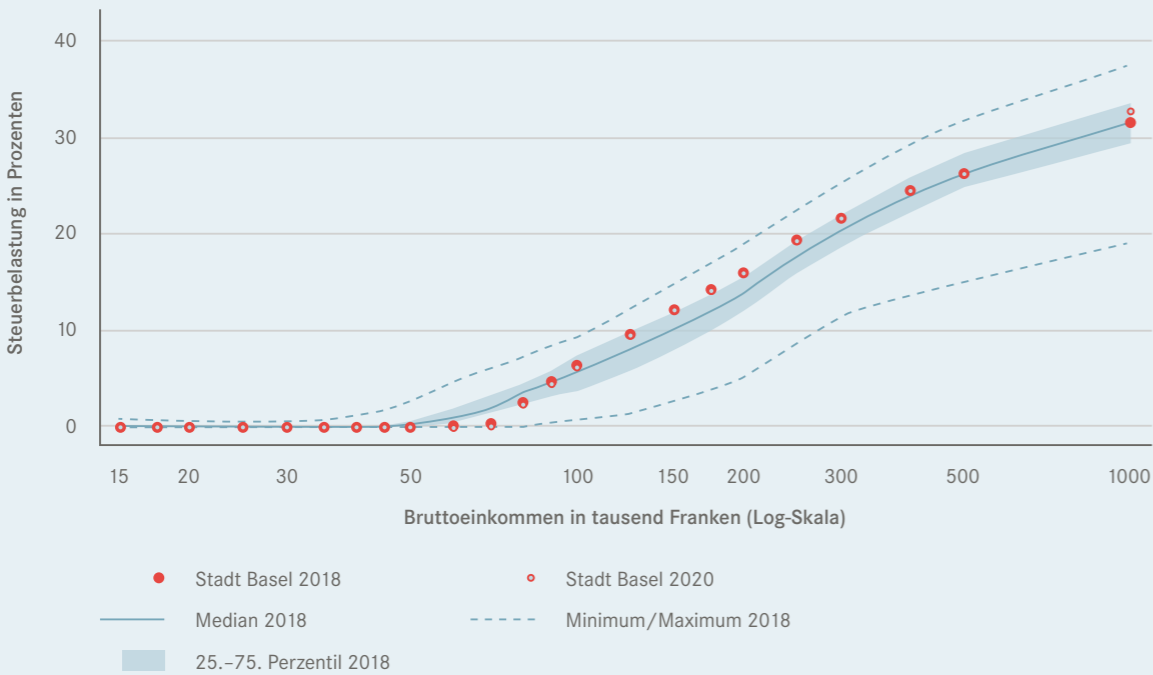


Abbildung 15: in Prozenten Steuerbelastung durch Bund, Kanton und Gemeinde auf Bruttoerwerbseinkommen für verheiratete Doppelverdiener (Einkommen im Verhältnis 70:30) mit zwei Kindern. Die Stadt Basel in den Jahren 2018 und 2020 im Vergleich zu allen Schweizer Gemeinden im Jahr 2018. Quellen: ESTV und eigene Berechnungen

STEUERBELASTUNG IN DER STADT BASEL, AUSGEWÄHLTEN GEMEINDEN UND IM AUSLAND

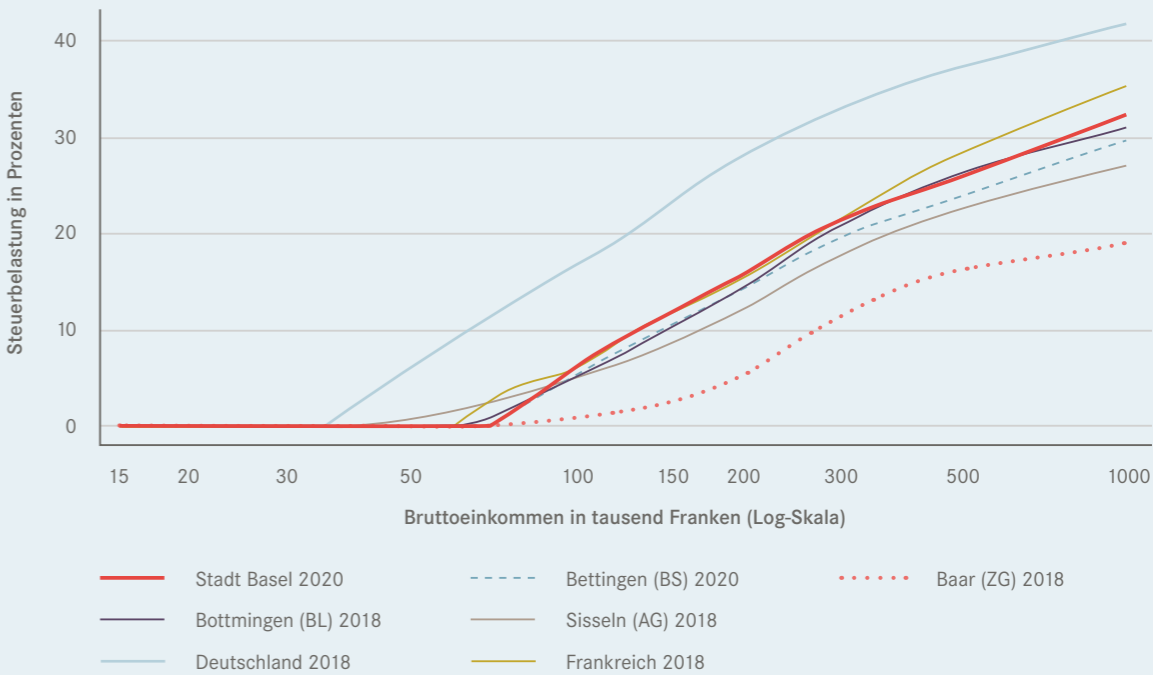


Abbildung 16: in Prozenten Steuerbelastung durch Bund, Kanton und Gemeinde auf Bruttoerwerbseinkommen für verheiratete Doppelverdiener (Einkommen im Verhältnis 30:70) mit zwei Kindern. Quellen: ESTV, OECD und eigene Berechnungen

westschweiz (Sisseln AG) und in der gesamten Schweiz (Baar ZG). Zusätzlich zeigt sie die Steuerbelastung für im grenznahen Ausland wohnende Doppelverdiener, die in die Stadt Basel zum Arbeiten pendeln. Im Vergleich zu den steuergünstigsten Schweizer Gemeinden ist die Stadt Basel vor allem für Einkommen bis 90'000 Franken attraktiv. Für Einkommen ab 300'000 Franken ist die Stadt Basel ähnlich attraktiv wie die günstigste Gemeinde in Baselland, während die Landgemeinde Bettingen um mehrere Prozentpunkte attraktiver ist. Mit der Reform von 2020 liegt die Steuerbelastung für Einkommen von 1 Million Franken in der Stadt Basel jedoch 0,8 Prozentpunkte über derjenigen von Bottmingen (BL), während Bettingen (BS) nach wie vor leicht günstiger ist. Für diese hohen Einkommen liegt die Steuerbelastung in der Stadt Basel um 5,4 Prozentpunkte höher als in Sisseln (AG) und

um 13,5 Prozentpunkte höher als in Baar (ZG). Im Vergleich zu Deutschland ist die Steuerbelastung in der Stadt Basel durchweg um etwa 10 Prozentpunkte tiefer. Im Vergleich zu Frankreich ist die Steuerbelastung in der Stadt Basel für mittlere Einkommen leicht höher, während sie für hohe und tiefe Familieneinkommen hier attraktiver ist. Die mit Basel vergleichbare Belastung für Familien mit mittleren Einkommen liegt am französischen Familiensplitting (quotient familial), was zu einem langsameren Anstieg der Progression für Familien führt.

Vermögen werden in der Stadt Basel mit bis zu 8 Promille (‰) besteuert. Wie Abbildung 17 zeigt, gehört die Stadt Basel damit für Vermögen über 2 Millionen Franken zu den Standorten in der Schweiz mit der höchsten Belastung. Nur für Vermögen von verheirate-

ten Paaren bis 150'000 Franken gehört die Stadt Basel durch den vergleichsweise hohen Freibetrag zu den steuergünstigsten Standorten der Schweiz.

Für die Wohnsitzwahl ist die kombinierte Belastung durch Einkommens- und Vermögenssteuer ausschlaggebend. In Abbildung 18 zeigen wir anhand von zwei Beispielen diese Belastung in der Stadt Basel im Vergleich zu alternativen Standorten. Im ersten Beispiel betrachten wir ein verheiratetes Paar (spezialisierte Fachkräfte) mit zwei Kindern, einem gemeinsamen Erwerbseinkommen von 250'000 Franken (im Verhältnis der Ehepartner von 70:30) und einem Vermögen nach Abzug von Schulden von 500'000 Franken. Bei Annahme einer Vermögensrendite von 2 Prozent ergeben sich zusätzliche 10'000 Franken an steuerbarem Einkommen. Für dieses Paar beträgt die kombi-

nierte Belastung durch Einkommens- und Vermögenssteuer in der Stadt Basel 19,9 Prozent des Familieneinkommens. Diese Steuerbelastung ist ein wenig höher als in Bettingen (BS) und Bottmingen (BL), aber deutlich höher als in Sisseln (AG) und Baar (ZG). Die Belastung in Deutschland ist für dieses Paar 11 Prozentpunkte höher, während die Belastung in Frankreich durch das Familiensplitting tiefer liegt (Abbildung 18).

Im zweiten Beispiel betrachten wir ein Ehepaar ohne Kinder mit einem Erwerbseinkommen von 500'000 Franken und einem Vermögen von 10 Millionen Franken. Bei 2 Prozent Rendite generiert das Vermögen ein zusätzliches Einkommen von 200'000 Franken und damit ein Haushaltseinkommen von 700'000 Franken. Die Vermögenssteuer beträgt für dieses hohe Vermögen in der Stadt Basel fast 8 Promille. Da die Gesamt-

VERMÖGENSSTEUERBELASTUNG IN DER STADT BASEL IM VERGLEICH ZUR SCHWEIZ

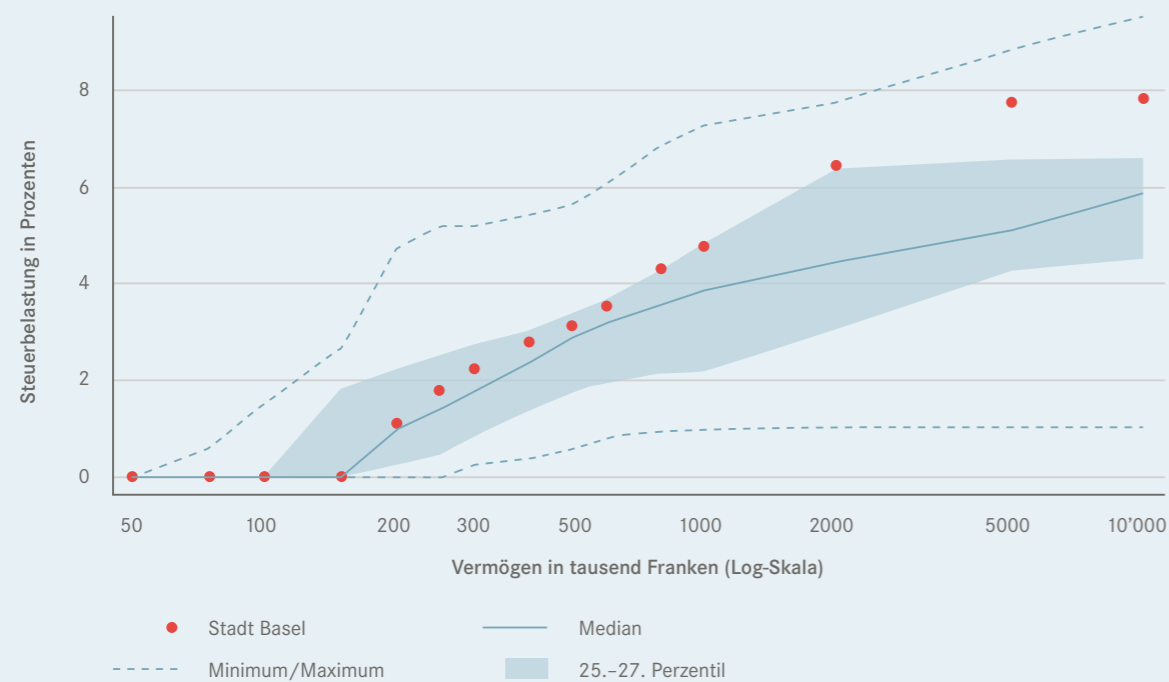


Abbildung 17: in Prozenten
Steuerbelastung durch Kanton und Gemeinde auf das Vermögen für verheiratete Paare ohne Kinder im Jahr 2018
Quellen: ESTV und eigene Berechnungen

KOMBINIERTE STEUERBELASTUNG DURCH EINKOMMENS- UND VERMÖGENSSTEUER

| Stadt Basel | Bettingen (BS) | Bottmingen (BL) | Sisseln (AG) | Baar (ZG) | Deutschland | Frankreich |
|--|----------------|-----------------|--------------|-----------|-------------|------------|
| <i>Fachkräfte-Ehepaar mit zwei Kindern</i> | | | | | | |
| 19,9 | 18,0 | 18,9 | 15,8 | 8,8 | 30,9 | 18,8 |
| <i>Vermögendes Ehepaar ohne Kinder</i> | | | | | | |
| 39,1 | 35,6 | 41,3 | 33,1 | 23,7 | 35,3 | 35,2 |
| <i>Vermögendes Ehepaar ohne Kinder mit Kapitalgewinnen</i> | | | | | | |
| 32,8 | 29,8 | 35,7 | 28,2 | 20,2 | 35,3 | 35,2 |

Abbildung 18: in Prozenten
Steuerbelastung durch Bund, Kanton und Gemeinde auf das Einkommen und das Vermögen. Fachkräfte-Ehepaar mit zwei Kindern, einem gemeinsamen Erwerbseinkommen von 250'000 Franken und einem Vermögen von 500'000 Franken. Topverdiener-Ehepaar ohne Kinder, mit einem gemeinsamen Erwerbseinkommen von 500'000 Franken und einem Vermögen von 10 Millionen Franken. Angenommen wird eine Vermögensrendite von 2,0%. In der Variante mit Kapitalgewinnen fällt 1,0% Vermögensrendite in Form von Kapitalgewinnen an. Belastung für das Jahr 2020 in Basel und Bettingen und 2018 für die anderen Standorte.
Quelle: ESTV, OECD und eigene Berechnungen.

belastung des steuerbaren Vermögensertrages im Beispiel jedoch über 50 Prozent liegt, wird die Belastung durch die Vermögenssteuerbremse reduziert. Daraus resultiert eine kombinierte Belastung durch Einkommens- und Vermögenssteuer von 39,1 Prozent des Familieneinkommens. Dies ist leicht tiefer als in Bottmingen (BL), aber deutlich höher als in den anderen Schweizer Vergleichsgemeinden und auch höher als in Deutschland und Frankreich. Dieser Vergleich beinhaltet die Annahme, dass die gesamte Rendite in Form von steuerbarem Ertrag anfällt, wie zum Beispiel Zinsen und Dividenden. In der Schweiz müssen Renditen in Form von Kapitalgewinnen aber nicht versteuert werden. Wir nehmen deshalb im Folgenden an, dass die Hälfte der 2 Prozent Vermögensrendite in Form von Kapitalgewinnen anfallen, die in der Schweiz steuerfrei sind. In Deutschland werden alle Vermögenserträge

zum Tarif von 26,375 Prozent besteuert, während diese in Frankreich zum steuerbaren Einkommen addiert und progressiv versteuert werden. Auch im zweiten Beispiel resultiert in der Stadt Basel eine Gesamtbelastung des steuerbaren Vermögensertrages von weit über 50 Prozent. In dieser Situation wird die Vermögenssteuer in der Stadt Basel auf den minimalen Satz von 5 Promille reduziert. Durch die Steuerbefreiung der Kapitalgewinne und die Vermögenssteuerbremse im Kanton Basel-Stadt beträgt die kombinierte Belastung durch Einkommens- und Vermögenssteuer 32,8 Prozent des gesamten Haushaltseinkommens von 700'000 Franken. Die Steuerbelastung ist wiederum tiefer als in Bottmingen, deutlich tiefer als in Deutschland und Frankreich, jedoch höher als in den steuergünstigsten Gemeinden der Schweiz.

Datengrundlage und Annahmen

Daten zur Steuerbelastung nach Einkommen und Haushaltstyp werden für alle Schweizer Gemeinden von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) publiziert.¹⁹ Wir verwenden die neuesten vorliegenden Daten (2018) sowie historische Daten ab 1985. Daten für die Jahre 1985 bis 2009 wurden im Rahmen eines Projekts des Schweizerischen Nationalfonds digitalisiert und mit Steuerfüssen für fehlende Gemeinden ergänzt.²⁰ Die Berechnungen der ESTV berücksichtigen Abzüge für Schweizer Sozialbeiträge (AHV, IV, EO, ALV, Pensionskasse), Kinderabzüge, Zweitverdiennerabzüge, Abzüge für Berufsauslagen sowie kantonale Abzüge und Prämienverbilligungen. Die Steuerbelastung für den Kanton Basel-Stadt im Jahr 2020 wurde analog zu den Berechnungen der ESTV berechnet. Median und Quartile werden gewichtet mit der Anzahl Steuerzahler in den Gemeinden bestimmt. Die Anzahl Steuerzahler wurde der Statistik der direkten Bundessteuer entnommen.²¹

Die Vergleichsgemeinden in Abbildung 16 sind die bei einem Einkommen von 1 Million Franken steuergünstigsten Alternativen im Kanton Basel-Stadt, in den beiden Basel, in der BFS-Arbeitsmarktregion Nordwestschweiz und in der gesamten Schweiz. Für andere Einkommen könnten andere Gemeinden steuergünstiger sein. Die Vergleichsgemeinden hängen von Haushaltstyp und Jahr ab.

Daten zur Steuerbelastung in Deutschland und Frankreich werden von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) publiziert.²² Wir berücksichtigen für die Berechnung die gleichen Abzüge wie die ESTV. Zusätzlich berücksichtigen wir für Deutschland, dass überobligatorische Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge in die Pensionskasse als geldwerter Vorteil wie Einkommen versteuert werden müssen, und für Frankreich, dass Schweizer Kinderzulagen nicht versteuert werden müssen. Das steuerbare Einkommen in Schweizer Franken wird mit einem Wechselkurs von 1,15 in Euro umgerechnet und nach Anwendung des deutschen respektive französischen Steuertarifs wieder in Schweizer Franken umgerechnet. Wie in den Daten der ESTV für die Schweiz werden für Frankreich und Deutschland keine Abzüge für Pendlerkosten berücksichtigt.

¹⁹ <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerbelastungen/steuerbelastung.html>

²⁰ <https://www.fiscalfederalism.ch/>

²¹ <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerstatistiken/direktbundessteuer.html>

²² <https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2019-tax-wages-2019-en>

STEUER BELASTUNG

NATÜRLICHE PERSONEN

Die Steuern von natürlichen Personen sind die bedeutendste Einnahmequelle des Kantons. Der Kanton Basel-Stadt nahm im Jahr 2019 4,9 Milliarden Franken ein, davon 3,3 Milliarden Franken durch Steuern.²³ 57 Prozent dieser Steuereinnahmen stammen von natürlichen Personen, bestehend aus der Einkommens-, der Vermögens- und der Quellensteuer.

²³ Jahresbericht 2019, S. 307.
²⁴ Steuerstatistik Basel-Stadt, Ausgabe 2020, S. 10.

Die Steuerbelastung unter den natürlichen Personen ist sehr ungleich verteilt, wie der Blick in die kantonale Steuerstatistik zeigt. Der substantielle Teil dieser Steuereinnahmen stammt von relativ wenigen Personen. So führten 2017 3 Prozent oder rund 3'500 der Veranlagungen zu 27,3 Prozent des Einkommenssteuerertrags. Noch extremer ist es bei der Vermögenssteuer, wo 2,8 Prozent der Veranlagungen 76,9 Prozent des Vermögenssteuerertrags generierten (Abbildung 19)²⁵.

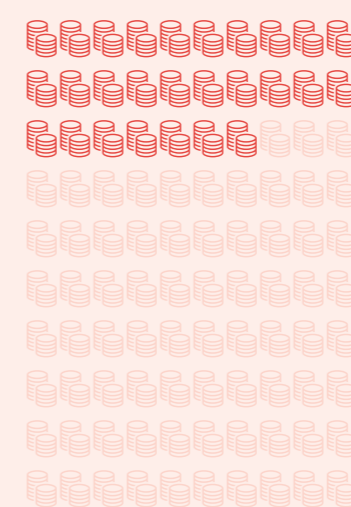
VERTEILUNG DER STEUERBELASTUNG

EINKOMMENSSTEUERN

VERANLAGUNGEN



ERTRAG



VERMÖGENSSTEUERN

VERANLAGUNGEN



ERTRAG



Abbildung 19: in Mia. Franken

Quelle: Jahresberichte Basel-Stadt, Statistisches Amt, eigene Berechnungen

Steuerbelastung von tieferen Einkommen

Mit der Einführung der neuen Tarifstufen durch die Steuerreform 2008, verbunden mit einem vergleichsweise hohen Sozialabzug, wurden die tiefen Einkommen in Basel-Stadt stark entlastet. Wie die Analyse von Prof. Dr. Kurt Schmidheiny aufzeigt, unterliegen Einkommen bis 90'000 Franken einer deutlich tieferen Steuerbelastung als im nationalen Mittel. Mit der Steuervorlage 17 wurden zusätzliche Entlastungen eingeführt. So wurde der untere Einkommenssteuersatz gesenkt und der Abzug für die Krankenkassenprämien erhöht. Weitere Entlastungen in Form von tieferen Steuersätzen sind durchaus denkbar und wünschenswert. Hierbei ist jedoch darauf zu achten, dass der Anteil der Haushalte, die keine Steuern bezahlen, nicht weiter ansteigt.

Rund 25 Prozent der Haushalte zahlen heute keine Einkommenssteuern.²⁵ In Fachkreisen ist jedoch der Grundsatz anerkannt, dass in einem optimal ausgestalteten Steuersystem eine breite Steuerbasis mit tiefen Steuersätzen am besten für Verteilungsgerechtigkeit und möglichst geringe Marktverzerrungen sorgt.²⁶

Steuerbelastung von mittleren und höheren Einkommen

Anders verhält sich die Situation bei Einkommen ab 100'000 Franken. Hier steigt die Steuerbelastung stark an und liegt klar über dem nationalen Mittel. Im Gastbeitrag von Prof. Dr. Kurt Schmidheiny wird erkennbar, worauf diese erheblichen Belastungsunterschiede zurückzuführen sind. Die Annahme der «Topverdiener»-Initiative hat dazu geführt, dass Basel die Errungenschaften der Steuerreform, die 2008 in Kraft getreten ist, teilweise wieder rückgängig gemacht hat.²⁷ Konnte sich Basel damals im schweizerischen Mittelfeld positionieren, gehört die Stadt heute wieder zu den schweizweit steuertuersten Orten.

Die Analyse von zwei Modellbeispielen zeigt die erheblichen Unterschiede bei der Steuerbelastung auf, siehe Abbildung 20.

Die höhere Einkommenssteuer und die ebenfalls vergleichsweise hohe Vermögenssteuer führen dazu, dass ein kinderloses vermögendes Ehepaar 39,1 Prozent seines Einkommens an den Fiskus abliefern muss.

FORDERUNG

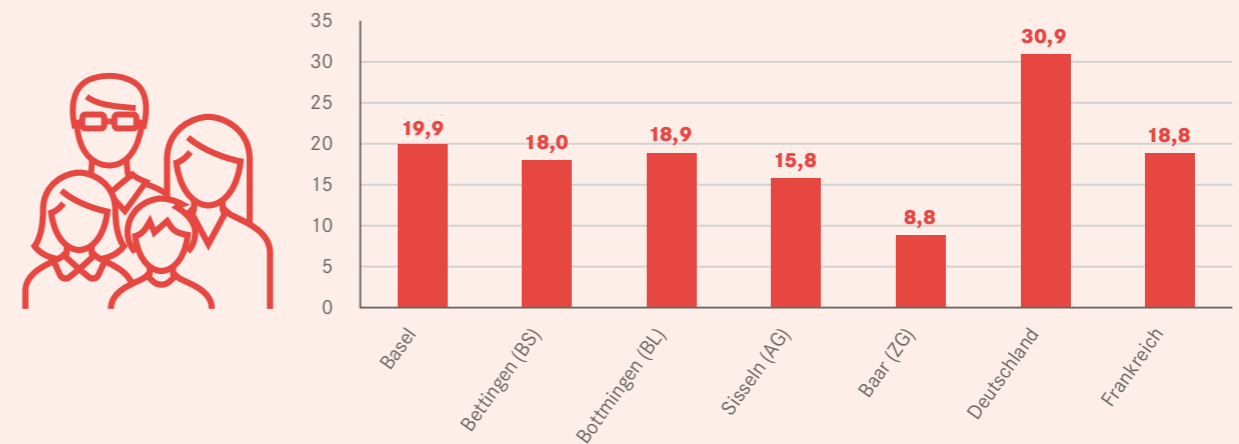
STEUERBELASTUNG FÜR MITTELSTAND UND FACHKRÄFTE REDUZIEREN

UM FÜR DEN MITTELSTAND, FÜR GUT VERDIENENDE FACHKRÄFTE UND AUCH VERMÖGENDE STEUERPFLLICHTIGE ATTRAKTIV ZU SEIN, MUSS BASEL-STADT DEREN STEUERBELASTUNG SO AUSGESTALTEN, DASS DER KANTON IM SCHWEIZER VERGLEICH, ABER AUCH IM VERGLEICH ZUM NAHEN AUSLAND ALS WOHNORT ATTRAKTIV IST.

KOMBINIERTE STEUERBELASTUNG DURCH EINKOMMENS- UND VERMÖGENSSTEUER

FACHKRÄFTE-EHEPAAR MIT ZWEI KINDERN

Einkommen 250'000 Franken, Vermögen 500'000 Franken



VERMÖGENDES EHEPAAR OHNE KINDER

Einkommen 500'000 Franken, Vermögen 10 Mio. Franken

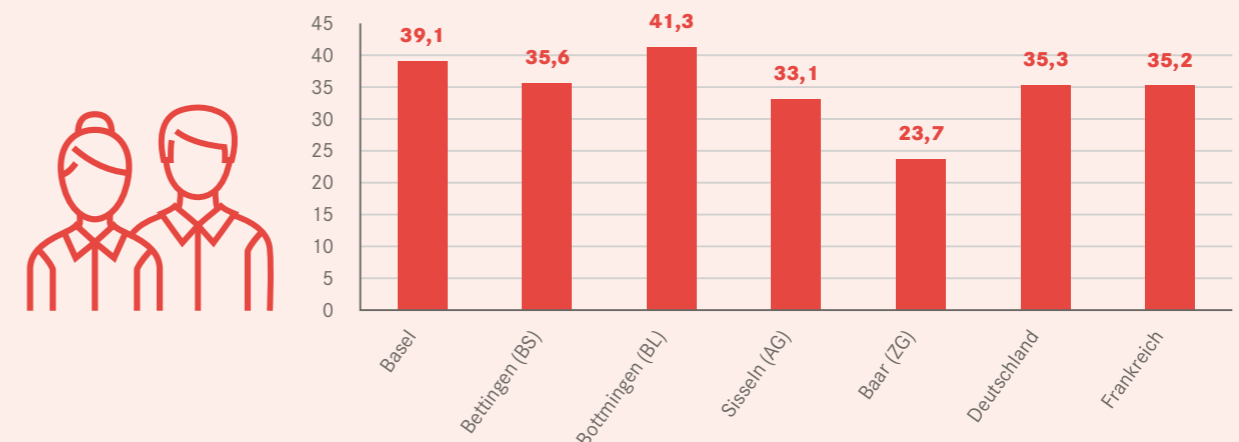


Abbildung 20: in Prozenten

Quelle: Berechnungen Prof. Dr. Kurt Schmidheiny

²⁵ Steuerstatistik Basel-Stadt, Ausgabe 2020, S. 10.

²⁶ Vgl. David Staubli, Die kuriossten Steuern der Geschichte – analytisch betrachtet, in: Die Volkswirtschaft, 11 / 2018, S. 34 ff.; Eidgenössisches Finanzdepartement, Steuerstandort Schweiz, Bericht der Expertengruppe Bund / Kantone / Wirtschaft / Wissenschaft, Dezember 2020, S. 16.

²⁷ Da der dritte Steuertarif gemäss «Topverdiener»-Initiative erst per 1.1.2020 in Kraft getreten ist, werden deren Auswirkungen auf die Belastungsverteilung erst in der Steuerstatistik 2023 ersichtlich sein. Es ist aber bereits jetzt absehbar, dass die Verteilung der Steuerbelastung sich zulasten der Veranlagungen mit den höchsten Einkommen verschieben wird.



GEBÜHREN

Gebühren stellen eine wesentliche staatliche Einnahmequelle dar. Der Kanton Basel-Stadt nahm 2019 durch Gebühren rund 251 Millionen Franken ein.²⁸ Die ganze oder teilweise Finanzierung einer staatlichen Tätigkeit über Gebühren kann dort gerechtfertigt sein, wo es einen klar zu bestimmenden Verursacher gibt und auch das Nutzungsinteresse klar beim Verursacher liegt. In diesen Fällen ist es sinnvoll, das Verursacherprinzip anzuwenden. Die Gebührenfinanzierung ist damit eine Alternative zur Steuerfinanzierung. Wird die Finanzierung einer bestehenden staatlichen Leistung von Steuer- zu Gebührenfinanzierung umgestellt, ist deshalb klar, dass die Steuern im Umfang der neu erhobenen Gebühr gesenkt werden müssen. Andernfalls stellt dies nichts anderes als eine versteckte Steuererhöhung dar.

²⁸ Gebühren für Amtshandlungen, Spital- und Heimtaxen, Kostgelder, Schul- und Kursgelder, Benutzungsgebühren und Dienstleistungen, Jahresrechnung 2019, S. 309.

²⁹ Vgl. BGE 126 I 180, E. 3a.

³⁰ SG 153.800, §§ 2 und 3.

³¹ Vgl. Medienmitteilung vom 3. November 2020, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80959.html>

FORDERUNG

KEINE NEUEN GEBÜHREN, BIS EINNAHMEN STEUERSEITIG KOMPENSIERT WERDEN

ES SOLLEN KEINE NEUEN GEBÜHREN FÜR BESTEHENDE KANTONALE LEISTUNGEN EINGEFÜHRT WERDEN, BIS AUFGEZEIGT WERDEN KANN, WIE DIE GEBÜHREINNAHMEN STEUERSEITIG KOMPENSIERT WERDEN.

Zur Bemessung der Höhe einer Gebühr gibt es in der Rechtslehre zwei wichtige Prinzipien. Das Äquivalenzprinzip sieht vor, dass eine Gebühr im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf. Das Kostendeckungsprinzip demgegenüber besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf.²⁹ Diese Prinzipien sind auch im kantonalen Gesetz über die Verwaltungsgebühren festgehalten.³⁰ Bei der Prüfung der Höhe einer Gebühr stellt der Kostendeckungsgrad demnach ein wichtiges Kriterium dar.

Kostendeckungsgrad

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) hat im Herbst 2020 den jährlichen Indikator der Gebührenfinanzierung in Kantonen oder Gemeinden veröffentlicht, welcher die Jahre 2016–2018 umfasst.³¹ Dabei werden diejenigen vier Funktionen betrachtet, welche die höchsten Gebühreneinnahmen aufweisen: Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, allgemeines Rechtswesen, Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft.

Die Frage, welches der ideale Kostendeckungsgrad sein soll, lässt sich durchaus kontrovers diskutieren. Für einen möglichst nahe bei 100 Prozent liegenden Anteil spricht das bereits erwähnte Verursacherprinzip. Insbe-

FORDERUNG

BASEL-STADT ORIENTIERT SICH AM INDEX DER GEBÜHRENFINANZIERUNG

DER KANTON BASEL-STADT SOLL SICH ZUM ZIEL SETZEN, IM INDIKATOR DER GEBÜHRENFINANZIERUNG DEN SCHWEIZERISCHEN DURCHSCHNITT ZU ERREICHEN. HIERFÜR SOLL UNTERSUCHT WERDEN, WO ÜBERDURCHSCHNITTLICHE GEBÜHREN ERHOBEN WERDEN UND WO DIENSTLEISTUNGEN IM VERGLEICH ZU ANDEREN KANTONEN KOSTENINTENSIVER UND WOMÖGLICH ZU TEUER ERBRACHT WERDEN.

sondere bei Gebühren, die auf wichtige und von vielen Menschen in Anspruch genommene Leistungen wie Wassergebühren anfallen, sind jedoch auch soziale Überlegungen anzustellen. Gebühren können zu einer höheren Belastung von tieferen Einkommen führen. Sinnvoll erscheint, sich grundsätzlich am nationalen

Durchschnitt zu orientieren. Dies gibt einen Hinweis darauf, ob man sich in einem vertretbaren Rahmen bewegt. Der Indikator der EFV zeigt hierzu auf, dass Basel-Stadt einen überdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad aufweist. Gemäss den Kennzahlen decken die Gebühren in den Schweizer Kantonen und Ge-

KOSTENDECKUNGSGRAD DER VIER FUNKTIONEN MIT DEN HÖCHSTEN GEBÜHRENEINNAHMEN



Abbildung 21: in Prozenten
Quelle: Eidg. Finanzverwaltung, Index der Gebührenfinanzierung 2018

meinden durchschnittlich 77 Prozent der entstandenen Kosten. In Basel-Stadt liegt dieser Wert bei rund 85 Prozent und somit deutlich über dem Schweizer Durchschnitt (siehe Abbildung 21).

Einzig in der Abfallwirtschaft liegen die basel-städtischen Gebühren unter dem Schweizer Durchschnitt. In allen anderen untersuchten Bereichen müssen Personen und Unternehmen aus Basel-Stadt für die gleiche Dienstleistung mehr bezahlen als im schweizerischen Durchschnitt.

Besonders frappant ist das Verhältnis im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung: Der Kanton Basel-Stadt liegt als einziger Kanton mit 154 Prozent massiv über dem Durchschnitt. Erst 2019 kam es zu einer Erhöhung der Wassertarife. Begründet wird der Anstieg mit hohen Investitionen, die für eine Erneuerung des in die Jahre gekommenen Basler Leitungsnetzes erforderlich sind.³²

Hohe Gebühren bedeuten nicht in jedem Fall, dass zu hohe – und im Sinne des Kostendeckungsprinzips unrechtmässige – Gebühren von Unternehmen und der Bevölkerung verlangt werden. Es ist auch möglich, dass die verrechnete Dienstleistung in besagtem Kanton aufwendiger und teurer erbracht wird als anderswo.

FORDERUNG

EINFÜHRUNG EINES PERIODISCHEN GEBÜHRENBERICHTS

DAMIT EIN KOSTENDECKUNGSGRAD VON 100 PROZENT LANGFRISTIG NICHT ÜBERSCHRITTEN WIRD, SOLL DER KANTON DIESEN BEI ALLEN WESENTLICHEN GEBÜHREN IN EINEM REGELMÄSSIGEN – BEISPIELSWEISE ALLE VIER JAHRE ANFALLENDEN – GEBÜHRENBERICHT ÜBERPRÜFEN. DIE ERGEBNISSE SIND DEM GROSSEN RAT ZUR KENNNTNIS ZU BRINGEN. WIRD DER KOSTENDECKUNGSGRAD VON 100 PROZENT BEI EINER GEBÜHR IN DER BERICHTSPERIODE ÜBERSCHRITTEN, MUSS DER REGIERUNGSRAT DIESE ÜBERSCHREITUNG BEGRÜNDEN UND MASSNAHMEN ZUR SENKUNG AUFZEIGEN.

³² Vgl. Medienmitteilung der Industriellen Werke Basel (IWB) vom 3. Dezember 2019, <https://iwbc.ch/Ueber-uns/Newsroom/Medienmitteilungen/Wassertarife-Basel-Stadt-werden-angepasst.html>

Transparenz

Steuern müssen zwingend auf Gesetzes- oder gar Verfassungsstufe geregelt werden. Die Bevölkerung kann daher jederzeit mittels Initiative, Referendum oder durch ihre Vertretung im Parlament intervenieren, wenn sie der Ansicht ist, dass die Steuern zu hoch oder zu tief sind. Gebühren sind demgegenüber demokratisch schlechter legitimiert, weil sie in Verordnungen, Reglementen oder Weisungen festgehalten sind.

Eine 2018 zusammengestellte Gebührendatenbank listet 304 verschiedene Gebühren auf, die im Kanton Basel-Stadt erhoben werden.³³ Diese Datenbank, die seither nicht mehr aktualisiert wurde, zeigt die Menge und die Vielfalt der Gebühren. Sie zeigt aber auch, auf wie vielen verschiedenen rechtlichen Grundlagen diese Gebühren beruhen.

Es ist beinahe unmöglich, sich eine Übersicht über die Gebühren zu verschaffen. Vergleiche mit anderen Städten und Kantonen werden massiv erschwert. Ein Städtevergleich von Avenir Suisse hat aufgezeigt, dass Basel diesbezüglich kein Einzelfall ist.³⁴ Einzig die Städte Bern und Biel haben ihre Gebühren in einer sachgebietsübergreifenden Übersicht zusammengestellt. Eine solche Zusammenstellung hätte einerseits den Vorteil, dass die demokratische Legitimation der Gebührenerhebung erhöht würde, weil sämtliche Gebührenänderungen mindestens einen Entscheid des Regierungsrates bedingen würden und der Grosse Rat mittels Motion darauf Einfluss nehmen könnte. Andererseits könnten sich die Einwohnerinnen und Einwohner einfacher eine Übersicht verschaffen über die Gebühren, die im Kanton Basel-Stadt anfallen.

FORDERUNG

WESENTLICHE GEBÜHREN IN EINER GEBÜHRENVERORDNUNG ZUSAMMENFASSEN

DIE WESENTLICHEN HEUTE ÜBER VERSCHIEDENE GESETZE, VERORDNUNGEN, REGLEMENTE UND WEISUNGEN VERSTREUTEN GEBÜHREN SOLLEN IN EINER ZENTRALEN, SACHGEBIETSÜBERGREIFENDEN GEBÜHRENVERORDNUNG FESTGEHALTEN WERDEN.

³³ <https://www.bs.ch/publikationen/fd/gebuehrendatenbank1.html>

³⁴ Avenir Suisse, Städtemonitoring – 20 Jahre Schweizer Stadtpolitik, Zürich 2018.

FAZIT

Das vorliegende Themendossier zeigt auf, dass sich der Kanton Basel-Stadt grundsätzlich gesunder Staatsfinanzen erfreut. Trotz laufend steigender Ausgaben und einem wachsenden Personalbestand hat der Kanton hohe Überschüsse erzielt und konnte in den letzten Jahren auch seine hohe Schuldenbelastung reduzieren. Gleichzeitig konnte die für den Wirtschaftsstandort Basel enorm wichtige Steuervorlage 17 verabschiedet werden.

Ebenso deutlich wird aber auch, dass in dieser finanzpolitisch rosigen Zeit grosse Chancen verpasst wurden. Die Schuldenbelastung pro Kopf ist im nationalen Vergleich immer noch überdurchschnittlich hoch. Und auch die Steuerbelastung ist für natürliche Personen mit Einkommen über 100'000 Franken teilweise deutlich höher als anderswo. Schliesslich wird das Finanzvermögen zunehmend verpolitisiert, was die heutige Funktionsweise der Schuldenbremse infrage stellt.

Am finanzpolitischen Horizont zeichnen sich derweil einige Herausforderungen ab. Konnte der Kanton die unmittelbaren finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie relativ problemlos meistern, ist noch unklar, was die langfristigen Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Sozialkosten und somit sowohl auf die Steuereinnahmen als auch die Kantonsausgaben sind. Die Diskussionen auf internationaler Ebene über die Reform der Unternehmensbesteuerung bringen mit einiger Wahrscheinlichkeit ebenfalls erhebliche Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt mit sich.

Die Handelskammer beider Basel legt mit dem vorliegenden Themendossier deshalb einige Ansatzpunkte vor, wie die Prioritäten in der kantonalen Finanzpolitik neu gesetzt werden können. Wir zeigen den Handlungsbedarf an verschiedener Stelle auf und machen Vorschläge für eine bessere Steuerung des Finanzhaushalts.

Diese Ansätze werden wir mit den politischen Akteuren weiter vertiefen und unsere Forderungen in den politischen Prozess einbringen, damit Basel-Stadt sein grosses Potenzial noch stärker ausnutzt und auch in Zukunft ein attraktiver und finanziell gesunder Wirtschaftsstandort bleibt.

Handelskammer beider Basel

St. Jakobs-Strasse 25
Postfach
CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60
F +41 61 270 60 05

www.hkbb.ch

Folgen Sie uns auf Social Media:

