



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative vom 17. März 2011 «Schluss mit den Steuerprivilegien»**

Datum: 5. Juli 2011

Nummer: 2011-222

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links: - [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
 - [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
 - [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
 - [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2011/222

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

**Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative vom 17. März 2011
«Schluss mit den Steuerprivilegien»**

vom 5. Juli 2011

I N H A L T

1. Ausgangslage und Zielsetzung
2. Abklärung der Rechtsgültigkeit
3. Ergebnis
4. Antrag

1. Ausgangslage und Zielsetzung

1.1 Ausgangslage

Am 17. März 2011 wurde mit 1'804 rechtsgültigen Unterschriften die formulierte Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien» mit folgendem Text (in Kursivschrift) eingereicht:

Schluss mit den Steuerprivilegien!

Für die Abschaffung der Pauschalbesteuerung

Für die Gleichbehandlung von SchweizerInnen und AusländerInnen

Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personenstellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 2 der kantonalen Verfassung, das folgende formulierte Begehren:

Das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 7. Februar 1974 (Steuergesetz, SGS 331) wird wie folgt geändert:

1. § 10bis, Absatz 2: aufgehoben
2. Das Inkrafttreten erfolgt auf das der Volksabstimmung folgende Steuerjahr

Diese Initiative will die Pauschalbesteuerung im Kanton Basel-Landschaft abschaffen. Gleichlautende Initiativen sind auch in anderen Kantonen eingereicht worden.

1.2 Zielsetzung

Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen wie Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel auch auf die Einhaltung der Grundsätze der Einheit der Form und der Materie sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auch auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen.

Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen in dem Sinne, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]).

Unmögliche oder *offensichtlich* rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Absätze 2 und 1 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch des Stimmvolkes, dass ihm nur mögliche oder nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Zuständig zur Abklärung dieser Rechtsgültigkeit ist der Rechtsdienst des Regierungsrates, welcher mit Bericht vom 21. Juni 2011 an die Auftrag gebende Finanz- und Kirchendirektion die folgende Stellungnahme abgegeben hat:

2. Abklärung der Rechtsgültigkeit

2.1. Mit dem vorliegenden Volksbegehren, welches in die Form der formulierten Gesetzesinitiative (nach § 28 Absätze 1 und 2 der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 [KV]) gekleidet ist, wird die Aufhebung der Besteuerung nach dem Aufwand für Ausländer und Ausländerinnen verlangt. Zu diesem Zweck soll § 10^{bis} Absatz 2 des Gesetzes vom 7. Februar 1974 über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) ersatzlos gestrichen werden. Weitere Änderungsbegehren enthält die Initiative nicht.

2.2. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl], Band 83, Seite 1 ff.; René A. Rhinow, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).

Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist – was hier als gegeben scheint –, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 KV; § 78 Absätze 2 und 1 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

2.3. § 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder zur Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Absatz 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Absatz 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen. Der Grundsatz der Einheit der Form gebietet, in derselben Initiative die beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs nicht zu vermischen.

Die vorliegend zu prüfende Initiative wirft bezüglich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Probleme auf; das Begehren ist unzweifelhaft als formulierte Gesetzesinitiative ausgestaltet. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sich die Initiative «Schluss mit den Steuerprivilegien» darin erschöpft, lediglich einen Absatz eines Gesetzesparagrafen zu streichen.

2.4. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen. Vom Stimmbürger und von der Stimmbürgerin aus ist der Grundsatz der Einheit der Materie dann verletzt, wenn diese zu mehreren wichtigen Teilfragen begründeterweise teils bejahend und teils verneinend antworten könnten. Die Verbindung ist in einem solchen Fall nur zulässig, wenn der eine Teil ohne den anderen nach der Verabschiedung unanwendbar wäre (Bundesamt für Justiz, in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 45/II 1981, Nr. 26, Seite 139). Dagegen kann nicht verlangt werden, dass sich der Stimmbürger über untergeordnete Einzelheiten gesondert aussprechen kann (BGE 97 I 669, 672).

Die hier zur Diskussion stehende Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien» wirft auch hinsichtlich des formalen Gültigkeitserfordernisses der Einheit der Materie keine Zweifel an der Rechtmässigkeit auf. Das Ziel der formulierten Gesetzesinitiative "Schluss mit den Steuerprivilegien" ist die Abschaffung der Pauschalbesteuerung und damit einhergehend die Aufhebung der Ungleichbehandlung von Schweizern und Ausländern bei der Besteuerung nach dem Aufwand. Zwischen der Aufhebung der Besteuerung nach dem Aufwand und der Eliminierung der bestehenden Ungleichbehandlung von Schweizern und Ausländern bei dieser Art von Besteuerung besteht ein sachlicher Zusammenhang. Ein Verstoss gegen den Grundsatz der Einheit der Materie liegt nicht vor.

2.5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien» unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist.

a) Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn die damit verfolgten Anliegen tatsächlich nicht durchführbar sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre etwa ein Begehren, welches nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden könnte. Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern die Gesetzesinitiative nicht durchführbar sein sollte, so dass ihr unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegen steht.

b) Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidungsverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das Verfassungsgericht unseres Kantons hat

deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997).

Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien» gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen die verfassungsmässigen Grundsätze der Steuererhebung gemäss § 133 Absatz 1 Buchstaben a bis f und Absatz 2 Buchstabe a bis c KV verstossen sollte.

3. Ergebnis

Im Sinne einer Zusammenfassung gelangt man zum Ergebnis, dass die Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien» rechtsgültig ist: Sie genügt dem Erfordernis der Einheit der Form und der Materie, ist faktisch durchführbar und stimmt mit dem geltenden Recht des Bundes überein. Damit erweist sich, dass der vorliegenden Gesetzesinitiative auch aus materiellrechtlicher Sicht nichts entgegen steht. Der Gültigerklärung durch den Landrat steht aus rechtlicher Sicht nichts im Wege.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien» als rechtsgültig zu erklären.

Liestal, 5. Juli 2011

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
der Präsident:
Zwick

der Landschreiber:
Mundschin

Beilagen: - Entwurf Landratsbeschluss
- Rechtsgutachten vom 21. Juni 2011

Formulierte Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien»***Entwurf***

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Die formulierte Gesetzesinitiative vom 17. März 2011 «Schluss mit den Steuerprivilegien» wird als rechtsgültig erklärt.

Liestal,

IM NAMEN DES LANDRATES
der Präsident:

der Landschreiber: