



**An den Grossen Rat**

**21.0397.01**

FD/P210397

Basel, 7. Juli 2021

Regierungsratsbeschluss vom 6. Juli 2021

## **Gemeindeinitiative «Entlastung von Familien»**

**Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Begehren</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Zustandekommen der Initiative</b> .....	<b>3</b>
2.1 Gemeindeinitiative.....	3
2.2 Initiativtext (Beschluss des Einwohnerrats der Gemeinde Riehen vom 11. Februar 2021).....	3
2.3 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat .....	3
<b>3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative</b> .....	<b>4</b>
3.1 Das Anliegen der Initiative.....	4
3.2 Formulierte – unformulierte Initiative.....	4
3.3 Materielle Prüfung .....	4
3.3.1 Übereinstimmung mit höherem Recht .....	4
3.3.2 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie .....	4
3.4 Schlussfolgerung .....	5
<b>4. Möglichkeiten für das weitere Verfahren</b> .....	<b>5</b>
<b>5. Inhaltliche Prüfung der Volksinitiative</b> .....	<b>5</b>
5.1 Verteilungswirkung.....	5
5.2 Finanzielle Auswirkungen.....	6
5.3 Finanzieller Spielraum.....	6
5.4 Vorschlag zum weiteren Vorgehen .....	6
<b>6. Antrag</b> .....	<b>7</b>

## 1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragt der Regierungsrat, die formulierte Gemeindeinitiative «Entlastung von Familien» für rechtlich zulässig zu erklären und sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

## 2. Zustandekommen der Initiative

### 2.1 Gemeindeinitiative

Gemäss § 66 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) können die Einwohnergemeinden auf Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates das Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen stellen. Die Bestimmungen über die Volksabstimmungen gelten dabei sinngemäss. Eine Einwohnergemeinde ist berechtigt, eine formulierte oder eine unformulierte Gemeindeinitiative zu beschliessen (§ 2b Abs. 1 IRG). Die Gemeindeinitiative ist der Staatskanzlei zu Händen des Grossen Rates einzureichen (§ 2b Abs. 2 IRG).

Der Einwohnerrat der Gemeinde Riehen hat am 11. Februar 2021 beschlossen, für die Einwohnergemeinde Riehen die Gemeindeinitiative «Entlastung von Familien» einzureichen.

### 2.2 Initiativtext (Beschluss des Einwohnerrats der Gemeinde Riehen vom 11. Februar 2021)

#### **Gemeindeinitiative für eine sinnvolle und effiziente Entlastung von Familien**

«Gestützt auf § 66 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV) vom 23. März 2005 und § 2b Abs.1 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 reicht der Einwohnerrat für die Einwohnergemeinde Riehen folgende formulierte Gemeindeinitiative zu Händen des Grossen Rates ein:

Das Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 wird wie folgt geändert:

#### IV. Sozialabzüge

##### § 35

<sup>1</sup>Vom Einkommen werden abgezogen:

- a) 9'300 Franken für jedes minderjährige, erwerbsunfähige oder in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt die steuerpflichtige Person zur Hauptsache sorgt; werden die Eltern getrennt besteuert, so wird der Kinderabzug hälftig aufgeteilt, wenn das Kind unter gemeinsamer elterlicher Sorge steht und keine Unterhaltsbeiträge nach § 32 Abs. 1 lit. c für das Kind geltend gemacht werden.»

### 2.3 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat

Die Staatskanzlei kann eine Gemeindeinitiative gemäss § 2b Abs. 3 IRG ohne weitere Prüfung des Zustandekommens an den Regierungsrat überweisen. Dieser stellt dem Grossen Rat in Anwendung von § 13 Abs. 1 IRG innerhalb von drei Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

### **3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative**

#### **3.1 Das Anliegen der Initiative**

Die vorliegende Initiative der Einwohnergemeinde Riehen will den Sozialabzug für jedes minderjährige, erwerbsunfähige oder in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehende Kind von ursprünglich 7'800 Franken auf 9'300 Franken erhöhen und schlägt eine dementsprechende Änderung von § 35 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuer-gesetz, StG; SG 640.100) vor.

#### **3.2 Formulierte – unformulierte Initiative**

Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Bei der vorliegenden Gemeindeinitiative «Entlastung von Familien» handelt es sich um einen ausformulierten Gesetzestext. Nach dem Vorschlag der Initiantin soll § 35 Abs. 1 lit. a StG geändert werden. Die geänderte Bestimmung lässt sich denn auch ohne weiteres Dazutun in das bestehende Regelwerk einfügen und erfüllt damit die Erfordernisse an eine ausformulierte Initiative gemäss § 47 Abs. 3 KV bzw. von § 1 IRG.

#### **3.3 Materielle Prüfung**

Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

##### **3.3.1 Übereinstimmung mit höherem Recht**

Für die Prüfung der vorliegenden Gemeindeinitiative mit höherem Recht ist das unter anderem auf Art. 129 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gestützte Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) relevant. Gemäss Art. 9 Abs. 1 StHG werden von den gesamten steuerbaren Einkünften unter anderem die sog. allgemeinen Abzüge abgerechnet. Die Gewährung der allgemeinen Abzüge ist für die Kantone zwingend und deren Regelung im StHG gemäss Art. 9 Abs. 4 Satz 1 StHG abschliessend (BGE 142 II 293 E. 1.2, 131 I 377, 128 II 66, Urteil des Bundesgerichts 2C\_429/2008). Das kantonale Recht kann über die im StHG abschliessend geregelten Abzüge gemäss Art. 9 Abs. 4 Satz 2 StHG auch Kinderabzüge vorsehen. Der Kanton Basel-Stadt hat in § 35 Abs. 1 lit. a StG von dieser bundesrechtlichen Kompetenz Gebrauch gemacht und den abzugsfähigen Betrag für minderjährige, erwerbsunfähige oder in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehende Kinder, für deren Unterhalt die steuerpflichtige Person zur Hauptsache sorgt, seit 2. März 2011 auf 7'800 Franken festgesetzt. Der Kinderabzug hat sich ab der Steuerperiode 2020 aufgrund des Ausgleichs der kalten Progression auf 7'900 Franken erhöht. Die in der Gemeindeinitiative verlangte Erhöhung dieser Abzugsmöglichkeit auf 9'300 Franken ist nach dem vorstehend Ausgeführten ohne weiteres mit dem Bundesrecht vereinbar. Ebenso sind keine Kollisionen mit Normen eines Staatsvertrags ersichtlich.

##### **3.3.2 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie**

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und weist einen inhaltlichen Zusammenhang auf.

### **3.4 Schlussfolgerung**

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende formulierte Initiative rechtlich zulässig ist.

## **4. Möglichkeiten für das weitere Verfahren**

Gemäss § 18 IRG beschliesst der Grosse Rat an der gleichen Sitzung, an welcher er über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative entscheidet, auch über das weitere Verfahren. Dabei hat er folgende Möglichkeiten:

- Er kann die Initiative sofort dem Volk ohne Empfehlung und ohne Gegenvorschlag vorlegen.
- Er kann die Initiative dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung überweisen.

Bei einer Überweisung an den Regierungsrat oder an eine Grossratskommission muss deren Bericht innert sechs Monaten vorliegen. Nach Ablauf der Sechsmonatsfrist geht die Initiative wieder an den Grossen Rat. Dieser behandelt sie weiter, auch wenn der Bericht fehlen sollte. Bei formulierten Initiativen beschliesst der Grosse Rat gemäss § 20 IRG aufgrund des Berichts, ob er die Initiative dem Volk mit der Empfehlung auf Annahme oder Verwerfung vorlegen und ob er einen Gegenvorschlag unterbreiten will. Das heisst, der Bericht des Regierungsrates oder der Grossratskommission muss nicht zwingend einen Gegenvorschlag enthalten.

## **5. Inhaltliche Prüfung der Volksinitiative**

### **5.1 Verteilungswirkung**

Bei Annahme der Initiative würde der Kinderabzug bei der Einkommenssteuer für jedes minderjährige, erwerbsunfähige oder in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehende Kind gegenüber heute um 1'400 Franken erhöht. Die finanzielle Entlastung der betreffenden Haushalte hängt von der Höhe des Haushalteinkommens ab:

- Bei Haushalten mit einem steuerbaren Einkommen von 0 Franken fällt der zusätzliche Abzug ins Leere. Dies betrifft alle Familien mit einem Bruttojahreslohn von ungefähr bis zu 80'000 Franken. Anteilsmässig sind das 20 Prozent der Familien in Basel-Stadt. Familien in dieser Gruppe werden bei Annahme der Initiative nicht finanziell entlastet.
- Die Mehrheit der Kinder lebt in Haushalten, bei denen das steuerbare Einkommen unter 400'000 Franken liegt und somit der unterste Steuersatz der Einkommenssteuer zur Anwendung kommt. Dies betrifft 79 Prozent der Familien in Basel-Stadt. Nach Abschluss der noch laufenden, schrittweisen Steuersenkungen im Rahmen der Steuervorlage 17 beträgt der Steuersatz 21.5 Prozent. Die finanzielle Entlastung der betreffenden Haushalte beträgt 301 Franken pro Kind und Jahr ( $1'400 \cdot 0.215$ ).
- Für Haushalte mit einem steuerbaren Einkommen von mehr als 400'000 Franken fällt die Entlastung höher aus. Dies betrifft 1 Prozent der Familien in Basel-Stadt. Der Grenzsteuersatz beträgt je nach Höhe des Einkommens zwischen 28 Prozent und 29 Prozent. Die finanzielle Entlastung der betreffenden Haushalte beträgt zwischen 392 Franken und 406 Franken.

In Tabelle 1 wird die Verteilungswirkung für eine Familie mit zwei Kindern dargestellt.

Tabelle 1: Reduktion des Steuerbetrages in Franken für eine Familie mit zwei Kindern, Wohnort Basel

Bruttojahreslohn	Steuerbares Einkommen	Reduktion Steuerbetrag
80'000	0	0
150'000	53'300	602
600'000	435'800	784
1'000'000	775'800	812

Annahmen: Abzüge AHV/IV, ALV, EO, PK: total 15%; Sozialabzug 35'000 Franken, Kinderabzug 15'600 Franken, Versicherungsabzug 5'600 Franken, Berufskosten- und Doppelverdienerabzug total 5'000 Franken, Säule 3a 13'000 Franken

Alle Berechnungen beziehen sich auf die Stadt Basel. Die steuerliche Entlastung in den Gemeinden Riehen und Bettingen ist geringfügig tiefer.

## 5.2 Finanzielle Auswirkungen

Die Erhöhung des Kinderabzugs hätte für Kanton und Gemeinden Mindereinnahmen bei den Einkommenssteuern zur Folge. Der Regierungsrat schätzt die Mindereinnahmen für den Kanton auf gut 9 Millionen Franken pro Jahr, für die Gemeinde Riehen auf etwa 600'000 Franken pro Jahr und für die Gemeinde Bettingen auf wenige tausend Franken pro Jahr.

## 5.3 Finanzieller Spielraum

Im Finanzplan 2022-25 rechnet der Regierungsrat derzeit mit geringfügigen Überschüssen. Die finanziellen Aussichten sind zurzeit jedoch sehr unsicher:

- Es ist noch ungewiss, wie sich die Covid 19-Pandemie auf die Steuereinnahmen im laufenden Jahr und in den kommenden Jahren auswirkt. Der Regierungsrat rechnet im Budget 2021 derzeit mit Mindereinnahmen in Höhe von 95 Mio. Franken.
- Auf internationaler Ebene läuft ein Projekt der G7 zur Reform der Besteuerung von internationalen Grossunternehmen. Zur Diskussion stehen erstens eine Mindeststeuer in Höhe von 15 Prozent und zweitens die stärkere Verteilung der Steuereinnahmen in Richtung jener Staaten, in denen die Unternehmen grosse Umsätze erzielen. Letzteres könnte mit bedeutenden Mindereinnahmen für den Kanton verbunden sein.

Neben der vorliegenden Gemeindeinitiative sind zudem noch die Umsetzung des Basler Steuerkompromisses sowie weitere Anliegen betreffend die Einkommenssteuern hängig (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Ausstehende Anliegen betreffend die Einkommenssteuern

	Erwartete Mindereinnahmen
Ausstehender dritter Senkungsschritt der Einkommenssteuern (Basler Steuerkompromiss, Steuervorlage 17)	Fr. 14 Mio.
Motion Balz Herter und Konsorten betreffend «Steuerlicher Abzug der im Kanton günstigsten Grundversicherungsprämie»	Fr. 23 Mio.
Motion Mark Eichner und Konsorten betreffend «bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf»	bis zu Fr. 4.5 Mio.
Reform (diverse Vorstösse auf kantonaler Ebene) oder Abschaffung (Vorlage im Bundesparlament) des Eigenmietwerts	offen

## 5.4 Vorschlag zum weiteren Vorgehen

Der Regierungsrat erachtet das Anliegen der Initiative, die Familien zu entlasten, grundsätzlich als sinnvoll. Auf Grundlage des vorliegenden Berichts stellt er erstens fest, dass die Initiative Familien mit hohen Einkommen stärker entlastet als Familien mit tiefen Einkommen. Zweitens sind mehrere

weitere steuerliche Anliegen hängig und der finanzielle Spielraum des Kantons für die kommenden Jahre ist ungewiss.

Der Regierungsrat will deshalb vertieft prüfen, ob er einen Gegenvorschlag ausarbeiten möchte. Dieser Gegenvorschlag könnte einerseits weitere steuerliche Anliegen mit dem Anliegen der Gemeindeinitiative vereinen. Andererseits könnte der Regierungsrat dann auch die finanziellen Auswirkungen der Covid 19-Pandemie und den finanziellen Spielraum über die kommenden Jahre besser einschätzen. Darüber hinaus könnte der Regierungsrat prüfen, ob auch Familien mit tieferen Einkommen in geeigneter Weise entlastet werden könnten.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat deshalb, ihm die Gemeindeinitiative «Entlastung von Familien» zum Bericht zu überweisen. Der Regierungsrat wird innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Monaten einen inhaltlichen Vorschlag zum weiteren Vorgehen vorlegen.

## 6. Antrag

Wird eine Initiative für rechtlich zulässig erklärt, entscheidet gemäss § 18 IRG der Grosse Rat über das weitere Verfahren. Dabei kann er die Initiative entweder dem Volk vorlegen oder sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung überweisen.

Gestützt auf § 18 IRG und auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Der Grosse Rat stimmt dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zu und erklärt die Gemeindeinitiative «Entlastung von Familien» für rechtlich zulässig.
2. Der Grosse Rat überweist die Gemeindeinitiative «Entlastung von Familien» dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur Berichterstattung.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

## Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### über die rechtliche Zulässigkeit der Gemeindeinitiative «Entlastung von Familien»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

://: Die vom Einwohnerrat der Gemeinde Riehen mit Beschluss vom 11. Februar 2021 für die Einwohnergemeinde Riehen eingereichte Gemeindeinitiative «Entlastung von Familien» wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.