



An den Grossen Rat

16.1597.01

FD / P161597

Basel, 25. Januar 2017

Regierungsratsbeschluss vom 24. Januar 2017

## **Kantonale Volksinitiative «Topverdienersteuer»: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel»**

**Bericht über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative und zum weiteren Vorgehen**

# Inhalt

<b>1. Begehren</b>	<b>3</b>
<b>2. Zustandekommen der Initiative</b>	<b>3</b>
2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 29. April 2015, berichtigt im Kantonsblatt vom 22. Oktober 2016)	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
<b>3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative</b>	<b>4</b>
3.1 Das Anliegen der Initiative	4
3.2 Formulierte – unformulierte Initiative	4
3.2.1 Unumgängliche Ergänzungen - Gesetzliche Grundlage	4
3.2.2 Textänderung / Präzisierung	5
3.2.3 Übergangsbestimmung	6
3.3 Materielle Prüfung	6
3.3.1 Übereinstimmung mit höherem Recht	6
3.3.2 Beachtung kantonalen Rechts	7
3.3.3 Einheit der Materie und Durchführbarkeit	7
<b>4. Weiteres Vorgehen</b>	<b>7</b>
<b>5. Antrag</b>	<b>7</b>

## 1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, die formulierte Initiative «Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» für rechtlich zulässig zu erklären und sie an den Regierungsrat zur Berichterstattung an den Grossen Rat zu überweisen.

## 2. Zustandekommen der Initiative

### 2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 29. April 2015, berichtigt im Kantonsblatt vom 22. Oktober 2016)

**Kantonale Volksinitiative «Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel»**

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

**Initiativtext:** § 36 des Gesetzes über die direkten Steuern (SG 640.100) wird wie folgt geändert:

<sup>1</sup> Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird nach folgendem Tarif (Tarif A) berechnet:

Von CHF 100 bis CHF 200'000: CHF 22.25 je CHF 100.

~~Über CHF 200'000: CHF 26 je CHF 100.~~ **Über 200'000 CHF bis 300'000: CHF 28 je CHF 100.**

**Über 300'000 CHF: CHF 29 je CHF 100.**

<sup>2</sup> Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten sowie für Alleinstehende, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, nach folgendem Tarif (Tarif B) berechnet:

Von CHF 100 bis CHF 400'000: CHF 22.25 je CHF 100. ~~Über CHF 400'000: CHF 26 je CHF 100.~~

**Über 400'000 CHF bis 600'000: CHF 28 je CHF 100. Über 600'000 CHF: CHF 29 je CHF 100.**

<sup>3</sup> Für die Berechnung der Steuer nach diesen Tarifen werden die Frankenbeträge des steuerbaren Einkommens auf die nächsten 100 Franken abgerundet.“

Kontaktadresse:  
JUSO Basel-Stadt  
Postfach 1618  
4001 Basel

### 2.2 Vorprüfung

Am 22. April 2015 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der kantonalen Volksinitiative «Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 29. April 2015, berichtigt im Kantonsblatt vom 22. Oktober 2016, veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 29. April 2015 hat

die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 29. Oktober 2016 abläuft.

## **2.3 Zustandekommen**

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 19. Oktober 2016 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» mit 3'140 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 22. Oktober 2016 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 1. November 2016 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 gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat 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 will die Einkommenssteuern für gewisse Einkommenshöhen anheben. Die Initiantinnen und Initianten sind der Meinung, dass durch die Unternehmenssteuerreform II dem Kanton jährlich etwa 70 Millionen Franken entgehen. Durch die gleichzeitig beschlossenen Sparpakete des Kantons seien zudem die Bereiche Bildung, Soziales und Kultur von Sparmassnahmen betroffen. Die sog. Topverdiener seien jedoch in Basel-Stadt steuerlich sehr gut gestellt. Diese Ungerechtigkeit wollen die Initiantinnen und Initianten mit einer Änderung des § 36 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (SG 640.100) beseitigen.

## **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 Initiative «Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» handelt es sich um einen ausformulierten Gesetzestext. Nach dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten soll § 36 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (SG 640.100) in der Art geändert werden, dass neu die Einkommenssteuern beim Tarif A ab einem Einkommen von Fr. 200'000 bzw. über Fr. 300'000 und beim Tarif B ab Fr. 400'000 bzw. über Fr. 600'000 höher ausfallen sollen. Die neue Bestimmung lässt sich denn auch grundsätzlich 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.

### **3.2.1 Unumgängliche Ergänzungen - Gesetzliche Grundlage**

§ 49 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt hält fest, dass formulierte Initiativen den Stimmberechtigten unverändert zur Abstimmung vorzulegen sind. Der Begriff «unverändert» ist aber nicht absolut zu verstehen. Gemäss § 20 Abs. 2 IRG dürfen bei einer formulierten Initiative

offensichtlich redaktionelle Versehen im Text behoben und sachlich unumgängliche Ergänzungen angebracht werden. Im Ratschlag N° 8175 und Entwurf vom 30. Januar / 27. März 1990 zu einer Revision der §§ 28, 39 und 53 – 56 der (alten) Kantonsverfassung und zu einem Gesetz betreffend Initiative und Referendum wird erläutert, was unter unumgängliche Ergänzungen verstanden werden kann: «So gehören etwa zu einem formulierten Umzonungsbeschluss notwendigerweise ein Plan und zu einem formulierten Gesetz notwendigerweise ein Titel und eine Schlussbestimmung. Der Grosse Rat muss darum weiterhin die Möglichkeit haben, solche sachlich unumgänglichen Ergänzungen, die inhaltlich an der formulierten Initiative nichts ändern, anzubringen.» (Seite 53).

### 3.2.2 Textänderung / Präzisierung

Der Initiativtext verlangt, dass die Einkommenssteuern für Einkommen beim Tarif A ab Fr. 200'000 bis Fr. 300'000 bzw. über Fr. 300'000 und beim Tarif B ab Fr. 400'000 bis Fr. 600'000 bzw. über Fr. 600'000 erhöht werden. Die aktuell geltenden Ansätze, die abgeändert werden sollen, wurden auf dem Initiativbogen durchgestrichen dargestellt, so dass die Darstellung wie eine Erklärung oder Regieanweisung aufgefasst werden kann und darauffolgend wurden die Änderungsbegehren abgedruckt. In der Gesetzessammlung ist das geltende Recht zu finden. Ein Gesetz soll grundsätzlich verständlich für die Bürgerinnen und Bürger abgefasst sein. Aufgrund dieser Prämissen finden sich grundsätzlich keine gestrichenen Textpassagen, die nicht mehr gültiges Recht enthalten, in der Gesetzessammlung. Vorliegend handelt es sich um eine formulierte Initiative mit ausformuliertem Gesetzestext, der grundsätzlich ohne weiteres Dazutun in das Gesetz aufgenommen wird. Es sind die im Initiativtext enthaltenen gestrichenen Passagen zu entfernen, damit bei einer Annahme der Änderungen nur geltendes Recht Eingang in die Sammlung findet. Eine Erklärung zu den Änderungen findet sich später in den Materialien bzw. die Nachverfolgung der Änderung ergibt sich aus der Chronologischen Sammlung. Am materiellen Begehren der Initiative ändert sich mit dieser Präzisierung nichts.

Demgemäss ist die formulierte Volksinitiative «Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» folgendermassen abzuändern:

Textänderung:

§ 36 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (SG 640.100) lautet neu wie folgt:

<sup>1</sup> Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird nach folgendem Tarif (Tarif A) berechnet:

Von CHF 100 bis CHF 200'000: CHF 22.25 je CHF 100.

Über CHF 200'000 bis CHF 300'000: CHF 28 je CHF 100.

Über CHF 300'000: CHF 29 je CHF 100.

<sup>2</sup> Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten sowie für Alleinstehende, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, nach folgendem Tarif (Tarif B) berechnet:

Von CHF 100 bis CHF 400'000: CHF 22.25 je CHF 100.

Über CHF 400'000 bis CHF 600'000: CHF 28 je CHF 100.

Über CHF 600'000: CHF 29 je CHF 100.

<sup>3</sup> Für die Berechnung der Steuer nach diesen Tarifen werden die Frankenbeträge des steuerbaren Einkommens auf die nächsten 100 Franken abgerundet.

### 3.2.3 Übergangsbestimmung

Des Weiteren werden gemäss § 5 Abs. 1 der Verordnung betreffend Publikation, Wirksamkeit und Aufhebung allgemeinverbindlicher Erlasse (Publikationsverordnung) vom 3. Januar 1984 (SG 151.300) Erlasse, die der Volksabstimmung unterstehen, mit dem Eintritt der Rechtskraft, d.h. am Tag nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder am Tag nach ihrer Annahme durch das Volk, wirksam, sofern im Erlass selber nicht etwas anderes bestimmt ist.

Der Ausgang einer Volksabstimmung ist naturgemäss ungewiss. Da die vorliegende Initiative keine Übergangsbestimmung enthält, in der etwas anderes bestimmt ist, würde sie am Tag nach ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten wirksam. Am Tag nach der Annahme der Initiative durch das Volk, wäre ein Tag mitten in einer laufende Steuerperiode. Der allgemeine Grundsatz der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit soll gewährleisten, dass alle steuerpflichtigen Personen in einer Steuerperiode unter den gleichen Voraussetzungen besteuert werden und dass im Voraus erkennbar ist, welche Voraussetzungen dies sind und die steuerpflichtigen Personen ihre Dispositionen treffen können.

Um diese sachlich nicht gerechtfertigte und rechtliche Probleme hervorrufende Folge der fehlenden Übergangsbestimmung zu beheben, ist dem Grossen Rat zu beantragen, dass er die formulierte Volksinitiative «Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» als unumgängliche Änderung um eine Übergangsbestimmung ergänzt, wonach die mit der Volksinitiative begehrten Änderungen in der der Annahme durch die Stimmberechtigten folgenden Steuerperiode (somit am 1. Januar des folgenden Jahres) wirksam werden.

Anfügung einer Übergangsbestimmung:

§ 234 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (SG 640.100) wird um einen weiteren Absatz ergänzt:

Die Änderungen gemäss der formulierten Volksinitiative «Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» werden nach Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf den dem Abstimmungstermin folgenden 1. Januar wirksam.

### 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

Zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden besteht eine parallele Kompetenz zur Besteuerung von Einkommen und Vermögen bzw. Gewinn und Kapital. Gemäss Art. 129 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) legt der Bund die Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden fest. Von der Harmonisierung sind insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge (vgl. Abs. 2) ausgenommen. Die Festlegung der Höhe der Einkommenssteuern, die Tarifautonomie ist somit Sache der Kantone. Dieser Gestaltungsspielraum bedeutet jedoch nicht, dass eine gänzliche Freiheit besteht. Die verfassungsmässigen Rechte der steuerpflichtigen Personen, insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot (Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit), sind zu beachten (vgl. Behnisch, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Art. 129 BV, Rz. 25). Die Anliegen der vorliegenden Initiative stehen nach dem Gesagten nicht in Widerspruch zu Bundesrecht. Ebenso sind keine Kollisionen mit Normen eines Staatsvertrags ersichtlich.

### 3.3.2 Beachtung kantonalen Rechts

Eine Unvereinbarkeit mit baselstädtischem Verfassungsbestimmungen ist nicht ersichtlich.

### 3.3.3 Einheit der Materie und Durchführbarkeit

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und die Änderungsbegehren weisen einen inhaltlichen Zusammenhang auf.

## 4. Weiteres Vorgehen

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

Beschliesst der Grosse Rat, eine Initiative sofort dem Volk vorzulegen, darf er dem Volk dazu keine Empfehlung abgeben und ihm auch nicht einen Gegenvorschlag vorlegen (§ 18 Abs. 3 lit. a IRG). Dem Volk eine Initiative sofort vorzulegen rechtfertigt sich nur, wenn die Auswirkungen der neuen Regelung für die Stimmberechtigten ohne weiteres ersichtlich sind oder zum entsprechenden Zeitpunkt ein verbindlicher Entscheid angezeigt ist. Andernfalls empfiehlt sich eine Überweisung der Initiative an den Regierungsrat, welcher dem Grossen Rat Bericht erstattet.

Die Voraussetzungen für einen sofortigen Volksentscheid über die Initiative «Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» sind nicht gegeben, da ihre Auswirkungen namentlich in Bezug auf die Steuerbelastung der Steuerpflichtigen, auf das Steueraufkommen und auf die Standortattraktivität des Kantons nicht ohne weiteres ersichtlich sind.

Die von der Initiative aufgeworfenen Fragen zur Steuerbelastung und zur Steuergerechtigkeit, zum Steueraufkommen und zur Standortattraktivität sind nach Auffassung des Regierungsrats in einem Bericht an den Grossen Rat zu erörtern. Dieser Bericht bietet Gelegenheit für eine vertiefte Auseinandersetzung mit den verschiedenen Aspekten der Initiative und ihren Auswirkungen. Der Regierungsrat stellt deshalb den Antrag, die Initiative an ihn zur Berichterstattung zu überweisen.

## 5. Antrag

Gestützt auf §§ 13, 18 und 20 Abs. 2 IRG beantragen wir dem Grossen Rat:

- ://:
1. dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss I zuzustimmen und damit die im Text der formulierten Volksinitiative «Topverdienersteuer: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» enthaltenen durchgestrichenen Textpassagen zu entfernen und dem Initiativtext eine Übergangsbestimmung beizufügen;
  2. dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss II zuzustimmen und damit die Initiative für rechtlich zulässig zu erklären;
  3. die Initiative an den Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog  
Vizepräsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

## Grossratsbeschluss I

### über die rechtliche Zulässigkeit der formulierten Volksinitiative «Topverdienersteuer»: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel»

(vom [        ])

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

1. Die im Text der formulierten Volksinitiative «Topverdienersteuer»: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» enthaltenen durchgestrichenen Textpassagen werden entfernt.

Der Initiativtext lautet neu wie folgt:

§ 36 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (SG 640.100) wird wie folgt geändert:

<sup>1</sup> Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird nach folgendem Tarif (Tarif A) berechnet:

Von CHF 100 bis CHF 200'000: CHF 22.25 je CHF 100.

Über CHF 200'000 bis CHF 300'000: CHF 28 je CHF 100.

Über CHF 300'000: CHF 29 je CHF 100.

<sup>2</sup> Die einfache Steuer auf dem steuerbaren Einkommen wird für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten sowie für Alleinstehende, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, nach folgendem Tarif (Tarif B) berechnet:

Von CHF 100 bis CHF 400'000: CHF 22.25 je CHF 100.

Über CHF 400'000 bis CHF 600'000: CHF 28 je CHF 100.

Über CHF 600'000: CHF 29 je CHF 100.

<sup>3</sup> Für die Berechnung der Steuer nach diesen Tarifen werden die Frankenbeträge des steuerbaren Einkommens auf die nächsten 100 Franken abgerundet.

2. Dem Initiativtext wird neu folgende Übergangsbestimmung beigefügt:

§ 234 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (SG 640.100) wird um einen weiteren Absatz ergänzt:

Die Änderungen gemäss der formulierten Volksinitiative «Topverdienersteuer»: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» werden nach Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf den dem Abstimmungstermin folgenden 1. Januar wirksam.

**Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt**

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 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.

## Grossratsbeschluss II

### über die rechtliche Zulässigkeit der formulierten Volksinitiative «Topverdienersteuer»: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel»

(vom [        ])

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

1. Die formulierte Volksinitiative «Topverdienersteuer»: Für gerechte Einkommenssteuern in Basel» ist rechtlich zulässig.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 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.