



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.2112.01

JD / P052112

Basel, 24. Mai 2006

Regierungsratsbeschluss
vom 23. Mai 2006

Bericht des Regierungsrates zur rechtlichen Zulässigkeit der Initiative für den Abzug der Krankenkassenbeiträge am steuerbaren Einkommen

Inhaltsverzeichnis

1.	Begehren	3
2.	Bericht des Regierungsrates zur rechtlichen Zulässigkeit der Initiative für den Abzug der Krankenkassenbeiträge am steuerbaren Einkommen	3
3.	Antrag	8

1. **Begehren**

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte Initiative für den Abzug der Krankenkassenbeiträge am steuerbaren Einkommen für rechtlich zulässig zu erklären.

2. **Bericht des Regierungsrates zur rechtlichen Zulässigkeit der Initiative für den Abzug der Krankenkassenbeiträge am steuerbaren Einkommen**

A.

1. Vorprüfung

Am 24. Juni 2004 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) (131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Initiative für den Abzug der Krankenkassenbeiträge am steuerbaren Einkommen den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG am 26. Juni 2004 mit Titel und Text der Initiative sowie mit der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt veröffentlicht worden.

2. Zustandekommen

Aufgrund von §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 15. Dezember 2005 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative für den Abzug der Krankenkassenbeiträge am steuerbaren Einkommen mit 4'089 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 17. Dezember 2005 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Dienstag, dem 27. Dezember 2005 unbenutzt abgelaufen.

3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von sechs Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

Gemäss § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höher stehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nichts Unmögliches verlangt.

4. Initiativtext

Die Initiative für den Abzug der Krankenkassenbeiträge am steuerbaren Einkommen ist unformuliert und hat folgenden Wortlaut :

„Die Unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 und das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991, das folgende unformulierte Initiativbegehren :

Von dem steuerbaren Einkommen werden die selbstbezahlten Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung abgezogen. Abzugsfähig sind die Prämien der Grundversicherung für die Steuerpflichtige oder den Steuerpflichtigen sowie für ihre oder seine minderjährigen oder in der Ausbildung stehenden Kinder, für deren Unterhalt sie oder er aufkommt.“

Wir beehren uns, Ihnen zur Frage der Zulässigkeit dieser Initiative wie folgt zu berichten :

B.

1. Unformulierte Initiative

Gemäss § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext.

Mit der Initiative für den Abzug der Krankenkassenbeiträge am steuerbaren Einkommen wird kein ausgearbeiteter Erlasstext vorgelegt, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung, in ein Gesetz, etwa in das Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 (640.100), aufgenommen oder als Beschluss vom Grossen Rat verabschiedet werden könnte. Sofern Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen, gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert, wenn sie gemäss § 2 Abs. 2 IRG den Inhalt und den Zweck des Begehrens umschreiben. Das trifft auf die vorliegende Initiative zu, die in ihrem Ingress selber als unformulierte Initiative bezeichnet wird.

2. Das Anliegen der Initiative

§ 32 Abs. 1 lit. g. des baselstädtischen Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 (640.100) hat heute folgenden Wortlaut :

- 1. Teil : **Die einzelnen Steuern**
- 2. Abschnitt : Die Einkommen- und die Vermögenssteuer der natürlichen Personen
- B. Die Einkommenssteuer
- III. ERMITTLUNG DES REINEINKOMMENS
- 5. *Allgemeine Abzüge*
- a. Von der Höhe des Einkommens unabhängige Abzüge

§ 32. Von den Einkünften werden abgezogen :

...

- g. **die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter lit. f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen bis zum Maximalbetrag von 1000 Franken für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten bzw. von 500 Franken für alle übrigen Steuerpflichtigen;**

...

Wie aus dem Wortlaut von § 32 Abs. 1 lit. g. des baselstädtischen Steuergesetzes ersichtlich ist, kann eine steuerpflichtige Person heute schon unter anderem die für die Krankenversicherung bezahlten Prämien von den Einkünften, d. h. vom steuerbaren Einkommen abziehen, und zwar ihre Prämien und die Prämien der von ihr unterhaltenen Personen; allerdings nur bis zu einem Maximalbetrag von Fr. 1'000.--, wenn die steuerpflichtige Person in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebt, oder bis zu einem Maximalbetrag von Fr. 500.--, wenn die steuerpflichtige Person zu den übrigen Steuerpflichtigen gehört.

Aufgrund des Umstandes, dass die an die Krankenversicherung zu bezahlenden Prämien sehr hoch sind und jedes Jahr noch höher werden, ist bei der einzelnen steuerpflichtigen Person der Maximalbetrag von Fr. 1'000.--, erst recht von Fr. 500.-- schon allein mit einem Bruchteil der Prämien der Krankenversicherung erreicht und erweisen sich die übrigen Bestimmungen über weitere Abzugsmöglichkeiten in der langen lit. g. von § 32 Abs. 1 des Steuergesetzes als toter Buchstabe. Auf den

ersten Blick erweckt § 32 Abs. 1 lit. g. des Steuergesetzes mit seinen langen Aufzählungen für die steuerpflichtigen Personen den Eindruck einer weit grösseren Abzugsmöglichkeit als sie infolge der Setzung eines Maximalbetrages von Fr. 1'000.-- oder von Fr. 500.-- in der Wirklichkeit besteht.

In dieser Situation besteht nun das Anliegen der unformulierten Initiative für den Abzug der Krankenkassenprämie am steuerbaren Einkommen darin, zu verlangen, dass der gesamte Betrag der selbstbezahlten Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung vom steuerbaren Einkommen (tatsächlich) abgezogen werden kann, und zwar die Prämien der Grundversicherung der steuerpflichtigen Person und die Prämien der Grundversicherung der minderjährigen oder in der Ausbildung stehenden Kinder, für die die steuerpflichtige Person aufkommt.

Um das Begehren der unformulierten Initiative zu erfüllen, müsste der Grosse Rat als Gesetzgeber in § 32 Abs. 1 lit. g. des Steuergesetzes den Abzug der Prämien für die Krankenversicherung unbegrenzt zulassen, d. h. die Begrenzung des Abzuges durch einen Maximalbetrag streichen. Indirekt verlangt die unformulierte Initiative mithin nichts anderes als die Streichung des Maximalbetrages in § 32 Abs. 1 lit. g. des Steuergesetzes.

3. Die Zulässigkeit der Initiative

3.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

3.1.1. Die Beachtung des Bundesrecht und der Staatsverträge

Wenn es um Steuern geht, ist zu beachten, was das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 4. Dezember 1990 (SR 642.14) dazu besagt. Zu den Abzügen äussert sich das Steuerharmonisierungsgesetz in Art. 9 wie folgt :

Zweiter Titel : Steuern der natürlichen Person

2. Kapitel : Einkommenssteuer

2. Abschnitt : Abzüge

Art. 9 Allgemeines

¹ Von den gesamten steuerbaren Einkünften werden die zu ihrer Erzielung notwendigen Aufwendungen und die allgemeinen Abzüge abgerechnet. Zu den notwendigen Aufwendungen gehören auch die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten.

² Allgemeine Abzüge sind :

...

- g. **die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter Buchstabe f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag, der pauschalisiert werden kann ;**

...

Die Lektüre dieses Art. 9 Abs. 2 lit. g. des eidgenössischen Steuerharmonisierungsgesetzes zeigt, dass der baselstädtische Gesetzgeber in § 32 Abs. 1 lit. g. des baselstädtischen Steuergesetzes den Maximalbetrag nicht einfach streichen kann, da das Bundesgesetz die Setzung eines Maximalbetrages vorschreibt : „Allgemeine Abzüge sind : die Prämien für die Krankenversicherung“ „bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag, der pauschalisiert werden kann“. Der Bund schreibt dem Kanton vor, einen Maximalbetrag zu setzen; er schreibt ihm aber nicht vor, wie hoch dieser Maximalbetrag zu sein hat. Der Kanton ist also frei, den Maximalbetrag so anzusetzen, dass zum einen das Initiativbegehren erfüllt und die selbstbezahlten Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können und dass zum andern auch noch etwas von den Einlagen, Prämien und Beiträgen für die Lebensversicherung und für die nicht unter lit. f. fallende Unfallversicherung sowie von den Zinsen von Sparkapitalien der steuerpflichtigen Person und ihrer minderjährigen oder in der Ausbildung stehenden Kinder, für deren Unterhalt sie aufkommt, abgezogen werden kann.

Zusammengefasst heisst das, dass die unformulierte Initiative so ausformuliert werden kann, dass sie einerseits das Steuerharmonisierungsgesetz beachtet und andererseits das Begehren der Initiative erfüllt.

Eine Kollision der von der Initiative verlangten Regelung mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich.

3.1.2. Beachtung kantonalen Rechts

Unvereinbarkeiten der Initiative für den Abzug der Krankassenbeiträge am steuerbaren Einkommen mit der Kantonsverfassung sind nicht ersichtlich.

Da es sich um die Änderung eines kantonalen Gesetzes handelt, ist kein weiteres übergeordnetes kantonales Recht ersichtlich, gegen das die Initiative verstossen könnte.

3.1.3. Nur ein Gegenstand und keine Unmöglichkeit

Die vorliegende Initiative befasst sich nur mit dem einen Gegenstand des Abzuges der selbstbezahlten Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung vom steuerbaren Einkommen. Sie wahrt somit den Grundsatz der Einheit der Materie.

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches.

3. **Antrag**

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag, dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte Initiative für den Abzug der Krankenkassenbeiträge am steuerbaren Einkommen für rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Barbara Schneider



Präsidentin

Dr. Robert Heuss



Staatschreiber

Beilage
Entwurf zu einem Grossratsbeschluss

