



An den Grossen Rat

24.5177.02

FD/P245177

Basel, 4. September 2024

Regierungsratsbeschluss vom 3. September 2024

Motion Anina Ineichen und Konsorten für einen Klimafonds «New Green Deal für Basel» (NGDB); Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12. Juni 2024 die nachstehende Motion Anina Ineichen und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«2022 hat die Bevölkerung Basel-Stadt dem Ziel Netto-Null Treibhausgasemissionen im Jahr 2037 zugestimmt. Damit ist das ambitionierteste Klimaziel der Schweiz in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt verankert. Der Auftrag der Bevölkerung ist klar und deutlich und der Kanton ist aufgefordert aufzuzeigen, wie wir gemeinsam dieses Ziel erreichen können. Denn es sind alle aufgefordert: Wirtschaft, Kultur, Bauwesen, Finanzanlagen, Verkehr, Gesundheit, Verwaltung und Politik. Der Weg zum Netto-Null-Ziel 2037 erfordert gemeinsame, grosse Anstrengungen, enge (und teilweise neue) Zusammenarbeit und langanhaltendes Engagement von allen. Es ist weit anerkannt, dass Investitionen zur Erreichung eines Netto-Null Zustandes bis 2037 allen zugutekommen. Der ganzen Bevölkerung zur Steigerung der Lebensqualität: Weniger Lärm, saubere Luft und eine aktivere Mobilität schafft ein attraktives Umfeld und fördert die Gesundheit. Ebenso profitiert die Wirtschaft zur Senkung der Energiekosten durch effizientere, neue Technologien und fördert die Unabhängigkeit von fremden fossilen Energieträgern.

Der Regierungsrat hat am 26. September 2023 mit dem Strategiepapier "Klimaschutzstrategie Basel-Stadt, Teil 1 - Netto-Null 2037" ein selbstbindendes Papier vorgelegt. Dieser erste Teil betrifft den Bereich der Netto-Null auf dem Kantonsgebiet, womit die direkten Emissionen abgedeckt werden sollten. Im vorgesehenen zweiten Teil wird eine Klimaschutzstrategie vorgelegt werden, welche alle indirekten Emissionen im Blick hat. In der Klimaschutzstrategie sind alle Bereiche aufgeführt, welche durch die Klimaschutzstrategie betroffen sind. Es wurden Berechnungen erstellt, welche Investitionen in welchen Bereichen und Branchen getätigt werden müssen und welche Einsparungen im Jahr 2037 zu erwarten sind. In der Klimaschutzstrategie sind die einzelnen Handlungsfelder identifiziert und die Massnahmen adressiert. Leider wird in der ganzen Klimaschutzstrategie nirgends aufgeführt, wie die Investitionen konkret finanziert werden sollten. Es wird zwar in der Verfassung §16a Klimagerechtigkeit, Abs 4 festgelegt, dass "[der Kanton Basel-Stadt] setzt sich im Rahmen seiner Beteiligungen an Anstalten und Unternehmen des Finanz- und Verwaltungsvermögens dafür ein, dass diese in ihren gesamten Tätigkeiten den vorgenannten Zielen entsprechen".

Die Kosten für Investitionen Kanton Basel-Stadt belaufen sich nach Schätzungen (vgl. Klimaschutzstrategie, S. 49) auf rund 3.6 Mia CHF für den ersten Teil der direkten Emissionen. Wie hoch die Kosten für den zweiten Teil der indirekten Emissionen sein wird, kann vorerst nicht beziffert werden.

Deshalb ist für die Planungssicherheit für alle im Kanton Basel-Stadt lebenden und tätigen Bevölkerung und der tätigen Unternehmen notwendig, dass über die Finanzierung Klarheit herrscht.

Aus diesem Grund schlägt diese Motion die Schaffung eines Klimafonds "New Green Deal für Basel" (NGDB) vor.

Dieser Fonds soll über den geplanten Umsetzungszeitraum genügend Mittel bereitstellen, um die in der Klimaschutzstrategie geplanten Massnahmen realisieren zu können.

Dieser NGDB soll Einlagen aus verschiedenen Quellen erhalten. Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons sollen hingegen nicht zusätzlich belastet werden.

Dem Kanton geht es zurzeit finanziell hervorragend. Diese gute Lage soll genutzt werden, um den Fonds zu speisen. Für das Jahr 2023 rechnet der Kanton gemäss zweiter Hochrechnung mit einem Überschuss von 183 Mio. Franken. Ein Teil dieser Mittel sollen als Ersteinlage in den Fonds gelegt werden. Ab dem Jahr 2024 wird voraussichtlich die OECD-Mindeststeuer greifen. Der Kanton könnte wiederkehrend einen Teil der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer in den NGDB einlegen. Der Mitteleinsatz liegt auch im Interesse der Wirtschaft und die entsprechenden Anliegen können berücksichtigt werden, solange sie mit dem Ziel vereinbar sind. Ebenfalls ist der Fonds aus Bundesmitteln zu speisen, die in Zukunft an die Kantone für die Erreichung der Klimaziele fliessen.

Weiter müsste die Entnahme aus dem Fonds geregelt werden. Damit eine faire und unabhängige Vergabe der Mittel gewährleistet wird, könnte eine Vergabekommission bestehend aus Expertinnen und Experten aus dem Bereich Nachhaltigkeit und dem Bereich Finanzen eingesetzt werden. Die Motionär:innen beauftragen den Regierungsrat, dem Grossen Rat innert zwei Jahren die ein Konzept für einen NGDB-Klimafonds inkl. Ausfinanzierung über die gesamte Laufzeit sowie entsprechende rechtliche Grundlagen vorzulegen.

Anina Ineichen, Harald Friedl, Olivier Battaglia, Michela Seggiani, Jessica Brandenburger»

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, dem Grossen Rat innert zwei Jahren ein Konzept für einen NDGB-Klimafonds inkl. Ausfinanzierung über die gesamte Laufzeit sowie entsprechende rechtliche Grundlagen vorzulegen.

1.3 Rechtliche Prüfung

Gestützt auf die in der Bundesverfassung statuierte Finanzautonomie (Art. 47 Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Bundesverfassung, BV; SR 101) sind die Kantone berechtigt, 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 des Kantons 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. Besondere Vorschriften zur Schaffung eines Fonds sind in der KV nicht zu finden. Indessen enthält das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz; SG 610.100) vom Datum 14. März 2012 in § 42 eine explizite Regelung zu Fonds. Das Gesetz definiert Fonds als ausgeschiedene Vermögen mit besonderer Zweckbindung und mit bestimmten Auflagen (§ 42 Abs. 1 Finanzhaushaltgesetz). Die Bildung eines Fonds aus öffentlichen Mitteln bedarf ausserdem «ausdrücklich der Grundlage in einem Gesetz oder einem gleichgestellten Beschluss» (§ 42 Abs. 5 Finanzhaushaltgesetz).

Mit der Motion wird vom Regierungsrat verlangt, ein «Konzept für einen NDGB-Klimafonds inkl. Ausfinanzierung» sowie «entsprechende rechtliche Grundlagen» vorzulegen. Die Erarbeitung von rechtlichen Grundlagen geht in der Regel einher mit einem zu erstellenden Konzept. Aufgrund der beschriebenen Vorgaben im Finanzhaushaltgesetz bedarf ein Fonds einer Grundlage in einem Gesetz oder in einem gleichgestellten Beschluss. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen bzw. von gleichgestellten Beschlüssen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Es spricht somit kein höherrangiges Recht gegen die Motionsforderung. 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.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist rechtlich zulässig.

2. Anliegen der Motion

Im Zentrum der vorliegenden Motion steht die Schaffung eines Klimafonds «New Green Deal für Basel» (NGDB). Dieser soll über den geplanten Umsetzungszeitraum genügend Mittel bereitstellen, um die in der Klimaschutzstrategie geplanten Massnahmen realisieren zu können. Dessen Finanzierung soll aus verschiedenen Quellen erfolgen. So soll ein Teil der Überschüsse des Kantons und ein Teil der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer in den Fonds gelegt werden. Für eine faire und unabhängige Vergabe der Mittel soll eine Vergabekommission, bestehend aus Expertinnen und Experten aus den Bereichen Nachhaltigkeit und Finanzen, eingesetzt werden. Einwohnerinnen und Einwohner sollen nicht zusätzlich belastet werden.

3. Massnahmen und Investitionen erfolgen im Rahmen der Klimaschutzstrategie und über die allgemeinen Staatsmittel

Für den Regierungsrat ist es von sehr hoher Priorität, dem Klimawandel und seinen schwerwiegenden Folgen entgegenzuwirken. Er definiert den Klimaschutz in seinem Legislaturplan als einen von drei Schwerpunkten. Der Klimaschutz wird gemeinsam mit Massnahmen zur Klimaanpassung vorangetrieben.

Im September 2023 hat der Regierungsrat die baselstädtische Klimaschutzstrategie verabschiedet. Diese zeigt auf, wie das verfassungsgemässe Ziel Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2037 erreicht werden kann. Die Massnahmen sind Bestandteil des Aktionsplans zur Klimaschutzstrategie, der derzeit erarbeitet wird. Dem mit der Motion geforderten Aspekt der Planungssicherheit wird

mit dem Aktionsplan Rechnung getragen. Die Publikation des Aktionsplans erfolgt voraussichtlich im Herbst 2024.

Für die Erreichung des Ziels Netto-Null bis 2037 sind Klimaschutzinvestitionen notwendig. Klimaschutzmassnahmen bringen aber auch langfristige Einsparungen beispielsweise durch tiefere Energiekosten und tiefere Klimaschadenskosten.

Bei allen Investitionen des Kantons sind die Ausrichtung auf das Ziel Netto-Null 2037 und der Klimaschutz mitzudenken. Bereits über 500 Mio. Franken wurden für Massnahmen im Sinne des Klimaschutzes aus allgemeinen Staatsmitteln gesprochen. So hat beispielsweise der Grosse Rat für den Ausbau der Fernwärme 110 Mio. Franken bewilligt. Die Umstellung der mit fossilen Brennstoffen betriebenen Busflotte der BVB auf eine E-Busflotte wie auch die Elektrifizierung der Kehrriewagenflotte sowie die Einrichtung von Ladestationen für Elektrofahrzeuge sind finanziert. Ebenso misst der Kanton bei Sanierungen seiner Gebäude oder Neubauten der Klimathematik eine hohe Bedeutung bei.

Der Kanton setzt bedeutende Mittel für den Klimaschutz ein und weist aktuell ein sehr hohes Investitionsvolumen auf. Deren Finanzierung soll weiterhin aus den allgemeinen Staatsmitteln erfolgen und von den demokratisch legitimierten Gremien beschlossen werden. Von dieser Vorgehensweise möchte der Regierungsrat insbesondere aus nachfolgenden Gründen nicht abweichen:

4. Demokratische Prozesse sollen beibehalten werden

Um eine faire und unabhängige Vergabe der Mittel sicherzustellen, schlägt die Motion die Bildung einer Vergabekommission vor. Aus Sicht des Regierungsrates sollen die notwendigen Investitionen und damit verbundenen Massnahmen zum Klimaschutz – wie oben erwähnt – im Rahmen der allgemein geltenden Regelprozesse erfolgen. Eine Vergabekommission würde die direkte demokratische Kontrolle über diese wichtigen Entscheidungen beeinträchtigen.

5. Finanzielle Leistungen aus OECD-Mindestbesteuerung sind bereits vorgesehen

Die Motionsforderung bleibt bezüglich Finanzierung des neu vorgesehenen Fonds vage. Erwähnt werden die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer. Die Einführung der OECD-Mindestbesteuerung von 15 Prozent bedeutet für grosse internationale Unternehmen eine steuerliche Mehrbelastung und verschlechtert die Attraktivität des Standorts für betroffene Unternehmen markant. Ohne griffige Gegenmassnahmen besteht das Risiko, dass Arbeitsplätze und Steuereinnahmen aus dem Kanton Basel-Stadt abwandern sowie künftige Investitionen nicht in Basel-Stadt getätigt werden.

Der Regierungsrat hat den Ratschlag zum Basler Standortpaket an den Grossen Rat überwiesen (24.0790). In diesem legt der Regierungsrat dar, wie er auf die Einführung der OECD-Mindestbesteuerung reagieren und die Attraktivität des Standortes Basel im nationalen und internationalen Wettbewerb erhalten will. Mit dem vorgesehenen Fonds Innovation-Gesellschaft-Umwelt sollen unter anderem auch Massnahmen zur konkreten Reduktion von Treibhausgasen in den Firmen finanziell unterstützt und die Energieeffizienz gefördert werden.

6. Zweckbindung nicht sinnvoll

Als weitere mögliche Finanzierungsquelle werden in der Motion die Überschüsse des Kantonsbudgets genannt. Da der Finanzhaushalt im Wesentlichen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird, würde die regelmässige Zuweisung eines Teils dieser de facto zu einer Zweckbindung von allgemeinen Steuereinnahmen führen. Zweckbindungen von allgemeinen Steuereinnahmen

für ein bestimmtes Aufgabengebiet sind zu vermeiden, da sie den finanzpolitischen Spielraum verringern. Ausserdem werden 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 es, Zweckbindungen von Hauptsteuern zu vermeiden, wenn - wie vorliegend - zwischen der erfüllten Aufgabe und den Entgelten kein Kausalzusammenhang besteht. Für Klimaschutzmassnahmen soll daher kein neuer Fonds geschaffen werden.

7. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Anina Ineichen und Konsorten für einen Klimafonds «New Green Deal für Basel» (NGDB) dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin