

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Finanz- und Kirchendirektion
Dr. Anton Lauber, Vorsteher

Liestal, 15. Oktober 2025

030 25 16 / MH

Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Mehr arbeiten muss sich lohnen - Erhöhung des steuerlichen Doppelverdienerabzugs»

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident Lauber
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. September 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Mehr arbeiten muss sich lohnen - Erhöhung des steuerlichen Doppelverdienerabzugs» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

I. Allgemeines

1. 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, S. 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S. 144 ff. ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1064 ff.).

2. Zuständig für die Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 15. September 2025, publiziert im Amtsblatt vom 18. September 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'538 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrats für ungültig (§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Abs. 1 und 2 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

II. Formelles

3. In formeller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Initiative die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt.

3.1. § 28 Abs. 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 Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält (vgl. § 28 Abs. 2 KV). Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 28 Abs. 3 KV, § 65 Abs. 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Abs. 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.

Die formulierte Volksinitiative «Mehr arbeiten muss sich lohnen - Erhöhung des steuerlichen Doppelverdienerabzugs» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist.

3.2. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich 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, ab-

gestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

3.3. Die zu beurteilende Volksinitiative verlangt die Änderung des Gesetzes vom 7. Februar 1974 über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz). Einkommen und Vermögen der Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, werden ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet (§ 8 Abs. 1 Steuergesetz). Die Ehegatten sind gemeinsam steuerpflichtig. Handlungen eines Ehegatten gegenüber der Steuerbehörde sowie Handlungen der Steuerbehörde gegenüber einem Ehegatten verpflichten auch den anderen Ehegatten (§ 8 Abs. 2 Steuergesetz). Enthält das so ermittelte Gesamteinkommen Erwerbseinkommen beider Ehegatten, so vermindert sich das steuerbare Gesamteinkommen um das niedrigere Erwerbseinkommen, höchstens aber um CHF 1'000 (§ 8 Abs. 3 Steuergesetz). Abhängig vom gesamten Arbeitspensum der Ehegatten soll sich dieser «Doppelverdienerabzug» gemäss Initiativtext erhöhen (neu § 8 Abs. 3^{bis}): «Übersteigt dabei das Gesamtpensum beider Ehegatten 160 %, erhöht sich der maximale Abzug auf CHF 8'500. Übersteigt das Gesamtpensum beider Ehegatten 180 %, erhöht sich der maximale Abzug auf CHF 10'200.»

Für quellenbesteuerte Ehegatten soll der anwendbare Tarif diesen Steuerabzug ebenfalls berücksichtigen: «Der Steuerabzug für die in ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten, die beide erwerbstätig sind, richtet sich nach den Tarifen, die ihr Gesamteinkommen (§ 8) und die Abzüge nach Absatz 1 sowie den Doppelverdienerabzug (§ 8 Abs. 3 und 3^{bis}) berücksichtigen.»

3.4. Mit Blick auf die dargestellte Regelungsmaterie ist das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt.

III. Materielles

4. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 29 Abs. 1 KV, § 78 Abs. 2 GpR).

4.1. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das damit verfolgte Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist. Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgesehenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreichbar ist. Im Falle des vorliegenden Volksbegehrens ist eine derartige Unmöglichkeit nicht ersichtlich, so dass der Rechtsgültigkeit der Initiative unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegensteht.

4.2. Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf «offensichtlich rechtswidrige» Initiativen beschränken soll (vgl. § 29 Abs. 1 KV), 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 kantonale Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer «augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit» gleichgesetzt. Das Ergebnis hängt stark davon ab, wessen Verständnis als Massstab für die Offensichtlichkeit zugrunde gelegt wird. Die Beurteilung dieser Frage richtet sich dabei nach dem Verständnis des zur Prüfung zuständigen Organs (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, E. 3). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte und Landrätinnen abzustellen (vgl. Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1996, S. 39 f.).

4.3. Verstösst eine Initiative gegen das übergeordnete Recht, so spricht man von der materiellen oder inhaltlichen Rechtswidrigkeit einer Initiative (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2023, Rz. 2026). Übergeordnetes Recht ist für eine kantonale Gesetzesinitiative das Bundesrecht, das Völkerrecht, das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons. Das Bundesrecht geht in seiner Gesamtheit dem kantonalen Recht vor. Eine kantonale Gesetzesinitiative darf also auch nicht einer Verordnung des Bundesrates oder eines eidgenössischen Departements widersprechen (HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 2031).

5.1. Die Initiativbestimmung tangiert keine offensichtlichen internationalen Belange oder Völkerrecht. Zu prüfen ist, ob der Initiativtext auch mit Bundesrecht, interkantonalen Verträgen und der Kantonsverfassung vereinbar ist.

5.2. Die vorliegende Volksinitiative «Mehr arbeiten muss sich lohnen - Erhöhung des steuerlichen Doppelverdienerabzugs» betrifft den Bereich der Steuererhebung. Die entsprechenden Kompetenznormen finden sich in den Art. 127 – 129 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV). In Art. 127 BV sind das steuerliche Legalitätsprinzip und die Grundsätze der Besteuerung verankert. Absatz 1 hält fest, dass die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung, in den Grundzügen im formellen Gesetz zu regeln ist. Absatz 2 beinhaltet die Besteuerungsgrundsätze, insbesondere den Grundsatz der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung

sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Hierbei handelt es sich um Konkretisierungen des Rechtsgleichheitsgebots (URS BEHNISCH, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, 2015, Rz. 18 zu Art. 127). Art. 128 BV räumt dem Bund die Befugnis für die Erhebung einer direkten Bundessteuer ein. Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung einer direkten Bundessteuer schliesst die Kantone nicht davon aus, in gleicher Weise wie der Bund eine direkte Steuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen sowie dem Reinertrag der juristischen Personen zu erheben (parallele Kompetenzen; MADELEINE SIMONEK, in: WALDMANN/BELSER/EPINEY [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, 2015, Rz. 4 zu Art. 128). Die direkte Bundessteuer einerseits und die Kantons- und Gemeindesteuern andererseits unterliegen dabei der in Art. 129 BV statuierten Harmonisierungskompetenz des Bundes. Der Bund legt die Grundsätze für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden fest; er berücksichtigt die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone (Art. 129 Abs. 1 BV). Die Harmonisierung erstreckt sich auf die Steuerpflicht, den Gegenstand und die Bemessungsperiode der Steuer, das Verfahren und das Steuerstrafrecht. Insbesondere Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge unterliegen nicht der Steuerharmonisierung (Art. 129 Abs. 2 BV). Auf dieser Verfassungsgrundlage hat der Gesetzgeber das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) verabschiedet, das die von den Kantonen zu erhebenden direkten Steuern bezeichnet und die Grundsätze festlegt, nach denen die kantonale Gesetzgebung diese Steuern festsetzt (Art. 1 Abs. 1 StHG). Mit dem Erlass des StHG ist der Bund dem verfassungsrechtlichen Harmonisierungsauftrag in Art. 129 BV nachkommen; damit hat er von seiner Rahmengesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Gleichzeitig mit dem StHG wurde das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG) geschaffen. Das Steuerharmonisierungsgesetz richtet sich an die Kantone und Gemeinden, ist aber auch für den Bund massgebend (Art. 1 Abs. 1 und 2 StHG; vertikale und horizontale Harmonisierung). Folglich ist nicht zuletzt auch der Bund verpflichtet, sich beim Erlass seiner Steuerordnung, namentlich dem DHG, an die im StHG statuierten Grundsätze zu halten.

6. Es ist zunächst auf die Vereinbarkeit der Initiative mit dem Steuerharmonisierungsgesetz einzugehen.

6.1. Das Harmonisierungsgesetz ist ein Grundlagengesetz, das zwar für die Kantone und Gemeinden verbindliche, aber doch «nur» Rahmenvorschriften enthält, «die für die Veranlagung der Steuerpflichtigen nicht anwendbar sind, ohne dass der Kanton sie in seiner Steuergesetzgebung ausführt; Grundlage für die Veranlagung kantonaler oder kommunaler Steuern kann nur das kantonale Recht sein» (MARKUS REICH/MICHAEL BEUSCH in: ZWEIFEL/BEUSCH [Hrsg.], Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG], 4. Aufl., 2022, Rz. 6 zu Art. 1, mit weiteren Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung). Soweit das Steuerharmonisierungsgesetz keine Regelung enthält, gilt

nach Art. 1 Abs. 3 StHG für die Ausgestaltung der Kantons- und Gemeindesteuern das kantonale Recht; dieses bestimmt insbesondere die Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge (vgl. BGE 123 II 588, E. 1.b). Die bundesrechtliche Harmonisierungskompetenz belässt den Kantonen also einen eigenen legislatorischen Gestaltungs- und Konkretisierungsspielraum im Bereich der direkten Steuern. Hier ist den kantonalen Eigenheiten und Bedürfnissen sowohl bei der Rechtsetzung in Kanton und Gemeinden als auch bei der Auslegung der kantonalen und kommunalen Steuergesetze angemessen Rechnung zu tragen.

6.2. Das StHG bedarf als Rahmengesetz seiner Funktion entsprechend also der Umsetzung ins kantonale Recht. Das StHG weist Normen von völlig unterschiedlicher Regelungsintensität auf. Teils haben diese tatsächlich Prinzipiencharakter und können ohne vorherige Konkretisierung durch generell-abstrakte Regeln nicht angewendet werden, teils stellen sie Vollregelungen dar, die keiner Ergänzung oder zusätzlichen Wertung bedürfen und in gleichen oder ähnlichen Formulierungen auch in den Steuergesetzen von Bund und Kantonen zu finden sind (REICH/BEUSCH, a.a.O., Rz. 16 zu Art. 1).

6.3. An dieser Stelle ist das Augenmerk auf Art. 9 StHG zu richten, welcher die vom steuerbaren Einkommen vorzunehmenden verschiedenen Abzüge abschliessend und ausführlich umschreibt und die diesbezüglichen Gestaltungsspielräume der Kantone in quantitativer Hinsicht umreist. Art. 9 StHG unterscheidet zwischen der zur Erzielung der Einkünfte *notwendigen Aufwendungen* (in Doktrin und Praxis auch Gewinnungskosten oder organische Abzüge genannt; Abs. 1) und den *allgemeinen Abzügen* (in Doktrin und Praxis auch sozialpolitische Abzüge genannt; Abs. 2). Andere Abzüge als die Gewinnungskostenabzüge und die allgemeinen Abzüge sind – vorbehaltlich der kantonalrechtlichen Sozialabzüge – gemäss ausdrücklicher Regelung in Art. 9 Abs. 4 StHG nicht zulässig (MARKUS REICH/JULIA VON AH/STEPHANIE A. BRAWAND, in: ZWEIFEL/BEUSCH [Hrsg.], Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG], 4. Aufl., 2022, Rz. 1 und 2 zu Art. 9). Die Kantone sind demnach also verpflichtet, diese Abzüge auf kantonaler Ebene zu übernehmen. Wenn die gesamten Einkünfte um die Gewinnungskosten und die allgemeinen Abzüge gekürzt werden, resultiert daraus das Reineinkommen. Bis zur Grösse des Reineinkommens sind die Ermittlungsregeln also weitgehend bundesrechtlich harmonisiert. Frei sind die Kantone hingegen von Verfassungs wegen in der Normierung der Sozialabzüge, weshalb Art. 9 Abs. 4 StHG die Sozialabzüge des kantonalen Rechts vorbehält. Wenn vom Reineinkommen die kantonalrechtlichen Sozialabzüge abgezogen werden, gelangt man schliesslich zum steuerbaren Einkommen, von welchem ein nach kantonalem Steuertarif zu bestimmender Teil als Steuer abzuliefern ist (REICH/VON AH/BRAWAND, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 9). Zu den allgemeinen Abzügen gehört gemäss Art. 9 Abs. 2 Bst. k Steuerharmonisierungsgesetz ein Abzug vom Erwerbseinkommen, das ein Ehegatte unabhängig vom Beruf, Geschäft oder Gewerbe des andern Ehegatten erzielt, bis zu einem nach kan-

tonalem Recht bestimmten Betrag; ein gleichartiger Abzug ist zulässig bei erheblicher Mitarbeit eines Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des andern Ehegatten.

6.4. Die allgemeinen Abzüge sind in Art. 9 Abs. 2 StHG abschliessend geregelt. Auf den abschliessenden Charakter der aufgezählten allgemeinen Abzüge kann auch aus dem Detaillierungsgrad von Art. 9 Abs. 2 geschlossen werden. Mit der eingehenden und recht präzisen Umschreibung der einzelnen Abzüge sowie mit der klaren Umschreibung der Gestaltungsspielräume der Kantone in quantitativer Hinsicht werden die Steuergesetzgeber unmissverständlich an die kurze Leine genommen. Das entspricht auch einem erklärten Ziel der Steuerharmonisierung. Im Ständerat ist die abschliessende bundesrechtliche Regelung der Abzüge als «Eckpfeiler der ganzen Harmonisierung» bezeichnet worden. Es hatte sich in der Vergangenheit in den kantonalen Steuerordnungen ein eigentliches «Abzugsunwesen» entwickelt, das mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zum Teil nur mehr schwer zu vereinbaren ist und die Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit der Steuerordnungen stark beeinträchtigte. Aus diesen Gründen sind sozialpolitisch motivierte Abzüge, die nicht in Art. 9 Abs. 2 Aufnahme gefunden haben, nach Ablauf der Umsetzungsfrist klarerweise bundesrechtswidrig (REICH/VON AH/BRAWAND, a.a.O., Rz. 24 – 26 zu Art. 9).

6.5. Die Harmonisierungskompetenz des Bundes hätte an sich auch eine betragsmässige Fixierung der allgemeinen Abzüge im StHG zugelassen. Davon wurde jedoch aus föderalistischer Zurückhaltung abgesehen. Die Kantone sind somit gehalten, die Abzüge für die Erwerbstätigkeit beider Ehegatten (Art. 9 Abs. 2 Bst. k StHG) selber betragsmässig zu limitieren. Die Kantone sind nicht nur berechtigt, sondern – wie das schon der Wortlaut nahelegt – auch verpflichtet, die erwähnten Abzüge betragsmässig zu beschränken. Hinsichtlich der Höhe der Limiten können dem StHG keine Anhaltspunkte entnommen werden. Der kantonale Gestaltungsspielraum wird hier lediglich durch Art. 8 Abs. 1 und 9 BV begrenzt (REICH/VON AH/BRAWAND, a.a.O., Rz. 28, 29, 31 zu Art. 9). Der Abzug ist bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten den Kantonen zwingend vorgeschrieben, weshalb sie verpflichtet sind, für eine gerechte Lastenverteilung im Bereich der Ehegattenbesteuerung zu sorgen (REICH/VON AH/BRAWAND, a.a.O., Rz. 54 zu Art. 9). Der Abzug ist auf Ehegatten zu beschränken; wobei registrierte gleichgeschlechtliche Paare den Ehepaaren gleichgestellt werden (REICH/VON AH/BRAWAND, a.a.O., Rz. 55 zu Art. 9).

7. Zusammengefasst richtet sich das Steuerharmonisierungsgesetz an die Kantone und Gemeinden, ist aber auch für den Bund massgebend. Die Kantone sind verpflichtet, die allgemeinen Abzüge gemäss Art. 9 Abs. 2, mithin den Abzug gemäss Art. 9 Abs. 2 Bst. k auf kantonaler Ebene zu übernehmen. Dies ist im Kanton Basel-Landschaft mit § 8 Abs. 3 Steuergesetz BL geschehen. Die allgemeinen Abzüge sind in Art. 9 Abs. 2 StHG abschliessend geregelt. Sozialpolitisch motivierte Abzüge, die nicht in Art. 9 Abs. 2 StHG Aufnahme gefunden haben, sind klarerweise bundesrechtswidrig. Die Kantone sind somit gehalten, die Abzüge für die Erwerbstätigkeit beider Ehegat-

ten (Art. 9 Abs. 2 Bst. k StHG) selber betragsmässig zu limitieren. Der kantonale Gestaltungsspielraum wird hier lediglich durch Art. 8 Abs. 1 und 9 BV begrenzt. Der Abzug ist bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten den Kantonen zwingend vorgeschrieben, weshalb sie verpflichtet sind, für eine gerechte Lastenverteilung im Bereich der Ehegattenbesteuerung zu sorgen. Der Abzug ist auf Ehegatten zu beschränken; wobei registrierte gleichgeschlechtliche Paare den Ehepaaren gleichgestellt werden.

7.1. Wie erwähnt ist der Kanton Basel-Landschaft diesem Auftrag von Art. 9 Abs. 2 Bst. k StHG mit § 8 Abs. 3 Steuergesetz BL nachgekommen. Enthält das ermittelte Gesamteinkommen Erwerbseinkommen beider Ehegatten, so vermindert sich das steuerbare Gesamteinkommen um das niedrigere Erwerbseinkommen, höchstens aber um CHF 1'000 (§ 8 Abs. 3 Steuergesetz BL). Bisher gewährt das Steuergesetz BL somit einen Doppelverdienerabzug von maximal 1'000 Franken. Rein sachlich wäre dieser Abzug nicht mehr erforderlich, da durch das System des Vollsplittings die Steuerprogression von gemeinsam veranlagten Ehepaaren wesentlich gemildert wird. Da das Steuerharmonisierungsgesetz in Art. 9 Abs. 2 Bst. k StHG einen solchen Abzug vom Erwerbseinkommen des anderen Ehegatten vorschreibt, hat der Kanton Basel-Landschaft den Abzug aus harmonisierungsrechtlichen Gründen in abgeschwächter Form beibehalten (vgl. Vorlage an den Landrat 2006-108 vom 11. April 2006 «Änderung des Steuergesetzes vom 7. Februar 1974; Steuerliche Entlastung von Familien und tiefen Einkommen sowie Umsetzung des BGE vom 27. Mai 2005 [Erhöhung Eigenmietwert und Aufhebung Mietkostenabzug]», Erläuterung zu § 8 Abs. 3, Ziffer 3.1 Abzug für Doppelverdiener). Sinn und Zweck des Abzugs ist folglich in erster Linie die Milderung der Steuerprogression von gemeinsam veranlagten Ehegatten (Stichwort: «Heiratsstrafe»).

7.2. Der Initiativtext sieht nun ergänzend zu § 8 Abs. 3 Steuergesetz BL den § 8 Abs. 3^{bis} Steuergesetz BL vor: «Übersteigt dabei das Gesamtpensum beider Ehegatten 160 %, erhöht sich der maximale Abzug auf CHF 8'500. Übersteigt das Gesamtpensum beider Ehegatten 180 %, erhöht sich der maximale Abzug auf CHF 10'200». Diese Bestimmung erfüllt damit die Vorgaben von Art. 9 Abs. 2 Bst. k StHG und limitiert den Abzug betragsmässig. Gleichzeitig findet eine Kopplung an das Gesamtarbeitspensum der Ehegatten statt. Damit will die Initiative Anreize schaffen, damit zahlreiche qualifizierte Personen ihre Arbeitspensen erhöhen. Diese Anpassung soll es für Ehepaare attraktiver machen, mehr zu arbeiten (vgl. Magazin «Wirtschaftsstandort Baselland, Zurück in die Erfolgsspur», Wirtschaftskammer Baselland, S. 17).

8. Ob diese Kopplung des Doppelverdiener-Abzugs an das Arbeitspensum mit den Vorgaben von Art. 8 BV sowie mit den daraus fliessenden Grundsätzen der Besteuerung gemäss Art. 127 Abs. 2 BV vereinbar ist, ist nachfolgend zu prüfen.

8.1. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit wird im Steuerrecht konkretisiert durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie durch das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV). Die gleichen Grundsätze finden sich in § 133 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung. Bei der Ausgestaltung der Steuern sind die Grundsätze der Allgemeinheit, Solidarität und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten.

8.2. Die *Allgemeinheit der Besteuerung* verlangt die steuerliche Erfassung aller Personen nach derselben gesetzlichen Ordnung und verbietet insbesondere Steuerprivilegien (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2022, § 58, Rz. 1627). Ausnahmen, für die kein sachlicher Grund besteht, sind unzulässig. Andererseits verbietet der Grundsatz, einer kleinen Gruppe von Steuerpflichtigen im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erheblich grössere Lasten aufzuerlegen (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 9C_159/2024 vom 25. Juli 2024, E. 5.1.).

8.3. Nach dem *Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung* sind Personen, die sich in gleichen Verhältnissen befinden, in derselben Weise mit Steuern zu belasten und müssen wesentliche Ungleichheiten in den tatsächlichen Verhältnissen zu entsprechend unterschiedlichen Steuerbelastungen führen. Der Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung verlangt eine Gleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte, belässt indes (wie Art. 8 BV) dem Gesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., Rz. 1628).

8.4. Schliesslich besagt das *Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*, dass die Steuerpflichtigen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an die Steuerlasten beizutragen haben. Diese verfassungsmässigen Grundsätze verlangen jedoch nicht, dass jeder einzelne Steuerpflichtige mathematisch exakt gleich bzw. nach Massgabe der Ungleichheit exakt ungleich behandelt wird; dieses Ziel ist aus praktischen Gründen oft nicht erreichbar. Eine gewisse Schematisierung und Pauschalisierung des Abgaberechts ist zulässig und oft unausweichlich (Urteil des BGer 9C_159/2024 vom 25. Juli 2024, E. 5.1. mit Hinweisen.). Die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz und dem Rechtsgleichheitsgebot abgeleitet. Dem Gesetzgeber verbleibt erheblicher Gestaltungsspielraum; namentlich erlaubt der Grundsatz die progressive Besteuerung sowie einen gewissen Schematismus. Nicht zulässig sind dagegen degressive Steuertarife, bei denen die durchschnittliche Steuerbelastung ab einem bestimmten Einkommen abnimmt. Sie verletzen das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot (BGE 137 I 145 E. 2.1; 133 I 206 E. 9.2 und E. 9.3; vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., Rz. 1629). Mit dem Aufkommen des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hat der Grundsatz der Gleichmässigkeit an praktischer Bedeutung eingebüsst (vgl. BGE 133 I 206, 216 E. 6.1; GIOVANNI BIAGGINI in: OFK - Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Art. 127 Grundsätze der Besteuerung, Rz. 11).

8.5. Für den Bereich der Steuer vom Einkommen lässt sich dem Leistungsfähigkeitsprinzip unmittelbar entnehmen, dass Personen und Personengruppen gleicher Einkommensschicht gleich viel Steuern zu bezahlen haben (sog. horizontale Steuergerechtigkeit). Personen mit verschiedenen hohen Einkommen sind unterschiedlich zu belasten. Es darf somit nicht sein, dass jemand mit niedrigem Einkommen gleich viel Steuern zahlen muss wie jemand mit hohem Einkommen. Erst recht kann nicht verlangt werden, dass jemand Steuern zahlt, obschon er dazu nicht in der Lage ist. Das Prinzip ist bereits mit diesen drei Grundregeln geeignet, zur Steuergerechtigkeit beizutragen, und zwar sowohl in horizontaler wie auch in vertikaler Richtung (BGE 133 I 206, E. 7.2) Die genannten Besteuerungsgrundsätze sind auch durch die Kantone zu beachten, wenn sie Steuern erheben. Art. 127 BV verpflichtet daher in Verbindung mit Art. 8 BV auch die Kantone. Der kantonale Steuergesetzgeber hat daher bei der Ausgestaltung seiner Steuerordnung die Grundsätze des Art. 127 BV ebenfalls zu beachten (BGE 133 I 206, E. 6.2).

8.6. Bei der Ausgestaltung eines Steuersystems sind politische Wertungen erforderlich und unterschiedliche sozial- und finanzpolitische Ansichten möglich und zulässig (BGE 122 I 101, E. 3a). Der Zweiverdienerabzug ist in erster Linie eine Massnahme in der Tarifordnung, die die steuerliche Ungleichbehandlung zwischen Ehe- und Konkubinatspaaren verringern soll. Darüber hinaus soll der Abzug die höheren Aufwendungen berücksichtigen, die ein Ehepaar mit zwei Einkommen für die Haushaltsführung aufbringen muss (z.B. die Beschäftigung einer Haushaltshilfe) im Vergleich zu einem Ehepaar mit nur einem Einkommen (GNAEGI PHILIPPE/HOCH NADINE, Familienpolitik in der Schweiz, 2022, S. 251-265, S. 258).

8.7. Für die Anwendung des Gleichheitssatzes spielt die Vergleichbarkeit der Sachverhalte eine beträchtliche Rolle. In horizontaler Richtung ist die Vergleichbarkeit wesentlich grösser als in vertikaler Richtung und das Gleichbehandlungsgebot ist entsprechend zwingender: Leute mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sollen gleich viel Steuern bezahlen. Verstösse in dieser Hinsicht werden von den Betroffenen härter empfunden und lassen sich auch besser überprüfen. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist daher gross in vertikaler Hinsicht; es kann unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit nicht wesentlich mehr verlangt werden als ein stetiger Verlauf des Tarifs bzw. der Belastungskurve. Der Spielraum des Gesetzgebers ist enger bei der horizontalen Verteilung der Steuerlast, d.h. bezüglich der Gleichbehandlung von Steuerpflichtigen gleicher Leistungsfähigkeit (BGE 110 Ia 7, E. 2b). Vorliegend ist der Fall der Gleichbehandlung in horizontaler Hinsicht genauer zu betrachten. Vorausgesetzt ist gemäss Initiativtext, dass ein Ehepaar zwei Einkommen hat, damit der geplante Steuerabzug überhaupt in Frage kommt. Aufgrund des geplanten Initiativtextes kann es zur folgenden Situation kommen: Ein Doppelverdiener-Ehepaar erwirtschaftet gemeinsam den gleichen Einkommensbetrag wie ein anderes Doppelverdiener-Ehepaar. Das eine Ehepaar erwirtschaftet diesen Lohnbetrag in einem Pensum von unter 160 % während das andere Ehepaar denselben Lohnbetrag mit einem Arbeitspensum von über 160 % erzielt. Während das erste Ehepaar maximal 1'000 Franken vom steuerbaren Gesamteinkommen abzie-

hen darf, darf das andere Ehepaar bis zu 8'500 Franken vom steuerbaren Gesamteinkommen abziehen. Noch extremer wird der Unterschied, bei folgender Situation: Das eine Ehepaar erwirtschaftet einen Lohnbetrag in einem Pensum von unter 160 % während das andere Ehepaar denselben Lohnbetrag mit einem Arbeitspensum von über 180 % erzielt. Während das erste Zweiverdiener-Ehepaar maximal 1'000 Franken vom steuerbaren Gesamteinkommen abziehen darf, darf das andere Zweiverdiener-Ehepaar bis zu 10'200 Franken vom steuerbaren Gesamteinkommen abziehen. Dies bei exakt gleichem Einkommen.

8.8. Für das moderne Empfinden und im Licht der Bundesverfassung ist die Ehe eine Wirtschafts-, d.h. eine Erwerbs- und Verbrauchs-Einheit und eine Gemeinschaft voll- und gleichberechtigter Partner, eine Gemeinschaft, in deren innere Gestaltung Recht und Staat nicht ohne zwingende Gründe eingreifen. Die Ehepartner können ihre Verhältnisse nach ihren Anschauungen ordnen und sich ihre Aufgaben teilen, wie sie es für gut finden. Sie können Hausfrau und Erwerbsmann oder Erwerbsfrau und Hausmann sein oder abwechselnd die Haus- und die Erwerbsgeschäfte besorgen. Sie können dem Haushalt grosse und dem Erwerb sekundäre Bedeutung beimessen oder umgekehrt. Sie können sich je nach ihren Begabungen und Neigungen darauf einigen, dass ein Partner vorwiegend im Erwerb, der andere jedoch in der Politik, in einer wenig einträglichen Kunst oder in gemeinnützigen, gesellschaftlichen oder sozialen Funktionen tätig ist. Das Steuergesetz muss die Ehepaare unter sich grundsätzlich nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gleich behandeln. Diese ist unabhängig von Güterstand und Rollenverteilung unter den Ehepartnern, bemisst sich grundsätzlich nach deren Gesamteinkommen und kann für jeden Partner nicht ohne Berücksichtigung der die beiden Partner verbindenden Gemeinschaft bestimmt werden (BGE 110 Ia 7, E. 3c). Es ist nicht ausgeschlossen, dass den höheren Gewinnungskosten und Zusatzbelastungen bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten durch angemessene Abzüge Rechnung getragen wird. Bei Ehepaaren darf dagegen, wie dargelegt, die Steuerbelastung grundsätzlich nicht davon abhängen, ob nur ein Partner oder beide und in welchem Verhältnis sie Einkommen erzielen (BGE 110 Ia 7, E. 3c). Generell muss der Steuerzahler bzw. die Steuerzahlerin in der Lage sein, das passende Lebens- oder Familienmodell zu wählen, ohne dabei durch das Steuerrecht beeinflusst zu werden. Dessen Auswirkungen auf die verschiedenen Formen der Lebensgestaltung müssen so neutral wie möglich sein (vgl. auch PHILIPPE GNAEGI / NADINE HOCH, Familienpolitik in der Schweiz, 2022, S. 251-265, S. 254, 255; Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, in: Schweizerische Steuerkonferenz SSK, F Steuerprobleme, Familienbesteuerung, November 2020, Ziff. 9.1.3, S. 30).

8.9. Die im Initiativtext vorgesehenen Abzüge stehen nicht im Zusammenhang mit den Mehrkosten, die erwerbstätigen Ehepartnern entstehen. Die vorgesehenen Abzüge können folglich zu erheblichen Ungleichbehandlungen bzw. Belastungsdifferenzen von Doppelverdiener-Ehepaaren führen. Diese Ungleichbehandlung kann eintreten, obwohl das eine Doppelverdiener-Ehepaar gleich viel verdient wie das andere, da der Abzug alleine an das Gesamtarbeitspensum gekoppelt

ist. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss das Steuergesetz die Ehepaare unter sich grundsätzlich nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gleich behandeln. Dies ist unabhängig von Güterstand und Rollenverteilung unter den Ehepartnern, bemisst sich grundsätzlich nach deren Gesamteinkommen. Berücksichtigt werden dürfen zwar höhere Gewinnungskosten und Zusatzbelastungen bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten. Diese Kosten betreffen jedoch alle Doppelverdiener-Ehepaare gleichermassen. Die genannten Belastungsdifferenzen können nicht durch eine unterschiedlich hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betroffenen Steuerpflichtigen gerechtfertigt werden. Die Durchbrechung des Rechtsgleichheitsgebots und des Leistungsfähigkeitsprinzips ist gemäss Lehre und Rechtsprechung unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Dem Gesetzgeber ist es nicht grundsätzlich verwehrt, sich der Einkommens- und Vermögenssteuer als Instrument der Wirtschaftslenkung zur Förderung etwa sozialpolitischer Zwecke zu bedienen (Urteil des BGer 1C_161/2009 vom 3. März 2010, E. 5.6 mit Hinweisen). Das Steuerharmonisierungsgesetz sieht solche Massnahmen vor, so z.B. im Art. 9 Bst. e Abs. 2 StHG (Abzug von Beiträgen zum Erwerb vertraglicher Ansprüche aus anerkannten Formen der Selbstvorsorge). Solche nicht unumstrittenen Durchbrechungen des Leistungsfähigkeitsprinzips müssen auf einem gesetz- oder verfassungsrechtlich klar bestimmten öffentlichen Interesse beruhen. Zur Rechtfertigung der Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots und des Leistungsfähigkeitsprinzips müsste sich somit das Förderungsziel der hier umstrittenen Initiative – die Förderung der Erhöhung des Gesamtpensums von Zweiverdiener-Ehegatten – auf eine verfassungsrechtliche Grundlage stützen können (vgl. Urteil des BGer 1C_161/2009 vom 3. März 2010, E. 5.6). Weder in der Kantonsverfassung noch in der Bundesverfassung ist eine solche verfassungsrechtliche Grundlage ersichtlich. In der Bundesverfassung sind sodann mehrere Grundrechte und Ziele verankert, die Ehepaaren und Eltern eine freie Gestaltung ihres Familienlebens gewähren wollen, wie das in den Art. 10 Abs. 2 BV (Recht auf persönliche Freiheit) und Art. 8 Abs. 3 BV (Gleiche Rechte für Mann und Frau) zum Ausdruck gelangt (vgl. Urteil des BGer 1C_161/2009 vom 3. März 2010, E. 5.6.2). Der Initiativtext stimmt zudem auch nicht mit dem bisherigen Sinn und Zweck des Doppelverdienerabzugs überein, welcher die Milderung der Steuerprogression von gemeinsam veranlagten Ehegatten bezweckt. Es ist nicht ersichtlich, weshalb aus verfassungsrechtlicher Sicht die Förderung der Erhöhung des Gesamtpensums von Zweiverdiener-Ehegatten steuerrechtlich bevorzugt werden sollte. Es ist kein überwiegendes öffentliches Interesse ersichtlich, das die steuerrechtliche Bevorzugung von Zweiverdiener-Ehepaaren mit einem Arbeitspensum über 160 % bzw. über 180 % rechtfertigen würde. Die in § 8 Abs. 3^{bis} Steuergesetz vorgesehenen Abzüge, welche an das Gesamtpensum der Zweiverdiener-Ehegatten gekoppelt sind, führen zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen und zu einer Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots sowie des daraus fliessenden Leistungsfähigkeitsprinzips. Gleichzeitig kann es durch die erhöhten Abzüge indirekt zu einem unzulässigen degressiven Steuertarif bei Doppelverdienern kommen. Auch nur partiell degressive Einkommenssteuertarife gelten als verfassungswidrig. Auch sie verletzen das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen

Leistungsfähigkeit und das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot (BGE 137 I 145 E. 2.1; 133 I 206 E. 9.2 und E. 9.3; vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., Rz. 1629).

9. Das Steuergesetz ist einfach, leicht verständlich und nachvollziehbar auszugestalten. Das Ausfüllen der Steuererklärung soll wenig Zeit und ihre Überprüfung wenig Kontrollaufwand erfordern (§ 133a Abs. 1 KV). Aufgrund der vorgesehenen Initiative müssten drei neue Quellensteuertarife geschaffen werden (je nach Arbeitspensum des Zweitverdieners). Ganz allgemein ist bei berufsbedingt schwankendem Arbeitspensum (z.B. bei selbständig erwerbenden Personen, Lehrpersonen oder in der Landwirtschaft) eine solche Regelung alles andere als vollzugstauglich und vereinfachend. Der Initiativtext ist somit mit dem Grundsatz der Vereinfachung des Steuersystems gemäss § 133a Abs. 1 KV nicht vereinbar.

10. Die Ungültigerklärung soll sich auf «offensichtlich rechtswidrige» Initiativen beschränken (vgl. § 29 Abs. 1 KV). Die offensichtliche Rechtswidrigkeit umfasst die «augenscheinliche, sichtbare und damit sofort erkennbare Rechtswidrigkeit». Es ist dabei grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte und Landrätinnen abzustellen. Dass der Initiativtext zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen führt, ist augenfällig, da der Abzug nicht an die Einkommenshöhe, sondern an das Gesamtarbeitspensum von Zweiverdiener-Ehegatten gekoppelt wird. Gleichzeitig ist offensichtlich, dass je nach Berufsgattung, bei selbstständig Erwerbenden und bei Anstellungen mit schwankendem Arbeitspensum das Arbeitspensum nicht ohne weiteres ermittelt werden kann und damit der Initiativtext mit dem Grundsatz der Vereinfachung des Steuersystems nicht vereinbar ist.

11. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass kein anderer Kanton in der Schweiz einen vergleichbaren Mechanismus der Kopplung zwischen Steuerabzug und Gesamtpensum des Doppelverdiener-Ehepaars kennt (vgl. EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG ESTV, Steuermäppchen für die Steuerperiode 2024, Besteuerung der natürlichen Personen, Einkommenssteuer – Zweiverdienerabzug, 10. März 2025).

12. Im Ergebnis erfüllt das Volksbegehren zwar die (formellen) Gültigkeitserfordernisse, namentlich die Einheit der Form sowie die Einheit der Materie. Jedoch führen die in § 8 Abs. 3^{bis} Steuergesetz vorgesehenen Abzüge, welche an das Gesamtpensum der Zweiverdiener-Ehegatten gekoppelt sind, zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen und zu einer Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots sowie des daraus fliessenden Leistungsfähigkeitsprinzips. Der mit der Initiative geforderte Abzug erweist sich somit als mit Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 127 Abs. 2 BV offensichtlich nicht vereinbar. Gleichzeitig ist die Initiative mit dem Grundsatz der Vereinfachung des Steuersystems gemäss § 133a Abs. 1 KV offensichtlich nicht vereinbar. Aus diesem Grund erachten wir die Volksinitiative «Mehr arbeiten

muss sich lohnen - Erhöhung des steuerlichen Doppelverdienerabzugs» als offensichtlich rechtswidrig im Sinne der Kantonsverfassung (§ 29 Abs. 1 KV, vgl. auch § 78 Abs. 2 GpR).

Mit freundlichen Grüßen



MLaw Myriam Hidber
Wissenschaftliche Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z. K. RR Kathrin Schweizer