



An den Grossen Rat

19.5344.02

WSU/P195344

Basel, 6. November 2019

Regierungsratsbeschluss vom 5. November 2019

## **Schriftliche Anfrage David Jenny betreffend „wie würde Basel-Stadt im Doing Business 2019 Report der World Bank Group abschneiden?“**

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage David Jenny dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Die World Bank Group ("Weltbank") publiziert seit 2002 jährlich den sogenannten "Doing Business" Report. Die Ausgabe 2019 nennt sich "Training for Reform" (<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/switzerland/CHE.pdf>).

Die von der Weltbank erfassten Indikatoren nehmen auf einen hypothetischen Fall Bezug, der sich im wichtigsten Wirtschaftszentrum eines Landes abspielt. Für die Schweiz wurde folglich Zürich gewählt. Die Ergebnisse 2019 fielen für die Schweiz ziemlich ernüchternd aus, gesamthaft wurde lediglich Rang 38 (von 190) erreicht. Beispielsweise wurde Dänemark auf Platz 3 und Deutschland auf Platz 24 eingereiht. Die erreichte Punktzahl von 75.69 liegt unter dem "Regional Average (OECD High Income)" von 77.80 Punkten. Bei den Rangierungen in den einzelnen Kategorien fällt auf, dass die Schweiz u.a. in den Kategorien "Starting a Business" (Rang 77), "Dealing with Construction Permits" (Rang 69), "Enforcing Contracts" (Rang 55) und "Resolving Insolvency" (Rang 46) nicht gerade ruhmvoll abschneidet.

In vielen Bereichen werden die regulatorischen Rahmenbedingungen vom Bund vorgegeben, in einzelnen Bereichen, wie beim Baurecht, besteht aber grosser kantonaler Spielraum. Wenn es um Fragen wie Geschwindigkeit der Gründung einer Unternehmung, Kosten und Speditivität von Zivilprozessen und Dauer von Konkurs- und Nachlassverfahren geht, können Kantone trotz der grossen Durchdringung dieser Gebiete mit Bundesrecht durch die geeignete oder nicht ausreichende Ausstattung und Organisation von Gerichten, Betreibungs- und Konkurs- und Handelsregisterämtern beschleunigend oder verlangsamend wirken.

Ich bitte den Regierungsrat vor diesem Hintergrund um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wenn die Weltbank für ihren Report 2019 statt auf Zürich auf Basel abgestellt hätte, wäre die Schweiz aus welchen Gründen etwa gleich, besser oder schlechter eingestuft worden (gesamthaft und insbesondere in den oben speziell erwähnten Kategorien)?
2. Soweit eine Rangierung aufgrund von Basel schlechter ausgefallen wäre, was wird der Regierungsrat konkret unternehmen, um mindestens zu Zürich aufzuschliessen?
3. Falls die Berücksichtigung von Basel zu besseren Ergebnissen geführt hätte, wie wird der Regierungsrat diese Erkenntnis im Standortwettbewerb einsetzen?
4. Wie schätzt der Regierungsrat generell die Bedeutung von Studien wie der hier thematisierten bei Standortentscheiden von Investoren ein? Analysieren die zuständigen Ämter und Instituti-

onen regelmässig solche Studien und fliessen Ergebnisse in die relevanten Vorhaben des Regierungsrates ein?

5. Berücksichtigt der Regierungsrat bei seinen Eingaben in Vernehmlassungsverfahren des Bundes die Auswirkungen vorgeschlagener Regulierungen auf das Abschneiden der Schweiz in Studien wie dem Doing Business Report der Weltbank? Falls nein, warum nicht?

David Jenny“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

*Frage 1: Wenn die Weltbank für ihren Report 2019 statt auf Zürich auf Basel abgestellt hätte, wäre die Schweiz aus welchen Gründen etwa gleich, besser oder schlechter eingestuft worden (gesamthaft und insbesondere in den oben speziell erwähnten Kategorien)?*

Eine fundierte und gesicherte Aussage dazu, ob die Schweiz insgesamt oder bei einzelnen Indikatorensets besser oder schlechter abgeschnitten hätte, wenn Basel-Stadt anstelle von Zürich betrachtet worden wäre, kann nicht getroffen werden. Die einzelnen Indikatorensets setzen sich aus verschiedenen Indikatoren und Subindikatoren zusammen, und der Regierungsrat verfügt nicht über sämtliche Daten, die für einen Vergleich zwischen Basel-Stadt und Zürich notwendig wären. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Ausprägung der meisten Indikatoren im Wesentlichen auf den regulatorischen Vorgaben des Bundesrechts beruhen, weshalb davon auszugehen ist, dass die Unterschiede nicht allzu gross sein dürften. Dennoch lässt sich insbesondere mit Blick auf die in der Schriftlichen Anfrage speziell erwähnten Kategorien Folgendes sagen:

Bei dem Indikatorenset **Starting a Business** werden unter anderem das Verfahren, die Zeit und Kosten für eine Unternehmensgründung betrachtet. Entsprechend steht das Handelsregisteramt im Zentrum der Betrachtung. Einen Vergleich der Handelsregisterämter in der Schweiz gibt es bisher nicht. Das Handelsregisteramt des Kantons Basel-Stadt ist jedoch gut aufgestellt und es besteht kein Handlungsbedarf für den Regierungsrat. Darauf weist auch eine im Jahr 2017 durch das Statistische Amt Basel-Stadt durchgeführte Kundenumfrage hin. Im Vergleich mit Zürich kann davon ausgegangen werden, dass das Handelsregisteramt Basel-Stadt, was den Faktor «Zeit» angeht, mindestens gleichauf rangiert wie Zürich.

Der Bereich **Dealing with construction permits** beinhaltet verschiedene Aspekte des Baubewilligungsverfahrens (Anzahl administrativer Schritte, Kosten des gesamten Bewilligungsprozesses (relativ zum Bauvolumen), Zeit und Umfang der Qualitätskontrolle).<sup>1</sup> Anders als bei den meisten anderen Themen werden im Bereich der Baubewilligungen viele Faktoren durch die Kantone und Gemeinden bestimmt.

Im Städtemonitoring von avenir suisse 2018 wurde die Dauer der Baubewilligungen näher beleuchtet und unter zehn Schweizer Städten verglichen. Basel belegt hier unter den untersuchten Städten Rang 4, während Zürich auf Rang 8 kommt. Die mittlere Dauer bis zur Erteilung der Baubewilligung in den Jahren 2013 bis 2017 lag in Basel bei 139 Tagen und in Zürich bei 177 Tagen. Eine differenziertere Betrachtung der Bewilligungen zeigt allerdings, dass Basel bei Neubauten im Bereich Arbeiten eine längere Baubewilligungszeit aufwies als Zürich. Da im Doing Business 2019 Report aber nicht nur die Dauer der Baubewilligung betrachtet wurde, sagt dieses Ergebnis noch nichts darüber aus, ob die Schweiz beim Thema Baubewilligungen insgesamt besser oder schlechter abgeschnitten hätte, wenn Basel-Stadt anstelle von Zürich betrachtet worden wäre.

Das Thema **Enforcing Contracts** wird im Doing Business 2019 Report mit verschiedenen Indikatoren abgebildet. Soweit ein Vergleich der beiden Standorte Basel-Stadt und Zürich möglich ist,

---

<sup>1</sup> Vgl. zu dieser und den folgenden Ausführungen avenir suisse 2018: Städtemonitoring, 20 Jahre Schweizer Stadtpolitik, Eine Bilanz aus liberaler Perspektive.

ist der Regierungsrat der Auffassung, dass es keine für den Bericht der Weltbank relevanten Unterschiede gibt. Das für die Streiterledigung massgebende Verfahrensrecht ist schweizweit einheitlich durch Bundesgesetze festgelegt (Schweizerische Zivilprozessordnung und Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs sowie die entsprechenden Verordnungen). Damit sind die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Streiterledigung und Forderungsdurchsetzung in Zürich und Basel-Stadt identisch. Aufwand, Kosten und der zeitliche Rahmen für die Durchführung eines Gerichtsverfahrens sind zudem stark einzelfallabhängig, weshalb ein abstrakter Vergleich zwischen Zürich und Basel-Stadt nicht möglich ist. Dies zeigt sich auch bei genauerer Betrachtung der Vergleichsgrundlage gemäss den Vorgaben der Weltbank. Diese lassen wesentliche Kosten- und Zeitfaktoren für das Verfahren offen. Sie enthalten beispielsweise die Tatsache, dass ein Gerichtsgutachten eingeholt wurde. Damit ist jedoch noch nichts über den Umfang des Gutachtens, den Aufwand für die Auswahl des Gutachters und die Formulierung der an ihn gerichteten Fragen gesagt. Der Aufwand hängt wesentlich vom Verhalten der Parteien ab (Anträge und Stellungnahmen zur Gutachterwahl und zu den Fragen). Die weitere Vorgabe, dass das erstinstanzliche Gerichtsverfahren mit Entscheid abgeschlossen wurde, lässt weiter die Tatsache ausser acht, dass viele Streitigkeiten schon mit einem Vergleich im vorgezogenen Schlichtungsverfahren erledigt werden können.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für insolvente oder überschuldete Unternehmen sind ebenfalls bundesrechtlich vorgegeben (Konkurse, Nachlassstundungen) und damit schweizweit einheitlich. Somit ist davon auszugehen, dass die Unterschiede zwischen Basel-Stadt und Zürich auch beim Indikatorenset **Resolving Insolvency** nicht allzu gross sein dürften.

Zusätzlich zu den Indikatoren, die in der Schriftlichen Anfrage explizit aufgegriffen wurden, soll im Folgenden noch auf zwei weitere Indikatoren eingegangen werden.

Der Indikator **Registering property** betrachtet die Eigentumsübertragung bei Grundstücken und Liegenschaften. Im Doing Business 2019 Report belegt die Schweiz, das heisst konkret Zürich mit Rang 16 einen vergleichsweise guten Rang in dieser Kategorie. Nach Einschätzung des zuständigen Bau- und Verkehrsdepartements würde Basel-Stadt für den Bereich Registering property in etwa gleich abschneiden wie Zürich. Dies insbesondere aufgrund des gemeinsamen übergeordneten Rechts sowie ähnlicher kantonaler Gebührenbestimmungen.

Bei den Steuern besteht ein gewisser kantonaler Spielraum. Zudem handelt es sich um einen zentralen Standortindikator. Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der jetzigen Beantwortung neben den explizit erwähnten Themenbereichen auch das Indikatorenset **Paying taxes** näher betrachtet.

Zunächst gilt festzuhalten, dass die Schweiz im Doing Business 2019 bei diesem Indikator gut dasteht (Rang 20 von 190). Das Thema Steuern ist mit zahlreichen Indikatoren und Subindikatoren abgebildet. Die Berechnung ist entsprechend komplex. Es lässt sich daher mit den zur Verfügung stehenden Informationen und Ressourcen nicht beantworten, ob die Schweiz eine bessere Platzierung erreicht hätte, wenn Basel-Stadt anstatt Zürich betrachtet worden wäre. Sicher sagen lässt sich jedoch, dass Basel-Stadt im Vergleich zum Rest der Welt sehr nahe bei Zürich zu liegen käme. Dies, weil im Steuerrecht viele Faktoren und Prozesse vom Bundesrecht massgeblich bestimmt sind und/oder unter den Kantonen harmonisiert sind.

Ein Element unter vielen, das ebenfalls in den Doing Business Report einfließt, ist die effektive Steuerbelastung. Mit dem Basler Steuerkompromiss, der ab dem Steuerjahr 2019 umgesetzt wird, sinkt die ordentliche Gewinnsteuerlast in Basel-Stadt von bislang maximal 22 Prozent auf neu 13 Prozent. Der Kanton Basel-Stadt hat sich in diesem Punkt gegenüber Zürich klar verbessert. Dies zeigt auch die Platzierung von Basel-Stadt beim diesjährigen Ranking der Credit Suisse zur Standortqualität 2019.<sup>2</sup> Dort steht Basel-Stadt erstmals an der Spitze (2018 Rang vier),

<sup>2</sup> Siehe hierzu Credit Suisse 2019: Standortqualität 2019, Standortqualität: Basel-Stadt übernimmt vorerst den Spitzenplatz.

was seitens Credit Suisse mit den markant gesenkten Unternehmenssteuern begründet wird (Zürich Rang 3). Da die effektive Steuerbelastung für Unternehmen jedoch nur ein Element ist, das in den Indikator „Paying taxes“ einfließt, ist es nicht möglich, die Auswirkung der Reform im Doing Business 2019 Report zu quantifizieren.

Dem Regierungsrat ist es ein wichtiges Anliegen, dass die Steuern administrativ so einfach wie möglich gehandhabt werden können und dass Basel-Stadt bezüglich Attraktivität insgesamt ein guter Standort ist und bleibt. Dass dies gelingt, zeigt die Platzierung Basels bei verschiedenen Rankings wie dem bereits erwähnten Ranking der Credit Suisse zur Standortqualität 2019 (Rang 1) oder dem Kantonalen Wettbewerbsindikator (KWI) der UBS<sup>3</sup>, bei dem Basel-Stadt im Jahr 2019 den zweiten Rang einnimmt (Zürich Rang 3). Bei beiden Rankings liegt Basel-Stadt aktuell demnach insgesamt vor Zürich.

*Frage 2: Soweit eine Rangierung aufgrund von Basel schlechter ausgefallen wäre, was wird der Regierungsrat konkret unternehmen, um mindestens zu Zürich aufzuschliessen?*

Die Beantwortung der Frage 1 zeigt, dass weder insgesamt noch für einzelne Indikatorensets eine Aussage zu dem Ergebnis eines Vergleichs zwischen Basel-Stadt und Zürich getroffen werden kann. Insgesamt und beim Vergleich der kantonalen Standortqualität (Credit Suisse) oder Wettbewerbsfähigkeit (UBS) zeigt sich insbesondere, dass Basel-Stadt und Zürich nah beieinanderliegen oder Basel-Stadt aktuell eher etwas besser abschneidet. Der Regierungsrat ist weiterhin bestrebt, die Standortattraktivität Basels aufrechtzuerhalten und dort wo möglich noch weiter zu verbessern.

*Frage 3: Falls die Berücksichtigung von Basel zu besseren Ergebnissen geführt hätte, wie wird der Regierungsrat diese Erkenntnis im Standortwettbewerb einsetzen?*

Ergänzend zu den Antworten zu Fragen 1 und 2 erfolgt hier der Hinweis, dass BaselArea.swiss, welche für die Standortpromotion und die Akquisition von Unternehmen in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Jura zuständig ist, die Vorzüge der Region und von Basel-Stadt als Wirtschaftsstandort gegenüber anderen in- und ausländischen Standorten selbstverständlich im Standortwettbewerb einsetzt.

*Frage 4: Wie schätzt der Regierungsrat generell die Bedeutung von Studien wie der hier thematisierten bei Standortentscheiden von Investoren ein? Analysieren die zuständigen Ämter und Institutionen regelmässig solche Studien und fliessen Ergebnisse in die relevanten Vorhaben des Regierungsrates ein?*

Der Regierungsrat erachtet Studien, die die Wirtschaftsfreundlichkeit, die Wettbewerbsfähigkeit oder die Standortqualität vergleichen, als wichtigen Gradmesser für die subjektive und objektive Attraktivität eines Standortes. Er geht davon aus, dass die Ergebnisse durchaus auch einen Einfluss auf Investitionsentscheidungen haben können. So bilden die verschiedenen Rankings vielfach Bereiche ab, die für Standortentscheide von Relevanz sind und zeigen auf übersichtliche und zusammenfassende Art und Weise, welche Vor- oder eben auch Nachteile ein bestimmter Standort hat. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass Standortentscheidungen in der Regel sehr individuelle Entscheidungen sind. Neben den abgebildeten Bereichen können auch Themen wie beispielsweise die jeweilige Unternehmensstruktur, die Branchenstruktur des Standortes (auch vor- und nachgelagerte Wirtschaftsbereiche), das Image eines Standortes in der jeweiligen Branche oder die Verfügbarkeit der passenden Immobilie und insbesondere auch von qualifizierten Arbeitskräften entscheidend sein.

---

<sup>3</sup> Siehe hierzu UBS 2019: Wirtschaft Schweiz, Kantonaler Wettbewerbsindikator 2019: Update zur Steuerreform (STAF).

In den Dienststellen werden Ergebnisse aus solche Rankings wo sinnvoll in relevanten Vorhaben berücksichtigt. Dabei sind die Ergebnisse solcher Studien und Rankings allerdings differenziert und sorgfältig zu behandeln. Sie bilden immer nur eine bestimmte Perspektive ab und können nie als alleinige Begründung für ein bestimmtes Vorgehen herangezogen werden. Darüber hinaus sind je nach Themenbereich auch unterschiedliche Studien und Rankings von Relevanz. So spielen nicht nur Rankings mit offensichtlichem Bezug zur Wirtschaft eine Rolle, sondern beispielsweise auch Vergleiche der Lebensqualität sind relevant. Ein populäres Beispiel ist das Mercer-Ranking. Bei diesen Lebensqualitäts-Vergleichen steht das wichtige Bedürfnis von Unternehmen im Zentrum, an einem Standort aktiv zu sein, an dem sich auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wohl fühlen. Diese Voraussetzung ist von besonders zentraler Bedeutung für Unternehmen, die auf hochspezialisierte Fachkräfte angewiesen sind und diesbezüglich in einem globalen Wettbewerb stehen. Auch wenn die Wirtschaftsfreundlichkeit wichtig für die Unternehmen ist, werden sie sich nicht an einem Standort ansiedeln, der unattraktiv hinsichtlich der Lebensqualität ist und damit die Rekrutierung von Fachkräften erschwert.

Diese Ausführung zeigt, dass die verschiedene Studien und Rankings durchaus wichtige Hinweise geben können, aber nicht dazu führen dürfen, dass sich der Blick verengt. Es gilt immer die Standortattraktivität Basels als Ganzes im Blick zu behalten.

*Frage 5: Berücksichtigt der Regierungsrat bei seinen Eingaben in Vernehmlassungsverfahren des Bundes die Auswirkungen vorgeschlagener Regulierungen auf das Abschneiden der Schweiz in Studien wie dem Doing Business Report der Weltbank? Falls nein, warum nicht?*

Ergänzend zur Antwort auf Frage 4 erfolgt der Hinweis, dass der Regierungsrat bei Vernehmlassungen des Bundes immer auch die Standortattraktivität der gesamten Schweiz im Blick hat und berücksichtigt, dass Veränderungen der rechtlichen Grundlagen diese verändern können. Die in dieser Schriftlichen Anfrage thematisierten Studien und Rankings können Hinweise auf relevante Themengebiete geben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin