



An den Grossen Rat

16.5180.02

FD/P165180

Basel, 23. Mai 2018

Regierungsratsbeschluss vom 22. Mai 2018

Anzug Conradin Cramer betreffend „Generationenfonds“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Juni 2016 den nachstehenden Anzug von Conradin Cramer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Basel-Stadt nimmt einen deutlich höheren Teil seiner Steuern von juristischen Personen ein als andere Kantone. Grund dafür sind in erster Linie die hohen Steuereinnahmen von den erfolgreichen Grossunternehmen der pharmazeutischen Industrie. Die Gewinne und damit auch die Steuern dieser Unternehmen können allerdings kurzfristig stark schwanken. Basel-Stadt hat das "Luxusproblem", zwar relativ wie auch absolut gesehen besonders viele Steuern juristischer Personen einzunehmen, aber nicht wissen zu können, wie nachhaltig diese Einnahmen sind.

Aus Sicht der Anzugsteller ist zu prüfen, wie in besonders guten Jahren Geld in einem "Generationenfonds" zurückgelegt werden kann, auf den dann nur in mageren Jahren zurückgegriffen werden darf. Es könnte folgender Mechanismus vorgesehen werden: Der Anteil der Steuern juristischer Personen, der den bereits sehr hohen Ertrag von CHF 700 Mio. übersteigt (die Steuereinnahmen juristischer Personen betragen im Jahr 2013 Fr. 678.5 Mio., im Jahr 2014 Fr. 698.1 Mio. und im Jahr 2015 Fr. 734.7 Mio.), fliesst nicht in die allgemeine Staatskasse, sondern in diesen Generationenfonds. Der Generationenfonds darf nur angetastet werden, wenn die Steuereinnahmen dereinst und über längere Zeit unter ein zu definierendes Niveau sinken. Mit diesem Mechanismus werden positive Steuer-Ausschläge, von denen wir aber heute nicht wissen können, ob sie nachhaltig sind, zu Gunsten künftiger Generationen reserviert. Der Generationenfonds hat zudem den positiven Nebeneffekt, das präziser budgetiert werden kann - und muss (nämlich mit Einnahmen juristischer Personen von nicht über CHF 700 Mio.).

Dieser Anzug ist bewusst offen formuliert. Die Anzugsteller bitten den Regierungsrat zu prüfen, ob und wie die Idee eines Generationenfonds umgesetzt werden kann und welche konkreten Regeln für die Äufnung wie auch für Ausschüttungen aus diesem Generationenfonds sinnvoll wären.

Conradin Cramer, Patricia von Falkenstein, Christine Wirz-von Planta, Thomas Müry, Thomas Strahm, Michael Koechlin, André Auderset, Raoul I. Furlano, Felix W. Eymann, Heiner Vischer

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitung

Der Anzug schlägt vor, einen Teil der Steuereinnahmen juristischer Personen in einen Generationenfonds einzuzahlen. Gelder aus dem Generationenfonds können entnommen werden, falls die Steuereinnahmen über längere Zeit unter ein zu definierendes Niveau sinken. Die Höhe der möglichen Auszahlungen wird nicht genannt. Es ist keine Zweckbestimmung der in den Generationenfonds einbezahlten Gelder vorgesehen. Auszahlungen würden in den allgemeinen Staatshaushalt fließen.

Der folgende Bericht gibt einen kurzen Überblick über Staatsfonds. Er illustriert weiter die Bedeutung von Steuereinnahmen juristischer Personen für den Kanton Basel-Stadt und zeigt auf, dass mit der Schuldenbremse schon heute ein Instrument für eine nachhaltige Finanzpolitik existiert. Der Regierungsrat beurteilt eine Fondslösung im Sinne des Anzugs aus finanzpolitischer Sicht als negativ und erläutert, dass ein Generationenfonds unter den geltenden Rechnungslegungsstandards wirkungslos ist.

2. Generationenfonds – eine mögliche Ausprägung eines Staatsfonds

Die ersten Vehikel, die heute unter dem Namen Staatsfonds bekannt sind, wurden von amerikanischen Gliedstaaten um die Mitte des 19. Jahrhunderts gegründet, um spezifische öffentliche Dienstleistungen zu finanzieren. Der älteste Staatsfonds eines souveränen Staates ist die Kuwait Investment Authority. Er wurde im Jahr 1953 gegründet. Der bekannteste und grösste Staatsfonds ist der staatliche Pensionsfonds Norwegens. Beide Fonds verwalten Einnahmen aus der Erdölförderung und können als Generationenfonds betrachtet werden. Die Erdöleinnahmen werden investiert, damit zukünftige Generationen auch von den Erdölreserven profitieren, wenn letztere zur Neige gehen. Mit Ausnahme von Norwegen befinden sich die zehn grössten Staatsfonds – welche rund drei Viertel des Vermögens aller Staatsfonds verwalten – alle im asiatisch-arabischen Raum. Die Zielsetzungen solcher Staatsfonds sind unterschiedlich und vielfältig. Das Sparziel, um heutiges Vermögen für kommende Generationen zu bewahren, ist nur eines unter vielen. Weitere Zielsetzungen sind bspw. höhere Renditen auf Devisenreserven zu erzielen, schwankende Rohstoffpreise und Wechselkurse auszugleichen, ausgewählte Industrien zu unterstützen und Pensionsverpflichtungen sicherzustellen. Bei der Finanzierung lassen sich rohstofffinanzierte und nicht rohstofffinanzierte unterscheiden. Nicht rohstofffinanzierte Staatsfonds finden sich mehrheitlich im asiatisch-pazifischen Raum (beispielsweise China und Singapur). Sie werden meist mit Devisenreserven alimentiert.

Im Kanton Schaffhausen existiert seit 2008 ein Fonds, welcher explizit Generationenfonds genannt wird. Er wurde mit Mitteln in Höhe von 50 Mio. Franken aus der Jubiläumsausschüttung der Schaffhauser Kantonalbank und dem Erlös aus der Liquidation des „Kaufmännischen Direktionalfonds“ alimentiert. Mit dem Generationenfonds unterstützt die Regierung Initiativen, Programme und Projekte, welche die Regional- und Standortentwicklung stärken sollen. Der Entscheid über die Verwendung der Gelder liegt in der Kompetenz des Regierungsrates. Per Ende 2016 befanden sich 25 Mio. Franken in dem Fonds. Er ist damit bedeutend kleiner als es der von den Anzugstellenden vorgeschlagene Fonds wäre und trotz des Namens kann er nicht wirklich als Generationenfonds betrachtet werden. Die Alimentierung des Fonds war einmalig und das Fondsvermögen wächst lediglich durch Kapitalerträge und allfälligen weiteren Zuwendungen.

Im Kanton St. Gallen hat die GLP/BDP-Fraktion im Jahr 2012 eine Motion eingereicht, welche die Einrichtung eines Generationenfonds gefordert hat. Der Fonds sollte mit einer einmaligen Einlage aus dem Eigenkapital gespeist und danach mit verschiedenen Erträgen (Verkauf nicht betriebsnotwendiger Liegenschaften, Sondererträgen, Ausschüttungen der Nationalbank) geäufnet werden. Es sollte jährlich ein fixer Betrag aus dem Fonds an den allgemeinen Staatshaushalt ausgeschüttet werden. Der Regierungsrat und der Kantonsrat haben im Jahr 2013 die Motion

abgelehnt. Begründet wurde die Ablehnung, dass dem Eigenkapital damit Mittel entzogen würden und allfällige weitere Einzahlungen mit Entlastungsmassnahmen zu kompensieren wären.

3. Bedeutung der Steuereinnahmen juristischer Personen

Der Anzug schlägt vor, einen Teil der Steuereinnahmen von juristischen Personen jeweils in einen Generationenfonds einzuzahlen. Im Folgenden wird die Bedeutung der Steuereinnahmen der juristischen Personen dargestellt.

In den letzten Jahren lagen die Steuereinnahmen der juristischen Personen im Kanton Basel-Stadt bei um die 25% des gesamten Fiskalertrags. Im Jahr 2017 stammten 817 Mio. Franken von total 2.7 Mrd. Franken Fiskalertrag von juristischen Personen. Der Rekordwert wurde im Jahr 2008 mit einem Anteil von 35% erreicht. Aufgrund der vorgesehenen Umsetzung der Steuervorlage 17 wird die Steuerbelastung der juristischen Personen bei den Gewinn- und Kapitalsteuern schätzungsweise um rund 200 Mio. Franken reduziert. Der Anteil der Steuereinnahmen der juristischen Personen an den gesamten Steuereinnahmen würde damit rund 20% betragen.

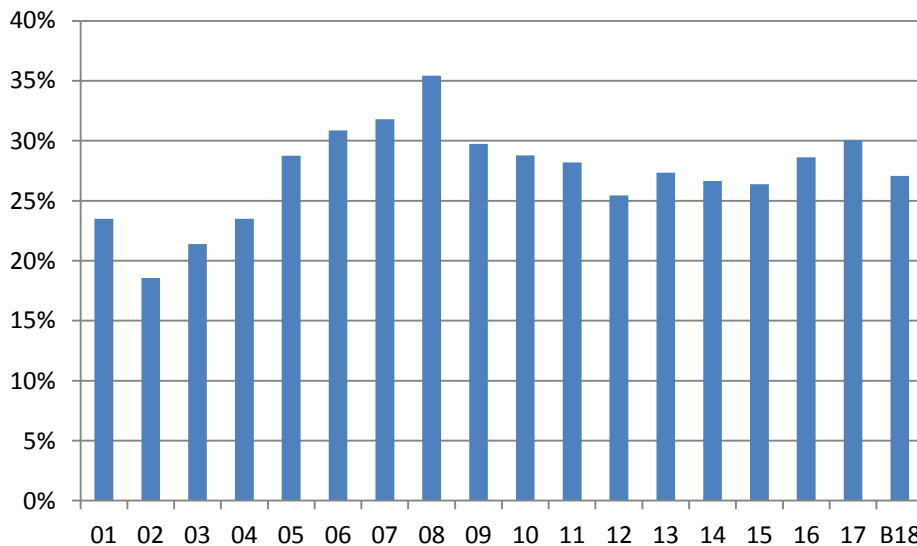


Abbildung 1: Anteil der Steuereinnahmen von juristischen Personen (Gewinn- und Kapitalsteuer) am Fiskalertrag im Kanton Basel-Stadt

Im interkantonalen Vergleich ist der Anteil der Steuereinnahmen juristischer Personen am gesamten Fiskalertrag im Kanton Basel-Stadt vergleichsweise hoch. Im Jahr 2015 lag der Anteil nur im Kanton Zug höher. Der schweizerische Durchschnitt betrug im Jahr 2015 14% (Abbildung 4). Zu berücksichtigen ist allerdings, dass sich aufgrund der vorgesehenen Steuersenkung bei den juristischen Personen im Rahmen der Umsetzung der SV17 der Anteil bei Basel-Stadt um rund 7 Prozentpunkte auf 20% reduzieren wird.

Im Vergleich zu anderen grossen Städten ist der Anteil jedoch nicht besonders hoch. So weist der ebenfalls städtisch geprägte Kanton Genf einen ähnlich hohen Anteil aus. Bei der Stadt Zürich liegt der Anteil bei 27% im Jahr 2017 und damit auf ähnlichem Niveau wie beim Kanton Basel-Stadt. Im Vergleich mit anderen Kantonen weist Basel-Stadt zwar einen hohen Anteil der Steuereinnahmen an juristischen Personen auf. Es zeigt sich jedoch, dass bei grossen Städten sich dieser Anteil in vergleichbaren Grössenordnungen bewegt.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

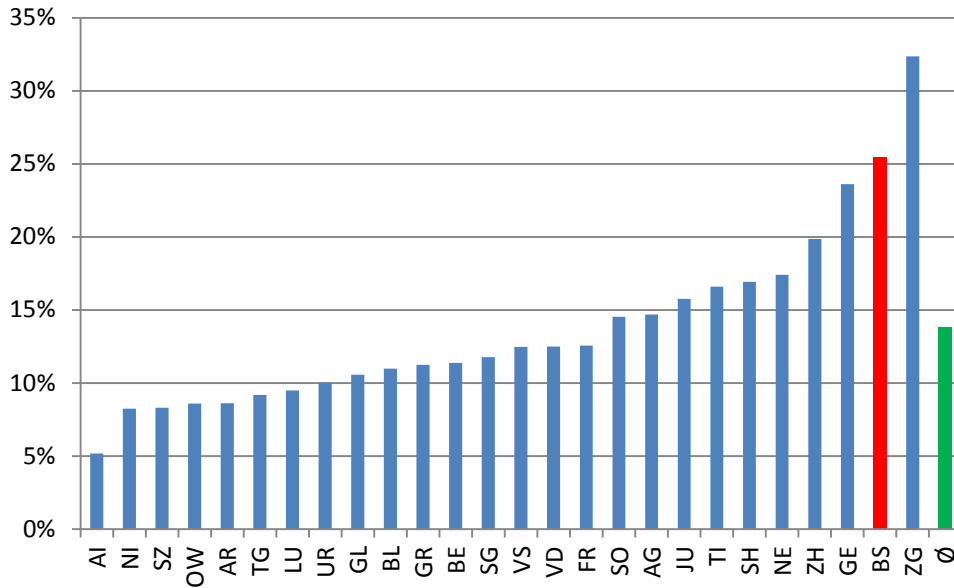


Abbildung 2: Anteil der Steuereinnahmen von juristischen Personen am Fiskalertrag 2015 (Kanton und Gemeinden)

Abbildung 5 zeigt die Höhe der Steuereinnahmen der juristischen Personen in den letzten Jahren.

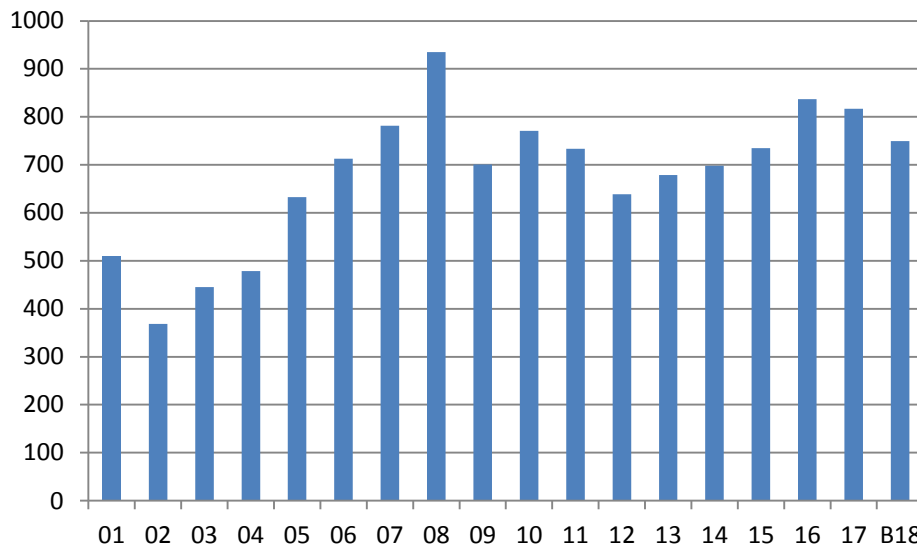


Abbildung 3: Gewinn und Kapitalsteuereinnahmen des Kantons Basel-Stadt (in Millionen Franken)

Im Vergleich zu den Einkommens- und Vermögenssteuereinnahmen schwanken die Steuereinnahmen der juristischen Personen stärker. Während die Standardabweichung der Veränderung zwischen 2001 und 2017 bei den natürlichen Personen 5.3% beträgt, liegt sie bei den juristischen Personen bei 15.5%. Die Steuereinnahmen der juristischen Personen schwanken somit rund drei Mal stärker als jene der natürlichen Personen. In den letzten Jahren ist allerdings festzustellen, dass die Schwankungen abgenommen haben. Allerdings ist unklar, ob dieser Trend in Zukunft anhalten wird.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Steuereinnahmen stark schwanken können. Er berücksichtigt in seinem Finanzplan eine vorsichtige Schätzung der Steuereinnahmen, die sich an einem langfristig ausgerichteten Ertragsniveau orientiert. Kurzfristige Schwankungen der Steuereinnahmen sollten nicht in den Finanzplan einfließen und damit die Finanzpolitik des Kantons nicht beeinflussen.

4. Nachhaltige Finanzpolitik und Schuldenbremse

Der Regierungsrat teilt die Ansicht der Anzugstellenden, dass die Finanzpolitik langfristig und nachhaltig auszurichten ist. Der Regierungsrat verfolgt ausgabenseitig einen konstanten, moderaten Wachstumspfad, der sich nicht an den Überschüssen und der guten Konjunkturlage der letzten Jahre orientiert. In den letzten Jahren lag das jährliche reale Ausgabenwachstum deutlich unter dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Überschüsse der letzten Jahre wurden für den Abbau der Nettoschulden, für die Pensionskassenreform und für Investitionen in den Wirtschaftsstandort Basel-Stadt verwendet.

Neben der restriktiven Ausgabenpolitik hat der Kanton Basel-Stadt mit der 2005 eingeführten Schuldenbremse ein weiteres Instrument für eine nachhaltige Finanzpolitik. Die Schuldenbremse stellt sicher, dass die Nettoschulden des Kantons im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kantons begrenzt bleiben. Die Nettoschulden dürfen 6.5‰ des Schweizerischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht übersteigen.

Die Nettoschulden sind seit der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2005 von 3.2 Mrd. auf 1.9 Mrd. Franken gesunken. Die Nettoschuldenquote hat in den letzten Jahren die maximal zulässige Höhe von 6.5‰ des Schweizer Bruttoinlandsprodukts jeweils deutlich unterschritten. Dieser Schuldenabbau kommt den zukünftigen Generationen zugute.

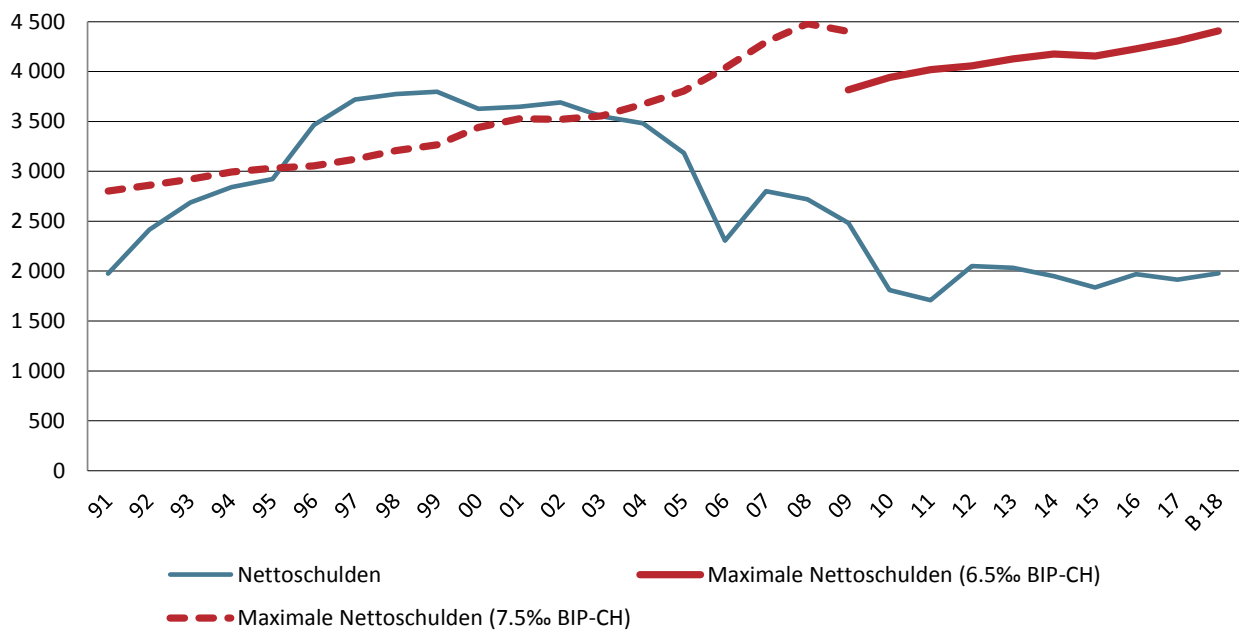


Abbildung 4: Nettoschulden des Kantons Basel-Stadt in Mio. Franken

Für die Steigerung der Standortattraktivität und die längerfristige Sicherstellung von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen, gerade von juristischen Personen, hat der Kanton Basel-Stadt in den letzten Jahren die Investitionen erhöht (Abbildung 5). Ein Schwerpunkt lag bei Investitionen in die Bildung, von denen die zukünftigen Generationen direkt profitieren. Investiert wurde auch in die Infrastruktur und Kultur.

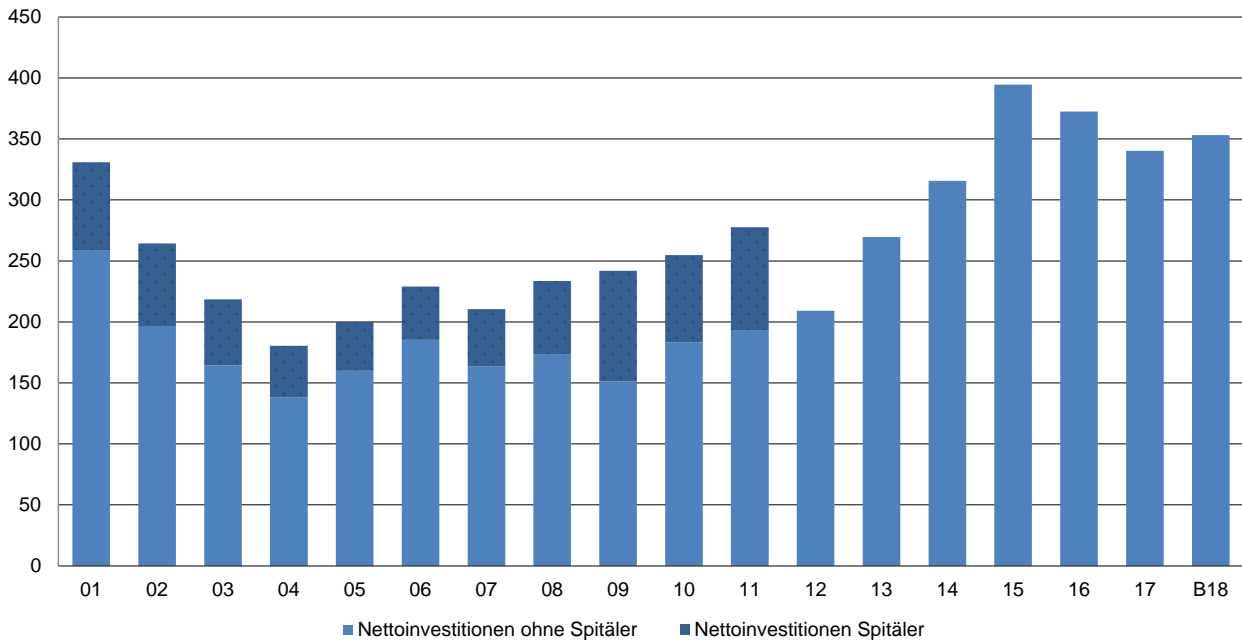


Abbildung 5: Nettoinvestitionen in Mio. Franken des Kantons Basel-Stadt

Eine Zweckbindung eines Teils der Steuereinnahmen juristischer Personen für die Äufnung eines Generationenfonds würde den Wirtschaftsstandort Basel-Stadt gefährden, wenn deswegen notwendige Investitionen ausblieben. Gerade weil der Anteil der Steuereinnahmen juristischer Personen so hoch ist, ist ein attraktiver Standort wichtig. Diese Steuereinnahmen sollten deshalb nicht explizit für eine Generationenpolitik verwendet werden.

5. Finanzpolitische Beurteilung von Fonds

Fonds sind zweckgebundene Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Fonds ist der Überbegriff für verschiedene Gefässe, u.a. Spezialfinanzierungen, Spezialfonds, Legate und selbstständige Stiftungen.

Aus finanzpolitischer Sicht sind Fonds kritisch zu beurteilen. Zweckbindungen von Einnahmen und Fondlosungen für ein bestimmtes Aufgabengebiet sind zu vermeiden. Zweckbindungen verkleinern den finanzpolitischen Spielraum und erschweren die Mittelallokation. Fondlosungen schränken die Transparenz ein, da neben dem ordentlichen Haushalt „Parallelhaushalte“ entstehen. Es werden zudem der Handlungsspielraum beim Budget und die Steuerung des Finanzhaushalts verringert. Die Festlegung von finanzpolitischen Prioritäten wird erschwert und die Flexibilität eingeschränkt.

Als finanzpolitischer Grundsatz gilt zudem, dass Zweckbindungen von Hauptsteuern vermieden werden sollten, insbesondere wenn zwischen der erfüllten Aufgabe und den Entgelten kein Kausalzusammenhang besteht. Die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren empfiehlt im Handbuch HRM2, dass Hauptsteuern nicht zweckgebunden werden dürfen.

Aus Gründen der Steuersystematik ist davon abzuraten, die Steuereinnahmen juristischer und natürlicher Personen ungleich zu behandeln. Zwar sind Steuern per se Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung. Es wäre aber schwierig, steuerzahlenden juristischen Personen zu erklären, dass ein Teil ihrer Steuern nicht für laufende Investitionen und die Erfüllung staatlicher Aufgaben verwendet wird, sondern in einen Generationenfonds fliessen. Steuereinnahmen können zudem schon heute über ein positives Gesamtergebnis und einen positiven Finanzierungssaldo für einen Schuldenabbau und für eine Erhöhung des Eigenkapitals eingesetzt werden, was indirekt auch zukünftigen Generationen zugutekommt.

Bei versiegbaren Ressourcen wie Erdöl ist ein Generationenfonds ein probates Mittel, damit auch zukünftige Generationen von diesem Reichtum profitieren. Steuereinnahmen aber sind nicht endlich und eignen sich deshalb nicht für das Äufnen eines Generationenfonds. Was im Sinne der Anzugsstellenden „nachhaltige“ Steuereinnahmen sind, kann nicht bestimmt werden.

Eine Umsetzung eines Generationenfonds im Sinne der Anzugsstellenden würde diesen finanzpolitischen Grundsätzen widersprechen. Ein Anteil der Hauptsteuern würde für einen Generationenfonds zweckgebunden und für Generationenpolitik verwendet. Die Transparenz und der finanzpolitische Handlungsspielraum würden eingeschränkt.

6. Wirkung eines Generationenfonds

Der Kanton Basel-Stadt orientiert sich in seiner Rechnungslegung an dem internationalen Standard für den öffentlichen Sektor IPSAS, um eine hohe Vergleichbarkeit und Transparenz zu gewährleisten. Unter IPSAS gibt es keinen Spielraum, um einen Generationenfonds im Sinne der Anzugsteller einzuführen, bzw. der Fonds wäre wirkungslos. Der vorgeschlagene Fonds würde als Fonds im Eigenkapital geführt, da der Nutzen dem Kanton zufließt und keine Verpflichtung gegenüber Dritten besteht. Bei Fonds im Eigenkapital werden Einnahmen als Erträge in der Erfolgsrechnung verbucht. Die Äufnung des Fonds erfolgt als Buchung innerhalb des Eigenkapitals. Die vollen Steuereinnahmen müssten somit weiterhin als Ertrag verbucht werden. Entsprechend würden sie weiterhin schwanken. Mit oder ohne Fonds würde in der Erfolgsrechnung das gleiche Ergebnis ausgewiesen. Nach den gängigen Rechnungslegungsstandards darf man nicht direkt aus der Erfolgsrechnung in das Eigenkapital buchen. Auch wenn die Steuereinnahmen ausserordentlich hoch ausfallen, sind sie über die Erfolgsrechnung zu verbuchen und dürfen nicht direkt ins Eigenkapital übertragen werden. Nur der Saldo der Erfolgsrechnung darf das Eigenkapital verändern. Entsprechend müssen auch die vollen Steuereinnahmen weiterhin budgetiert und damit geschätzt werden.

Es ist der Kern einer transparenten Rechnungslegung, dass die Rechnung eine „true and fair view“, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, zeigt. Dazu gehört, dass der Abschluss nicht durch die Äufnung oder Entnahme von Fonds verbessert oder verschlechtert werden kann. Die Erfolgsrechnung soll das tatsächliche Ergebnis ausweisen, auch wenn es aufgrund von hohen Steuereinnahmen ausserordentlich gut ausfällt. Unter der Rechnungslegung mit einem „true and fair view“ Ansatz besteht keine Möglichkeit, einen Generationenfonds im Sinne der Anzugsstellenden einzurichten.

7. Fazit

Der Regierungsrat teilt die Ansicht der Anzugsstellenden, dass die Finanzpolitik nachhaltig auszurichten ist und hat dies in den vergangenen Jahren auch stets getan. Die internationale Rating-Agentur Standard & Poor's bestätigt dies. Sie stuft im aktuellen Rating die Bonität des Kantons mit dem zweitbesten Rating AA+ ein und hebt den Ausblick von bisher stabil auf positiv an und begründet dies mit einer fundierten Finanzplanung und einer hohen Budgetdisziplin. Der Kanton sei gut vorbereitet für die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform.

Der Regierungsrat erachtet eine Einführung eines Generationenfonds im Sinne der Anzugsstellenden aus Sicht einer nachhaltigen Finanzpolitik als nicht nötig und aus finanzpolitischer Sicht als problematisch. Der Regierungsrat verfolgt schon heute eine restriktive Ausgabenpolitik, die sich nicht an den Überschüssen und der guten Konjunkturlage der letzten Jahre orientiert. Das Steuersubstrat wird schon heute zugunsten der zukünftigen Generationen verwendet. In den letzten Jahren wurden die Nettoschulden gesenkt und Investitionen in die Bildung und den Wirtschaftsstandort getätigt. Gerade weil der Anteil der Steuereinnahmen juristischer Personen im Kanton Basel-Stadt so hoch ist, ist ein attraktiver Standort wichtig. Ein Generationenfonds im

Sinne der Anzugstellenden entspricht nicht den finanzpolitischen Grundsätzen. Er würde die Transparenz und die finanzpolitische Handlungsfähigkeit einschränken und Steuern würden zweckgebunden. Bei versiegbaren Ressourcen wie Erdöl ist ein Generationenfonds ein probates Mittel, damit auch zukünftige Generationen von diesem Reichtum profitieren. Steuereinnahmen aber sind nicht endlich und eignen sich deshalb nicht für das Äufnen eines Generationenfonds.

Das geltende Finanzhaushaltsrecht des Kantons Basel-Stadt orientiert sich an dem internationalen Standard für den öffentlichen Sektor IPSAS. Unter IPSAS gibt es keinen Spielraum, um einen Generationenfonds im Sinne der Anzugstellenden einzuführen. Ein Generationenfonds wäre wirkungslos, da sich an dem Ergebnis der Erfolgsrechnung nichts ändern würde. Auf die Errichtung eines Generationenfonds soll daher verzichtet werden.

8. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Conradin Cramer und Konsorten betreffend „Generationenfonds“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin