



An den Grossen Rat

26.0515.01

FD/P260515

Basel, 24. Juni 2026

Regierungsratsbeschluss vom 23. Juni 2026

Kantonale Volksinitiative «Erben fürs Wohnen – Erbschaftssteuer für gemeinnützigen Wohnraum»

Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren

Inhalt

1. Begehren	3
2. Zustandekommen der Initiative	3
2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 24. September 2024)	3
2.2 Vorprüfung	3
2.3 Zustandekommen	4
2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat	4
3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative	4
3.1 Anliegen der Initiative	4
3.2 Formulierte/unformulierte Initiative	4
3.3 Materielle Prüfung	5
3.3.1 Allgemeines	5
3.3.2 Beachtung höherrangigen Rechts (Bundesrecht, Staatsverträge)	5
3.3.3 Beachtung kantonalen Rechts	7
3.3.4 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie	8
3.3.5 Einheit der Materie	8
4. Fazit	9
5. Inhaltliche Beurteilung der Volksinitiative und weiteres Verfahren	9
6. Antrag	10

1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragt der Regierungsrat, die kantonale Volksinitiative «Erben fürs Wohnen – Erbschaftssteuer für gemeinnützigen Wohnraum» für rechtlich zulässig zu erklären und ihm zur Berichterstattung zu überweisen.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 24. September 2024)

«Kantonale Volksinitiative Erben fürs Wohnen - Erbschaftssteuer für gemeinnützigen Wohnraum

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende unformulierte Initiative ein:

Abschnitt 7 des Steuergesetzes über die direkten Steuern soll nach den folgenden Grundsätzen geändert werden (insbesondere § 120, § 129, § 130 und § 131):

neu: 4% Steuer für direkte Nachkommen wie, Nachkommen (Kinder, Grosskinder, Urgrosskinder), Adoptivnachkommen, Pflegekinder, Stiefnachkommen bei einem Freibetrag von Fr. 500'000, Progression je höher der Erbanfall, undefiniert.

neu: 10% Steuer für alle weiteren Verwandten bei einem Freibetrag von Fr. 2'000.

neu: Bei Immobilien oder Unternehmen/Landwirtschaftsbetriebe wird ein Aufschub von 10 Jahren gewährt, insofern der Betrieb mindestens 10 Jahre weitergeführt wird bzw. die Immobilie selbst bewohnt wird. Es gilt für die Besteuerung besondere Ermässigungen, damit ihr Weiterbestand nicht gefährdet wird und die Arbeitsplätze erhalten bleiben. Bei einer späteren Veräusserung innerhalb von 10 Jahren ist die Ermässigung nachzuzahlen.

neu: Damit mittels Schenkungen nicht die Erbschaftssteuer umgangen wird, soll auf Schenkungen an die direkten Nachkommen, Adoptivnachkommen, Pflegekinder und Stiefnachkommen mit einem tieferen Freibetrag ebenfalls eine Steuer analog zur Erbschaftssteuer eingeführt werden.

neu: Der Kanton verwendet ein Drittel des Rohertrags der Steuer zum Erwerb von Wohnimmobilien und überführt diese in den gemeinnützigen Wohnungsbestand. Die übrigen zwei Drittel werden wie bisher allgemein als undefinierte Steuereinnahmen verbucht. Die Liegenschaften werden im Bau-recht an eine Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus oder die Stiftung für preisgünstigen Wohnraum abgegeben.

Kontaktadresse:
Basels starke Alternative
Sekretariat
Rebgasse 1
4005 Basel»

2.2 Vorprüfung

Die Staatskanzlei hat am 25. September 2024 gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise mit Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative «Erben fürs Wohnen - Erbschaftssteuer für gemeinnützigen Wohnraum» den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen.

Diese Verfügung ist nach § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 25. September 2024 veröffentlicht worden.

Initiativen sind innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen (§ 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 [KV; SG 111.100] i.V.m. § 6 IRG). Im Kantonsblatt vom 25. September 2024 hat die Staatskanzlei darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 25. März 2026 abläuft.

2.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen hat die Staatskanzlei am 28. März 2026 durch Verfügung festgestellt, dass die Volksinitiative «Erben fürs Wohnen - Erbschaftssteuer für gemeinnützigen Wohnraum» mit 3'215 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist (§§ 9 und 10 IRG). Diese Verfügung ist gleichentags im Kantonsblatt veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 7. April 2026 unbenutzt abgelaufen.

2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat

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

3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

3.1 Anliegen der Initiative

Die Initiative fordert zunächst die Einführung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer. Dazu sollen in formeller Hinsicht «Abschnitt 7 des Steuergesetzes über die direkten Steuern¹» (insbesondere die §§ 120, 129, 130 und 131) geändert werden. Inhaltlich soll eine Erbschaftssteuer von 4% für direkte Nachkommen und eine Vereinheitlichung auf 10% bei allen weiteren Verwandten eingeführt werden, wobei jeweils festgelegte Freibeträge von Fr. 500'000 für direkte Nachkommen bzw. Fr. 2'000 für übrige Verwandte sowie alle anderen Personen bei der Erbschaftssteuer zur Anwendung gelangen. Beim Erbübergang von Immobilien oder Unternehmen bzw. Landwirtschaftsbetrieben sieht die Initiative unter bestimmten Voraussetzungen einen Steueraufschub von zehn Jahren vor. Um die Umgehung der Erbschaftssteuer zu verhindern, soll gleichzeitig – analog der Erbschaftssteuer – eine Schenkungssteuer eingeführt werden. Die Initiative will sodann mit den Erbschafts- und Schenkungssteuereinnahmen eine finanzielle Förderung von gemeinnützigem Wohnraum. Namentlich ist der Erwerb von Wohnimmobilien und die Überführung in den gemeinnützigen Wohnungsbestand vorgesehen. Die Liegenschaften sollen im Baurecht an eine Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus oder an die Stiftung für preisgünstigen Wohnraum abgegeben werden. Zu diesem Zweck soll ein Drittel der Einnahmen aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer reserviert werden.

3.2 Formulierte/unformulierte Initiative

Formulierte Initiativen enthalten einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext (§ 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG). Sofern sie geltendes Recht aufheben oder

¹ Der 7. Abschnitt des Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz, StG) vom 12. April 2000 (SG 640.100) trägt die Überschrift «Die Erbschafts- und Schenkungssteuer».

ändern wollen, müssen sie den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen (§ 1 Abs. 2 IRG). Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, gelten sie als unformuliert (§ 2 Abs. 1 IRG). Unformulierte Initiativen müssen den Inhalt und den Zweck des Begehrens umschreiben (§ 2 Abs. 2 IRG).

Die Initiative «Erben fürs Wohnen – Erbschaftssteuer für gemeinnützigen Wohnraum» enthält keinen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext und ist deshalb eine unformulierte Initiative. Inhalt und Zweck sind im Initiativtext genügend bestimmt umschrieben. Ob die Anliegen der Initiantinnen und Initianten auf Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder eines referendumsfähigen Grossratsbeschlusses ausgearbeitet werden sollen, entscheidet der Grosse Rat (§ 49 Abs. 4 KV i.V.m. § 47 Abs. 1 KV und § 23 IRG).

3.3 Materielle Prüfung

Eine Initiative ist zulässig, wenn sie höherrangiges Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt (§ 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG).

3.3.1 Allgemeines

Bei der Überprüfung einer Initiative auf deren Rechtmässigkeit ist deren Text auf der Grundlage der üblichen Auslegungsregeln zu interpretieren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initiantinnen und Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden (BGE 149 I 291 E. 3.3, 147 I 183 E. 6.2, 144 I 193 E. E. 7.3.1, 139 I 292 E. 7.2.1, 141 I 186 E. 5.3 und 143 I 129 E. 2.1). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und die andererseits im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinne auszulegen und als gültig zu erklären (BGE 147 I 183 E. 6.2, 144 I 193 E. E. 7.3.1, 139 I 292 E. 5.7 und 129 I 392 E. 2.2; WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, in: BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., 158). Wenn immer möglich sollen Ungültigerklärungen vermieden werden und die Initiative, wenn sie in einem Sinne ausgelegt werden kann, der mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden («in dubio pro populo» [BGE 149 I 291 E. 3.3. mit Hinweisen; 111 Ia 292 E. 3c S. 300 mit Hinweisen]). Dies geht auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit hervor. Danach haben sich staatliche Eingriffe in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf das geringstmögliche Mass zu beschränken (Art. 34 und 36 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV], SR 101). Ungültigerklärungen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 149 I 291 E. 3.3, 142 I 216 E. 3.2 und 3.3 [= Praxis 2017 Nr. 35] und 143 I 129 E. 2.2).

3.3.2 Beachtung höherrangigen Rechts (Bundesrecht, Staatsverträge)

a) Die Initiative betrifft die Einführung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer im Kanton Basel-Stadt. Bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer handelt es sich um eine nicht harmonisierte und damit rein kantonale Steuerart (Art. 129 Abs. 1 BV; Art. 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG; SR 642.14] im Umkehrschluss; Urteil vom 10. Juli 2014, 2C_242/2014 E.2.3.1). Die Einführung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer im Kanton erfolgt demgemäss im Rahmen der ausschliesslichen kantonalen Kompetenz. Die Kantone verfügen über eine weitgehende Autonomie bei der Ausgestaltung der Steuer, einschliesslich der Festlegung des Kreises der Steuerpflichtigen, des Steuergegenstands, der Bemessungsgrundlagen sowie der anwendbaren Tarife und Freibeträge. Sie müssen dabei lediglich die verfassungsmässigen Grundsätze wie etwa das Verbot

der interkantonalen Doppelbesteuerung (Art. 127 Abs. 3 BV) oder den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2) beachten. Im Lichte von Art. 26 BV (Eigentumsgarantie) darf die Steuer nicht konfiskatorisch wirken, d.h. sie darf nicht eine besonders schwere Beeinträchtigung des Vermögens des Steuerpflichtigen verursachen, die Substanz des Besteuerungsobjekts weitgehend aufzehren oder dessen Wiederaufbau verhindern (Urteil des BGer vom 12. September 2024, 1C_222/2023, E. 3.1).

Bei der vorliegenden unformulierten Volksinitiative sind die Steuerarten, der Kreis der Steuerpflichtigen, der Steuergegenstand sowie der Steuertarif mit entsprechenden Freibeträgen im Grundsatz festgelegt. Ein Verstoß gegen die vorstehend genannten Grundsätze ist nicht ersichtlich. Die in der Initiative formulierte Möglichkeit, bei der Vererbung von Immobilien oder Unternehmen/Landwirtschaftsbetrieben unter bestimmten Voraussetzungen einen Steueraufschub mit Ermässigungen vorzusehen, umfasst die den Kantonen zustehende Gestaltungsfreiheit. Aus rechtlicher Sicht unproblematisch ist auch die in der Volksinitiative – analog der Erbschaftssteuer – vorgesehene Einführung einer Steuer auf Schenkungen.

b) Die Volksinitiative sieht ferner Massnahmen im Bereich des gemeinnützigen Wohnraums vor. Konkret sollen die Mittel aus der Steuer vom Kanton verwendet werden, um Wohnimmobilien zu erwerben, die in den gemeinnützigen Wohnungsbestand überführt werden sollen. Die Liegenschaften sind entweder im Baurecht an eine Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus oder an die Stiftung für preisgünstigen Wohnraum abzugeben.

Gemäss dem Sozialziel von Art. 41 Abs. 1 lit. E BV setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Gemäss Art. 108 BV fördert der Bund den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie die Verbilligung des Wohnungsbaus und der Wohnkosten. Er berücksichtigt dabei namentlich die Interessen von «Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten». Umgesetzt wird Art. 108 BV im Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) vom 21. März 2003 (SR 842) und im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974 (SR 843). In beiden Gesetzen werden Fördermassnahmen des Bundes für die Erreichung der verfassungsmässigen Ziele vorgesehen. Die beiden Gesetze gelten für Bundeshilfen und verdrängen eigene Fördermassnahmen der Kantone nicht, allenfalls sind Massnahmen des Bundes und der Kantone miteinander zu koordinieren (Botschaft des Bundesrates zum WFG in BBl 2002, 2829, 2872; Alvarez, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Kommentar zu Art. 108 BV, N 13). Die Bundesverfassungs- und -gesetzgebung im Wohnraum- und Wohnbauförderbereich schliessen die mit der vorliegenden Initiative auf kantonaler Ebene vorgesehenen Massnahmen im Bereich des gemeinnützigen Wohnraums nicht aus.

c) Die Initiative sieht weiter vor, dass die Einnahmen aus der Erbschafts- und Schenkungsteuer zweckgebunden für die Förderung von gemeinnützigem Wohnraum eingesetzt werden müssen.

Den Kantonen steht aufgrund der kantonalen Finanzautonomie und des in Art. 3 BV verankerten Prinzips der subsidiären Zuständigkeit grundsätzlich das Recht zu, eigenständig neue Steuern einzuführen sowie über deren Verwendung nach eigenen Bedürfnissen zu entscheiden, solange keine ausdrücklichen Schranken durch das Bundesrecht oder die eigene Kantonsverfassung bestehen (Thierry Obrist, *Droit fiscal suisse*, 2025, Rz. 168). Die Einführung zweckgebundener Steuern fällt somit in den weiten Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Kantone und tangiert Bundesrecht nicht.

Eine Kollision mit Normen des Bundesrechts oder mit Vorschriften eines Staatsvertrages sind nach dem Ausgeführten nicht ersichtlich.

3.3.3 Beachtung kantonalen Rechts

a) Mit einer Initiative kann der Erlass, die Aufhebung oder die Änderung von Verfassungsbestimmungen, von Gesetzesbestimmungen oder von referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen verlangt werden (§ 47 Abs. 1 KV). Die kantonalen Steuern sind in den §§ 121 – 123 KV geregelt. Namentlich § 123 Abs. 1 KV sieht vor, dass bei der Ausgestaltung der Steuern die Grundsätze der Allgemeinheit, der Gleichheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten sind. Das Initiativanliegen steht somit im Einklang mit der Kantonsverfassung. Wie im Initiativtext festgehalten, kann die Initiative – soweit es um die Neuregelung der Erbschafts- und Schenkungssteuer geht – auf Gesetzesstufe umgesetzt werden. Der Initiativtext wirft zwar diverse Fragen auf. So ist etwa unklar, in welchem Verhältnis der Freibetrag von Fr. 500'000 zu dem vorgesehenen Steueraufschub von 10 Jahren bei Unternehmen und Immobilien stehen soll. Da es sich um eine unformulierte Volksinitiative handelt, sind jedoch an die Bestimmtheit des Initiativtextes nicht allzu hohe Anforderungen zu stellen. Aus dem Initiativtext lässt sich jedenfalls Sinn und Zweck des Initiativanliegens klar herauslesen.

b) Soweit die Volksinitiative Massnahmen im Bereich des gemeinnützigen Wohnraums vorsieht, existieren im Kanton bereits entsprechende gesetzliche Vorgaben. Zu nennen sind insbesondere das Gesetz über die Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz, WRFG) vom 5. Juni 2013, der namentlich in § 13 WRFG explizit die Abgabe von Grundstücken im Baurecht vorsieht, sowie das Gesetz über die Stiftung für preisgünstigen Wohnraum Basel-Stadt (Wohnstiftungsgesetz, WSG) vom 13. Januar 2021.

c) Die Finanzordnung der Kantonsverfassung (§ 119–125 KV) verpflichtet Kanton und Gemeinden zu einer sparsamen, wirtschaftlichen und mittelfristig ausgeglichenen Haushaltsführung. Sie verlangt eine umfassende Finanzplanung, Transparenz bei Budget und Staatsrechnung sowie die vorgängige Prüfung der finanziellen Auswirkungen neuer Aufgaben. Mit der Schuldenbremse (§ 120 KV) wird zudem sichergestellt, dass die Verschuldung im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit begrenzt bleibt und eine nachhaltige Finanzentwicklung gewährleistet ist. Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltsgesetz, FHG; SG 610.100) konkretisiert diese Vorgaben und regelt insbesondere die finanzielle Steuerung, Ausgabenkompetenzen und Rechnungslegung nach den Grundsätzen von Gesetzmässigkeit, Haushaltsgleichgewicht, Wirtschaftlichkeit und Tragbarkeit.

Die Finanzplanung kann als «unentbehrliches Instrument der Haushaltspolitik» bezeichnet werden und angesichts begrenzter staatlicher Ressourcen zwingt sie zur Prioritätensetzung bei der Aufgabenerfüllung und beeinflusst damit nicht nur die Staatsfinanzen, sondern die gesamte Staatstätigkeit (UHLMANN, Finanzrecht, in: BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, 528 m.w.H.). Eine starre Zweckbindung eines Drittels der Einnahmen aus der vorgesehenen Erbschafts- und Schenkungssteuer, wie es die vorliegende Initiative vorgibt, beschränkt die durch § 88 und § 107 KV verfassungsrechtlich gewährleistete Budget- und Finanzkompetenz von Grosse Rat und Regierungsrat und reduziert deren Spielraum bei der jährlichen Prioritätensetzung. Eine fixe prozentuale Mittelbindung schränkt zudem die Möglichkeit von konjunktur- oder finanzlagebedingten Ausgabenanpassungen, wie es die in § 120 Kantonsverfassung verankerte «Schuldenbremse» vorsieht, ein. Insgesamt führen starre Zweckbindungen von staatlichen Mitteln dazu, dass für die Erfüllung der übrigen, nicht festgesetzten Staatsaufgaben weniger Mittel zur Verfügung stehen.

Der Gesetzgeber (bzw. der Verfassungsgeber) darf indessen bewusst beschliessen, dass die Erträge bestimmter Steuern für festgelegte Ausgaben von allgemeinem Interesse verwendet werden. Dieser Beschluss ist für die Behörden anschliessend verbindlich (Clémence R Grisel, *les taxes causales*, Jacques Dubey, Hubert Stöckli Herausg. 2024, Rz. 35 ff.). Soweit die Volksinitiative eine Zweckbindung eines Drittels des Rohertrags der Steuer für den gemeinnützigen Wohnraum vorsieht, steht dies dem kantonalen Recht nicht entgegen.

3.3.4 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches, ist also durchführbar.

3.3.5 Einheit der Materie

Gemäss § 48 Abs. 2 lit. C KV sind Volksinitiativen ganz oder teilweise ungültig, wenn sie die Einheit der Materie nicht wahren (vgl. auch § 14 IRG). Abgeleitet aus dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe in Art. 34 Abs. 2 BV verbietet der Grundsatz der Einheit der Materie, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen abgestimmt wird, die über keinen inneren Zusammenhang verfügen. So soll die Stimmbürgerschaft die gesamte Abstimmungsvorlage nicht zugunsten oder zulasten einzelner Abstimmungsfragen annehmen oder ablehnen müssen. Die Einheit der Materie ist indes gewahrt, wenn in einer Abstimmungsvorlage mehrere sachlich zusammenhängende Vorlagen miteinander verknüpft werden. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist dieser Grundsatz relativer Natur und jeweils vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu betrachten. Deshalb dürfe an dessen Einhaltung keine überspannten Anforderungen gestellt werden (BGE 129 I 366, Erw. 2.3; HÄFELIN / HALLER / KELLER, a.a.O., N 1388 m.w.H.; WULLSCHLEGER, a.a.O., 155).

Es fragt sich zunächst, ob die Einführung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer einen sachlichen Zusammenhang aufweist mit der Forderung nach der Zweckbindung eines Teils der damit verbundenen Steuereinnahmen für den gemeinnützigen Wohnraum.

Auf Bundesebene gibt es diverse Beispiele von Volksinitiativen, die die Einführung einer Zwecksteuer zum Ziel hatten und unter Berücksichtigung der bisherigen grosszügigen Praxis der Eidgenössischen Räte nicht als Verstoss gegen die Einheit der Materie qualifiziert worden sind. Als jüngstes und mit der vorliegenden Initiative vergleichbares Beispiel ist die Volksinitiative «für eine soziale Klimapolitik – steuerlich gerecht finanziert (Initiative für eine Zukunft)» zu nennen (BBI 2024 3216), worüber am 30. November 2025 die Schweizer Stimmberechtigten abgestimmt haben und die eine Verwendung von Steuereinnahmen aus Erbschaft- und Schenkungen für Klimaziele verlangt hat. Weitere Beispiele sind die eidgenössische Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)», welche die Erhebung einer nationalen Erbschafts- und Schenkungssteuer zugunsten der AHV forderte (BBI 2014 125), oder die eidgenössische Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» (BBI 2010 7961). Diese sah vor, eine Spielbankenabgabe zu erheben und deren Ertrag für die Finanzierung der AHV zu verwenden.

Auch nach der kantonalen Praxis wird der Ermessensspielraum nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» genutzt (siehe vorstehend Ziff. 3.3.1), was bedeutet, dass im Zweifelsfall zugunsten der Volksrechte entschieden wird. So soll verhindert werden, dass das Initiativrecht zu sehr eingeschränkt wird. Bei der Beurteilung kantonalen Volksinitiativen geht das Bundesgericht mit dem Kriterium des sachlichen Zusammenhangs ebenfalls im Wesentlichen grosszügig um (BGE 130 I 185 sowie 129 I 366). Die bundesgerichtliche Praxis betont, «dass der Grundsatz von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu betrachten ist». Das Stimmvolk hat keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihm einzelne oder etwa besonders wichtige Teile einer Vorlage separat zur Abstimmung unterbreitet werden (BGE 129 I 366 E. 2.3).

Das Konzept der vorliegenden Initiative erscheint klar: Es wird ein politisches Ziel anvisiert – die Förderung des gemeinnützigen Wohnraums – und gleichzeitig vorgegeben, woher die finanziellen Mittel – die aus der Einführung der Erbschafts- und Schenkungssteuern resultierenden Steuereinnahmen – für die Verfolgung resp. Erreichung dieses Ziels stammen sollen.

Insoweit muss die Einheit der Materie nach der vorstehend dargelegten Praxis als gewahrt gelten. Die vorliegende Initiative geht aber inhaltlich etwas weiter, indem beschrieben wird, welche fördernden Massnahmen im Bereich des gemeinnützigen Wohnraums konkret zu ergreifen sind. Danach müssen Liegenschaften im Baurecht an eine Organisation des gemeinnützigen

Wohnungsbaus oder an die Stiftung für preisgünstigen Wohnraum abgegeben werden. Es fragt sich daher, ob auch dieser Teil der Initiativforderung mit dem Grundsatz der Einheit der Materie vereinbar ist.

Die Forderung, Liegenschaften im Baurecht an Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus oder an die Stiftung für preisgünstigen Wohnraum abzugeben, kann – neben anderen möglichen Massnahmen – als beispielhafte Konkretisierung im Bereich der Wohnbau- bzw. Wohnraumförderung betrachtet werden. Die Abgabe von Liegenschaften im Baurecht gehört denn auch zu den anerkannten Massnahmen im Zusammenhang mit der Förderung von gemeinnützigem Wohnraum (vgl. Merkblatt des Bundesamts für Wohnungswesen BWO «Wohnraumförderungsgesetz [WFG]» sowie Merkblatt des BWO «Baurecht für gemeinnützige Wohnbauträger») und ist – neben anderen Massnahmen – auch bereits im geltenden kantonalen Recht angelegt (vgl. § 13 WRFG sowie § 2 WSG). Dass diese Massnahme im Initiativtext konkret genannt wird, schliesst nicht aus, dass bei der allfälligen Annahme und anschliessenden Umsetzung der Initiative nicht auch weitere Massnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnraums vorgesehen werden können.

Zusammenfassend ergibt sich, dass bei der vorliegenden Initiative – unter Berücksichtigung der bisherigen grosszügigen Praxis, der relativen Natur des Grundsatzes und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse – der Grundsatz der Einheit der Materie als gewahrt bezeichnet werden kann.

4. Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende unformulierte Initiative rechtlich zulässig ist.

5. Inhaltliche Beurteilung der Volksinitiative und weiteres Verfahren

Es ist dem Regierungsrat ein Anliegen, die Schaffung von gemeinnützigem und preisgünstigem Wohnraum zu fördern. Die geforderten Anpassungen bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer mit einer entsprechenden Zweckbindung der Steuererträge sind seiner Ansicht nach aber der falsche Ansatz dafür. Er steht der kantonalen Volksinitiative daher kritisch gegenüber.

Um den Inhalt und die Auswirkungen der kantonalen Volksinitiative vertieft prüfen zu können, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, ihm die kantonale Volksinitiative «Erben fürs Wohnen – Erbschaftssteuer für gemeinnützigen Wohnraum» zur Berichterstattung zu überweisen. Dabei sollen insbesondere die finanziellen Auswirkungen sowie die geforderte Zweckbindung genau geprüft werden. Darüber hinaus soll detailliert dargestellt werden, mit welchen Massnahmen der Kanton Basel-Stadt die Schaffung von gemeinnützigem und preisgünstigem Wohnraum bereits unterstützt.

6. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Die unformulierte kantonale Volksinitiative «Erben fürs Wohnen – Erbschaftssteuer für gemeinnützigen Wohnraum» wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die unformulierte kantonale Volksinitiative «Erben fürs Wohnen – Erbschaftssteuer für gemeinnützigen Wohnraum» wird dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur Berichterstattung überwiesen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über die rechtliche Zulässigkeit der unformulierten Volksinitiative «Erben für Wohnen – Erbschaftssteuer für gemeinnützigen Wohnraum»

(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 mit 3'215 Unterschriften zustande gekommene, formulierte Volksinitiative «Erben für Wohnen – Erbschaftssteuer für gemeinnützigen Wohnraum» 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