

Verfassungsrecht

Wohnkostenabzug. Teilgültigkeit einer Volksinitiative

Urteil des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 4. Mai 1994.

Eine Volksinitiative, die einen Wohnkostenabzug nur für Mieter mit einem Einkommen bis zu einer starren Obergrenze von Fr. 100'000.-- und mit Domizil im Kanton vorsieht, führt im Grenzbereich zu verfassungswidrigen Rechtsungleichheiten und verstösst ausserdem gegen das interkantonale Schlechterstellungsverbot. Keine Bedeutung für die Beurteilung der Gültigkeit der Initiative hat dagegen das Steuerharmonisierungsgesetz, weil es den Kantonen bis ins Jahr 2000 eine Übergangsfrist für die Anpassung ihrer Gesetzgebung einräumt. Sind die unzulässigen Bestandteile einer Initiative nicht von zentraler Bedeutung, so genügt es, sie für teilungültig zu erklären, und ist der restliche Initiativtext zur Volksabstimmung zuzulassen.

I. Sachverhalt

1. Die von 4803 Stimmberechtigten unterzeichnete formulierte "Wohnkosteninitiative" hat folgenden Wortlaut:

"Das Gesetz über die direkten Steuern vom 22. Dezember 1949 wird wie folgt geändert:

§ 12a. Gegenüber dem Steuerpflichtigen sind zur Ausstellung schriftlicher Bescheinigungen verpflichtet:

lit. a-f unverändert

g) (neu) Wohnungsvermieter über die von den Mietern geleisteten Mietzinsen.

§ 43. Vom gesamten Roheinkommen werden abgezogen

lit. a-e unverändert

f) (neu) 30% des Jahresmietzinses ohne Nebenkosten für die im Kanton gelegene selbstbewohnte Wohnung, sofern das steuerbare Reineinkommen Fr. 100'000.-- nicht übersteigt.

Der zulässige Abzug beträgt höchstens Fr. 4'500.-- für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige bzw. Fr. 3'000.-- für alle übrigen Steuerpflichtigen zuzüglich Fr. 1'500.-- für jedes minderjährige, erwerbsunfähige oder der beruflichen Ausbildung obliegende Kind mit dem die Steuerpflichtigen in häuslicher Gemeinschaft leben. Der Abzug kann pro Kind nur einmal geltend gemacht werden. Minderjährigen Kindern gleichgestellt sind weitere im selben Haushalt lebende volljährige Personen ohne eigenes steuerbares Einkommen.

Zweit- und weitere Wohnungen fallen ;ausser Betracht."

Mit Schreiben vom 27. Februar 1992 überwies die Staatskanzlei das Initiativbegehren zur Berichterstattung an den Regierungsrat. Dieser unterbreitete dem Grossen Rat mit Bericht Nr. 8366 vom 1. September 1992 (im folgenden: Bericht) den Antrag auf Ungültigerklärung der Initiative wegen Missachtung höherstehenden Rechts. Mit Beschluss vom 21. Oktober 1992 nahm der Grosse Rat in zustimmendem Sinn Kenntnis vom Bericht und erklärte die Initiative als ungültig. Der Beschluss wurde am 24. Oktober 1992 im Kantonsblatt publiziert.

2. Gegen den Grossratsbeschluss vom 21. Oktober 1992 hat A. rechtzeitig Beschwerde erhoben. In der Beschwerdebegründung vom 28. Dezember 1992 beantragt er, die Sache zwecks Wahrung des rechtlichen Gehörs an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Initiative sei zulässig, eventualiter teilweise zulässig zu erklären. Demgegenüber schliesst das mit der Vertretung des Grossen Rates beauftragte Justizdepartement auf Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer hat eine Replik und das Justizdepartement eine Duplik

eingereicht, in welchen beide Parteien an ihren Begehren festhalten. Die Einzelheiten der Parteistandpunkte ergeben sich, soweit für den vorliegenden Entscheid von Bedeutung, aus den nachfolgenden Erwägungen.

3. Mit Verfügung vom 15. Januar 1993 ist dem Beschwerdeführer der Kostenerlass bewilligt worden. Der Referent hat auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet. Die Beratung des Verfassungsgerichts hat am 4. Mai 1994 stattgefunden.

II. Entscheidungsgründe

1. Gemäss § 49 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung (KV) urteilt das Appellationsgericht als Verfassungsgericht über die Zulässigkeit von Volksinitiativen. Daraus folgt seine sachliche und funktionelle Zuständigkeit zur Ueberprüfung des angefochtenen Grossratsbeschlusses. Das (neue) Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG), welches in §§ 16 und 17 die Beschwerde an das Verfassungsgericht regelt, steht seit dem 20. Juli 1991 in Kraft. Die hier zu beurteilende Initiative ist zwar vor diesem Datum eingereicht worden. Gleichwohl gelangen nach der Übergangsbestimmung von § 41 Abs. 2 IRG im vorliegenden Fall die Bestimmungen von §§ 16 und 17 zur Anwendung, da beim Inkrafttreten des IRG am 20. Juli 1991 der Grosse Rat noch nicht über die Gültigkeit der Initiative entschieden hatte. Die Kognition des Verfassungsgerichts bei der Ueberprüfung der Gültigkeit einer Initiative ist frei und nicht auf Willkür beschränkt.

Als im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigte Person ist der Beschwerdeführer gemäss § 16 Abs. 2 IRG zur Beschwerde an das Verfassungsgericht legitimiert. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör. Er macht geltend, der Regierungsrat, der dem Grossen Rat den Antrag auf Ungültigerklärung der Initiative gestellt hat, habe die Mitglieder des Initiativkomitees nie angehört oder über seine Absicht orientiert. Dazu ist zu bemerken, dass der Beschwerdeführer nicht Mitglied des Initiativkomitees ist und daher zum genannten Einwand nicht berechtigt ist. Im übrigen enthält das kantonale Recht, namentlich das IRG, keine Bestimmung, welche die Anhörung der Initianten bzw. des Initiativkomitees vor der ins Auge gefassten Ungültigerklärung eines Volksbegehrens vorschreibt. Wie das Verfassungsgericht bereits zweimal festgehalten hat, verleiht auch der unmittelbar aus Art. 4 BV als Minimalgarantie fliessende Gehörsanspruch weder dem Einzelnen noch dem Initiativkomitee ein Anrecht, bei der Meinungsbildung des Regierungsrates und des Grossen Rates auch nach Einreichung der Initiative mitzuwirken (vgl. VerfGE vom 11. Juni 1993 i.S. P.B. und P.D., vom 14. Mai 1993 i.S. V. und R.S.). Erst das Beschwerdeverfahren vor dem Verfassungsgericht bietet dem Stimmbürger die Möglichkeit, sich mit den Erwägungen des antragstellenden Regierungsrates und des Grossen Rates auseinanderzusetzen und seine Argumente für die Gültigkeit der Initiative vorzutragen.

3. In materieller Hinsicht ist davon auszugehen, dass Gegenstand einer - formulierten oder unformulierten - Gesetzesinitiative nur sein kann, was durch Gesetz oder durch Grossratsbeschluss gültig geregelt werden kann (vgl. § 28 KV). Die Initiative darf daher nicht im Widerspruch stehen zu höherrangigem Recht, sei es zur Kantonsverfassung oder zum Bundesrecht. Bedarf eine Initiative der Auslegung, so ist ihr Wortlaut aus sich selbst zu interpretieren und nicht nach dem subjektiven Willen aller oder einzelner Initianten auszulegen. Das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlangt, dass eine Initiative bei der Prüfung ihrer Gültigkeit im für die Initianten günstigsten Sinn ausgelegt wird, d.h. dass jeweils die Auslegungsmöglichkeit zu wählen ist, die am ehesten dem Sinn und Zweck der Initiative entspricht und die zu einem vernünftigen Ergebnis führt. Eine Initiative ist demnach wenn möglich mit verfassungs- und bundesrechtskonformer Interpretation vor einer Ungültigerklärung zu bewahren. Der Spielraum für eine derartige verfassungs- und bundesrechtsgemäs-

se Auslegung ist bei einer unformulierten Gesetzesinitiative grösser als bei einem bereits ausformulierten Text, denn allfällige Unvollkommenheiten des Initiativtextes können im Gesetzgebungsverfahren noch korrigiert werden (vgl. VerfGE vom 14. Mai 1993 i.S. V. und R.S.).

Im vorliegenden Fall steht die Zulässigkeit einer formulierten Initiative zur Diskussion, bei welcher nach dem Gesagten der Spielraum für eine verfassungs- und bundesrechtskonforme Auslegung kleiner ist als bei einer unformulierten. Der Regierungsrat, dem der Grosse Rat gefolgt ist, begründet die Unzulässigkeit der Initiative in erster Linie damit, dass die Festlegung eines obersten Betrags von Fr. 100'000.-- zur Bestimmung des abzugsberechtigten Einkommens gegen das in Art. 4 BV verankerte Gebot der Rechtsgleichheit verstösst. Dieses Gebot wird in bezug auf die Steuern konkretisiert durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Verhältnismässigkeit der Steuerbelastung entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Nach dem Prinzip der Allgemeinheit der Besteuerung ist eine sachlich unbegründete Ausnahme einzelner Personen oder Personengruppen von der Besteuerung unzulässig, da der Finanzaufwand des Gemeinwesens für die allgemeinen öffentlichen Aufgaben grundsätzlich von der Gesamtheit der Bürger getragen werden soll. Nach den Grundsätzen der Gleichmässigkeit der Besteuerung und der Verhältnismässigkeit der Belastung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind die Steuerpflichtigen bei gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen gleich zu besteuern, während verschiedenen tatsächlichen Verhältnissen, die sich auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auswirken, durch eine unterschiedliche Steuerbelastung Rechnung zu tragen ist. Ob ein Steuergesetz diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, kann nicht aufgrund formaler Kriterien entschieden werden, sondern fällt letztlich mit der Frage zusammen, ob das Gesetz gerecht sei; Gerechtigkeit ist jedoch ein relativer Begriff, der sich mit den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen wandelt. Bei der konkreten Ausarbeitung des Steuerrechts kommt dem Gesetzgeber im Rahmen der dargelegten Grundsätze ein weiterer Spielraum der Gestaltung zu. Daher kann das Verfassungsgericht entsprechend der bundesgerichtlichen Praxis nicht prüfen, welche Steuern zu erheben sind und wie die Steuertarife aufzubauen sind. Es kann nur eingreifen, wenn der Gesetzgeber Unterscheidungen trifft oder durch Unterlassung von erforderlichen Unterscheidungen Regeln aufstellt, die sich nicht vernünftig begründen lassen, wenn sie unhaltbar und damit in den meisten Fällen auch geradezu willkürlich sind (vgl. BGE 118 Ia 2, 116 Ia 323, 114 Ia 324 mit weiteren Hinweisen).

4. a) Mit der starren Grenze des steuerbaren Reineinkommens von Fr. 100'000.-- verstösst die in der Initiative enthaltene Regelung offensichtlich gegen die Rechtsgleichheit, da Mieter, deren Einkommen knapp unter dieser Limite liegt, vollumfänglich in den Genuss des Abzugs kämen, während Mieter, deren Einkommen leicht über der Limite liegt, keinen Abzug vornehmen könnten. In extremen Fällen würde dem Mieter mit höherem Einkommen nach Abzug der Steuern weniger verbleiben als dem Mieter mit niedrigerem Einkommen (vgl. das Beispiel im Bericht S. 6), was die oben genannten Grundsätze verletzt (vgl. BGE 99 Ia 656). Diese Auswirkung liesse sich nicht mit blosser Auslegung des Initiativtextes vermeiden; erforderlich wäre vielmehr eine vom Text abweichende Regelung, zum Beispiel durch Verminderung des Abzugs bei Reineinkommen gegen Fr. 100'000.-- oder die Gewährung eines degressiven Abzugs auch für Reineinkommen, die die Grenze von Fr. 100'000.-- leicht übersteigen.

b) Der Regierungsrat und ihm folgend der Grosse Rat halten die Initiative auch deshalb für ungültig, weil sie gegen das in Art. 46 BV verankerte Doppelbesteuerungsverbot verstösse. Nach dem Initiativtext gilt der Abzug nur "für die im Kanton gelegene selbstbewohnte Wohnung", wobei Zweit- und weitere Wohnungen ausser Betracht fallen. Nach dem sogenannten Schlechterstellungsverbot darf ein Kanton einen Steuerpflichtigen nicht deshalb stärker belasten, weil er nicht in vollem Umfang seiner Steuerhoheit untersteht, sondern infolge seiner territorialen Beziehungen auch noch in einem anderen Kanton steuerpflichtig ist (vgl. BGE 116 Ia 130, 111 Ia 47). Nach der streitigen Initiative wird der umstrittene Abzug jedem Steuerpflichtigen mit einer im Kanton befindlichen Erstwohnung zugebilligt, gleichgültig, ob er nur

im Kanton oder auch anderswo steuerpflichtig ist. Dies ist nicht zu beanstanden. Hingegen ist für die Beschränkung des Abzugs auf Mietobjekte, die im Kanton Basel-Stadt gelegen sind, kein vernünftiger Grund ersichtlich. Auch wer seine Erstwohnung ausserhalb des Kantons Basel-Stadt hat, wird durch entsprechende Mietzinse belastet und hat im Gegensatz zum Eigentümer nicht die Möglichkeit, die Liegenschaftskosten und die Hypothekarzinsen vom steuerbaren Einkommen abzuziehen. Die Regelung der Initiative führt im Ergebnis dazu, dass derjenige, der nur kraft wirtschaftlicher Zugehörigkeit in Basel-Stadt steuerpflichtig wird, gegenüber dem, der in Basel-Stadt eine Erstwohnung innehat und kraft dieses Wohnsitzes hier besteuert wird, schlechtergestellt ist. Der Mieterabzug lässt sich mit den Sozialabzügen vergleichen, die nicht nur den im Kanton wohnhaften Steuerpflichtigen, sondern anteilmässig auch den Steuerpflichtigen zu gewähren sind, die mit ihrem Einkommen auch noch der Steuerhoheit anderer Kantone unterstehen (vgl. BGE 104 Ia 261 f. unter Hinweis auf den nicht publizierten Entscheid vom 3. Dezember 1937 i.S. Z; Höhn, Interkantonaales Steuerrecht, 2. Aufl., S. 77). Die Beschränkung des streitigen Abzugs auf die im Kanton Basel-Stadt befindlichen Erstwohnungen verstösst somit gegen das Schlechterstellungsverbot.

c) Ohne Bedeutung für die Gültigkeit der vorliegenden Initiative ist das am 1. Januar 1993 in Kraft getretene eidgenössische Steuerharmonisierungsgesetz. Es verbietet zwar den Kantonen, einen Mietkostenabzug zuzulassen. Die Kantone müssen aber erst bis Ende des Jahres 2000 ihre Steuergesetzgebung entsprechend anpassen; es steht ihnen demnach bis zu diesem Zeitpunkt offen, einen solchen Abzug vorübergehend einzuführen.

5. Da sich die Initiative hinsichtlich der Beschränkungen des Abzuges auf steuerbare Reineinkommen bis Fr. 100'000.-- und auf die im Kanton gelegenen Wohnungen als rechtlich unzulässig erweist, stellt sich die Frage, ob sie lediglich teilungültig erklärt werden kann. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts, der sich das Verfassungsgericht angeschlossen hat, kann von einer vollständigen Ungültigkeit der Initiative abgesehen und nur die Teilungültigkeit erklärt werden, wenn vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner hätten auch dem verbleibenden, zulässigen Teil der Initiative zugestimmt und ihn unterschrieben. Die auch in der Literatur vertretene Lösung der Teilungültigkeit trägt somit einerseits dem Willen der Initianten besser Rechnung und entspricht andererseits dem Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. BGE 114 Ia 274, 112 Ia 388/389, 111 Ia 302, 110 Ia 182, 105 Ia 365; ferner VerfGE vom 14. Mai 1993 i.S. V. und R.S., vom 25. September 1992 i.S. A.S. u. Kons. und vom 5. Juni 1992 i.S. M.S.).

Der Grosse Rat wendet ein, eine Teilungültigkeit sei bei formulierten Initiativen ausgeschlossen, weil diese gemäss § 28 Abs. 2 KV und § 20 Abs. 2 IRG den Stimmberechtigten unverändert zum Entscheid vorzulegen sind, abgesehen von offensichtlich redaktionellen Versehen und sachlich unumgänglichen Ergänzungen. Diese Regelung untersagt jedoch lediglich dem Regierungsrat und dem Grossen Rat, formulierte Initiativen durch eigene Zusätze zu erweitern oder einzuschränken; sie bezweckt jedoch nicht, die Teilungültigkeit zu verbieten, da diese nicht der Beschneidung, sondern im Gegenteil der Wahrung des Initiativrechts dient. In diesem Sinn hat auch das Bundesgericht in einem vergleichbaren Fall entschieden (vgl. BGE 110 Ia 76).

Es bleibt somit zu prüfen, ob die beiden unzulässigen Beschränkungen von so wesentlicher Bedeutung sind, dass die Initianten den Text ohne diese nicht gebilligt hätten und die Initiative von den Berechtigten so nicht unterzeichnet worden wäre. Das ist nicht der Fall. Im Vordergrund steht das Anliegen der Initianten, die Mieter steuerlich zu entlasten, um einen Ausgleich gegenüber den angeblich privilegierten Eigentümern selbstbewohnter Wohnungen zu erreichen. Die Beschränkung dieser Entlastung auf Reineinkommen bis Fr. 100'000.-- ist von zweitrangiger Bedeutung und spielt auch zahlenmässig keine sehr grosse Rolle, da ein Grossteil der Steuerpflichtigen mit ihrem Reineinkommen unter Fr. 100'000.-- liegen und bei denjenigen, deren Einkommen diese Grenze überschreitet, wohl vermehrt Wohneigentum besteht. Zudem bewirkt der maximale Abzug von Fr. 4'500.-- resp. Fr. 3'000.-- bei Einkommen über Fr. 100'000.-- nur eine im Vergleich zur gesamten Steuerbelastung bescheidene

Einsparung. Die Ausführungen des Beschwerdeführers unter Ziff. 13 der Beschwerde über den "Grundsatz der Privilegierung von einkommensschwächeren steuerpflichtigen Mietern" beziehen sich allgemein auf die Abstufung des Abzugs unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Kraft der Steuerpflichtigen und bilden kein ausreichendes Indiz für die Annahme, dass die Stimmberechtigten die Initiative ohne die Beschränkung auf Einkommen bis Fr. 100'000.-- nicht unterschrieben hätten. Ebenso ist die Beschränkung des Abzugs auf Wohnungen, die im Kanton Basel-Stadt gelegen sind, nicht von zentraler Bedeutung. Es genügt daher, nur diese beiden Beschränkungen für ungültig zu erklären und den restlichen Initiativtext zuzulassen. Dies führt zur Aufhebung des angefochtenen Grossratsbeschlusses und zur Feststellung der Teilungültigkeit der Initiative. Der als zulässig erachtete erste Satz der in § 43 f) vorgesehenen Änderung des Steuergesetzes lautet somit wie folgt: "30 % des Jahresmietzinses ohne Nebenkosten für die selbstbewohnte Wohnung."

6. ...

Demgemäss wird erkannt:

In teilweiser Gutheissung der Verfassungsbeschwerde wird der Beschluss des Grossen Rates vom 21. Oktober 1992 betreffend Ungültigerklärung der Wohnkosteninitiative aufgehoben und es wird festgestellt, dass die Initiative gültig ist, mit Ausnahme der beiden Beschränkungen des Abzugs auf steuerbare Reineinkommen bis Fr. 100'000.-- und auf die im Kanton gelegenen Wohnungen.