



An den Grossen Rat

24.5056.02

FD/P245056

Basel, 14. August 2024

Regierungsratsbeschluss vom 13. August 2024

Motion Christian C. Moesch und Konsorten betreffend «Rückvergütungen von kantonalen Überschüssen an die steuerzahlenden Privatpersonen»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. April 2024 die nachstehende Motion Christian C. Moesch und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Bekanntermassen und erfreulicherweise weist der Kanton Basel-Stadt seit Jahren positive Ergebnisse in der Staatsrechnung aus. Die Überschüsse im Zeitraum 2012 bis 2022 beliefen sich kumuliert auf CHF 3.07 Mrd., ohne die Sonderzuwendung zur Ausfinanzierung der Pensionskasse Basel-Stadt im Jahr 2016 gar auf CHF 4.08 Mrd. Auch für das Jahr 2023 wird gemäss der 3. Hochrechnung mit einem Überschuss von CHF 239 Mio. anstatt budgetierten CHF 36 Mio. gerechnet. Zwar wird nun die leichte Senkung der Einkommenssteuer bei den natürlichen Personen das Steueraufkommen reduzieren, allerdings dürfte diese Reduktion durch die Einführung der OECD-Mindestbesteuerung für juristische Personen wieder ausgeglichen, wenn nicht gar überkompensiert werden.

Berechtigterweise darf unter solchen Prämissen die Frage gestellt werden, ob diese Überschüsse weiterhin im Staatshaushalt verbleiben oder aber zumindest teilweise wieder an die steuerzahlenden natürlichen Personen zurückvergütet werden sollen. Zwar hat Basel-Stadt im Rahmen der Unternehmenssteuerreform die Steuerbelastung für juristische Personen sehr stark reduziert und der Kanton ist in Bezug auf die Steuerbelastung bei Unternehmen mittlerweile schweizweit an 8. Stelle. Ganz anders sieht es hingegen bei den natürlichen Personen aus. Trotz sehr moderater Senkung des Steuersatzes ist die Belastung nach wie vor sehr hoch und im interkantonalen Vergleich ist Basel-Stadt seit jeher auf den hinteren Rängen. Kommt hinzu, dass beispielsweise auch aufgrund der hohen Gesundheitskosten (zweithöchste Krankenkassenprämien schweizweit) die finanzielle Belastung bei den natürlichen Personen hoch bleibt.

Die Motionäre sind der Ansicht, dass unter diesen Voraussetzungen die Diskrepanz zwischen jährlich wiederkehrenden hohen Haushaltsüberschüssen des Kantons bei aber gleichzeitig hoher Steuerbelastung der Einwohnerinnen und Einwohnern nicht weiter vertreten werden kann.

Avenir Suisse hat in einer aktuellen Publikation von Ende Januar 2024 das Phänomen von positiven Budgetabweichungen und Haushaltsüberschüssen beleuchtet und - basierend auf einem Essay des erstunterzeichnenden Motionärs - die Rückzahlungen von kantonalen Überschüssen (aka Steuerrückvergütungen) analysiert und erläutert. Im Fazit kommt Avenir Suisse zum Schluss Zitat «...dass eine Steuerrückvergütung aus finanzpolitischer Sicht risikoarm und in Ergänzung mit den jeweiligen kantonalen Schuldenbremsen umsetzbar ist. Sie wäre zudem eine einfache, schnelle und flexible Möglichkeit, die Steuerzahlenden und Leistungserbringer an einer positiven finanziellen Entwicklung ihres Kantons teilhaben zu lassen» (<https://www.avenir-suisse.ch/publication/budgetierung-ausser-rand-und-band-steuerrueckverguetung/>).

Da die wesentlichen Voraussetzungen für die Rückvergütung von Überschüssen in Basel erfüllt sind, beauftragen die Motionäre daher den Regierungsrat, eine entsprechende Umsetzung auszuarbeiten

und die dazu notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Bei der Ausgestaltung der Umsetzung sollen folgende Parameter berücksichtigt werden:

- Ausschüttungen erfolgen nur, sofern die Nettoschuldenquote des Kantons negativ ist
- Ausschüttungen erfolgen im Umfang des erzielten Überschusses abzüglich einem Sockelbeitrag von maximal 20% des Überschusses. Der Sockelbeitrag dient dem Bruttoschuldenabbau.
- Ausschüttungen erfolgen an die steuerzahlenden Privatpersonen im Verhältnis zum persönlichen Steueraufkommen im entsprechenden «Überschussjahr»
- Ausschüttungen erfolgen ausschliesslich in Form von Steuergutschriften (ausser bei Wegzug von Ausschüttungsberechtigten)

Christian C. Moesch, Daniel Seiler, Andrea Elisabeth Knellwolf, Annina von Falkenstein, Bülent Peker-
man, Daniel Albietz, Michael Hug, Niggi Daniel Rechsteiner, Patrick Fischer, Pascal Messerli, An-
drea Strahm, Lorenz Amiet, Erich Bucher, David Jenny, Nicole Kuster, Gabriel Nigon, Tobias Christ,
Pasqualine Gallacchi, Beat Braun, Andreas Zappalà, Daniela Stumpf»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Ge-
setzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder
eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also
sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regie-
rungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in
der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen.
So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkanton-
ales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion un-
zulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, die notwendigen gesetzli-
chen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit eine «Rückvergütung von Überschüssen» an steu-
erzahlende Privatpersonen umgesetzt werden kann. Bei der Ausgestaltung der Umsetzung sollen
gemäss Motionstext folgende Parameter berücksichtigt werden:

- «- Ausschüttungen erfolgen nur, sofern die Nettoschuldenquote des Kantons negativ ist.
- Ausschüttungen erfolgen im Umfang des erzielten Überschusses abzüglich einem Sockel-
betrag von maximal 20 % des Überschusses. Der Sockelbetrag dient dem Bruttoschul-
denabbau.
- Ausschüttungen erfolgen an die steuerzahlenden Privatpersonen im Verhältnis zum per-
sönlichen Steueraufkommen im entsprechenden "Überschussjahr"
- Ausschüttungen erfolgen ausschliesslich in Form von Steuergutschriften (ausser bei Weg-
zug von Ausschüttungsberechtigten)»

1.3 Rechtliche Prüfung

Gestützt auf die in der Bundesverfassung statuierte Finanzautonomie (Art. 47 der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Bundesverfassung, BV; SR 101) erheben die Kantone parallel zum Bund eigene Steuern. Dabei hat die kantonale Steuergesetzgebung den rechtlichen Rahmen zu beachten, der in Art. 129 BV und im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) festgelegt ist. Die Finanzautonomie berechtigt die Kantone weiter, selbst über die Verwendung ihrer finanziellen Mittel zu entscheiden und somit eine eigene Finanzpolitik zu betreiben (Patricia Egli, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler 4. Aufl. Kommentar zu Art. 47, Rz. 23 mit weiteren Hinweisen).

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV; SG 111.100) vom 23. März 2005 legt in den §§ 119 ff. die Finanzordnung fest. Gemäss §§ 119 Abs. 1 KV ist der Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden sparsam, wirtschaftlich sowie konjunktur- und verursachergerecht zu führen und auf die Bedürfnisse der Volkswirtschaft auszurichten. Er ist mittelfristig im Gleichgewicht zu halten.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist davon auszugehen, dass die Motion innerhalb des Bundesrechts und des kantonalen Rechts umsetzbar ist. Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Schaffung von «gesetzlichen Rahmenbedingungen» verlangt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

Je nach Umsetzung macht die Motion zudem Beschlüsse des Grossen Rates und/oder des Regierungsrates notwendig. Hierzu enthält beispielsweise bezüglich Finanzbeschlüssen das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 (SG 610.100) die Kompetenzausscheidung. Das Instrument der Motion ist in beiden Bereichen möglich (§ 42 Abs. 1^{bis}, § 42 Abs. 1 GO).

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist rechtlich zulässig.

2. Anliegen der Motion

Die Motionäre fordern eine Rückvergütung der Haushaltsüberschüsse an die steuerzahlenden natürlichen Personen. Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Umsetzung für die Rückvergütung nach definierten Kriterien auszuarbeiten und die nötigen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

3. Analyse von Avenir Suisse

Die Avenir Suisse hat in einer zweiteiligen Analyse die Budgetabweichungen der Kantone unter die Lupe genommen.¹ Hierbei wurde festgestellt, dass die Kantone sowohl die Einnahmen als auch die Aufwände unterschätzt haben. Da die Unterschätzung der Einnahmen aber grösser war, resultierte jeweils ein Überschuss, der deutlich über Budget lag. Aggregiert über die Summe aller Kantone während sieben Jahre von 2016 bis 2022 hat ein durchschnittlicher Überschuss von 2.85 Mrd. Franken resultiert.

¹ Teil 1 (17.11.2023): <https://www.avenir-suisse.ch/publication/budgetierung-ausser-rand-und-band/>; Teil 2 (31.1.2024): <https://www.avenir-suisse.ch/publication/budgetierung-ausser-rand-und-band-steuerrueckverguetung/>

Zur Problembehebung diskutiert die Avenir Suisse zwei Lösungsansätze. Zum einen treffsichere Budgets zur Realisierung von Steuersenkungspotenzial. Zum anderen eine Steuerrückvergütung bei unerwarteten Überschüssen. Da zum Zeitpunkt der Budgeterstellung Steuererträge insbesondere bei Unternehmen schwierig einzuschätzen sind und Steuersenkungen eine träge und verpolitisierte Massnahme sind, wird als Second-Best-Lösung die Steuerrückvergütung vertieft.

Die Steuerrückvergütung nach Vorstellung von Avenir Suisse funktioniert nach folgendem Prinzip: Wenn der Kanton schon genug gespart hat, und wenn er einen Überschuss erzielt, der nicht beabsichtigt war, dann soll dieser Überschuss an die Steuerzahlenden zurückerstattet werden. Ein budgetierter Überschuss soll hingegen nicht rückvergütet werden.

Rückvergütungen werden als interessantes Instrument betrachtet, da der Kanton weiterhin nach dem Vorsichtsprinzip planen könnte. Es wäre zudem eine einfache, schnelle und flexible Möglichkeit, die Steuerzahlenden an einer positiven finanziellen Entwicklung des Kantons teilhaben zu lassen. Das Institut nahm hiermit eine Idee von Motionär Christian C. Moesch auf, wie mit wiederkehrenden staatlichen Haushaltsüberschüssen umgegangen werden soll.

Ausgestaltung

Für Avenir Suisse könnte eine zweckmässige Ausgestaltung wie folgt aussehen:

- Keine Symmetrie, d.h. keine Steuerrückforderungen im Falle von Defiziten
- Rückvergütungen nur von nicht-budgetierten, unerwarteten Überschüssen je nach Vermögenssituation eines Kantons:²
 - o Vollständige Rückvergütung bei negativer Nettoverschuldung
 - o Teilweise Rückvergütung, solange der Nettoverschuldungsquotient unter 100% liegt.
 - o Keine Rückvergütung, falls der Nettoverschuldungsquotient über 100% liegt.

Praktische Implementierung

Avenir Suisse sieht eine Steuerrückvergütung in Form einer prozentualen Rückvergütung von direkten Steuern an die Steuerzahlenden vor. Die Steuerlast von allen Steuerzahlenden soll um einen bestimmten Prozentsatz reduziert werden.

Die Rückvergütung würde am besten mit der definitiven Steuerrechnung saldiert. Es müsste somit keine effektive Rückzahlung durchgeführt werden, sondern bloss eine prozentuale Reduktion der definitiven Steuerrechnung. Damit würde erstens der administrative Mehraufwand der Steuerrückvergütung auf ein Minimum reduziert. Zweitens könnte so auch verhindert werden, dass von einer Steuerrückvergütung frisch Zugezogene profitieren.

4. Ausgestaltung gemäss Motion

Die Motionäre fordern folgende Ausgestaltung:

- Ausschüttungen erfolgen nur, sofern die Nettoschuldenquote des Kantons negativ ist.
- Ausschüttungen erfolgen im Umfang des erzielten Überschusses abzüglich einem Sockelbeitrag von maximal 20% des Überschusses. Der Sockelbeitrag dient dem Bruttoschuldenabbau.
- Ausschüttungen erfolgen an die steuerzahlenden Privatpersonen im Verhältnis zum persönlichen Steueraufkommen im entsprechenden «Überschussjahr»
- Ausschüttungen erfolgen ausschliesslich in Form von Steuergutschriften (ausser bei Wegzug von Ausschüttungsberechtigten)

² Ein Wert von 100% bedeutet, dass das Fremdkapital des Kantons sein Finanzvermögen genau in der Höhe des generierten Fiskalertrags übersteigt. Ein negativer Wert bedeutet, dass das Finanzvermögen grösser als das Fremdkapital ist. Laut dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) gilt ein Nettoverschuldungsquotient (Nettoschulden/Fiskalertrag) von unter 100% als gut.

Die Ausgestaltung folgt zum grössten Teil jener der Avenir Suisse. Zusammengefasst ist eine teilweise Ausschüttung vorgesehen. Dies aber nur, wenn die Nettoschuldenquote des Kantons negativ ist. Der Vorstoss ist hiermit konservativer als die Ausgestaltung von Avenir Suisse, welche eine teilweise Rückvergütung vorsieht, solange der Nettoverschuldungsquotient unter 100% liegt. Zudem sieht die Motion mit dem Sockelbeitrag eine Art Reservebildung vor.

5. Applikation auf Basel-Stadt

Basel-Stadt wies gemäss Analyse der Avenir Suisse Ende 2022 ein Nettoverschuldungsquotient von -6.7 % sowie im Zeitraum 2016 bis 2022 einen mittleren jährlichen Überschuss von 313.3 Mio. Franken aus.

Würde der Ausgestaltung von **Avenir Suisse** gefolgt, wäre aufgrund der negativen Nettoverschuldung eine vollständige Rückvergütung der 313.3 Mio. Franken vorzunehmen, was pro Haushalt 3'171 Franken bedeuten würde.

Gemäss der **Motion** hätte eine Ausschüttung im Umfang von 80%, sprich rund 250 Mio. zu erfolgen, was pro Kopf rund 2'535 Franken gleichkommt.

6. Einordnung

6.1 Steuerrückvergütung – ein neues Konzept

International ist das Konzept der Steuerrückvergütung noch nicht sehr verbreitet. Ähnliche Regelungen bestehen in den US-Bundesstaaten Oregon, Colorado, Massachusetts, Michigan und Missouri bereits seit den 1980er Jahren. Die Berechnung der auszubehaltenden Summe und die Modalitäten der Rückvergütung weichen aber deutlich von der vorgeschlagenen Ausgestaltung gemäss Motion ab.

National wurde nicht nur in Basel-Stadt, sondern auch im Kanton Aargau ein Postulat mit der Forderung nach einer Erläuterung eingereicht, wie Überschüsse des Kantons Aargau an die Steuerzahlenden zurückgeführt werden könnten.

6.2 Weitere Vorstösse zum Umgang mit den Überschüssen

In Basel-Stadt wurden – auch vor dem Hintergrund der Mehreinnahmen, welche aus der OECD-Mindestbesteuerung resultieren – weitere politische Vorstösse zum Umgang mit Überschüssen eingereicht oder lanciert:

- Motion Anina Ineichen und Konsorten für einen Klimafonds «New Green Deal für Basel» (NGDB). Dieser Fonds soll aus verschiedenen Quellen geäuftnet werden und dazu dienen, die in der Klimaschutzstrategie geplanten Massnahmen realisieren zu können. (P245177)
- Motion Tonja Zürcher und Konsorten betreffend «ganze Bevölkerung am Überschuss des Kantons» beteiligen. Jeweils 10% des Überschusses sind zu gleichen Anteilen an die Einwohnenden auszuzahlen. (P245310)
- Volksinitiative des Vereins «Pharma für alle». Der Kanton soll jährlich 2.5% des Steuerertrages (rund 70 Mio. Franken) in einen Basler Pharma-Fonds zahlen. Aus dem Fonds werden gemeinnützige Projekte unterstützt, um die Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln zu verbessern.
- «Kaufkraft-Initiative» der FDP, welche eine Senkung der drei bestehenden Einkommenssteuersätze um jeweils einen Prozentpunkt verlangt.

Ebenso hat der Regierungsrat am 24. Juni 2024 das «Basler-Standortpaket» in Reaktion auf die OECD-Mindestbesteuerung kommuniziert. Unternehmen sollen auf der Basis klarer Kriterien ab 2025 Förderbeiträge oder international anerkannte Steuergutschriften beim Kanton beantragen können, wobei sich die Standortförderungsmassnahmen auf die drei Themenfelder Innovation, Gesellschaft und Umwelt konzentrieren. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dass der dafür vorgesehene Fonds jährlich mit mindestens 150 Mio. Franken und maximal 300 Mio. Franken geöfnet wird.

7. Beurteilung

Die Rückvergütung von Überschüssen stellt einen vielversprechenden Ansatz dar, um mit wiederkehrenden Haushaltsüberschüssen umzugehen. Es bietet eine Balance zwischen fiskalischer Vorsicht und direkt spürbarer Bürgerbeteiligung an positiven Finanzergebnissen.

Der Regierungsrat ist allerdings der Ansicht, dass der Vorschlag vertieft geprüft und die Umsetzung sorgfältig geplant werden muss, um den administrativen Aufwand zu minimieren und mögliche negative Auswirkungen auf die Finanzplanung des Kantons zu vermeiden. Zudem ist die Motion im Kontext der anderen laufenden Vorstösse und Initiativen sowie des «Basler-Standortpakets» zu betrachten, um ein kohärentes und ausgewogenes Gesamtkonzept für den Umgang mit Überschüssen zu entwickeln.

Die konservativere Ausgestaltung der Motion im Vergleich zum Vorschlag von Avenir Suisse zeigt eine umsichtige Herangehensweise, die die langfristige finanzielle Stabilität des Kantons berücksichtigt. Allerdings erscheint die Handhabung gemäss Vorschlag von Avenir Suisse praktikabler: Statt einer Steuergutschrift würde eine temporäre Senkung des Steuersatzes vorgenommen, welche mit der definitiven Steuerrechnung verrechnet wird. In der Steuerrechnung könnte der normale und der ermässigte Tarif ausgewiesen werden, um die Rückvergütung erkennbar darzustellen.

Verschiedene Aspekte bedürfen weiterer Klärung. Zunächst gilt es, den Rückvergütungsmodus sorgfältig abzuwägen, insbesondere zwischen einer proportionalen und einer Pro-Kopf-Ausschüttung, wobei die Vermeidung von Einzelfällen ein wichtiges Kriterium darstellt. Eng damit verknüpft ist die Definition klarer Anspruchskriterien, insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Aufenthaltsdauer für eine Rückvergütungsberechtigung. Ein weiterer Diskussionspunkt betrifft die mögliche Beteiligung von Unternehmen: Avenir Suisse spricht nur von Steuerzahlenden, macht aber keine Unterscheidung zwischen natürlichen und juristischen Personen. Grundsätzlich könnten jene Unternehmen, die nicht unter die OECD-Mindestbesteuerung fallen, beteiligt werden. Zudem stellt sich die Frage, ob die Rückzahlung als Automatismus erfolgen oder durch einen Beschluss des Grossen Rates legitimiert werden soll. Ebenso bedarf es einer Klärung, ob der gesamte oder nur der unerwartete Überschuss als Basis für die Rückvergütung dienen soll. Schliesslich sind die Bedingungen für eine Rückvergütung zu definieren, wobei zu prüfen ist, inwiefern der Selbstfinanzierungsgrad einbezogen werden sollte, da ein Teil des Überschusses zur Finanzierung des hohen Investitionsvolumens benötigt wird.

Um diese Fragen gründlich zu erörtern und eine ausgewogene Lösung zu erarbeiten, empfiehlt der Regierungsrat, den Vorschlag als Anzug zu behandeln. Dies erlaubt eine umfassende Prüfung aller Optionen, ohne vorschnell Möglichkeiten auszuschliessen.

8. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Christian C. Moesch und Konsorten betreffend «Rückvergütungen von kantonalen Überschüssen an die steuerzahlenden Privatpersonen» als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin