

RECHTSDIENST DES REGIERUNGSRATES
BASEL-LANDSCHAFT

An die
Finanz- und Kirchendirektion
z.Hd. Herrn
Regierungsrat Adrian Ballmer

Liestal, 20. Mai 2003 CF

030 03 8

Rechtsgültigkeit der Gesetzes-Initiative zur Förderung des Bausparens sowie zur Entlastung von Neuerwerbern von Wohneigentum und von Wohneigentümern in finanzieller Notlage ("Wohnkosten-Entlastungs-Initiative") / Gutachten

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Ballmer

Sie haben uns gebeten, die oben genannte formulierte Gesetzesinitiative auf ihre Rechtsgültigkeit hin zu überprüfen. Wir können uns dazu wie folgt äussern:

A. Sachverhalt:

1. Die Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft stellte mit Verfügung vom 18. Dezember 2002 fest, dass die gleichentags eingereichte Unterschriftenliste für eine kantonale formulierte Gesetzesinitiative zur Förderung des Bausparens sowie zur Entlastung von Neuerwerbern von Wohneigentum und von Wohneigentümern in finanzieller Notlage ("Wohnkosten-Entlastungs-Initiative") die Formvorschriften gemäss § 69 des Gesetzes vom 7 September 1981 über die politischen Rechte (GpR) erfüllt (§ 68 GpR).

Diese Verfügung sowie der Text der formulierten Volksinitiative wurden im Amtsblatt vom 27. Dezember 2002 veröffentlicht. Der Initiativtext lautet wie folgt:

"Gesetzes-Initiative zur Förderung des Bausparens sowie zur Entlastung von Neuerwerbern von Wohneigentum und von Wohneigentümern in finanzieller Notlage («Wohnkosten-Entlastungs-Initiative»)

Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 2 der Kantonsverfassung, das folgende formulierte Begehren:



REGIERUNGSGEBÄUDE, RATHAUSSTRASSE 2
POSTFACH, 4410 LIESTAL
TEL 061/925 57 08 FAX 061/925 69 45
JUSTIZ-, POLIZEI- UND MILITÄRDIREKTION

Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung (Änderung vom ...)

I. Das Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 29. Januar 1990 wird wie folgt geändert:

§ 1 Absatz 2, Satz 2 und Absatz 4

...

²Die Gemeinden beteiligen sich an den Beiträgen des Kantons für Neuerwerber von selbst genutztem Wohneigentum (§ 2c) und für selbst nutzende Wohneigentümer in finanzieller Notlage (§ 2d).

...

⁴Der Kanton unterstützt die Bildung von gebundenen Bauspar-Rücklagen, die während maximal 10 Jahren ge-
äuft werden, um erstmalig ausschliesslich und dauernd selbst genutztes Wohneigentum im Kanton zu be-
schaffen (Bausparen).

§ 2 Absatz 1, Buchstabe c

¹Die Beiträge werden ausgerichtet als:

...

c. Bausparprämien, Beiträge für Neuerwerber von selbst genutztem Wohneigentum und für selbst nutzende
Wohneigentümer in finanzieller Notlage.

§ 2a Bausparprämien

¹Der Kanton leistet beim Erwerb oder Erstellen von Wohneigentum gemäss § 1 Absatz 4 dieses Gesetzes Bau-
sparprämien in der Höhe von 15% des pro Jahr gemäss § 29^{bis} Absatz 1 des Steuer- und Finanzgesetzes an-
gesparten Kapitals, sofern die Laufzeit der gebundenen Bauspar-Rücklagen mindestens 60 Monate betragen
hat. Der Regierungsrat kann - aus wichtigen Gründen - den Prozentsatz und die Laufzeit veränderten Verhält-
nissen anpassen.

²Leistungen nach Absatz 1 können nur beansprucht werden, sofern die Bausparrücklagen bei einer dem
schweizerischen Bankengesetz unterstellten Bank geäuft werden, die zusätzlich zum Sparzins angemessene
Bauspar-Sonderkonditionen gewährt.

³Die kantonale Bausparprämie ist auf maximal 25'000 Franken begrenzt. Der Regierungsrat kann diese Limite
veränderten Verhältnissen anpassen.

⁴Die kantonale Bausparprämie ist zurückzuerstatten, sofern das Eigentum vor 10 Jahren nach deren Ausrich-
tung veräussert wird. Auf die Rückerstattung kann bei Vorliegen wichtiger Gründe verzichtet werden, insbeson-
dere wenn der Verkauf infolge Tod, Scheidung, Invalidität oder beruflich bedingtem Wohnortwechsel erfolgen
muss und der Verkaufspreis die um die Bausparprämien erhöhten Anlagekosten nicht erreicht. Das Nähere re-
gelt der Regierungsrat.

§ 2b Bausparförderung

¹Der Kanton informiert Interessierte in geeigneter Form über die Möglichkeiten und Bedingungen des Bauspa-
rens.

²Der Kanton leitet unverzüglich alle notwendigen Schritte ein, damit Bausparrücklagen im Sinne von § 29^{bis} des
Steuer- und Finanzgesetzes durch den Erlass von entsprechenden bundesrechtlichen Bestimmungen, nament-
lich im Bereich der Steuerharmonisierung, abzugsfähig bleiben. In gleicher Weise leitet er alle notwendigen
Schritte ein, damit die Frist zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen im Bundesgesetz über die Harmo-

nisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden verlängert wird bis zum Inkrafttreten solcher Bestimmungen.

§ 2c Beiträge an Neuerwerber von selbst genutztem Wohneigentum

¹Die Gewährung von Beiträgen an erstmalige, selbst nutzende Erwerber von Wohneigentum erfolgt in Übereinstimmung mit Artikel 108 der Bundesverfassung sowie § 6 Absatz 3 der Kantonsverfassung.

²Der Beitrag für erstmals im Kanton beschafftes, selbst genutztes Wohneigentum wird jährlich während den ersten sechs Jahren gewährt, gerechnet seit Antritt der Selbstnutzung. Der Beitrag entspricht in der Regel 8% des auf das selbst genutzte Wohneigentum entfallenden Eigenmietwertes. Die betroffene Wohngemeinde erstattet dem Kanton einen Drittel des ausbezahlten Beitrages zurück. Das Nähere regelt der Regierungsrat.

§ 2d Beiträge an selbst nutzende Wohneigentümer in finanzieller Notlage

¹Die Gewährung von Beiträgen an selbst nutzende Wohneigentümer, die wegen ihres Alters, ihrer Gesundheit oder ihrer wirtschaftlichen Lage Unterstützung brauchen, erfolgt in Übereinstimmung mit § 16 Absatz 2 sowie § 133 Absatz 1 Buchstabe a der Kantonsverfassung.

²Der Beitrag wird auf Gesuch hin jährlich gewährt, wenn die übrigen Einkünfte und das nicht in die Liegenschaft investierte Vermögen zu den Liegenschafts-Unterhaltskosten und den Schuldzinsen in einem dauerhaften Missverhältnis stehen. Der Beitrag entspricht im Maximum 15% des auf das selbst genutzte Wohneigentum entfallenden Eigenmietwertes. Die betroffene Wohngemeinde erstattet dem Kanton einen Drittel des ausbezahlten Beitrages zurück. Das Nähere regelt der Regierungsrat.

- II. Diese Änderung tritt nach der Annahme durch das Volk am 1. Januar des auf die Volksabstimmung folgenden Kalenderjahres in Kraft."

2. Der Regierungsrat bestimmte mit Beschluss vom 14. Januar 2003 die Finanz- und Kirchendirektion zur federführenden Direktion für die allfällige Behandlung der Wohnkosten-Entlastungs-Initiative (§ 12a Absatz 1 der Verordnung vom 17. Dezember 1991 zum Gesetz über die politischen Rechte [VO GpR]).

3. Am 27. Januar 2003 haben Nationalrat Hans Rudolf Gysin (Präsident) und andere Initianten bei der Landeskanzlei die formulierte Gesetzesinitiative zur Förderung des Bausparens sowie zur Entlastung von Neuerwerbern von Wohneigentum und von Wohneigentümern in finanzieller Notlage ("Wohnkosten-Entlastungs-Initiative") eingereicht. Mit Verfügung vom 3. März 2003, veröffentlicht im Amtsblatt vom 6. März 2003, stellte die Landeskanzlei gestützt auf § 73 GpR fest, dass diese Initiative gültig zustande gekommen ist.

4. Mit Schreiben vom 17. März 2003 beauftragte die Finanz- und Kirchendirektion den Rechtsdienst des Regierungsrates mit der Abklärung der Rechtsgültigkeit der Initiative.

B. Allgemeines:

1.1 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 [ZBI], Band 83/1982, Seiten 1 ff.; René A. Rhinow, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seiten 144 ff.).

Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 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 und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Da die Ungültigerklärung einer Initiative einen schwerwiegenden Eingriff in die Volksrechte bedeutet, sind die Merkmale der Rechtswidrigkeit nicht leichthin anzunehmen. "Scheint eine Initiativvorlage den gesetzlichen Erfordernissen nicht zu genügen, so soll man eher das Volk selbst darüber entscheiden lassen, als sie ihm vorzuenthalten" (Urteil des Bundesgerichts in Sachen Y-Initiative vom 29. September 1973, in: ZBI, Band 75/1974, Seite 358, 362). Im Kanton Basel-Landschaft wird denn auch verlangt, dass das Volksbegehren *offensichtlich* rechtswidrig sei, damit es der Landrat für ungültig erklären darf und muss (vgl. § 29 Absatz 1 KV und § 78 Absatz 2 GpR).

1.2 Ist nur ein Teil einer Initiative unmöglich oder *offensichtlich* rechtswidrig, so stellt sich die Frage, ob diese *teilweise* Ungültigkeit die *völlige* Ungültigkeit der Initiative nach sich zieht.

Die teilweise Ungültigerklärung einer Volksinitiative besteht in der Streichung einzelner vorgeschlagener Bestimmungen. Nötigenfalls ist das Begehren anderweitig zu bereinigen. Dies gilt sowohl für allgemeine Anregungen, die ihrer Natur wegen eher konform zu höherrangigem Recht interpretiert werden können, als auch für ausformulierte Entwürfe. Die Bereinigung kommt aber nur in Frage, wenn sie wirklich durch eine Teilungültigerklärung bedingt ist. Lediglich Verdeutlichungen, zum Beispiel im Sinn einer bundesrechts- oder kantonsverfassungskonformen Auslegung, rechtfertigen nicht Eingriffe in den Initiativtext (Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Randziffer 2139, Seite 845).

Einerseits gebietet das Verhältnismässigkeitsprinzip, das Recht der Volksinitiative nicht unnötig oder unangemessen zu beschränken und deshalb ein Begehren, das nur teilweise oder gar nur in untergeordneten Punkten rechtswidrig ist, nicht vollständig, sondern nur in diesen Einzelheiten zu kassieren. Andererseits darf die freie Willensäußerung der Initianten nicht beschränkt werden, und es ist daher unzulässig, ein Begehren zur Abstimmung zu bringen, das wegen einer teilweisen Ungültigerklärung möglicherweise gar nicht mehr dem Willen der Initianten entspricht.

Trifft das kantonale Recht betreffend die Teilungültigkeit von Initiativen keine Regelung oder hält es sich nicht an die verfassungsrechtlichen Vorgaben, so kommt der Praxis des Bundesgerichts ausschlaggebende Bedeutung zu. Dies nicht nur, weil dieses Gericht als letzte Instanz entscheidet, sondern auch, weil die kantonalen politischen Rechte ebenfalls von der Bundesverfassung gewährleistet sind. Das Bundesgericht hat in einer langjährigen Praxis Grundsätze zur Teilungültigkeit von Initiativen entwickelt. Im Bundesgerichtsentscheid (BGE) 125 I 21 wird dazu ausgeführt: "Im Fall von Teilungültigkeit gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, die Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt wird (BGE 121 I 334, Erw. 2a; BGE 119 Ia 154, Erw. 9a)".

Die Praxis des Bundesgerichts zur Teilungültigkeit von Initiativen lässt sich demnach wie folgt zusammenfassen: a) Die ungültig erklärten Teile dürfen nicht zentrale Anliegen des Begehrens ausmachen; b) der Rest der Initiative muss in sich sinnvoll vollziehbar sein, und c) es muss angenommen werden können, eine für das Zustandekommen einer Initiative ausreichende Zahl von Initianten hätte dem Begehren auch in der gültig erklärten Fassung zugestimmt. Sind diese Kriterien erfüllt, muss der gültige Teil der Initiative dem Volk unterbreitet werden.

2. Das Bundesgericht hat in einer langjährigen Praxis Grundsätze zur inhaltlichen Auslegung von Initiativtexten entwickelt. Im Entscheid BGE 111 Ia 294 f. wird dazu ausgeführt: "Das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlangt (...), dass die Behörde, welche sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspricht, diese in dem für die Initianten günstigsten Sinn auslegt. Erlaubt es der Text, eine Initiative bei entsprechender Auslegung als mit höherrangigem Recht vereinbar zu bezeichnen, so ist sie gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterbreiten (...). Wenn möglich sind kantonale Volksinitiativen mittels verfassungskonformer und bundesrechtskonformer Interpretation vor einer Ungültigkeit zu bewahren. Dabei ist allerdings der Spielraum für eine dem übergeordneten Recht konforme Interpretation wesentlich grösser, wenn nicht eine formulierte, sondern eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen ist, steht dem kantonalen Parlament doch nicht zu, an einem formulierten Begehren Änderungen vorzunehmen, um einen Widerspruch mit übergeordnetem Recht auszumerzen (...). Bei der inhaltlichen Überprüfung formulierter Gesetzesinitiativen sind die Grundsätze zu beach-

ten, welche das Bundesgericht zur abstrakten Normenkontrolle entwickelt hat (BGE 105 Ia 366). Danach ist massgebend, ob der betreffenden Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit dem höherrangigen Recht als vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine angefochtene kantonale Vorschrift nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist (...). Auszulegen ist dabei eine formulierte Gesetzesinitiative aus sich selbst, unabhängig von den subjektiven Vorstellungen der Initianten (...)."

Im gleichen Sinn hat das Bundesgericht in BGE 111 Ia 305 f. Folgendes festgehalten: "Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initiativen dürfen allerdings mit berücksichtigt werden (...). Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint (...). Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sich nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (...)."

Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist also bei der Auslegung einer Initiative primär von deren Wortlaut auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Erst wenn der Wortlaut unklar ist oder die Initiative rechtswidrig oder unmöglich erscheinen lässt, können auch eine allfällige Begründung und Meinungsäusserungen der Initianten beigezogen werden.

C. Formelle Rechtmässigkeit

1. Einheit der Form

§ 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen 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. Sofern die Initiative Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen ändern oder aufheben will, hat sie diese im Initiativtext zu bezeichnen (§ 64 Absätze 1 und 2 GpR). 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 Volksbegehren 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.

Der Sinn dieser gesetzlichen Regelung erschliesst sich ohne weiteres: Das weitere Verfahren für die Behandlung der Initiative ist unterschiedlich (vgl. § 29 Absätze 2 und 3 KV sowie die §§ 78 ff. GpR), je nachdem, ob eine allgemeine Anregung oder ein ausgearbeiteter Entwurf vorliegt. Man muss wissen, welches Verfahren einzuschlagen ist (Luzius Wildhaber, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Randziffer 80 zu Artikel 121/122 aBV). Die allgemeine Anregung gibt erst den Anstoss, eine Angelegenheit zu prüfen und eine definitive Vorlage auszuarbeiten. Die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs stellt demgegenüber eine Vorlage in ihrer endgültigen Form dar. Wird der Grundsatz der Einheit der Form verletzt, so fehlt der Initiative die nötige Klarheit und Eindeutigkeit. Für die Stimmberechtigten, die die Initiative annehmen möchten, bleibt ungewiss, was nach Annahme des formulierten Teils mit dem anderen Teil geschieht und was somit aus dem Ganzen wird (BGE 114 Ia 413 ff.). Die Regelung der §§ 64 und 65 GpR, dass eine Initiative entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes verfasst sein muss, entspricht somit der Forderung, dass kein Abstimmungsresultat anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (§ 22 Absatz 2 KV; BGE 112 Ia 208, 211).

Aus dem Gebot der Einheit der Form folgt auch, dass formulierte Verfassungs- und Gesetzesinitiativen nicht vermischt werden dürfen. Es sind deshalb in einem Fall, da ein Anliegen zugleich eine Verfassungs- und eine Gesetzesinitiative bedingt, zwei gesonderte Initiativen einzureichen (Alfred Kölz, a.a.O., Seite 17; Luzian Odermatt, Ungültigerklärung von Volksinitiativen, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 6/96, Seite 710).

Das Volksbegehren zur Förderung des Bausparens sowie zur Entlastung von Neuerwerbern von Wohneigentum und von Wohneigentümern in finanzieller Notlage ist als formulierte Gesetzesinitiative eingereicht worden. Als "formuliert" gilt ein Volksbegehren, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält, das heisst, wenn es *tel quel*, ohne geringste redaktionelle Änderung zum Gesetz erklärt werden könnte. Dies ist hier offensichtlich der Fall. Im Weiteren bezeichnet die Initiative die zu ändernden Bestimmungen im Gesetz vom 29. Januar 1990 über die Wohnbau- und Eigentumsförderung. Es gilt somit festzuhalten, dass der Grundsatz der Einheit der Form gewahrt sowie die Voraussetzung von § 64 Absatz 2 GpR erfüllt sind.

2. Einheit der Materie

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. Unabhängig von einer ausdrücklichen Verankerung im

kantonales Recht wird der Grundsatz der Einheit der Materie vom Bundesgericht aus dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe abgeleitet (BGE 125 I 227, 230 f.; BGE 113 Ia 46, 52; siehe auch Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV]). Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass in einer Volksinitiative nicht verschiedene "Materien" miteinander verkoppelt werden. Sinn des Gebots ist, den Stimmberechtigten eine freie und unverfälschte Willensbildung und Willensäußerung zu gewährleisten. Bei Initiativen sichert es die korrekte Willensbildung schon bei der Unterschriftensammlung (Luzius Wildhaber, a.a.O., Randziffer 92 zu Artikel 121/122 aBV).

Die Grenzen des Zulässigen sind beim Gebot der Einheit der Materie besonders schwierig zu ermitteln. Aus der reichen Praxis des Bundesgerichts und der Bundesbehörden hat die Doktrin bestimmte Fallkategorien entwickelt, die bei der Beurteilung einer konkreten Vorlage herangezogen werden können (vgl. Dietrich Schindler, Rechtsgutachten über die Volksinitiative "40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär", in: ZBl, Band 93/1992, Seiten 388 ff.; Luzian Odermatt, a.a.O., Seite 711; Luzius Wildhaber, a.a.O., Randziffern 104 ff. zu Artikel 121/122 aBV). So kann der Grundsatz der Einheit der Materie in folgenden Fällen als gewahrt angesehen werden: a) Bei der Beschränkung auf ein einziges Thema: Dieses eine Thema darf aber nicht allzu weit oder missbräuchlich konzipiert sein; b) bei der Beschränkung auf einen Zweck, verbunden mit der hierfür vorgeschlagenen Finanzierung: Die Finanzierungsarten müssen jedoch innerlich zum Zweck zusammengehören und dürfen nicht ohne Grund sachfremde Elemente zusammenfügen; c) bei der Verknüpfung eines Themas mit einer Übergangsbestimmung: Auch hier darf die Verknüpfung nicht missbräuchlich oder sachfremd erfolgen; d) die Verbindung verschiedener Forderungen mit logischem Zusammenhang: Wenn der eine Teil ohne den anderen nach der Verabschiedung unanwendbar wäre oder wenn eine Bestimmung die logische Voraussetzung für eine andere ist; e) die Verbindung verschiedener Forderungen mit sachlichem Zusammenhang: Das heisst wenn die verschiedenen Forderungen einem einheitlichen Sachgebiet oder einer einheitlichen Problematik zugeordnet werden können; und f) die Verknüpfung mehrerer Elemente, die teleologisch, historisch oder pragmatisch noch einer einheitlichen Thematik zugerechnet werden können: Es kann demnach zulässig sein, ein Hauptziel mit zwei Nebenzielen zu verbinden, währenddem das Zusammenfügen mehrerer selbständiger Hauptziele als unzulässig erscheint.

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).

Ziel der formulierten Gesetzesinitiative zur Förderung des Bausparens sowie zur Entlastung von Neuerwerbenden von Wohneigentum und von Wohneigentümern in finanzieller Notlage ("Wohnkos-

ten-Entlastungs-Initiative") ist die Förderung von Bildung und Erhalt von selbst genutztem Wohneigentum. Die Forderung nach der Möglichkeit des Bausparens sowie die Forderungen nach der Entlastung von Neuerwerbern von Wohneigentum und von Wohneigentümern in finanziellen Notlagen, können ohne weiteres dem einheitlichen Sachgebiet "Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums" zugeordnet werden. Auch kann die Verknüpfung dieser Forderungen als einheitliche Thematik der Wohneigentumsförderung zugerechnet werden. Ein Verstoss gegen den Grundsatz der Einheit der Materie liegt somit nicht vor.

D. Materielle Rechtmässigkeit / Allgemeines

1. Das Initiativrecht ist ein Institut der rechtsstaatlichen Demokratie. Initiativbegehren dürfen deshalb nicht anstreben, dass die Stimmberechtigten einen rechtswidrigen Beschluss fassen. Ist der verlangte Beschluss unzulässig, so ist das Initiativbegehren rechtswidrig. Man spricht von der materiellen oder inhaltlichen Rechtmässigkeit beziehungsweise Rechtswidrigkeit einer Initiative.

Materiell rechtswidrig ist ein Initiativbegehren, wenn es gegen übergeordnetes Recht verstösst. Dies ist dann der Fall, wenn das Begehren verlangt, höherrangiges Recht nicht anzuwenden oder gar aufzuheben. Unerheblich ist, ob ein allfälliger Verstoss zur Nichtigkeit oder zur blossen Anfechtbarkeit des Beschlusses führen würde oder ob er sogar sanktionslos bleiben könnte. Die Rechtswidrigkeit liegt in der Verletzung der höherrangigen Norm; sie besteht unabhängig davon, ob dagegen ein Rechtsmittel besteht oder wie sonst bei einer allfälligen Verletzung rechtlich vorgegangen wird (Yvo Hangartner/Andreas Kley, a.a.O., Randziffer 2117, Seite 838).

2. 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 (Artikel 49 BV; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Randziffern 1173 ff.). Eine kantonale Gesetzesinitiative darf also auch nicht einer Verordnung des Bundes oder eines eidgenössischen Departementes widersprechen.

3. Die Bundesverfassung enthält in Artikel 3 den Grundsatz, dass die Kantone alle Rechte ausüben, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind. Das Prinzip der Aufgabenteilung ist in den Artikeln 42 und 43 BV formuliert. Gemäss Artikel 42 Absatz 1 BV erfüllt der Bund die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Im Übrigen bleiben die Kantone zuständig (originäre Zuständigkeit) und bestimmen selber, welche Aufgaben sie in diesem Rahmen erfüllen (Artikel 43 BV).

Konflikte zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht werden im Sinne des Vorrangs des Bundesrechts gelöst: Bundesrecht bricht kantonales Recht, das heisst, dem Bundesrecht kommt derogatorische Kraft zu. Dies ist ein Anwendungsfall der allgemeinen Kollisionsregel, wonach die übergeordnete Rechtsnorm Vorrang vor einer niedrigeren Rechtsnorm genießt. Das Prinzip der

derogatorischen Kraft des Bundesrechts ist in Artikel 49 Absatz 1 BV verankert, welcher lautet: "Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalem Recht vor". Dass das dem Bundesrecht widersprechende kantonale Recht ungültig ist, ergibt sich aber auch als Resultat der Kompetenzausscheidung entsprechend Artikel 3 und Artikel 42 BV. Denn wenn der kantonale Gesetzgeber die von der Bundesverfassung gezogene Kompetenzgrenze überschreitet, ist das kantonale Recht nichtig (Ulrich Häfelin/Walter Haller, a.a.O., Randziffer 1175).

E. Grundrechte und rechtsstaatliche Grundsätze

Die Grundrechte beeinflussen "die gesamte staatliche Rechtsschöpfung im Rahmen der Gesetzgebung oder Rechtsprechung; sie sind bei jeder staatlichen Tätigkeit zu berücksichtigen" (Jörg Paul Müller, Einleitung zu den Grundrechten, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich 1987, Randziffer 22). Dieser Grundsatz wird in der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 ausdrücklich hervorgehoben:

" Artikel 35 'Verwirklichung der Grundrechte'

¹Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen.

²Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.

³Die Behörden sorgen dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden."

Kompetenznormen dürfen daher nicht grundrechtswidrig gebraucht werden. Die Grundrechte binden auch den Gesetzgeber. Staatliches Handeln muss sich überdies auf eine gesetzliche Grundlage stützen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Artikel 5 Absätze 1 und 2 BV). Auch die Kantonsverfassung verankert diese Grundsätze ausdrücklich: "Alle Behörden sind an Verfassung und Gesetz gebunden. Ihr Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein" (§ 4 Absätze 1 und 2 KV).

Diese Grundsätze gelten grundsätzlich für die Leistungsverwaltung wie für die Eingriffsverwaltung. Eingriffsverwaltung nennt man jene Verwaltungstätigkeit, die in die Rechte und Freiheiten der Privaten eingreift. Demgegenüber nennt man Leistungsverwaltung jene Verwaltungstätigkeit, durch die den Privaten staatliche Leistungen, insbesondere wirtschaftliche und soziale Leistungen, vermittelt werden (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Randziffern 27 und 30).

F. Die verfassungsrechtliche Abstützung des Gesetzes vom 29 Januar 1990 über die Wohnbau- und Eigentumsförderung de lege lata et ferenda.

Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz in der geltenden Fassung erliess der Landrat gestützt auf § 106 Absatz 1 der Kantonsverfassung. Gemäss dieser Kompetenznorm können Kanton und Gemeinden den Wohnungsbau fördern und Mietzins erleichterungen gewähren.

Mit der am 6. Dezember 2002 zur Vorprüfung eingereichten formulierten Verfassungsinitiative "zur Förderung des Wohneigentums" soll § 106 Absatz 1 KV materiell wie folgt geändert und die Kantonsverfassung durch § 106a Absätze 1 bis 4 ergänzt werden:

§ 106 Wohnung, Absatz 1

Im ersten Satz sind die Wörter «den Wohnungsbau fördern und» zu streichen.

§ 106a Förderung des Wohneigentums

¹Der Kanton fördert den Wohnungsbau sowie den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient (selbst genutztes Wohneigentum), sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

²Er erlässt insbesondere Vorschriften über die massvolle Festsetzung der Eigenmietwerte. Dabei sorgt er mit einer praktikablen und pauschalierten Regelung für die Gleichbehandlung von Wohneigentümern und Mietern bzw. Pächtern.

³Er erlässt insbesondere Vorschriften über Erleichterungen bei erstmaligem Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum im Kanton sowie Erleichterungen für selbst nutzende Wohneigentümer, deren übrige Einkünfte und das nicht in die Liegenschaft investierte Vermögen in einem dauerhaften Missverhältnis zu den Liegenschaftsunterhaltskosten und den Schuldzinsen stehen.

⁴Er erlässt insbesondere Vorschriften für Anreize zur Bildung von Bausparrücklagen für das selbst genutzte Wohneigentum.

Mit der formulierten Verfassungsinitiative "zur Förderung des Wohneigentums" soll die heute geltende Kann-Vorschrift des § 106 Absatz 1 KV, auf die sich das kantonale Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz stützt, durch die zwingenden Vorschriften von § 106a Absätze 1 bis 4 der formulierten Verfassungsinitiative "zur Förderung des Wohneigentums" ersetzt werden. Da die Kompetenznorm, auf die sich das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz in Zukunft wohl stützen wird, die zwingende Norm von § 106a der Verfassungsinitiative "zur Förderung des Wohneigentums" sein wird, ist die Prüfung der Rechtsgültigkeit der Wohnkosten-Entlastungs-Initiative im Lichte der Verfassungsinitiative zur Förderung des Wohneigentums vorzunehmen.

G. Die Rechtsgleichheit und der Auftrag der Förderung von Wohneigentum

1. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verletzt eine Regelung den Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Artikel 8 BV (sowie § 7 KV), wenn sie 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 verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten verschieden beantwortet werden je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen (BGE 123 I 1).

2. Gemäss dem Grundsatz von § 106a Absatz 1 der Verfassungsinitiative "zur Förderung des Wohneigentums" fördert der Kanton den Wohnungsbau sowie den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient (selbst genutztes Wohneigentum), sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

3. Wie oben ausgeführt, darf von einer Kompetenznorm nicht grundrechtswidrig Gebrauch gemacht werden. Die Grundrechte binden auch den Gesetzgeber. Eine Förderung des Wohneigentumserwerbs, die gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstösst, ist daher grundsätzlich ausgeschlossen. Die Förderung einer Gruppe schliesst jedoch per definitionem eine Ungleichbehandlung aller nicht geförderten Gruppen mit ein. Jeder geförderter Gruppe entspricht eine relativ zurückgesetzte, eine im Vergleich dazu benachteiligte Gruppe. Andernfalls eine Förderung gar nicht vorhanden wäre.

4. Das Gleichbehandlungsgebot und der Auftrag der Förderung von Wohneigentum stehen damit in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander. Dieses muss so aufgelöst werden, dass der Erwerb von Wohneigentum möglichst optimal gefördert und gleichzeitig der Anspruch auf Gleichbehandlung möglichst wenig eingeschränkt wird. Die Beschränkung der Gleichbehandlung muss auch dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen (Artikel 36 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV]). Verfassungskonform ist deshalb nur eine Förderung von Ersterwerbern selbstgenutztem Wohneigentums, welche die Mieter nicht unverhältnismässig benachteiligt beziehungsweise die Eigentümer nicht unverhältnismässig bevorzugt. Dabei ist auch die Verhältnismässigkeit der Förderungsmassnahme selbst zu prüfen (Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 5. Oktober 2000 zum Eigenmietwert/Systemwechsel, in: VPB 2001 Nr. 65.37, Seite 423). Dies ergibt sich direkt aus der Verfassung: "Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein" (Artikel 5 Absatz 2 BV; vgl. auch § 4 Absatz 2 KV).

5. Aus rechtlicher Sicht ist entscheidend, ob eine zeitlich und summenmässig begrenzte Förderung nicht offensichtlich Artikel 5 Absatz 2 BV und Artikel 36 Absätze 2 und 3 BV sowie § 4 Ab-

satz 2 KV und § 15 Absatz 1 KV widerspricht. Diese Bestimmungen statuieren, dass staatliches Handeln allgemein, und die Einschränkung von Grundrechten speziell, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein muss.

H. Rechtsgültigkeit der Gesetzes-Initiative zur Förderung des Bausparens sowie zur Entlastung von Neuerwerbern von Wohneigentum und von Wohneigentümern in finanzieller Notlage

1. Vorweg ist festzuhalten, dass der Wunsch weiter Teile der Bevölkerung, irgendwann im Leben ein eigenes Haus oder eine eigene Wohnung zu erwerben, aus sozial- und staatspolitischen Gründen als förderungswürdig betrachtet wird (vgl. Artikel 108 BV sowie § 106 KV und § 106a der Verfassungsinitiative zur Förderung des Wohneigentums). Insofern besteht wohl ein öffentliches Interesse an einer hohen Quote von Eigentümern selbstbewohnter Häuser. Die Gesetzesinitiative zur Förderung des Bausparens sowie zur Entlastung von Neuerwerbern von Wohneigentum und von Wohneigentümern in finanzieller Notlage entspricht demnach dem öffentlichen Interesse.

2.1 Keine direkte Antwort liefert die Verfassung auf die Frage, ob die mit der Wohnkosten-Entlastungs-Initiative beabsichtigte Förderung des Bausparens sowie der Entlastung von Neuerwerbern von Wohneigentum und von Wohneigentümern in finanzieller Notlage verhältnismässig ist.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip enthält drei Elemente: Eine staatliche Massnahme muss geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen (Geeignetheit); staatliches Handeln darf in materieller, räumlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht nicht schärfer einschränken, als dies für die Erreichung des Ziels nötig ist (Erforderlichkeit); schliesslich muss die geeignete und erforderliche Massnahme in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn oder Verhältnismässigkeit des geforderten Opfers; Botschaft zur Verfassungsrevision, in: Bundesblatt 1997 I Seite 133 f.; Jörg Paul Müller, a.a.O., Randziffern 145 ff). Das Verhältnismässigkeitsprinzip findet sowohl in der Leistungsverwaltung als auch in der Eingriffsverwaltung Anwendung. In beiden Bereichen richtet sich der Grundsatz sowohl an die rechtsanwendenden Behörden als auch an den Gesetzgeber.

Zwei dieser Elemente stehen bei der Überprüfung der Wohneigentumsförderung mit öffentlichen Mitteln im Vordergrund: die Geeignetheit und die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn. Ist die Förderung mit öffentlichen Mitteln geeignet, das Ziel einer höheren Wohneigentumsquote zu erreichen, und werden die vorhandenen Mittel effizient eingesetzt, das heisst in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel?

2.2 Die Antwort auf die Verhältnismässigkeit einer Massnahme orientiert sich nach deren Ziel. Die praktische Erfahrung zeigt, dass die meisten Leute bereit sind, für die eigenen vier Wände höhere Hypothekarzinsen zu zahlen als sie für eine Mietwohnung Mietzins bezahlen würden, auch wenn mit dem Eigenheim der Komfort nicht steigt. Sie verbinden mit dem Kauf des Eigen-

heims die Hoffnung auf eine längerfristig günstigere Wohnform, namentlich im Alter. Dafür nehmen sie die höhere Anfangsbelastung in Kauf.

Diese tendenziell höhere Zinsbelastung in der Anfangsphase sollte Gegenstand der Förderung des Wohneigentumserwerbs sein (Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 5. Oktober 2000 zum Eigenmietwert/Systemwechsel, in: VPB 2001 Nr. 65.37, Seite 427). Förderungswürdig ist die Tatsache, dass jemand vorübergehend höhere Wohnkosten in Kauf nimmt. Massgebend für den Umfang der Förderung ist somit nicht die Zeitdauer bis zur Abzahlung der Hypothek, sondern die Zeit, bis eine Belastung erreicht wird, welche derjenigen eines vergleichbaren Mieters entspricht. Nur so wird mittelfristig wieder eine Gleichbehandlung mit den Mietern erreicht.

2.3 Zahlen, die belegen, wie stark die Wohnkosten für einen durchschnittlichen Käufer nach dem Kauf von Wohneigentum steigen, sind – soweit ersichtlich – für den Kanton Basel-Landschaft keine vorhanden. Das Bundesamt für Justiz geht in seinem Gutachten vom 5. Oktober 2000 (vgl. VPB 2001 Nr. 65.37, Seite 427) von der Annahme aus, dass für einen durchschnittlichen Käufer die Wohnkosten – ohne Komfortsteigerung – nach dem Kauf um monatlich Fr. 500.00 steigen. Dies ergibt einen jährlichen förderungswürdigen Höchstbetrag von Fr. 6'000.00 für Ersterwerber von Wohneigentum.

Angesichts des Fehlens eigener Zahlen für den Kanton Basel-Landschaft, werden der Prüfung der Verhältnismässigkeit der mit der Wohnkosten-Entlastungs-Initiative beabsichtigten Förderungsmassnahmen die Zahlen entsprechend dem Gutachten vom 5. Oktober 2000 des Bundesamtes für Justiz zugrunde gelegt.

3. Entsprechend § 1 Absatz 2 Satz 2 der Wohnkosten-Entlastungs-Initiative beteiligen sich die Gemeinden an den Beiträgen des Kantons für Neuerwerber von selbst genutztem Wohneigentum und für selbst nutzende Wohneigentümer in finanzieller Notlage. Es stellt sich die Frage, ob § 1 Absatz 2 Satz 2 der Wohnkosten-Entlastungs-Initiative, der die Gemeinden zur Übernahme eines Teils der Kosten verpflichtet, nicht die Gemeindeautonomie verletzt.

Artikel 50 Absatz 1 BV gewährleistet den Gemeinden Autonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. § 45 Absatz 1 KV räumt den Gemeinden das Recht ein, sich im Rahmen von Verfassung und Gesetz selbst zu organisieren, ihre Behördenmitglieder sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu wählen oder anzustellen, ihre eigenen Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbständig zu verwalten. Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist eine Gemeinde 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 126 I 133; BGE 124 I 223). Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Voraussetzung ist jedoch, dass der erstinstanzliche Vollzug der Gemeinde übertragen ist und die Art der zu regelnden Materie für ein

Selbstbestimmungsrecht der einzelnen Gemeinden Raum lässt (Urteil des Bundesgerichts Nr. 1P.768/2000 vom 19. September 2001, in: ZBI 103/2002, Seiten 188 ff.).

Die Gemeinden haben bei der Anwendung des kantonalen Gesetzes vom 29. Januar 1990 über die Wohnbau- und Eigentumsförderung (WEFG) keinen Spielraum. Auch ist weder der erstinstanzliche Vollzug den Gemeinden übertragen noch lässt die Art der zu regelnden Materie für ein Selbstbestimmungsrecht der einzelnen Gemeinden Raum. Daran ändert auch § 5 WEFG nichts, gemäss dem die Gemeinden von der kantonalen Regelung unabhängige oder ergänzende Massnahmen im Sinne von § 1 WEFG treffen können. § 1 Absatz 2 Satz 2 der Wohnkosten-Entlastungs-Initiative tangiert den Autonomiebereich der Gemeinden nicht. Der kantonale Gesetzgeber kann die Gemeinden grundsätzlich zur Beteiligung an den Beiträgen des Kantons für Neuerwerber von selbst genutztem Wohneigentum (§ 2c Absatz 2 Satz 3) und für selbst nutzende Wohneigentümer in finanzieller Notlage (§ 2d Absatz 2 Satz 3) verpflichten. § 1 Absatz 2 Satz 2 der Initiative könnte die Gemeindeautonomie unseres Erachtens aber dann verletzen, wenn diese Bestimmung die Gemeinden finanziell derart stark belasten würde, dass diese für die Erfüllung ihrer originären Aufgaben von praktisch keinen eigenen finanziellen Spielraum mehr hätten. In diesem Sinne wäre es wohl mit der Gemeindeautonomie kaum vereinbar, wenn der Kanton den grössten Teil des kommunalen Ertrags, den die Gemeinden im Rahmen ihrer Finanzautonomie (insbesondere der Steuerhoheit) erlangen, für die Erfüllung kantonalen Aufgaben (zum Beispiel für die Kantonsbeiträge an Neuerwerber von selbst genutztem Wohneigentum und an selbst nutzende Wohneigentümer in finanzieller Notlage) an sich ziehen würde. Dies trifft im vorliegenden Fall jedoch nicht zu.

4.1 Laut § 2a Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Absatz 4 der Wohnkosten-Entlastungs-Initiative leistet der Kanton beim Erwerb oder beim Erstellen von Wohneigentum Bausparprämien in der Höhe von 15 % für das während höchstens zehn Jahren gemäss § 29^{bis} Absatz 1 des Gesetzes vom 7. Februar 1974 über die Staats- und Gemeindesteuern und den Finanzausgleich (Steuer- und Finanzgesetz) angesparte Kapital, sofern die Laufzeit der gebundenen Bausparrücklagen mindestens 60 Monate betragen hat.

Gemäss § 29^{bis} Absatz 1 Steuer- und Finanzgesetz können pro Jahr Bausparrücklagen in der doppelten Höhe der Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen entsprechend Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung vom 13. November 1985 über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV 3) förderungswirksam angespart werden, das heisst bis 16 Prozent des oberen Grenzbetrages nach Artikel 8 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG). Laut Artikel 5 der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) entspricht der obere Grenzbetrag von Artikel 8 Absatz 1 BVG zur Zeit Fr. 75'960.00. Pro Jahr könnten Ersterwerber von Wohneigentum somit Bausparrücklagen bis Fr. 12'154.00 (Fr. 75'960.00 x 16 %) förderungswirksam ansparen, die der Kanton mit einer Bausparprämie von jährlich bis Fr. 1'823.00 (Fr. 12'154 x 15 %) unterstützen würde.

Bei einem förderungswürdigen Höchstbetrag von Fr. 6'000.00 pro Jahr scheinen uns jährliche Bausparprämien von zur Zeit höchstens Fr. 1'823.00 verhältnismässig.

Eine Frage, die die Rechtsgültigkeit der Initiative nicht berührt, ist, was geschieht, wenn § 29^{bis} Absatz 1 Steuer- und Finanzgesetz bundesrechtswidrig wird? Laut Artikel 72 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) passen die Kantone unter Vorbehalt von Artikel 16 ihre Gesetzgebung innert acht Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes den Vorschriften der Titel 2 – 6 an. Nach Ablauf dieser Frist findet das Bundesrecht direkt Anwendung, wenn ihm das kantonale Steuerrecht widerspricht (Artikel 72 Absatz 2 StHG). In den vier Jahren nach Ablauf der Frist von Artikel 72 Absatz 1 können die Kantone die in der Steuerperiode 2000 anwendbaren Bestimmungen über den Abzug von Einlagen für den erstmaligen Erwerb von Wohneigentum bei der Einkommenssteuer und über die Befreiung des so angesparten Kapitals und dessen Erträge von der Einkommens- und Vermögenssteuer beibehalten (Artikel 72d StHG). Diese Frist von vier Jahren gemäss Artikel 72d StHG läuft Ende 2004 ab. Alsdann wird sich die Verweisung in § 2a Absatz 1 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative auf den inzwischen bundesrechtswidrigen § 29^{bis} Absatz 1 Steuer- und Finanzgesetz beziehen. Bundesrechtswidrige Normen dürfen aber nicht angewandt werden (vgl. Artikel 49 Absatz 1 BV; Ulrich Häfelin/Walter Haller, a.a.O., Randziffer 1175). Genau genommen würde dann die gesetzliche Grundlage für die Berechnung der Bausparprämien fehlen.

4.2 Die *Dauer* der Förderung zur Bildung von gebundenen Bausparrücklagen während höchstens zehn Jahren (vgl. § 1 Absatz 4 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative) scheint uns aus folgender Überlegung verhältnismässig: Banken verlangen für die Gewährung von Hypotheken in der Regel 20 % Eigenkapital. Während zehn Jahren Bausparens kann – gemäss dem zur Zeit geltenden Grenzbetrag nach Artikel 8 Absatz 1 BVG – ein Eigenkapital von Fr. 121'540.00 angespart werden. Zuzüglich der Bausparprämien von maximal Fr. 18'230.00 resultiert ein Eigenkapital von Fr. 139'770.00 plus Zins und Zinseszinsen. Eigenkapital in dieser Grössenordnung reicht zum Kauf von Wohneigentum in der Preislage um zirka Fr. 700'000.00. Es kann somit festgehalten werden, dass die Unterstützung von gebundenen Bausparrücklagen während der Dauer von zehn Jahren verhältnismässig ist.

4.3 § 2a Wohnkosten-Entlastungs-Initiative sieht vor, dass der Regierungsrat beim vorliegen wichtiger Gründe den Prozentsatz und die Laufzeit (vgl. Absatz 1 Satz 2) und die auf maximal Fr. 25'000.00 limitierte Bausparprämie (vgl. Absatz 3 Satz 2) veränderten Verhältnissen anpassen kann.

§ 2a Absatz 1 Satz 2 sowie Absatz 3 Satz 2 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative sieht vor, den Regierungsrat zur Festlegung des Prozentsatzes, der Laufzeit und der Bauspar-Limite zu ermächtigen.

Entsprechend § 63 Absatz 1 KV erlässt der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes. Der Regierungsrat erlässt Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze und Staatsverträge, soweit nicht durch Gesetz ausnahmsweise der Landrat zum Erlass ausführender Bestimmungen (vgl. § 63 Absatz 3 KV) ermächtigt wird (§ 74 Absatz 2 KV). Ausnahmen, dass grundlegende und wichtige Bestimmungen nicht in der Form des Gesetzes und nicht vom Landrat zu erlassen sind, sieht die Kantonsverfassung nicht vor.

Aus § 63 Absatz 1 KV in Verbindung mit § 74 Absatz 2 KV erhellt, dass der Regierungsrat weder aufgrund der Kantonsverfassung zum Erlass grundlegender und wichtiger Bestimmungen legitimiert ist noch durch ein Gesetz im formellen Sinn legitimiert werden kann, irgend welche Bestimmungen zu erlassen. Dies, weil sich die Befugnis des Regierungsrates zum Erlass von Verordnungen im Rahmen der Gesetze und Staatsverträge bereits unmittelbar und abschliessend aus § 74 Absatz 2 KV ergibt und für die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen an den Regierungsrat auf Gesetzesstufe deshalb kein Platz bleibt. Bei Formulierungen wie "*Der Regierungsrat erlässt ...*" oder "*Das Nähere regelt der Regierungsrat*" handelt es sich nicht um die Übertragung von Ermächtigungen vom Gesetz- an den Ordnungsgeber, sondern der Regierungsrat als Ordnungsgeber wird damit *verpflichtet*, tätig zu werden. Die Befugnis dafür ergibt sich – wie gezeigt – unmittelbar aus der Kantonsverfassung.

Für die Umschreibung der Wichtigkeit einer Rechtsnorm sind vor allem folgende Kriterien massgebend (Ulrich Häfelin/Georg Müller, a.a.O., Randziffer 397):

- Die Intensität des Eingriffs: Schwere Eingriffe in die Rechte und Freiheiten der Privaten müssen von einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein.
- Zahl der von einer Regelung Betroffenen: Eine Regelung erfordert eher ein Gesetz im formellen Sinne, wenn ein grosser Kreis von Personen davon betroffen ist.
- Finanzielle Bedeutung: Regelungen von grosser finanzieller Tragweite müssen eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn haben.
- Akzeptierbarkeit: Massnahmen, bei denen mit Widerstand der Betroffenen gerechnet werden muss, sollten ihre Grundlage in einem – demokratisch legitimierten – Gesetz im formellen Sinne haben.

Wir sind der Meinung, dass es sich bei dem Prozentsatz, der Laufzeit und der Bauspar-Limite grundsätzlich um grundlegende und wichtige Parameter des Gesetzes über die Wohnbau- und Eigentumsförderung handelt. Von diesen Faktoren hängt es im Wesentlichen ab, ob Ersterwerb die Anschaffung von Wohneigentum tatsächlich erleichtert wird und in welchem Umfang dies geschieht. Dass der Ordnungsgeber diese Faktoren soll abändern dürfen, ist problematisch. Immerhin hat der Ordnungsgeber nicht freie Hand zur Abänderung der im Gesetz im formellen Sinn festgelegten Faktoren, sondern wird an die Voraussetzungen gebunden sein, dass wichtige Gründe und/oder veränderte Verhältnisse vorliegen. Die wichtigen Gründe und veränderten Verhältnisse müssen derart sein, dass sie unmittelbar Auswirkung auf das Bausparen haben und deshalb eine Korrektur nötig machen, ansonsten das Ziel des Wohnbau- und Ei-

gentumsförderungsgesetz, nämlich die Förderung des Wohneigentums, nicht mehr erreicht werden kann. Bei den wichtigen Gründen und veränderten Verhältnissen dürfte es sich vorwiegend um wirtschaftliche Entwicklungen handeln. Wir sind deshalb der Meinung, dass die Initiative auch in diesem Punkt nicht offensichtlich rechtswidrig ist.

5. Gemäss § 2b Wohnkosten-Entlastungs-Initiative soll der Kanton Interessierte über die Möglichkeit des Bausparens informieren (Absatz 1) und alle notwendigen Schritte einleiten, damit Bausparrücklagen im Sinne von § 29^{bis} Steuer- und Finanzgesetz durch den Erlass von entsprechenden bundesrechtlichen Bestimmungen abzugsfähig bleiben (Absatz 2 Satz 1) und damit die Frist zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden bis zum Inkrafttreten solcher Bestimmungen verlängert wird (Absatz 2 Satz 2).

Auf welchem Weg der Kanton diese Aufgaben wahrnehmen soll, geht aus § 2b Wohnkosten-Entlastungs-Initiative nicht hervor. § 2b Wohnkosten-Entlastungs-Initiative überträgt dem Kanton auch keine Kompetenzen. Der Kanton wird lediglich verpflichtet, die "*notwendigen Schritte*" einzuleiten sowie "*in geeigneter Form*" zu informieren. Dass es sich dabei nur um die rechtlich zulässigen "*notwendigen Schritte*" handeln darf, ist selbstverständlich und wird stillschweigend vorausgesetzt. Dies gilt auch für die Mittel, mit denen "*in geeigneter Form*" orientiert werden soll. Der Kanton wird somit aufgefordert, im Rahmen seiner verfassungsmässigen Kompetenzen tätig zu werden. Die offene Formulierung von § 2b Wohnkosten-Entlastungs-Initiative ist nicht rechtswidrig.

6.1 Laut § 2c Absatz 2 Satz 1 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative wird der Beitrag für erstmals im Kanton erworbenes, selbst genutztes Wohneigentum jährlich während den ersten sechs Jahren seit Antritt der Selbstnutzung gewährt. Der Beitrag entspricht in der Regel 8 % des auf das selbst genutzte Wohneigentum entfallenden Eigenmietwertes (§ 2c Absatz 2 Satz 2 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative). Berechnungsgrundlage für die Beiträge an Neuerwerber von selbst genutztem Wohneigentum ist der effektive Eigenmietwert im Einzelfall. Zur Prüfung der Verhältnismässigkeit muss jedoch auf den durchschnittlichen Eigenmietwert abgestellt werden. Weiter ist auch der höchstmögliche Eigenmietwert zur Verhältnismässigkeitsprüfung heranzuziehen.

Gemäss der Steuerperiode 1999/2000, welche vollständig veranlagt ist, beträgt der durchschnittliche Eigenmietwert im Kanton Basel-Landschaft Fr. 8'700.00. Sollte die Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative angenommen werden, so wäre von einem um 8 % (vgl. § 27^{ter} Absatz 3 dieser Initiative) höheren durchschnittlichen Eigenmietwert, das heisst von Fr. 9'396.00 auszugehen. Der maximale Eigenmietwert beträgt gemäss § 27^{ter} Absatz 1 Steuer- und Finanzgesetz Fr. 50'000.00. Sollte die Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative angenommen werden, so entspräche der maximale Eigenmietwert Fr. 54'000.00 (vgl. 27^{ter} Absatz 3 Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative).

Der Beitrag gemäss § 2c Absatz 2 Satz 1 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative nach Erwerb des selbst genutzten Wohneigentums entspricht somit im Durchschnitt Fr. 696.00 (Fr. 8'700.00 x 8 %) pro Jahr oder im Fall der Annahme der Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative Fr. 752.00 (Fr. 9'396.00 x 8 %). Bei einem förderungswürdigen Höchstbetrag von Fr. 6'000.00 pro Jahr scheinen uns diese jährliche Zuschüsse an Ersterwerber von selbstgenutztem Wohneigentum von durchschnittlich Fr. 696.00 oder – nach Annahme der Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative – Fr. 752.00 verhältnismässig.

Ersterwerber, deren selbst genutztes Wohneigentum aufgrund des maximalen Eigenmietwertes gemäss § 27^{ter} Absatz 1 Steuer- und Finanzgesetz besteuert wird, erhielten Beiträge in der Höhe von Fr. 4'000.00 (50'000.00 x 8 %) pro Jahr, im Fall der Annahme der Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative Fr. 4'320.00 (Fr. 54'000.00 x 8 %). Auch diese Beiträge liegen noch innerhalb des förderungswürdigen Höchstbetrages.

6.2 Beiträge für erstmals im Kanton erworbenes, selbst genutztes Wohneigentum sollen während den ersten sechs Jahre seit Antritt der Selbstnutzung gewährt werden (§ 2c Absatz 2 Satz 1 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative). Das heisst in einer Phase, in der erfahrungsgemäss die finanzielle Belastung für Erwerber von selbst genutztem Wohneigentum am stärksten ist. In den sechs Jahren nach Antritt der Selbstnutzung erhielten die Erwerber von erstmals selbst genutztem Wohneigentum bei einem durchschnittlichen Eigenmietwert Beiträge von insgesamt Fr. 4'176.00, nach Annahme der Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative Fr. 4'515.00. Ersterwerber, deren selbst genutztes Wohneigentum aufgrund des maximalen Eigenmietwertes besteuert wird, erhielten Beiträge in der Höhe von Fr. 24'000.00, im Fall der Annahme der Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative Fr. 25'920.00.

Die Förderungsdauer von sechs Jahren seit Antritt der Selbstnutzung scheint uns geeignet und verhältnismässig, Ersterwerbern von selbstgenutztem Wohneigentum die Startphase, in der in der Regel die Zinsbelastung sowie die Amortisationskosten das Budget am stärksten belasten, erträglicher zu machen.

7. Entsprechend § 2d Absatz 2 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative werden auf Gesuch hin jährlich Beiträge an Wohneigentümer, die ihre Liegenschaft selbst bewohnen, gewährt, wenn die übrigen Einkünfte und das nicht in die Liegenschaft investierte Vermögen zu den Liegenschaftsunterhaltskosten und den Schuldzinsen in einem dauerhaften Missverhältnis stehen. Die Beiträge entsprechen im Maximum 15 % des auf das selbst genutzte Wohneigentum entfallenden Eigenmietwertes. Das Nähere regelt der Regierungsrat.

§ 2d Absatz 2 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative legt betreffend die Höhe der Beiträge eine Obergrenze von 15 % des effektiven Eigenmietwertes fest. Grundlage für die Berechnung der Beiträge gemäss § 2d Absatz 2 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative ist der effektive Eigenmietwert im Einzelfall. Zur Prüfung der Verhältnismässigkeit ist – wie bei § 2c Absatz 2 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative - auf den durchschnittlichen Eigenmietwert abzustellen. Weiter ist auch der

höchstmögliche Eigenmietwert zur Verhältnismässigkeitsprüfung heranzuziehen. Gemäss der Steuerperiode 1999/2000, welche vollständig veranlagt ist, beträgt der durchschnittliche Eigenmietwert im Kanton Basel-Landschaft Fr. 8'700.00. Sollte die Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative angenommen werden, so wäre von einem um 8 % (vgl. § 27^{ter} Absatz 3 dieser Initiative) höheren durchschnittlichen Eigenmietwert, das heisst von Fr. 9'396.00 auszugehen. Der maximale Eigenmietwert beträgt gemäss § 27^{ter} Absatz 1 Steuer- und Finanzgesetz Fr. 50'000.00. Sollte die Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative angenommen werden, so entspräche der maximale Eigenmietwert Fr. 54'000.00 (vgl. 27^{ter} Absatz 3 Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative).

Der Beitrag gemäss § 2d Absatz 2 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative für selbst nutzende Wohneigentümer in finanzieller Notlage wäre demnach maximal Fr. 1'305.00 (Fr. 8'700.00 x 15 %) pro Jahr, im Fall der Annahme der Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative Fr. 1'409.00 (Fr. 9'396.00 x 15 %). Wohneigentümer in finanzieller Notlage, deren selbst genutztes Wohneigentum aufgrund des maximalen Eigenmietwertes gemäss § 27^{ter} Absatz 1 Steuer- und Finanzgesetz besteuert wird, erhielten Beiträge in der Höhe von Maximum Fr. 7'500.00 (50'000.00 x 15 %) pro Jahr, im Fall der Annahme der Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative Fr. 8'100.00 (Fr. 54'000.00 x 15 %).

Wie hoch die einzelnen Beträge im Einzelfall tatsächlich wären, wird der Regierungsrat in einer Verordnung differenziert festzulegen haben (vgl. § 2 Absatz 2 Sätze 2 und 4 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative). Diese Verordnung stünde unter dem Vorbehalt des verfassungsmässigen Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Die Festlegung der Obergrenzen von 15 % des effektiven Eigenmietwertes im Gesetz in Verbindung mit dem Auftrag an den Regierungsrat, das Nähere zu regeln, verletzt den Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht. Die offene Formulierung von § 2 Absatz 2 Wohnkosten-Entlastungs-Initiative lässt dem Ordnungsgeber die Möglichkeit offen, eine verfassungskonforme Verordnung zu erlassen.

I. Durchführbarkeit der Initiative

Eine letzte Frage betrifft die materielle Durchführbarkeit der Initiative. Eine Initiative muss durchführbar oder möglich sein. Dieser Grundsatz gilt auch in den Kantonen, die ihn nicht ausdrücklich statuieren (Yvo Hangartner/Andreas Kley, a.a.O., Randziffer 2114, Seite 837). Das Initiativrecht ist dazu da, Beschlüsse zu fassen. Beschlüsse, die nicht vollzogen werden können, sind sinnlos. Über einen solchen Vorschlag abzustimmen wäre unvernünftig.

Gemäss § 29 Absatz 1 KV und § 78 Absatz 2 GpR erklärt der Landrat nicht nur offensichtlich rechtswidrig, sondern auch unmögliche Volksbegehren für ungültig.

Undurchführbar oder unmöglich ist ein Begehren, das sich gegen die physikalischen Naturgesetze mit Einschluss des Zeitablaufs richtet. Undurchführbar oder unmöglich ist eine Initiative ferner,

wenn sie sich widerspricht oder wenn sie derart unklar abgefasst ist, dass sie nicht verstanden werden kann. Eine besondere Problematik besteht angesichts von Begehren, die innerhalb einer bestimmten Frist Massnahmen oder Regelungen verlangen. Kann der zeitliche Rahmen nicht eingehalten werden, so gelten solche Begehren in der Regel trotzdem nicht als unzulässig (Bundesgerichtsentscheid vom 19. Februar 1975, in: ZBl, Band 76/1975, Seiten 387 ff., Erwägung 4b). In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips wird normalerweise davon ausgegangen, dass es den Initianten nicht vorrangig um die genaue Einhaltung der Frist, sondern primär um die Massnahme oder Regelung in möglichst nützlicher Frist geht.

Die Initiative zur Förderung des Bausparens sowie zur Entlastung von Neuerwerbenden von Wohneigentum und von Wohneigentümern in finanzieller Notlage ("Wohnkosten-Entlastungs-Initiative") widerspricht sich nicht. Auch ist sie nicht unklar abgefasst, dass sie nicht verstanden werden kann. Dass das Volksbegehren sich nicht gegen physikalische Naturgesetze mit Einschluss des Zeitablaufs richtet, ist offensichtlich. Es gilt festzuhalten, dass die Durchführung der Initiative nicht unmöglich ist.

K. Zusammenfassung

Die Wohnkosten-Entlastungs-Initiative erfüllt die Formvorschriften der Kantonsverfassung und des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte. Sie ist als formulierte Initiative eingereicht worden und bezeichnet – wie in § 63 Absatz 2 GpR verlangt – die zu ändernde Gesetzesnormen. Sie genügt den Erfordernissen der Einheit der Form, der Einheit der Materie und der faktischen Durchführbarkeit.

Die Initiative hat die Förderung des Wohneigentums zum Ziel. Diese Absicht ist rechtmässig und auch in § 133 Absatz 2 Buchstabe c der KV sowie in Artikel 108 BV vorgesehen. Inhaltlich ist die Initiative nicht offensichtlich rechtswidrig. Insbesondere entsprechen die einzelnen Fördermassnahmen dem öffentlichen Interesse, und sie sind verhältnismässig. Die offen formulierten Aufträge an den Verordnungsgeber, Vorschriften zu einzelnen Paragraphen zu erlassen, lassen sich im Sinne des höherrangigen Rechts und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung umsetzen. Die Initiative ist daher als gültig zu betrachten und den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können, und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

lic. iur. Ch. Felix
wiss. Mitarbeiter

Dr. B. Feigenwinter
Leiter

Beilage: Feedback-Bogen (bitte ausfüllen und an den Rechtsdienst des Regierungsrates zurücksenden)

Kopie z.K. an: Herrn RR A. Koellreuter