Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.364/2002/sch

Urteil vom 28. April 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Féraud, Catenazzi, Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiber Pfisterer.

Parteien
X._____,
Y._____,
Beschwerdeführer,
beide vertreten durch Advokat Dr. Heinrich Ueberwasser, Moosweg 70, 4125 Riehen,

gegen

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt,
Rathaus, Marktplatz 9, Postfach, 4001 Basel,
vertreten durch den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Rathaus, Marktplatz 9, Postfach, 4001 Basel.

Gegenstand
Art. 8, 9, 26, 27, 35, 36, 50 & 127 BV (Änderung des Steuergesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 12. April 2000),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt vom 20. März 2002.

Sachverhalt:
A.
Der Kanton Basel-Stadt erhebt verschiedene direkte Steuern, so namentlich eine Einkommens- und Vermögenssteuer von den natürlichen Personen (§ 1 lit. a des Gesetzes vom 12. April 2000 über die direkten Steuern [Steuergesetz, StG; 640.100]). Die Landgemeinden (Riehen und Bettingen [vgl. § 1 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 17. Oktober 1984, GG; 170.100]) können besondere Gemeindesteuern auf dem Einkommen und den Grundstückgewinnen der natürlichen Personen erheben (§ 2 Abs. 1 StG). In der Stadt Basel wird keine Gemeindesteuer erhoben (§ 2 Abs. 2 StG). Dafür bezahlen die Steuerpflichtigen der Landgemeinden nur die Hälfte der kantonalen Einkommenssteuer (§ 228 Abs. 1 StG). Mit dieser Regelung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Geschäfte der Einwohnergemeinde der Stadt Basel durch die kantonalen Organe besorgt werden (§ 21 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889; § 18 GG). Da die Gemeindesteuer in den Landgemeinden tiefer ist als die Hälfte der Kantonssteuer, liegt die gesamte Steuerbelastung (Kantons- und Gemeinde-Einkommenssteuer der natürlichen Personen) in den Landgemeinden zwischen 11 und 50 % (im Durchschnitt 18 %) tiefer als in der Stadt Basel.
B.
1995 wurde im Kanton Basel-Stadt eine unformulierte Volksinitiative "Reduktion der Steuerunterschiede im Kanton Basel-Stadt" eingereicht. Diese hatte folgenden Text:

"Die Unterzeichnenden, in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger, fordern, gestützt auf die Verfassung des Kantons Basel-Stadt, dass die Steuerdifferenz auf Einkommens- und Kapital-

gewinnsteuern (Steuerzahler der Basler Landgemeinden zu städtischem Tarif belastet) in der Gesamtsumme maximal 5 % betragen darf. Mögliche, durch Anpassungen in den Landgemeinden anfallende Mehreinnahmen/Mehrleistungen sind grösstenteils dem Kanton Basel-Stadt zuzuführen. Auszugehen ist von der Steuersituation (Bemessungsjahr) 1993."

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschloss am 20. März 2002 einen Gegenvorschlag zu dieser Initiative. Dadurch wurden einige Bestimmungen des Steuergesetzes geändert oder neu hinzu gefügt. Nach diesem Gegenvorschlag wird die kantonale Einkommenssteuer für alle Steuerzahlenden linear um 5,5 % gesenkt, dafür der Anteil an der kantonalen Einkommenssteuer für die Steuerpflichtigen der Landgemeinden vorübergehend (für die Steuerperioden 2003-2007) auf 60 % (statt wie bisher 50 %) erhöht. Dadurch wird nach den Berechnungen der Behörden der Steuerunterschied zwischen Landgemeinden und Stadt von bisher 18 % auf 8,2 % reduziert. Zudem werden die kommunalen Steuern, die bisher in Riehen nach einem eigenen Steuertarif veranlagt wurden, in Prozenten der kantonalen Steuer berechnet. Der Kanton leistet den Landgemeinden Kompensationszahlungen. Schliesslich wird die Bestimmung über den innerkantonalen Finanzausgleich angepasst.

In der Volksabstimmung vom 2. Juni 2002 wurde die Volksinitiative abgelehnt, der Gegenvorschlag des Grossen Rates jedoch angenommen. In den Gemeinden Riehen und Bettingen wurden beide Vorlagen abgelehnt. Am gleichen Tag wurde eine Volksinitiative "Stopp der Steuerspirale" abgelehnt und ein entsprechender Gegenvorschlag angenommen. Das Ergebnis der Abstimmung wurde im kantonalen Amtsblatt vom 5. Juni 2002 publiziert.

C.

X._____ und Y._____ haben am 4. Juli 2002 staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit dem Antrag:

1. Die Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 gemäss der Volksabstimmung vom 2. Juni 2002 sei aufzuheben, soweit dadurch die Bereiche Einkommenssteuer, Quellensteuer und Finanzausgleich neu geregelt und auf die Erhebung einer Einkommenssteuer "in der Stadt Basel" verzichtet wird (§§ 2 Abs. 3, 229, 234 Abs. 4, 242a, 242b).
2. Ersatzweise sei die ganze am 2. Juni 2002 angenommene Änderung des Steuergesetzes aufzuheben.
3. Unter Kosten- und Parteientschädigungsfolge."

Sie rügen eine Verletzung von Art. 8, 9, 26, 27, 35, 36 und 127 BV sowie vorfrageweise von Art. 50 BV.

D.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt beantragt namens des Grossen Rates, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, soweit sie sich gegen § 2 Abs. 3 und § 234 Abs. 4 des Steuergesetzes richte und soweit die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie erhoben werde. Im Übrigen sei die Beschwerde abzuweisen.

In dem vom Bundesgericht angeordneten zweiten Schriftenwechsel halten die Parteien im Wesentlichen an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die staatsrechtliche Beschwerde gegen den angefochtenen Erlass ist zulässig, da der Kanton Basel-Stadt kein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kennt (Art. 84 Abs. 1 und Art. 86 OG).

1.2 Zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen kantonalen Erlass ist legitimiert, wer durch die angefochtene Bestimmung unmittelbar oder virtuell (d. h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal) in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen ist (Art. 88 OG; BGE 125 I 173 E. 1b mit Hinweisen). Die Beschwerdeführer sind als in den Gemeinden Riehen bzw. Bettingen wohnhafte Steuerzahler von der angefochtenen Gesetzesänderung in ihrer Rechtsstellung betroffen und zur Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Die 30-tägige Beschwerdefrist ist eingehalten (Art. 89 OG). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.3 Wird ein Erlass nur teilweise revidiert, so können mit staatsrechtlicher Beschwerde grundsätzlich nur diejenigen Bestimmungen im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle angefochten werden, die bei der Revision geändert worden sind. Für Normen, die ohne Änderung aus der bisherigen Regelung übernommen worden sind, ist die Beschwerdefrist (Art. 89 OG) abgelaufen. Sie können nur angefochten werden, wenn ihnen im Rahmen des geänderten Gesetzes eine gegenüber ihrem ursprünglichen Gehalt veränderte Bedeutung zukommt bzw. sie durch die Gesetzesrevision in einem neuen Licht erscheinen und dem Beschwerdeführer dadurch Nachteile

entstehen (BGE 122 I 222 E. 1b/aa mit Hinweisen) oder wenn sie bewusst im Rahmen der Revision zur Diskussion gestellt und aufgrund einer neuen politischen Entscheidung wiederum so wie früher erlassen worden sind (BGE 128 I 254, nicht publ. E. 1.4).

Die Beschwerdeführer fechten u. a. § 2 Abs. 3 StG an, wonach in der Stadt Basel keine Gemeindesteuer erhoben wird. Diese Bestimmung fand sich vorher bereits in wörtlich gleicher Fassung als § 2 Abs. 2 im Gesetz. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kommt ihr durch die Revision keine veränderte Bedeutung zu. Es bleibt unverändert dabei, dass die Steuerpflichtigen in der Stadt Basel keine Gemeindesteuer, dafür eine höhere Staatssteuer bezahlen. Dass die Steuerunterschiede zwischen der Stadt und den Landgemeinden durch die Gesetzesrevision kleiner werden, lässt nicht diese Regelung in einem grundsätzlich neuen Licht erscheinen, sondern ist auf die übrigen Änderungen zurückzuführen, welche ihrerseits überprüfbar sind. Im Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) des Grossen Rates vom 5. Februar 2002 wird zwar ein Vorschlag zur Wiedereinführung einer Stadtbasler Gemeindesteuer erwähnt. Dabei führt die WAK aus, Voraussetzung für eine solche Steuer wäre die Schaffung einer Gemeinde Basel mit eigenen Organen, Aufgaben und Finanzen durch den Verfassungsrat. Da der Gegenvorschlag auf der Basis der geltenden Kantonsverfassung zu beruhen habe, habe die WAK die Idee einer baslerischen Gemeindesteuer fallen gelassen. Die WAK
äussert damit weniger einen politischen Willen, keine Basler Gemeindesteuer einzuführen, sondern erachtet sich als durch das geltende Verfassungsrecht daran gehindert. Insgesamt bleibt es unverändert beim Verzicht auf eine städtische Gemeindesteuer. Auf den Antrag, § 2 Abs. 3 StG aufzuheben, ist daher nicht einzutreten. Im Übrigen wäre der Antrag, wie sich aus dem Folgenden ergibt (E. 2), auch inhaltlich unbegründet.
1.4 Die Beschwerdeführer beantragen u. a. die Aufhebung des neu gefassten § 229 StG. Diese Bestimmung regelt den innerkantonalen Finanzausgleich: Beträgt die mittlere Einkommenssteuerbelastung in einer Landgemeinde weniger als 95 % (bisher 90 %) der mittleren Einkommenssteuerbelastung, so leistet die Landgemeinde dem Kanton jährlich einen Finanzausgleich. Diese Leistung an den Kanton ist somit nicht direkt von den Steuerpflichtigen, sondern von den Landgemeinden geschuldet. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Private nicht legitimiert zur direkten Anfechtung von Gesetzesbestimmungen über den Finanzausgleich, weil sie davon nicht in ihren rechtlich geschützten Interessen, sondern höchstens mittelbar in faktischer Hinsicht betroffen sind (BGE 119 Ia 214 E. 2b). Dass der baselstädtische Finanzausgleich nicht auf die Finanzkraft, sondern auf die Steuerbelastung abstellt, ändert daran nichts. In Bezug auf § 229 ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten.
1.5 Die Beschwerdeführer rügen vorfrageweise eine Verletzung der Gemeindeautonomie. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts können Private hilfsweise die Verletzung der Gemeindeautonomie rügen, wenn sie auch zur Erhebung anderer Verfassungsrügen legitimiert sind (BGE 119 Ia 214 E. 2c, 116 Ia 221 E. 1e, je mit Hinweisen). Davon wird eine Ausnahme gemacht, wenn dasjenige Organ, das für die Vertretung der Gemeinde zuständig ist, ausdrücklich oder stillschweigend (durch konkludentes Handeln) darauf verzichtet hat, sich auf die behauptete Verletzung der Gemeindeautonomie zu berufen (BGE 107 Ia 96 E. 1c; Urteil 1P.776/2001 vom 18. April 2002, E. 1.3; kritisch zu dieser Ausnahme Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Bern 1996, S. 157 f.). Der Kanton beantragt mit Hinweis auf diese Rechtsprechung, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, soweit darin vorfrageweise die Verletzung der Gemeindeautonomie gerügt werde, da der Gemeinderat von Riehen auf die Einleitung von rechtlichen Schritten verzichtet habe.

Ob das blosse Unterlassen von rechtlichen Schritten durch die Gemeinde die entsprechende Rüge von Privaten ausschliesst, mag fraglich erscheinen, wäre doch sonst eine (vorfrageweise) Berufung auf die Gemeindeautonomie durch Private kaum je möglich. Die Frage kann aber offen bleiben, da sich die entsprechende Rüge der Beschwerdeführer ohnehin als unbegründet erweist (hinten E. 5). So oder anders sind die Beschwerdeführer aber zu dieser Rüge nur legitimiert, soweit sie andere Rügen vorbringen können. Da dies bezüglich des Finanzausgleichs nicht der Fall ist (vorne E. 1.4), kann diese Frage auch nicht über die Rüge der Gemeindeautonomie vorgebracht werden.
1.6 Der Kanton beantragt in seiner Vernehmlassung, es sei im Falle der Gutheissung des Eventualantrags festzustellen, dass der Gegenvorschlag zur Initiative "Stopp der Steuerspirale" von der staatsrechtliche Beschwerde nicht erfasst werde, rechtskräftig sei und auf den 1. Januar 2003 wirksam werde.

Die Beschwerde richtet sich erklärtermassen nur gegen den Gegenvorschlag zur Initiative "Reduktion der Steuerunterschiede", nicht gegen denjenigen zur Initiative "Stopp der Steuerspirale". Es ist klar, dass die entsprechenden Gesetzesänderungen von der Beschwerde nicht betroffen sind. Einer besonderen Feststellung bedarf es dazu nicht.
2.
Die Beschwerdeführer rügen in erster Linie eine Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), des Willkürverbots (Art. 9 BV) und der Allgemeinheit der Steuer (Art. 127 Abs. 2 BV).
2.1 Ein Erlass verstösst gegen das Willkürverbot, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist. Er verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (BGE 128 I 295 E. 7b mit Hinweisen). In Steuerfragen verlangt das Rechtsgleichheitsgebot, zusätzlich konkretisiert durch das Gebot der Allgemeinheit der Steuer (Art. 127 Abs. 2 BV), dass die Steuerpflichtigen nach Massgabe der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel gleichmässig belastet werden (BGE 128 I 155 E. 2.1 mit Hinweisen). Der Steuergesetzgeber hat aber innert den Schranken der Verfassung weitgehende Gestaltungsfreiheit. Die Rechtsgleichheit ist nicht schon verletzt, wenn der Gesetzgeber Lösungen trifft, die nicht in jeder Hinsicht einem bestimmten juristischen, wirtschaftlichen oder finanzwissenschaftlichen System folgen (BGE 126 I 76 E. 2a mit
Hinweisen). Die gesetzliche Regelung darf nicht in genereller Weise zu einer wesentlich stärkeren Belastung oder systematischen Benachteiligung bestimmter Gruppen von Steuerpflichtigen führen (BGE 128 I 240 E. 2.3; 126 I 76 E. 2a). Zulässig sind hingegen besondere Steuern für bestimmte Personengruppen, die zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung haben als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen; vorausgesetzt ist, dass sachlich haltbare Gründe bestehen, die betreffenden staatlichen Aufwendungen der erfassten Personengruppe anzulasten (BGE 128 I 102 E. 6b, 155 E. 2.2; 124 I 289 E. 3b; 122 I 305 E. 6a). Sodann gilt die Rechtsgleichheit im Steuerrecht nur innerhalb ein und desselben Gemeinwesens. Dass Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen Kantonen und Gemeinden bestehen, ist nicht unzulässig, sondern folgt im Gegenteil unvermeidlich aus der kantonalen bzw. kommunalen Steuerhoheit.

Die Forderung der Beschwerdeführer, für alle Personen im Kanton müsse die gleiche Aufteilung zwischen Staats- und Gemeindesteuer gelten, lässt sich nicht auf die Verfassung stützen. Im Gegenteil ist mit der im schweizerischen Steuerrecht geltenden teilweisen Finanzautonomie der Gemeinden automatisch verbunden, dass die Steuern in verschiedenen Gemeinden unterschiedlich hoch sind und damit auch die Aufteilung zwischen Staats- und Gemeindesteuer nicht in allen Gemeinden eines Kantons gleich ist.
2.2 Bei allgemeinen Steuern ist es grundsätzlich unzulässig, für einen Teil der Steuerpflichtigen innerhalb ein und desselben Gemeinwesens einen anderen Steuerfuss festzusetzen als für den Rest. Im vorliegenden Fall bestehen jedoch aufgrund der besonderen Situation in der Stadt Basel sachliche Gründe, welche eine unterschiedliche Behandlung der Steuerpflichtigen der Stadt und der Landgemeinden bei der Staatssteuer einerseits, bei der Gemeindesteuer andererseits, rechtfertigen (vgl. zu einem ähnlich gelagerten Fall auch Urteil 2P.100/1997 vom 18. November 1998, E. 2). Als schweizerische Besonderheit hat die Einwohnergemeinde Basel keine eigenen Gemeindeorgane. Auch diejenigen Aufgaben, die in den Landgemeinden durch die kommunalen Organe wahrgenommen werden, werden in der Stadt durch die kantonalen Organe und Behörden besorgt. Während in den Landgemeinden eine besondere Gemeindesteuer erhoben wird, mit der diese Gemeinden ihre Aufgaben finanzieren, wurde die ursprünglich erhobene stadtbaslerische Gemeindesteuer 1922 aufgehoben. Dies ist in Anbetracht der besonderen Situation sachlich vertretbar, da es wenig Sinn macht, getrennte Steuern zu erheben, wenn die Aufgaben durch die gleichen Behörden erledigt werden. Mit dem Ertrag der
Staatssteuer finanzieren die kantonalen Behörden in der Stadt Basel somit auch diejenigen Aufgaben, die in den Landgemeinden durch die Gemeindebehörden wahrgenommen werden. Es wäre nun offensichtlich ungerecht, wenn die Einwohner der Landgemeinden eine gleich hohe Staatssteuer bezahlen müssten wie die Einwohner der Stadt, wenn mit den Einnahmen aus der Staatssteuer in der Stadt auch Aufgaben finanziert werden, die in den Landgemeinden mit einer zusätzlichen Gemeindesteuer finanziert werden. Dies rechtfertigt es, von den Steuerpflichtigen der Landgemeinden nur eine reduzierte Staatssteuer zu erheben.
2.3 Dies bestreiten im Grunde auch die Beschwerdeführer nicht: Sie wehren sich nicht dagegen, dass die Ein-

wohner der Landgemeinden eine tiefere Staatssteuer bezahlen, sondern im Gegenteil dagegen, dass dieser Anteil von bisher 50 % vorübergehend auf neu 60 % erhöht werden soll.

Nach dem geltenden System wird - wie dargelegt - in der Stadt Basel ein Teil der Staatssteuer für Aufgaben verwendet, die in den Landgemeinden mit der Gemeindesteuer finanziert werden. Materiell hat somit für die Stadtbasler die Staatssteuer teilweise die Funktion der Gemeindesteuer. Die bisherige Regelung hat auf der Annahme beruht, dass die Hälfte der Staatssteuer für Aufgaben verwendet wird, die in den Landgemeinden kommunale Aufgaben darstellen. Dieser Schlüssel wurde 1922 festgelegt und blieb seither unverändert. Der Kanton führt aus, das Verhältnis von kantonalen und kommunalen Aufgaben habe sich seither in Richtung 60:40 verschoben. Die Beschwerdeführer kritisieren, diese Erhöhung beruhe nicht auf vertieften Erhebungen und Überlegungen. Sie schlagen verschiedene andere Modelle vor, die ihres Erachtens verfassungsrechtlich haltbar wären.
Die blosse Tatsache, dass andere Lösungsmöglichkeiten auch denkbar und aus finanzwissenschaftlicher Sicht möglicherweise vorzuziehen wären, bedeutet noch nicht, dass die vom baselstädtischen Gesetzgeber getroffene Lösung verfassungswidrig ist (vorne E. 2.1). Wohl mag es wünschenswert sein, den Schlüssel aufgrund einer aussagekräftigen Analyse der kommunalen und der kantonalen Aufgaben festzulegen. Eine solche Analyse ist jedoch naturgemäss aufwändig und ihr Ergebnis von vielen Variablen und Annahmen abhängig. Es ist notorisch, dass schon nur die Frage der Abgeltung von Zentrumslasten und Zentrumsnutzen in vielen Agglomerationen zu langwierigen Diskussionen führt und je nachdem, wie die verschiedenen Aufgaben bewertet werden, unterschiedlich beurteilt werden kann. In der Stadt Basel kommt als besondere Schwierigkeit hinzu, dass es aufgrund der seit langem bestehenden Einheit von kantonaler und kommunaler Verwaltung kaum möglich sein dürfte, eine klare Trennung von kantonalen und kommunalen Aufgaben vorzunehmen. In solchen Situationen muss den gesetzgebenden Behörden ein sehr grosser politischer Gestaltungsraum eingeräumt werden.
2.4 Zudem ist generell zu bemerken, dass Steuern voraussetzungslos geschuldete Abgaben sind, mit denen der allgemeine Finanzbedarf des Staates gedeckt wird (vgl. BGE 121 II 138 E. 3a). Damit ist zwangsläufig verbunden, dass nicht alle Steuerpflichtigen (und auch nicht alle Gruppen von Steuerpflichtigen) für die von ihnen bezahlten Steuern einen genau ebenbürtigen Gegenwert erhalten. Wenn die Beschwerdeführer vorbringen, es müsste eruiert werden, welchen Nutzen die Bevölkerung der Stadt und diejenige der Landgemeinden aus den staatlichen Ausgaben ziehen und welche Beiträge sie dafür leisten, so verkennen sie den Charakter der Steuer, die zwangsläufig eine gewisse Solidaritätskomponente aufweist. Derartige Studien und Untersuchungen können wertvolle Grundlagen für die politische Diskussion darstellen. Für sich allein können sie aber nicht zur Folge haben, dass eine einmal getroffene politische Lösung, welche nicht genau den Ergebnissen solcher Studien entspricht, verfassungswidrig wäre.
2.5 Schliesslich irren die Beschwerdeführer, wenn sie davon ausgehen, der Kanton müsste die Richtigkeit der von ihm getroffenen Lösung mit Erhebungen und Studien nachweisen. Im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde ist es Sache der Beschwerdeführer, darzulegen, dass und inwiefern die beanstandete Regelung verfassungswidrig sein soll (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG).

Die Beschwerdeführer legen nicht schlüssig dar, weshalb die bisherige Regelung (welche bei Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde weiterhin in Kraft bliebe) zutreffend, die jetzt eingeführte hingegen rechtsungleich und willkürlich sein soll. Auch die von ihnen vorgelegte Studie (Hansjörg Blöchliger et al., Die Verteilung von Nutzen und Lasten des Staatshaushalts im Kanton Basel-Stadt, Basel 5. August 1998) belegt dies nicht. Sie kommt zwar zum Ergebnis, dass (offenbar mit dem bisherigen Verteilschlüssel) der Nutzenanteil, den Riehen und Bettingen aus den Staatsausgaben beziehen, einkommensbereinigt praktisch ihrem Beitrag an den Staatseinnahmen entspricht (a.a.O., S. 15). Doch ist die dabei verwendete volkswirtschaftliche Methode und Sichtweise nicht unbedingt rechtlich ausschlaggebend. So stellt die Studie methodisch nicht auf die kommunalen bzw. kantonalen Aufgaben ab, sondern auf die individuellen Nutzen und Lasten der einzelnen Einwohner (a.a.O., S. 5), was im Hinblick auf die Allgemeinheit und Solidaritätskomponente der Steuer (E. 2.4) aus rechtlicher Sicht diskutabel ist. Zudem werden Zentrumsnutzen und -lasten nicht untersucht (a.a.O., S. 15 f.). Sodann werden die Steuern der juristischen Personen den natürlichen
Personen zugerechnet (a.a.O., S. 28 f.), was zur Folge hat, dass ein Teil dieser Steuern als Leistung der Einwohner der Landgemeinden an den Staat erscheint, was aus rechtlicher Sicht fragwürdig erscheint, da diese Steuern nach der gesetzlichen Regelung von vornherein ausschliesslich dem Kanton zustehen (§ 1 lit. b StG). Insgesamt

weist diese Studie nicht nach, dass die Erhöhung des Staatssteueranteils in den Landgemeinden von 50 auf 60 % rechtsungleich oder willkürlich wäre. Der Umstand, dass bisher unbestritten die gesamte Steuerbelastung (Staatssteuer und Gemeindesteuer) in den Landgemeinden um durchschnittlich 18 % tiefer ist als in der Stadt, weist im Gegenteil darauf hin, dass die neue Regelung jedenfalls nicht weniger sachgerecht ist als die bisherige. Auch in Zukunft ist die gesamte Belastung in den Landgemeinden nach der von den Beschwerdeführern nicht bestrittenen Berechnung der kantonalen Behörden immer noch deutlich (rund 8-10 %) tiefer als in der Stadt. Unter diesen Umständen kann nicht mit Erfolg behauptet werden, die Erhöhung des Staatssteueranteils von 50 auf 60 % sei verfassungswidrig.

3.

Die Beschwerdeführer bringen vor, die Nichtbeteiligung der Landgemeinden am Ertrag der Vermögenssteuer stelle eine willkürliche Benachteiligung der Steuerpflichtigen in den Landgemeinden dar.

Dass nur der Kanton, nicht aber die Gemeinden eine Vermögenssteuer erheben können, ergibt sich aus § 1 lit. a und § 2 Abs. 1 des Steuergesetzes. Diese Bestimmungen wurden durch die angefochtene Gesetzesänderung vom 2. Juni 2002 nicht geändert und werden von den Beschwerdeführern in ihrem Rechtsbegehren gar nicht angefochten. Es erübrigt sich daher, auf diese Frage einzugehen.

4.

Offensichtlich unbegründet sind die Rügen, die angefochtene Regelung verletze die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), die Wirtschaftsfreiheit bzw. Gleichbehandlung der Gewerbegenossen (Art. 27 BV) und Art. 35 BV.

4.1 Eine gegen die Eigentumsgarantie verstossende konfiskatorische Besteuerung liegt vor, wenn die Steuer das Institut des Eigentums in Frage stellt, langfristig die Substanz des Vermögens antastet und die Neubildung von Vermögen verunmöglicht (BGE 128 II 112 E. 10b/bb S. 126; 122 I 305 E. 7a S. 321 f., je mit Hinweisen). Davon kann in Bezug auf die angefochtene Gesetzesänderung keine Rede sein, zumal die gesamte Steuerbelastung in den Landgemeinden auch nach der neuen Regelung nach wie vor geringer sein wird als in der Stadt.

4.2 Dass auch innerhalb eines Kantons nicht in allen Gemeinden gleich hohe Steuern bezahlt werden, ergibt sich logischerweise aus dem System von autonomen Gemeindesteuern und stellt keine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit dar.

4.3 Art. 35 BV verlangt, dass die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen. Dies bedeutet, dass im Ergebnis Grundrechte nicht verletzt werden sollen. Es wird aber nicht verlangt, dass sich die Behörden im Gesetzgebungsverfahren mit jeder denkbaren Grundrechtsbestimmung ausdrücklich auseinandersetzen müssen.

5.

Unbegründet ist schliesslich auch die Rüge, die Gemeindeautonomie sei verletzt, soweit darauf überhaupt einzutreten ist (vorne E. 1.5).

5.1 Die Gemeindeautonomie besteht nur nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 BV). Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 128 I 3 E. 2a mit Hinweisen). Die Gemeindeautonomie schützt aber nicht dagegen, dass auf dem Wege der kantonalen Gesetzgebung ein bisher bestehender Bereich kommunaler Entscheidungsfreiheit eingeschränkt wird, solange diese Gesetzgebung nicht der kantonalen Verfassung widerspricht (BGE 117 Ia 352 E. 4b; 113 Ia 212 E. 3b mit Hinweis). Auch die Steuerautonomie der Gemeinden besteht nur nach Massgabe und in den Schranken des kantonalen Rechts (BGE 126 I 122 E. 2b).

5.2 Durch die angefochtene Regelung wird einerseits die Höhe der kantonalen Steuer verändert, was die Gemeindeautonomie von vornherein nicht tangieren kann, da diese vom Kanton und nicht von den Gemeinden festgelegt wird. Andererseits wird die bisher bestehende Möglichkeit der Landgemeinden, einen eigenen Steuertarif aufzustellen, aufgehoben. Dies ist eine auf dem ordentlichen Weg der kantonalen Gesetzgebung zustande gekommene Einschränkung der kommunalen Entscheidungsfreiheit, die nur dann unzulässig wäre, wenn sie der kantonalen Verfassung widerspräche. Die Beschwerdeführer vermögen indessen keine Bestimmung des kantonalen Verfassungsrechts zu nennen, gegen welche die angefochtene Gesetzesänderung verstossen soll.

5.3 Ein Verbot der Majorisierung der Landgemeinden lässt sich weder aus Art. 50 BV noch aus der Kantonsverfassung ableiten. Es entspricht dem demokratischen Mehrheitsprinzip, dass es in Abstimmungen unterliegende Minderheiten gibt. Dies kann nicht schon deshalb unzulässig sein, weil - wie vorliegend - kleinere Gemeinden durch eine grosse überstimmt werden. Es ist sogar zulässig, durch kantonale Mehrheitsentscheide eine Gemein-

de gegen ihren Willen ganz aufzuheben (Urteil 1P.235/1997 vom 5. November 1997, E. 4, publ. in ZBl 99/1998 S. 421). Umso weniger ist die Gemeindeautonomie verletzt, wenn eine kantonale Abstimmung zur Folge hat, dass Steuerpflichtige in einzelnen Gemeinden mehr Steuern bezahlen müssen. Zudem bleibt durch die angefochtene Gesetzesänderung die Freiheit der Landgemeinden unberührt, ihren Steuerfuss selber festzulegen und allenfalls auch zu senken.

6.

Die Beschwerdeführer fechten im Hauptantrag nur einzelne Bestimmungen der Gesetzesrevision an, eventualiter aber den ganzen Gegenvorschlag zur Initiative "Reduktion der Steuerunterschiede". In der Begründung führen sie aus, dieser Eventualantrag erfolge für den Fall, dass das Bundesgericht der Ansicht sein sollte, die ganze Steuergesetzrevision sei als ein in sich "logisches Paket" anzusehen. Dafür spreche, dass es einen wirtschaftlichen Zusammenhang zwischen der Steuererhöhung in den Landgemeinden und der Steuersenkung im ganzen Kanton gebe.

Ein solcher Zusammenhang besteht allenfalls zwischen denjenigen Bestimmungen, die Gegenstand der vorangehenden Erwägungen gebildet haben. Eine darüber hinaus gehende zwingende Verknüpfung mit weiteren Bestimmungen der angefochtenen Gesetzesrevision ist nicht ersichtlich. Auf den Eventualantrag ist deshalb nicht einzutreten, zumal in der Beschwerdeschrift nicht dargelegt wird, inwiefern die übrigen Bestimmungen verfassungswidrig sein sollten.

7.

Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich damit als unbegründet, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Eine Parteientschädigung ist nicht auszurichten (Art 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern und dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. April 2003

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: