



An den Grossen Rat

24.5275.02

FD/P245275

Basel, 11. Dezember 2024

Regierungsratsbeschluss vom 10. Dezember 2024

Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend «Einführung eines jährlichen Grossratsbeschlusses über den kantonalen Einkommenssteuerfuss»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. September 2024 die nachstehende Motion Luca Urgese und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Der Kanton Basel-Stadt kennt in § 36a des Steuergesetzes einen kantonalen Steuerfuss für die Einkommenssteuer. Dieser beträgt gesetzlich 100 Prozent. Der Begriff "Steuerfuss" hat in Basel-Stadt nicht die gleiche Bedeutung wie in anderen Kantonen. Er wurde hier erst 2001 eingeführt. Beim Steuerpaket 2007, als der zweistufige (heute dreistufige) Steuertarif eingeführt wurde, wurde erwogen, ihn wieder aus dem Gesetz zu streichen. Er wurde jedoch stehen gelassen, da er "sich eines Tages (...) als nützlich erweisen könnte, wenn das Bedürfnis nach einer linearen Senkung oder Erhöhung der Steuerbelastung ohne Neugestaltung des Tarifgefüges entstehen sollte" (Ratschlag 07.1357.01, S.46).

In anderen Kantonen spielt der Steuerfuss eine grössere Rolle. So wird beispielsweise im Kanton Baselland der kantonale Steuerfuss jährlich auf Basis des Aufgaben- und Finanzplanes durch Dekret des Landrates festgelegt, wobei eine Spannbreite von 95-105 Prozent der normalen Staatssteuer gilt. Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum, sofern der Steuerfuss nicht auf 100 Prozent festgelegt wird (§ 19bis Steuergesetz BL). Auch weitere Kantone beschliessen den kantonalen Steuerfuss jährlich. Gewisse Kantone auch für andere Steuern als die Einkommenssteuer (z.B. Kanton Zürich und Kanton Schaffhausen).

Heute kann im Kanton Basel-Stadt der Steuerfuss nur mittels Gesetzesänderung angepasst werden. Dies bedingt das entsprechende mehrjährige Gesetzgebungsverfahren, analog der Anpassung der Steuertarife. Die Einführung eines jährlichen Grossratsbeschlusses über den kantonalen Einkommenssteuerfuss brächte demgegenüber den Vorteil mit sich, dass das Parlament jährlich aufgrund der aktuellen finanziellen Situation des Kantons im Rahmen der Budgetdebatte darüber entscheiden kann, wie hoch der Steuerfuss im nächsten Jahr sein soll. Dies ermöglicht kurzfristige Reaktionen auf die finanziellen Entwicklungen des Kantons, in beide Richtungen. Durch die Verknüpfung mit einem fakultativen Referendum kann sichergestellt werden, dass kein politisches Lager in die eine oder andere Richtung übermarcht. Im Konfliktfall hat die Bevölkerung das letzte Wort.

Die Motionärinnen und Motionäre bitten den Regierungsrat, dem Grossen Rat innert eines Jahres die nötigen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen vorzulegen, um einen jährlichen Beschluss des Grossen Rates über den kantonalen Steuerfuss zu ermöglichen. Dabei ist ein fakultatives Referendum

vorzusehen. Die Interessen und die Steuerhoheit der Landgemeinden sind angemessen zu berücksichtigen.

Luca Urgese, Lorenz Amiet, Daniel Albietz, Thomas Widmer-Huber, Tobias Christ, Annina von Falkenstein»

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 Gesetzesvorlage 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 Regierungsrats 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, interkantona-les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, 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, innert eines Jahres die nötigen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen vorzulegen, um einen jährlichen Beschluss des Grossen Rates über den kantonalen Steuerfuss zu ermöglichen. Dabei ist ein fakultatives Referendum vorzusehen. Die Interessen und die Steuerhoheit der Landgemeinden sind angemessen zu berücksichtigen.

1.3 Rechtliche Prüfung

Gemäss Art. 129 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101) und Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsge-setz, StHG; SR 642.14) ist die Kompetenz zur Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuererfreibeträge ausdrücklich den Kantonen vorbehalten. Zu den Steuersätzen gehört auch die Bestimmung des Steuerfusses als Prozentsatz der nach dem kantonalen Steuertarif berechneten einfachen Steuer. Die Motionsforderung bewegt sich damit in der vorgegebenen kantonalen Zu-ständigkeitsordnung und tangiert kein höherrangiges Recht.

Der kantonale Steuerfuss für die Einkommensteuer ist in § 36a des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuergesetz, StG; SG 640.100) festgelegt. Danach beträgt er 100 Prozent der einfachen Steuer gemäss § 36. Eine Änderung des Steuerfusses wäre im ordentli-chen Gesetzgebungsverfahren möglich. Es liegt indessen in der Kompetenz des Kantons bzw. des Grossen Rates, das Verfahren und die Modalitäten für die Festlegung des Steuerfusses im Sinne der Motionsforderung durch Anpassung des Steuergesetzes zu ändern.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. 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.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen. Die vorliegende Motion enthält eine solche Frist.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Anliegen der Motion

Das Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz; StG) vom 12. April 2000 (SG 640.100) statuiert in § 36a für die Einkommenssteuer einen kantonalen Steuerfuss von 100 Prozent. Dieser kann nur durch eine Gesetzesänderung angepasst werden.

Die Motionäre fordern, dass der Grosse Rat jährlich über den Steuerfuss entscheiden können soll, mit der Möglichkeit eines fakultativen Referendums, um schneller auf finanzielle Entwicklungen reagieren zu können.

3. Hängige Vorstösse zum Umgang mit Haushaltsüberschüssen

Im Kanton Basel-Stadt wurden – auch vor dem Hintergrund der Mehreinnahmen, welche aus der Einführung der OECD-Mindeststeuer resultieren – weitere politische Vorstösse zum Umgang mit Haushaltsüberschüssen eingereicht. Folgende politische Vorstösse mit Bezug zu Steuersenkungen sind momentan in Behandlung beim Regierungsrat:

- (1) Motion Christian C. Moesch und Konsorten betreffend «Rückvergütungen von kantonalen Überschüssen an die steuerzahlenden Privatpersonen»
- (2) Motion Lorenz Amiet und Konsorten betreffend ««Neues Steuerpaket- Kaufkraft bei der Bevölkerung statt Überschüsse beim Kanton»»
- (3) Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend «Einführung eines jährlichen Grossratsbeschlusses über den kantonalen Einkommenssteuerfuss.»

Die Motion Moesch (1) wurde mit GRB vom 23. Oktober 2024 dem Regierungsrat zur Erledigung überwiesen. Die Motionärinnen und 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.

Mit GRB vom 18. September 2024 wurde nicht nur die Motion Urgese, sondern auch Motion Amiet (2) dem Regierungsrat zur Stellungnahme bis 18. Dezember 2024 überwiesen. Die Motion Amiet fordert eine Entlastung der Steuerzahlenden, insbesondere bei Einkommen unter 200'000 Franken und kleinen Vermögen. Es werden Senkungen des Einkommens- und Vermögenssteuertarifs vorgeschlagen, die auf etwa 150 Mio. Franken pro Jahr geschätzt werden.

4. Beurteilung

4.1 Begriff und Funktion des Steuerfusses im Allgemeinen

Der Steuersatz ist der Massstab für die Berechnung der Steuer. Er wird in der Regel in Prozent oder Promille der Berechnungsgrundlage festgesetzt. Ein Beispiel: Bei einem Steuersatz von 14% und einem Einkommen von 10'000 Franken beträgt die Steuer 1'400 Franken. Die effektiv geschuldeten Kantons- und Gemeindesteuern ergeben sich aber erst durch die Multiplikation des Steuersatzes mit dem Steuerfuss.

Als kurzfristig veränderliches Element ist der Steuerfuss geeignet, innerhalb bestimmter Grenzen eine periodische Anpassung der Fiskaleinnahmen an die finanziellen Bedürfnisse der Gemeinwesen (Kanton, Gemeinde, Kirchgemeinde) zu gewährleisten, indem der Steuerfuss – ohne Gesetzesänderung – erhöht oder gesenkt wird. Genügen dem Staat die Einnahmen aus der einfachen Steuer gemäss festgelegtem Tarif zur Deckung seiner Ausgaben, so beträgt der Steuerfuss 100%. Ist der Staat auf Mehreinnahmen angewiesen, kann er den Steuerfuss erhöhen (z.B. auf 110%, was zusätzlichen Steuereinnahmen von 10% entspricht). Entsprechend kann der Steuerfuss bei sinkenden finanziellen Bedürfnissen herabgesetzt werden (z.B. auf 95%). Ein wesentliches – demokratisches – Element des Steuerfusses ist auch, dass der Entscheid über dessen Höhe in den meisten Kantonen und Gemeinden grundsätzlich oder ab einer bestimmten im Gesetz festgelegten Höhe dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegt. Die Bürgerinnen und Bürger können also über die eigene Steuerbelastung abstimmen.

4.2 Keine Funktion des Steuerfusses für den Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt hat sich mit der Einführung des neuen Einkommenssteuertarifes mit jeweils drei Tarifstufen faktisch gegen ein Steuerfussmodell entschieden, wie es in anderen Kantonen existiert.¹ Der kantonale Steuerfuss ist zwar im Steuergesetz enthalten, hat jedoch praktisch keine eigenständige Bedeutung. Er beträgt seit zwei Jahrzehnten unverändert 100 Prozent der nach dem Einkommenssteuertarif berechneten einfachen Steuer. Die geschuldete Einkommenssteuer kann so direkt aus den Steuertarifen ermittelt werden. Für die Vermögenssteuer natürlicher Personen sowie für die Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen kennt der Kanton Basel-Stadt keinen Steuerfuss.

4.3 Funktion des Steuerfusses für die Gemeinden

Eine Bedeutung kommt dem Steuerfuss nur noch im Zusammenhang mit der Ausschöpfung der Gemeindesteuerquote der beiden Landgemeinden Riehen und Bettingen zu. Die Gemeindesteuern werden in Prozenten (Steuerfuss) der nach dem Steuergesetz berechneten Steuern festgesetzt. Die ausschöpfbare Gemeindesteuerquote beträgt 50 Prozent der nach den Bestimmungen des Steuergesetzes berechneten Einkommens- (und Vermögens-)steuern der natürlichen Personen, wozu auch der kantonale Steuerfuss gehört. Auf diesem Anteil können die Landgemeinden ihre Gemeindesteuern mit eigenen Steuerfüssen je Steuerart erheben.

Eine Änderung des kantonalen Steuerfusses gilt gemäss heutigem Gesetz nicht nur für den kantonalen Teil der Steuern und hat somit direkte Folgen auf die Einkommenssteuereinnahmen der Landgemeinden Riehen und Bettingen. Der Ausschöpfungsspielraum der Gemeindesteuerquote wird bei einer Senkung des kantonalen Steuerfusses kleiner, bei einer Erhöhung des kantonalen Steuerfusses höher.

¹ Die direkte Bundessteuer und einige Steuern des Kantons VS kennen auch keinen Steuerfuss.

4.4 Planungssicherheit

Der Regierungsrat verfolgt eine nachhaltige und langfristig orientierte Finanz- und Steuerpolitik. Jährliche Schwankungen sollen vermieden werden. Steuersenkungen kommen in Betracht, wenn ein struktureller Überschuss vorliegt und die Finanzierung auch mittelfristig gesichert ist. Eine kurzfristige Steuerung mit der Anpassung des Steuerfusses erachtet der Regierungsrat weder als notwendig noch als zweckmässig.

Das in der Motion genannte "mehrjährige Gesetzgebungsverfahren" kann nicht nachvollzogen werden. In den letzten fünf Jahren wurden zwei Steuersenkungspakete verabschiedet (2019: Basler Steuerkompromiss zur SV17, 2023: Steuersenkungspaket), welche die Gesamtsteuerbelastung der Bürgerinnen und Bürger bedeutend reduziert haben.²

Inwiefern sich das Prozedere durch den Vorschlag der Motionärinnen und Motionäre verkürzt, geht aus der Motion nicht hervor. Auch gegen den entsprechenden Grossratsbeschluss kann das fakultative Referendum ergriffen werden. Ebenso wären die im Hinblick auf den entsprechenden Grossratsbeschluss üblichen «Vorarbeiten» weiterhin erforderlich – von den Berechnungen der Steuerverwaltung über den Ratschlag des Regierungsrates bis zur Kommissionsberatung. Zudem gilt darauf hinzuweisen, dass eine Volksabstimmung über den Steuerfuss noch vor Beginn des Steuerjahres erfolgen müsste. Als Beispiel: Wenn der Grosse Rat den Steuerfuss mit dem Budget im Dezember 2024 festsetzt, könnte der Steuerfuss frühestens für das Steuerjahr 2026 und Rechnungsjahr 2027 wirksam werden.

Demgegenüber bietet die bereits überwiesenen Motion Moesch betreffend «Rückvergütungen von kantonalen Überschüssen an die steuerzahlenden Privatpersonen» eine einfache, schnelle und flexible steuerpolitische Möglichkeit. Das Modell gewährleistet die langfristige finanzielle Stabilität des Kantons.

4.5 Konsultation Gemeinden

Da die Gemeinden direkt von der Motion betroffen sind, fand eine Konsultation von Riehen und Bettingen statt.

Die Gemeinden Bettingen und Riehen unterstützen die Haltung des Regierungsrates, die Motion nicht zu überweisen. Zum einen würde eine verlässliche langfristige Investitionsplanung erschwert. Zum anderen müssten die Gemeinden je nach Geltungsmass des kantonalen Steuerfusses ihren Steuerfuss womöglich jährlich anpassen, um Änderungen auf Kantonsebene auszugleichen.

5. Fazit

Der Steuerfuss hat im Steuersystem des Kantons Basel-Stadt keine Bedeutung. Wie die vergangenen Jahre zeigen, sind auch ohne Steuerfuss Steuersenkungen oder -erhöhungen möglich und rasch umsetzbar. Der Regierungsrat orientiert sich an einer nachhaltigen und langfristig orientierten Finanz- und Steuerpolitik. Eine kurzfristige Steuerung mittels Anpassung des Steuerfusses ist aus Sicht des Regierungsrates weder notwendig noch zweckmässig.

Der Regierungsrat bevorzugt die Motion Moesch betreffend «Rückvergütungen von kantonalen Überschüssen an die steuerzahlenden Privatpersonen». Diese sorgt nicht nur für Planungssicherheit, sie kann mittels der Möglichkeit eines automatischen Mechanismus den Wünschen der Motionärinnen und Motionären nach einer beschleunigten Umsetzung steuerpolitischen Massnahmen besser entsprechen. Angesichts dessen erübrigt sich aus Sicht des Regierungsrates der vorliegende Vorstoss.

² Steuerbelastung im Kantonsvergleich | Kanton Zürich

6. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen auf die Einkommenssteuereinnahmen können nicht beziffert werden. Eine Umsetzung bedingt Anpassungen in der von der Steuerverwaltung verwendeten Steuer-
software, was mit Kosten verbunden ist.

7. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend
«Einführung eines jährlichen Grossratsbeschlusses über den kantonalen Einkommenssteuerfuss»
dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin