

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend Formulierte Gesetzesinitiative «Für eine faire steuerliche Behandlung der Wohnkosten (Wohnkosten-Initiative)»; Prüfung der Rechtsgültigkeit

2017/588

vom 23. Februar 2018

1. Ausgangslage

Wie bei Volksbegehren üblich hat der Regierungsrat auch die formulierte Gesetzesinitiative «Für eine faire steuerliche Behandlung der Wohnkosten (Wohnkosten-Initiative)» auf ihre Rechtsgültigkeit überprüft. Dies ist im vorliegenden Fall aber nicht erst nach der Einreichung bzw. vor der Ausarbeitung einer Vorlage zur materiellen Einschätzung, sondern bereits während der Unterschriftensammlung geschehen. Der Grund für dieses Vorgehen war die in der Initiative postulierte Rückwirkung, was eine «zügige Behandlung» der Rechtsthematik nötig gemacht habe. Der Regierungsrat hat in diesem Zusammenhang einen externen Gutachter mit einem Bericht beauftragt. Dieser hat in seiner Expertise vom 26. September 2017 zu vier Themenkreisen Stellung genommen.

Die rückwirkende Anwendung der vorgeschlagenen Änderung zur Eigenmietwertbesteuerung und die Erhöhung der Pauschalabzüge seien (unter Vorbehalt) als verfassungskonform zu werten, heisst es im Gutachten. Probleme sieht der Steuerrechtsexperte aber in zwei andern Punkten: Erstens verstosse die vorgeschlagene Bestimmung zur Wahl einer Konsultativkommission zur Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zum Eigenmietwert und zu den Pauschalabzügen gegen das Gebot der Rechtsgleichheit (Artikel 8 Bundesverfassung¹), welches auch im Rahmen einer Gesetzgebung beachtet werden müsse. Zudem verletze der vorgeschlagene Arbeitszimmerabzug mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden².

Im Anschluss an dieses Gutachten beantragt der Regierungsrat dem Landrat, § 27ter Absatz 11 (Konsultativkommission) und § 29 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} (Arbeitszimmerabzug) der Initiative als ungültig zu erklären.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Geschäftsleitung hat die Vorlage am 30.11.2017 an die JSK überwiesen. Diese hat die Vorlage am 29.1. und am 5.2.2018 behandelt. Peter Nefzger, Leiter der Steuerverwaltung FKD, und Benjamin Pidoux, Leiter Rechtsdienst der Steuerverwaltung FKD, stellten die Vorlage vor. Für eine Stellungnahme wurde auch Christoph Buser, Präsident des Initiativkomitees, in die Kommission eingeladen. Die Kommission hat angesichts der rein rechtlichen Materie auf eine Einladung an Finanzdirektor Anton Lauber verzichtet.

¹ SRS 101

² SRS 642.14

2.2. Eintreten

Die Kommission ist stillschweigend auf die Vorlage eingetreten

2.3. Detailberatung

Die Kommission hat vor ihrer Beschlussfassung eingehend diskutiert, wie sie methodisch an die Thematik herangehen soll. Aktueller Anlass hierfür war ein Urteil des Kantonsgerichts vom 24. Januar 2018, welches die Teilungültigkeitserklärung der Volksinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen» bzw. den entsprechenden Landratsbeschluss vom 19. Oktober 2017 aufgehoben hat. In der Kommission wurde die Frage aufgeworfen, inwiefern dieses Urteil als Leitplanke zur rechtlichen Bewertung der aktuellen Vorlage dienen muss (wobei die schriftliche Urteilsbegründung im Zeitpunkt der Kommissionsberatung allerdings noch nicht vorlag). Die Kommission fragte aber auch grundsätzlich, wie die «offensichtliche Rechtswidrigkeit» gemäss § 78 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Rechte³ zu definieren und anzuwenden sei.

Diskutiert wurde auch die (bereits ältere) Leitlinie des Kantonsgerichts, dass diese offensichtliche Rechtswidrigkeit für einen durchschnittlichen Landrat problemlos erkennbar sein müsse. Diese Definition wurde teils als wenig tauglich empfunden: Sobald man sich mit einem Thema beschäftige – wie dies mit der Überweisung der Vorlage an die JSK gefordert sei –, gelange man automatisch zu einem Erkenntnisgrad, der nicht mehr diesem Durchschnitt entspricht. Mit der Überweisung der Vorlage, so wurde weiter festgestellt, verlange die Geschäftsleitung des Landrats eine fundierte Abklärung durch das landrätliche Gremium, das auf die Rechtsthematik spezialisiert ist. In diesem Sinne wurde auch gesagt, dass das genannte Urteil des Kantonsgerichts die JSK nicht von einer eigenständigen materiellen Beurteilung der Fragestellung entbinden könne. Schliesslich wurde darauf hingewiesen, dass der Fall, den das Kantonsgericht zu beurteilen hatte, sachlich nicht mit der Frage der Wohnkosten-Initiative zu vergleichen sei.

Dieser Argumentation wurde entgegen gehalten, dass das Urteil des Kantonsgerichts sehr wohl auch für die vorliegende Thematik bindend sei und darum dem Grundsatz «in dubio pro populo» nachgelebt werden müsse. Eine allfällige Rechtswidrigkeit müsse – im Lichte des jüngsten Urteils des Kantonsgerichts – ohne Fachwissen und Konsultation der einschlägigen Literatur klar erkennbar sein. Ohne eine bundesgerichtliche Korrektur des Urteils des Kantonsgerichts sei ein faktisch widersprechender Kommissions- bzw. Landratsbeschluss nicht zulässig. Just das externe Gutachten und die Überweisung an die Kommission zeigten ausserdem, dass die bemängelten Punkte strittig – und damit nicht offensichtlich rechtswidrig – seien.

Die Kommission war sich einig, dass sie sich im Rahmen dieser Vorlage prinzipiell festlegen will, ob sie eine eher strenge bzw. weniger strenge Linie fahren will – der Entscheid zu dieser Vorlage solle eine Praxis spiegeln, welche auch in späteren Anwendungsfällen gelten müsse.

In Abwägung der oben genannten Rahmenbedingungen entschied sich die Kommission schliesslich zu einem differenzierten Vorgehen. Sie fragte, ob die beiden Aspekte, welche der Regierungsrat für ungültig erklären will, vorab auf einer Gesetzgebung oder einer Rechtsprechung aufbauen. Damit kann unterschieden werden, ob höherrangiges Recht oder eine Rechtspraxis verletzt werden.

In diesem Sinne beantragt die JSK dem Landrat einstimmig, den Abzug für das Arbeitszimmer für rechtsgültig zu erklären, zumal hier primär die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Steuerharmonisierungsgesetz als Argument für die beantragte Ungültigerklärung spielt. «Ein Abzug für die Kosten eines Arbeitszimmers kann nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nur gewährt werden, wenn der Steuerpflichtige regelmässig einen wesentlichen Teil seiner beruflichen Arbeit zu Hause erledigen muss», heisst es hierzu in der Vorlage der Regierung. Und weiter: «Die Initiative weicht verschiedene Erfordernisse auf, wie sie das Bundesgericht formuliert hat.» Wenn die Anliegen einer Initiative bereits durch eine – im Kern dynamische – Rechtsprechung

³ SGS 120

unterbunden werden können, so die Haltung der Kommission, seien politisch gewollte Veränderungen kaum mehr möglich. Die politischen Rechte, welche eine Gesetzgebung ändern wollten, müssten Vorrang vor einer Gerichtspraxis haben.

Mit 8:5 Stimmen beantragt die Kommission hingegen, das Vorschlagsrecht des Hauseigentümerverbands für die Benennung der Vertretung der Wohneigentümer in der Konsultativkommission als rechtswidrig und damit ungültig einzustufen. Artikel 8 der Bundesverfassung, so wurde argumentiert, verlange klar die Rechtsgleichheit bzw. gebiete die Gleichbehandlung der verschiedenen Verbände – und die Nichtberücksichtigung der Mieter widerspreche diesem Grundsatz klar. Im Fall der Konsultativkommission, so die generelle Feststellung, hat man viel weitergehende Implikationen als beim Abzug für das Arbeitszimmer.

In der Schlussabstimmung hat die Kommission diesen «Doppelbeschluss» einstimmig angenommen.

3. Antrag an den Landrat

Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat einstimmig, wie folgt zu beschliessen:

- ://:
1. Die formulierte Gesetzesinitiative «Für eine faire steuerliche Behandlung der Wohnkosten (Wohnkosten-Initiative)» wird mit Ausnahme von § 27^{ter} Abs. 11 (Konsultativkommission) als gültig erklärt.
 2. § 27^{ter} Abs. 11 (Konsultativkommission) der Initiative wird als ungültig erklärt.

23.02.2018 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Andreas Dürr, Präsident

Beilagen

Landratsbeschluss (Entwurf)

Landratsbeschluss

über die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Für eine faire steuerliche Behandlung der Wohnkosten (Wohnkosten-Initiative)»

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die formulierte Gesetzesinitiative «Für eine faire steuerliche Behandlung der Wohnkosten (Wohnkosten-Initiative)» wird mit Ausnahme von § 27^{ter} Abs. 11 (Konsultativkommission) als gültig erklärt.
2. § 27^{ter} Abs. 11 (Konsultativkommission) der Initiative wird als ungültig erklärt.

Liestal,

Im Namen des Landrates

Die Präsidentin:

Der Landschreiber: