

RECHTSDIENST DES REGIERUNGSRATES
BASEL-LANDSCHAFT

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

Liestal, 12. März 2003 CF

030 03 3

Gutachten betreffend die Rechtsgültigkeit der am 6. Dezember 2002 eingereichten Verfassungsinitiative für eine zukunftsgerichtete Wohneigentums-Förderung (Wohneigentumsförderungs-Initiative)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Ballmer

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

I. Sachverhalt:

1. Am 6. Dezember 2002 haben Initianten bei der Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft eine formulierte Verfassungsinitiative "zur Förderung des Wohneigentums" mit folgendem Wortlaut zur Vorprüfung eingereicht:

"Baselbieter Verfassungsinitiative für eine zukunftsgerichtete Wohneigentums-Förderung («Wohneigentumsförderungs-Initiative»)

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

Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (Änderung vom ...)

I. Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 wird wie folgt geändert:

§ 106 Wohnung, Absatz 1

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



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

§ 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.

II. Diese Änderung bedarf der Gewährleistung durch die Bundesversammlung.

III. Sie tritt nach der Annahme durch das Volk am ersten Tag des auf die Volksabstimmung folgenden Kalendermonats in Kraft."

2. Mit Verfügung vom 6. Dezember 2002 stellte die Landeskanzlei gestützt auf § 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte (GpR) fest, dass die Initiative gültig zustande gekommen sei. Diese Verfügung wurde am 12. Dezember 2002 im Amtsblatt publiziert.

3. Der Regierungsrat bestimmte mit Beschluss Nr. 57 vom 14. Januar 2003 gestützt auf § 12a Absatz 1 der Verordnung vom 17. Dezember 1991 zum Gesetz über die politischen Rechte (VO GpR) die Finanz- und Kirchendirektion zur federführenden Direktion für die allfällige Behandlung der Initiative.

4. Mit Schreiben vom 22. Januar 2003 beauftragte die Finanz- und Kirchendirektion den Rechtsdienst des Regierungsrates mit der Abklärung der Rechtsgültigkeit der Initiative.

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

Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist – was hier als gegeben scheint –, ist die Landeskanzlei (§ 73 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 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 oder nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

2. Da die Ungültigerklärung einer Initiative einen schwerwiegenden Eingriff in die Volksrechte bedeutet, sind die Merkmale der Rechtswidrigkeit nicht leichthin anzunehmen. "Scheint eine Initiative vorlage den gesetzlichen Erfordernissen nicht zu genügen, so soll man eher das Volk selbst darüber entscheiden lassen, als sie im vorzuenthalten" (Urteil des Bundesgerichts in Sachen Y-Initiative vom 29. September 1973, in: ZBI, Band 75, 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 (vgl. § 29 Absatz 1 KV und § 78 Absatz 2 GpR).

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 beachten, 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 sich 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 sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (...)."

Nach dieser 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.

Weiter hat das Bundesgericht in konstanter Praxis anerkannt, "dass die Behörde, die nach dem kantonalen Recht berufen ist, die Volksabstimmung über Verfassungs- und Gesetzesinitiativen anzuordnen, selbst ohne besondere gesetzliche Grundlage *befugt* ist, neben dem Vorliegen der formellen für das Zustandekommen der Initiative auch deren materielle Rechtmässigkeit zu prüfen und keine Volksabstimmung anzuordnen, wenn sich die Initiative als inhaltlich rechtswidrig erweist" (BGE 105 Ia 11, 12 f.). "Ob die Behörde zu dieser Prüfung der inhaltlichen Rechtmässigkeit auch *verpflichtet* sei und ob der Stimmbürger Anspruch darauf habe, dass rechtswidrige Initiativen dem Volk nicht unterbreitet werden, hängt nach der Rechtsprechung (BGE 99 Ia 730; BGE 102 Ia 550) vom anwendbaren kantonalen Recht ab und ist nicht bundesrechtlich geregelt" (BGE 105 Ia 11, 13).

"Unmittelbar von Bundesrechts wegen ist allerdings der Anspruch der Bürger auf die zuverlässige und unverfälschte Kundgabe ihres freien politischen Willens gewährleistet (BGE 102 Ia 268, mit Verweisungen); er verbietet es unter anderem, eine dem Grundsatz der Einheit der Materie widersprechende (...) oder allenfalls sonst in formeller Hinsicht nicht genügende Vorlage der Volksabstimmung zu unterbreiten" (BGE 105 Ia 11, 14).

III. Formelle Voraussetzungen im weiteren Sinn

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 bean-

trägt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Absatz 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Absatz 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gesetzesbegehren 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; §§ 78 ff. GpR), je nach dem, ob eine allgemeine Anregung oder ein ausgearbeiteter Entwurf vorliegt. 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 Entwurfs verfasst sein muss, entspricht somit der Forderung, wonach 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 für eine zukunftsgerichtete Wohneigentums-Förderung ist als formulierte Verfassungsinitiative eingereicht worden. Als "formuliert" gilt ein Volksbegehren, wenn es tel quel, ohne geringste redaktionelle Änderung ins Recht aufgenommen werden könnte. Dies ist hier offensichtlich der Fall. Es gilt somit festzuhalten, dass der Grundsatz der Einheit der Form gewahrt ist.

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 kantonalen 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 verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen. Die Einheit der Materie ist indes gewahrt, wenn in einer Abstimmungsvorlage mehrere sachlich zusammenhängende Vorlagen miteinander verknüpft werden (BGE 113 Ia 46, 53).

Ziel der formulierten Verfassungsinitiative für eine zukunftsgerichtete Wohneigentums-Förderung ist die Förderung privaten Wohneigentums. Um dieses zu realisieren, sollen folgende Tatbestände in die Verfassung aufgenommen werden: Förderung des Wohnungsbaus sowie Förderung des Erwerbs von Wohneigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, Festsetzung eines massvollen Eigenmietwertes unter Berücksichtigung der Gleichbehandlung von Wohneigentümern und Mietern, Gewährung von Erleichterungen beim erstmaligen 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, sowie die Schaffung von Anreizen zur Bildung von Bausparrücklagen.

Alle diese Ziele stehen in einem engen, sachlichen Zusammenhang. Die Verfassungsinitiative für eine zukunftsgerichtete Wohneigentums-Förderung entspricht somit dem Grundsatz der Einheit der Materie.

IV. Grundsätze der Besteuerung (Artikel 127 Absatz 2 BV)

1. Artikel 127 Absatz 2 BV hält die zu Artikel 4 alte BV entwickelten Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit fest. Aus dem der neuen Bundesverfassung zugrunde liegenden Konzept, wonach im Wesentlichen die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichtes festgeschrieben wird, kann abgeleitet werden, dass die unter der alten Bundesverfassung entwickelten Kriterien zur Konkretisierung dieser Grundsätze der Besteuerung weiterhin Gültigkeit haben. Die Grundsätze von Artikel 127 Absatz 2 BV werden allerdings eingeschränkt, indem sie nur insoweit gelten, als es die Art der Steuer zulässt. Namentlich bei gewissen indirekten Steuern erfolgt die Besteuerung naturgemäss ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind somit bei der *Ausgestaltung* der Steuern zu beachten, soweit es die Art der Steuer zulässt (Ernst Höhn/Robert Waldburger, Steuerrecht, Band I, 9. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 2001, Seite 107, Randziffer 67). Diese Grundsätze stellen eine Konkretisierung der Rechtsgleichheit auf dem Gebiet des Steuerrechts dar (BGE 126 I 76, 78 f.; Kathrin Klett; Der Gleichheitssatz im Steuerrecht, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht [ZSR] NF 111 [1992] II, Seite 58).

2. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung verlangt, dass die einem Staatswesen – persönlich – zugeordneten Personen an dessen Lasten ohne Rücksicht auf ausserökonomische Kriterien wie (rechtliche) Staatsangehörigkeit, Stand, Klasse, Religion, Rasse und so weiter beizutragen haben. Die Religion, der Familienstand und die Staatsangehörigkeit sind für Abgaben, welche an die Ansässigkeit knüpfen, grundsätzlich keine Merkmale, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen könnten (Kathrin Klett, a.a.O., Seite 60 ff.). Nach der Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Allgemeinheit "die steuerliche Erfassung aller Personen und Personengruppen nach derselben gesetzlichen Ordnung. Er verbietet unbegründete Ausnahmen einzelner Personen oder Personengruppen von der Besteuerung" (BGE 114 Ia 221, 224). Diese Anforderungen gelten in erster Linie für die einzelnen Steuern. Sie verwirklichen die Gleichbehandlung beim subjektiven Element des Steuerrechtsverhältnisses, indem die subjektive Steuerpflicht für alle Personen und Personengruppen, welche im Hinblick auf die Steuerart die gleichen Eigenschaften aufweisen, gleich angeordnet werden muss (Ernst Höhn/Robert Waldburger, a.a.O., Seite 108, Randziffer 71).

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 (BGE 114 Ia 221, 224). Damit wird das Gebot der Gleichbehandlung gleicher und der Ungleichbehandlung ungleicher Tatbestände auf die objektiven und quantitativen Elemente des Steuerrechtsverhältnisses angewandt (Ernst Höhn/Robert Waldburger, a.a.O., Seite 109, Randziffer 74).

4. Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt, dass jeder Bürger und jede Bürgerin im Verhältnis der ihm oder ihr zur Verfügung stehenden Mittel und der seine oder ihrer Leistungsfähigkeit beeinflussenden persönlichen Verhältnisse zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs beitragen soll (BGE 114 Ia 221, 225). Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird somit einerseits an den finanziellen Mitteln gemessen, andererseits an den persönlichen Verhältnissen, die deren Verwendung beeinflussen (Ernst Höhn/Robert Waldburger, a.a.O., Seite 111, Randziffer 76). Mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip wird aber nicht eine absolut gleiche Besteuerung bei gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit verlangt.

Eine rechtsgleiche Besteuerung erfordert, dass der Gesetzgeber der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der hauptsächlichen Gruppen von Steuerpflichtigen – Verheiratete, Alleinstehende, unverheiratete Paare – Rechnung trägt. So hat die Belastung eines Ehepaares niedriger zu sein als die Belastung eines Alleinstehenden mit gleichem Einkommen, aber höher als die Belastung von zwei Alleinstehenden mit je der Hälfte des Einkommens des Ehepaares (BGE 120 Ia 329, 334 ff.).

5. Bei näherer Betrachtung ergibt sich, dass die drei Grundsätze nicht auf der gleichen Ebene stehen. Die *Allgemeinheit* ist ein *generelles konzeptionelles Prinzip*, wonach jeder Einwohner

Steuern bezahlen soll, damit eine breite Abstützung der Steuerlast gewährleistet ist. Die Besteuerung muss bei den Hauptsteuern die Regel und nicht die Ausnahme sein. Auf einer anderen Ebene stehen die bei der *Ausgestaltung* der Steuern zu berücksichtigenden Prinzipien der *Gleichmässigkeit* und der *Verhältnismässigkeit (Leistungsfähigkeitsprinzip)* der Besteuerung als gleichrangige Aspekte der Rechtsgleichheit. Aufgrund des Gleichmässigkeitsprinzips müssen demnach identische Sachverhalte gleich besteuert werden, während das Leistungsfähigkeitsprinzip bei ungleichen Sachverhalten eine unterschiedliche Besteuerung entsprechend der Verschiedenheit der Leistungsfähigkeit gebietet. Es kann daher der Schluss gezogen werden, dass ein Verzicht auf den Begriff der "Gleichmässigkeit" durchaus möglich ist, da schon das Leistungsfähigkeitsprinzip verlangt, dass Gleiches gleich besteuert wird. Zentraler Grundsatz ist demnach das Leistungsfähigkeitsprinzip (Ernst Höhn, Verfassungsgrundsätze über die Besteuerung, in: Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts, Festschrift für Otto K. Kaufmann, Bern/Stuttgart 1989, Seite 129).

6. Als idealer Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit gilt das Einkommen, also die Summe sämtlicher Vermögenswerte, die einem Individuum während eines bestimmten Zeitraums netto, das heisst nach Berücksichtigung der Gewinnungskosten, zufließen. Der Umfang der Steuerlast des Einzelnen hat sich deshalb nach der Gesamtheit aller Nettoeinkünfte zu richten, welche seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöhen und ihm zur Befriedigung seiner persönlichen Bedürfnisse zur Verfügung stehen. Es ist von der objektiven Leistungsfähigkeit die Rede. Die subjektive Leistungsfähigkeit stellt auf die persönlichen Verhältnisse ab; die Aufwendungen für Unterhaltspflichten werden als nicht disponibler Teil des Einkommens ausgeschieden (Ferdinand Zuppinger/Peter Böckli/Peter Locher/Markus Reich, a.a.O., Seite 4 f.).

V. Steuerliche Vergünstigungen im Lichte der Besteuerungsgrundsätze

Es gibt Vergünstigungen, die vom Leistungsfähigkeitsprinzip geradezu gefordert werden. In diesen Fällen darf eigentlich nicht von "Vergünstigungen" gesprochen werden. Als Beispiel sei die Entlastung der Ehegatten wegen der Notwendigkeit der Deckung des Lebensbedarfs von zwei Personen genannt. Eine echte Vergünstigung liegt nur vor, wenn ein Steuerpflichtiger tatsächlich besser als die übrigen Steuerpflichtigen mit gleicher Leistungsfähigkeit behandelt und damit vom Prinzip der Leistungsfähigkeit abgewichen wird (Ernst Höhn, a.a.O., Seite 130).

Bei kompromissloser Anwendung des Gleichheitsgebotes und des Leistungsfähigkeitsprinzips würde kaum Raum bleiben für Ausnahmenvorschriften und Privilegierungen im Steuerrecht. Massnahmen in Form von Steuererleichterungen zur Förderung von bestimmten Verhaltensweisen bewirken – wenn sie denn effizient sein sollen – regelmässig eine Bevorzugung bestimmter Tatbestände und damit Steuerpflichtiger gegenüber andern. Jede wirtschafts- oder sozialpolitische Förderungsmassnahme impliziert einen mehr oder weniger ausgeprägten Verstoss gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip. Der Steuerpflichtige wird nicht belastet nach seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern entlastet, um ein bestimmtes Verhalten zu fördern. Oder er wird

mit Blick auf das angestrebte Förderungsziel stärker belastet als es seiner subjektiven Leistungsfähigkeit entsprechen würde (Markus Reich, Das Leistungsfähigkeitsprinzip im Einkommenssteuerrecht, in: Archiv für schweizerisches Abgaberecht [ASA] 53, Seite 21). Solche Massnahmen können nicht allein schon unter Hinweis auf die Rechtsgleichheit und das Leistungsfähigkeitsprinzip abgelehnt werden (Ernst Höhn, a.a.O., Seite 130; Markus Reich, a.a.O., Seite 22). Gleichheitsgebot und Leistungsfähigkeitsprinzip sind nicht die einzigen Grundsätze, die für die Gestaltung des Steuerrechts massgebend sind. Wenn zum Beispiel die Bundesverfassung vorschreibt, dass die Kantone verpflichtet werden können, Einrichtungen der beruflichen Vorsorge von der Steuerpflicht zu befreien und den Versicherten und ihren Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen auf Beiträgen und anwartschaftlichen Ansprüchen Steuererleichterungen zu gewähren (vgl. Artikel 111 Absatz 3 BV), so verstösst diese Befreiung an sich gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip.

Daher stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Steuergesetzgeber vom Leistungsfähigkeitsprinzip und vom Gleichheitsgebot abweichen darf. Bei der Erarbeitung der Voraussetzungen für steuerliche Förderungen, die vom Gleichheitsgebot und vom Leistungsfähigkeitsprinzip abweichen, ist zu unterscheiden zwischen Förderungen, die einen marginalen Sonderbereich betreffen – wie zum Beispiel die Steuerbefreiung gemeinnütziger Institutionen –, und solchen, die sämtliche Steuerpflichtigen berühren, indem einer grossen Zahl von begünstigten Steuerpflichtigen alle andern gegenüberstehen, die im betreffenden Bereich ebenfalls handfeste Interessen und Ansprüche an die Allgemeinheit geltend machen. Wenn im zweiten Fall ausserdem ein zentraler Lebensbereich betroffen ist, der für jedermann von Bedeutung ist, wie zum Beispiel das Wohnen und die Wohnkosten, dann sind Förderungen einzelner Arten und Formen dieses Lebensbereiches besonders brisant. In diesen Fällen müssen an Abweichungen vom Leistungsfähigkeitsprinzip und vom Gleichheitsgebot besonders strenge Anforderungen gestellt werden (Ernst Höhn, a.a.O., Seite 131).

Das angestrebte Förderungsziel muss in erster Linie als verfassungsrechtlich gleichrangig angesehen werden wie das Gleichheitsgebot (Ernst Höhn, a.a.O., Seite 131; Markus Reich, a.a.O., Seite 23). Das ist dann der Fall, wenn die Förderung in der Verfassung vorgesehen oder gar als Auftrag angeordnet ist. Die zweite Anforderung besteht darin, dass es notwendig sein muss, die betreffenden Lebensbereiche durch staatliche Massnahmen zu fördern, und dass diese Förderung im Zeitpunkt der Anordnung der Massnahme notwendig ist. Das setzt voraus, dass das angestrebte Ziel – im Fall der eingereichten Initiative genügendes Wohneigentum oder die Verbilligung des Wohnraums – bis anhin nicht erreicht worden ist und ohne (zusätzliche) staatliche Massnahmen nicht erreicht werden kann. Der Grad der geforderten Notwendigkeit hängt vom Ausmass der Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip ab (Verhältnismässigkeitsprinzip). Je stärker eine Massnahme vom Leistungsfähigkeitsprinzip abweicht, desto offensichtlicher muss sein, dass sie zur Erreichung des Ziels erforderlich ist. Besonders starke Abweichungen sind nur zulässig, wenn das öffentliche Interesse sie geradezu gebietet. Umgekehrt sind geringfügige Abweichungen auch dann zulässig, wenn die Notwendigkeit der Massnahme sich nicht leicht feststellen lässt (Ernst Höhn, a.a.O., Seite 132). Die dritte Anforderung geht dahin, dass die vor-

gesehenen Steuererleichterungen geeignet sein müssen, die angestrebte Wirkung auf den betreffenden Lebensbereich auszuüben. Auch in diesem Punkt kommt dem Verhältnismässigkeitsprinzip Bedeutung zu. Die Eignung einer steuerlichen Massnahme muss um so offensichtlicher sein, je stärker damit vom Leistungsfähigkeitsprinzip abgewichen wird (Ernst Höhn, a.a.O., Seite 132; vgl. auch Markus Reich, a.a.O., Seite 23). Besonders starke Abweichungen sind nur zulässig, wenn die betreffende Massnahme – für sich alleine oder zusammen mit anderen Massnahmen – eindeutig geeignet ist, das angestrebte Ziel vollständig zu erreichen, wenn sie gleichwertig oder gar besser ist als andere Massnahmen. Umgekehrt können geringfügige Abweichungen auch dann zugelassen werden, wenn die Eignung der Massnahme ungewiss ist. Im Weiteren darf zwischen der Steuererleichterung und dem administrativen Aufwand kein Missverhältnis bestehen. Der Steuerbehörden dürfen nur einfach zu handhabende und zu kontrollierende Förderungsmassnahmen zugemutet werden. Es ist nicht ihre Aufgabe, komplizierte staatliche Förderungsmassnahmen zu vollziehen (Ernst Höhn, a.a.O., Seite 132 f.).

In der Bundesverfassung verpflichtet Artikel 108 den Bund, Wohnbau- und Eigentumsförderung zu betreiben. Gemäss Artikel 108 Absatz 1 BV hat er den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- oder Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu fördern. Diese Förderungspflicht bezieht sich insbesondere auch auf die Beschaffung und Erschliessung von Land für den Wohnungsbau, dessen Rationalisierung und Verbilligung sowie die Verbilligung der Wohnkosten (Artikel 108 Absatz 2 BV). Hintergrund des staatlichen Tätigwerdens ist die Tatsache, dass die Schweizer ganz ausserordentlich ein Volk von Mietern und Mieterinnen sind: 1990 wurden ganze 31.3 % aller dauernd bewohnten Wohnungen von ihren Eigentümern selbst genutzt, was "(...) von allen europäischen Ländern der weitaus geringste Anteil ist" (vgl. Statistisches Jahrbuch 2000, Seite 229 f.). Es ist somit davon auszugehen, dass die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung von Artikel 108 BV als verfassungsrechtlich gleichrangig angesehen werden muss wie das Gleichheitsgebot von Artikel 127 Absatz 2 BV.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es keine exakten Kriterien gibt, nach denen steuerliche Massnahmen zur Förderung bestimmter Lebensbereiche auf ihre Verfassungsmässigkeit geprüft werden können. Die Frage der Gleichbehandlung und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie insbesondere auch die Probleme der Zulässigkeit von Abweichungen von diesen Grundsätzen können nur durch Wertungen gelöst werden. Dabei kommt volkswirtschaftlichen und anderen nichtjuristischen Beurteilungen hinsichtlich Notwendigkeit und Eignung der Massnahmen im Hinblick auf die Zielerreichung eine zentrale Bedeutung zu.

VI. Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts

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. Der Vorrang des Bundesrechts bezieht sich grundsätzlich auf alle Stufen von Bundesrecht und kantonalem Recht. So kommt er auch einer Verordnung des Bundesrates im Verhältnis zu einem kantonalen Gesetz zu (Ulrich Häfelin/Walter Müller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Randziffer 1173 ff.). 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 Müller, a.a.O., Randziffer 1175).

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).

VII. Würdigung der Initiativvorschläge unter Berücksichtigung der Schranken, die sich aus Artikel 127 BV und dem übrigen Bundesrecht für den kantonalen Gesetzgeber ergeben

1. § 106a Absatz 1 des Entwurfs

1.1 Die Initianten fordern im neu in die Kantonsverfassung aufzunehmenden § 106a Absatz 1 die Förderung des Wohnungsbaues sowie die Förderung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Förderung der Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaues.

1.2 Die Kompetenz zur Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, insbesondere aber auch zur Verbilligung des Wohnungsbaus und zur Verbilligung der Wohnkosten, steht gemäss Artikel 108 BV dem Bund zu. Der Bund fördert gemäss Artikel 108 Absatz 1 BV den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Die Bundeskompetenz des Artikels 108 BV schliesst jedoch kantonale Förderungsmassnahmen nicht aus. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG) behält denn auch die Zuständigkeit der Kantone zu ergänzenden Massnahmen ausdrücklich vor (Artikel 1 Absatz 3 WEG).

1.3 Der Vergleich von Artikel 108 Absatz 1 BV mit dem neu in die Verfassung des Kantons aufzunehmenden § 106a Absatz 1 macht deutlich, dass es sich bei diesem um eine inhaltliche (und

fast wörtliche) Wiederholung der verfassungsrechtlichen Bundesnorm handelt. Da der Kanton gemäss Artikel 1 Absatz 3 WEG befugt ist, ergänzende Massnahmen im Bereich Wohnbau- und Wohneigentumsförderung zu erlassen, tangiert die inhaltliche Wiederholung der bundesrechtlichen Norm im kantonalen Recht die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton nicht. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der neu in die Verfassung des Kantons aufzunehmende § 106a Absatz 1 aufgrund seines fast übereinstimmenden Wortlautes mit Artikel 108 Absatz 1 BV wie letzterer und damit entsprechend dem höherrangigen Recht ausgelegt werden kann. Da das angestrebte Ziel von Artikel 108 Absatz 1 BV als verfassungsrechtlich gleichrangig angesehen werden kann wie das Gleichheitsgebot und der neu in die Kantonsverfassung aufzunehmende § 106a Absatz 1 inhaltlich mit Artikel 108 Absatz 1 BV übereinstimmt, ist § 106a Absatz 1 des Initiativtextes nicht offensichtlich rechtswidrig.

2. § 106a Absatz 2 des Entwurfs

2.1 Die Initianten fordern, dass der Kanton insbesondere Vorschriften über die massvolle Festsetzung der Eigenmietwerte erlässt und dabei mit einer praktikablen und pauschalierten Regelung für die Gleichbehandlung von Wohneigentümern und Mietern bzw. Pächtern sorgt.

2.2 Die Besteuerung der Selbstnutzung von Liegenschaften als Einkommen gemäss dem schweizerischen Steuerrecht findet ihre Begründung im verfassungsrechtlichen Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Im Gegensatz zu allen andern Fällen der Selbstnutzung von Vermögen stellt das Wohnen in eigener Liegenschaft die Deckung eines Grundbedarfs dar, der für jeden Menschen lebensnotwendig ist. Das Wohnen stellt einen existentiell notwendigen Konsum eines jeden Menschen dar (Silvio Graf, Einkommensteuerliche Erfassung der Nutzung von Wohnraum durch den Eigentümer unter besonderer Berücksichtigung der Wohneigentumsförderung, Zürich 1984, Seite 39). Dieser Grundbedarf kann auf zwei verschiedene Arten gedeckt werden: Entweder durch Wohnen in einer eigenen Liegenschaft oder durch Einmieten in einer fremden Liegenschaft. Wer nicht über eine eigene Liegenschaft verfügt, muss diesen Grundbedarf aus seinem Einkommen decken (Mietkosten). Da die Mietkosten des Mieters nach geltendem Bundesrecht nicht abziehbar sind, steht dem Mieter nach Deckung des lebensnotwendigen Wohnbedarfs nicht das ganze steuerbare Einkommen für den übrigen Lebensunterhalt zur Verfügung. Demgegenüber kann der Selbstnutzer über sein von Dritten zugeflossenes Einkommen verfügen, ohne daraus die Wohnkosten decken zu müssen. Die Besteuerung des Eigenmietwertes beim Selbstnutzer bedeutet daher nichts anderes, als dass die beiden Kategorien von Steuerpflichtigen steuerrechtlich einander gleichgestellt werden (Silvio Graf, a.a.O., Seite 47). Diese Gleichstellung von Mietern und Wohneigentümern gilt es vom Gesetzgeber zu beachten.

2.3 Gemäss Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG) ist unter anderem der Mietwert von Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen, die dem Steuerpflichtigen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen, steuerbar. Die Höhe des Eigenmiet-

wertes richtet sich bei der direkten Bundessteuer nach dem Marktwert, das heisst nach jenem Wert, der für ein vergleichbares Objekt an vergleichbarer Lage bei der Vermietung an einen Dritten erzielbar wäre (Artikel 21 Absatz 2 DBG). Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer bestimmt im Weiteren, dass für die Bemessung des Einkommens auf die tatsächliche Nutzung abgestellt wird (Artikel 21 Absatz 2 DBG). Diese Regelung bildet die Grundlage für die Vornahme des sogenannten "Unternutzungsabzuges", wenn den Steuerpflichtigen so viel Raum zur Verfügung steht, dass davon ausgegangen werden kann, dass sie diesen gar nicht vollumfänglich nutzen können.

2.4 Das Steuerharmonisierungsgesetz regelt die Frage der Höhe des festzulegenden Eigenmietwertes nicht. Gemäss BGE 124 I 145 lässt der Gesetzgeber den Kantonen im Rahmen des Steuerharmonisierungsgesetzes einen grösseren Spielraum bei der Festlegung der Eigenmietwertbesteuerung als bei der direkten Bundessteuer. Auch die Lehre ist mehrheitlich der Auffassung, dass das Steuerharmonisierungsgesetz für die Bemessung des Eigenmietwertes im Rahmen der kantonalen Steuern keine weitergehenden Schranken enthält, als sie sich schon bisher aus dem Gleichbehandlungsgebot von Artikel 127 Absatz 2 BV ergeben. Die Kantone sind insbesondere nicht verpflichtet, die Eigenmietwerte nach den für die direkte Bundessteuer geltenden Grundsätze festzulegen. Das Steuerharmonisierungsgesetz schreibt den Kantonen zwar zwingend die Besteuerung des Eigenmietwertes vor, enthält jedoch keine näheren Vorgaben darüber, wie dieser zu bestimmen ist (Markus Reich, in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht 1/I, Basel 1997, Artikel 7 StHG N. 43 f.).

2.5 Die Initianten verlangen eine massvolle Festsetzung der Eigenmietwerte (§ 106a Absatz 2 Satz 1). Was unter "massvoll" zu verstehen ist, darüber schweigen sie sich aus. Diese offene Formulierung lässt ohne weiteres eine Auslegung zu, die mit dem höherrangigen Recht vereinbar ist. Auch die offene Formulierung von § 106a Absatz 2 Satz 2 des Initiativtextes, der die Gleichbehandlung von Wohneigentümern und Mietern ausdrücklich vorsieht, lässt sich ohne weiteres im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts betreffend die Mindestbemessung des Eigenmietwertes auslegen und widerspricht somit nicht dem Recht des Bundes.

3. § 106a Absatz 3 des Entwurfs

3.1 Die Initianten fordern, dass der Kanton insbesondere Vorschriften über Erleichterungen bei erstmaligem Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum erlässt. Ein konkreter Vorschlag wurde nicht gemacht. Im geltenden kantonalen Recht gibt es bereits Vorschriften, die (auch) dem Erwerber, der zum ersten Mal Wohneigentum erwirbt, Erleichterungen gewähren. So wird zum Beispiel die Handänderungssteuer beim Erwerber nicht erhoben, wenn er eine Liegenschaft als ausschliesslich und dauernd selbstgenutztes Wohneigentum erwirbt (§ 82 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. Februar 1974 über die Staats- und Gemeindesteuern und den Finanzausgleich [Steuer- und Finanzgesetz]). Die Handänderungssteuer als eigentliche Steuer ist – im Gegensatz zur Beurkundungsgebühr – eine Verkehrssteuer. Sie wird auf einem Vorgang des rechtlichen Verkehrs nach Massgabe des Preises erhoben (vgl. § 84 Steuer- und Finanzgesetz), ohne dass

dabei die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen eine Rolle spielt. Eine weitere Erleichterung bei erstmaligem Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum wären zum Beispiel Beurkundungsgebühren, deren Höhe sich nicht wie nach geltendem Recht nach Massgabe des Preises des Wohneigentums richten, sondern lediglich der Unkostendeckung dienen. Dies, weil bei Gebühren das Gebot der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen keine Rolle spielt. Daraus erhellt, dass es Wege gibt, die von den Initianten geforderten Erleichterungen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum innerhalb der Schranken von Artikel 127 Absatz 2 BV zu befolgen.

3.2 Weiter fordern die Initianten auch Massnahmen während des Besitzes von Wohneigentum. So verlangen sie 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. Auch dazu machen sie keine konkreten Vorschläge. Eine Möglichkeit im Sinne des oben angeführten Initiativtextes wäre die Begrenzung des Eigenmietwertes nach Massgabe des Gesamteinkommens. So hat das Bundesgericht in einem den Kanton Waadt betreffenden Entscheid vom 13. April 1983 die Regelung, dass der Eigenmietwert in Prozenten des modifizierten Steuerwertes der Liegenschaft ermittelt wird, wobei er in keinem Fall höher liegen darf als 20 % des gesamten Bruttoeinkommens, als nicht willkürlich geschützt (ASA 53, Seite 394). Die Begrenzung des Eigenmietwertes auf einen bestimmten Teil des Gesamteinkommens stellt eine aus der Sicht des Leistungsfähigkeitsprinzips vertretbare sozialpolitische Massnahme dar. Sie soll verhindern, dass aus der Selbstnutzung von Wohneigentum eine Steuerlast entsteht, die, im Verhältnis zum übrigen Einkommen, aus welchem die Steuern zu bezahlen sind, überproportional ist. Die Höchstgrenze des Eigenmietwertes definiert sich dabei über das Bruttoeinkommen des Steuerpflichtigen und nicht über den Marktmietwert. In der neueren Rechtsprechung hält das Bundesgericht jedoch fest (vgl. BGE 124 I 145, 156 f.), dass für die Bemessung der Eigenmietwerte 60 % des effektiven Marktwertes in jedem Fall die untere Grenze dessen bildet, was mit Artikel 4 aBV (heute Artikel 127 Absatz 2 BV) noch vereinbar ist (vgl. auch BGE 125 I 65; BGE 124 I 193). Bei einem geringen Bruttoeinkommen hätte eine dem Kanton Waadt vergleichbare Regelung zur Folge, dass der Eigenmietwert unter 60 % des effektiven Marktwertes fallen kann. Ob das Bundesgericht den Kanton Waadt betreffenden Entscheid vom 13. April 1983 - mit Blick auf die jüngere Rechtsprechung zur Berechnung der Eigenmietwerte – heute bestätigen würde, kann nicht schlüssig beantwortet werden. Festzuhalten ist, dass die Forderung nach Vorschriften zur 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, nicht offensichtlich rechtswidrig ist. Es ist grundsätzlich möglich, derartige Vorschriften in Einklang mit dem höherrangigen Recht und der Rechtsprechung zu erlassen.

4. § 106a Absatz 4 des Entwurfs

Die Initianten fordern, dass der Kanton insbesondere Vorschriften für Anreize zur Bildung von Bausparrücklagen für das selbst genutzte Wohneigentum erlässt. Gemäss Artikel 129 Absatz 2

BV haben die Kantone die alleinige Kompetenz zur Festlegung der Steuerfreibeträge. Es wäre somit möglich, dass der Kanton der Bildung von Bausparrücklagen derart Attraktivität verleiht, als er die auf dem Sparkapital anwachsenden Zinsen von der Einkommenssteuer und das Sparkapital von der Vermögenssteuer befreit. Es ist somit festzuhalten, dass auch § 106a Absatz 4 des Entwurfs nicht offensichtlich rechtswidrig ist und dem höherrangigen Gesetz widerspricht.

VIII. Würdigung der Initiativvorschläge unter Berücksichtigung des kantonalen Verfassungsrechts.

Die mit der Initiative verlangten Bestimmungen haben durchwegs Verfassungsrang. Mit anderen Worten ausgedrückt haben sich die Initianten bei der Verfolgung ihrer Anliegen zu Recht der Verfassungsinitiative und nicht etwa der Gesetzesinitiative bedient. Die Bestimmungen, welche im Übrigen systematisch korrekt in die geltende Verfassung eingebettet sind, stehen auch nicht im Widerspruch zu anderen, gleichrangigen Verfassungsnormen. Da es sich um Recht der höchsten Rechtsstufe im Kanton handeln wird, braucht es nicht auf seine Vereinbarkeit mit dem (untergeordneten) kantonalen Gesetzesrecht hin überprüft zu werden. Angesichts dessen ist die Volksinitiative auch unter diesem Blickwinkel als rechtmässig zu beurteilen, so dass der Gültigerklärung durch den Landrat aus rechtlicher Sicht nichts im Weg steht.

IX. 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, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, 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 rechtswidrige, 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: ZBI, Band 76, 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 für eine zukunftsgerichtete Wohneigentums-Förderung (Wohneigentumsförderungs-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.

IX. Zusammenfassung

Die Verfassungsinitiative für eine zukunftsgerichtete Wohneigentums-Förderung (Wohneigentumsförderungs-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 Verfassungsnorm. 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. Sie hält die Gebote von Artikel 127 Absatz 2 BV ein und ist mit dem übrigen Recht des Bundes, insbesondere mit dessen Vorschriften der Steuergesetze vereinbar. Die offen formulierten Aufträge an den kantonalen Gesetzgeber, Vorschriften zur Förderung des Wohneigentums 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.

Mit freundlichen Grüssen

lic. iur. Ch. Felix
wiss. Mitarbeiter

Dr. B. Feigenwinter
Leiter