

Sitzung vom 22. Dezember 2010

**1899. Anfrage (Stimm- und Wahlrecht)**

Die Kantonsräte Marco V. Camin und Beat Badertscher, Zürich, haben am 27. September 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Nach heutiger Rechtslage knüpft das Stimm- und Wahlrecht an den Wohnsitz einer natürlichen Person an. Aufgrund verschiedener Kriterien findet bei den natürlichen Personen (wie auch bei juristischen Personen) eine Steuerauscheidung statt. So bezahlen natürliche Personen, die selbstständig erwerbend sind, am Ort ihrer Tätigkeit Steuern, ohne dass sie an diesem Ort das Stimm- und Wahlrecht haben, da Letzteres an ihrem Wohnort ausgeübt werden muss. Dies ist unbefriedigend, da viele natürliche Personen zwar einer Gemeinde Steuern entrichten, aber auf deren Politik keinen Einfluss nehmen können. In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Sind die rechtlichen Voraussetzungen dafür gegeben, dass der Grundsatz, wonach das Stimm- und Wahlrecht am Wohnsitz von natürlichen Personen ausgeübt wird, innerkantonal, d.h. für den Kanton Zürich, für Wahlen und Abstimmungen auf Kantons- bzw. Gemeindeebene geändert werden kann? Was wären die Voraussetzungen?
2. Denkbar wäre, dass natürliche Personen, die in einer Gemeinde des Kantons Zürich wohnen, in einer anderen Gemeinde aber mehr als 50% der Steuern bezahlen, wählen können, in welcher dieser Gemeinden sie das Stimm- und Wahlrecht ausüben können. Als Kriterium für die Vornahme der Wahl könnte die letzte definitive Steuererklärung der betroffenen natürlichen Personen herangezogen werden.
3. Was wären die Auswirkungen, wenn ein entsprechendes Wahlrecht bestehen würde? Wie viele Steuerpflichtige wären betroffen, wenn diese im Sinne von Ziff. 2 vorstehend eine Wahl für die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts treffen könnten? Wie kann der Mehraufwand in den bestehenden Strukturen effizient integriert werden?
4. Wie stellt sich der Regierungsrat generell zum Vorhaben, dass das Stimm- und Wahlrecht nicht mehr zwingend am Wohnsitz ausgeübt werden muss?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Marco V. Camin und Beat Badertscher, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das Stimm- und Wahlrecht bzw. dessen Ausübung findet seine Grundlage auf Bundesebene in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101, Art. 39 Abs. 2), im Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.5, Art. 3), in der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (SR 161.51, Art. 1) sowie auf kantonaler Ebene in der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101, Art. 22), im Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161, §3 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 sowie §9 Abs. 1) und in der Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004 (VPR, LS 161.1, §3).

Um im Sinne der Anfrage das Stimm- und Wahlrecht an einen andern Ort als an den politischen Wohnsitz anknüpfen zu können, müssten §3 Abs. 2 GPR §3 Abs. 1 lit. c VPR geändert werden, da sie vom klaren Wortlaut her auf das BPR verweisen. Dieses wiederum legt in Art. 3 fest, dass die Stimmrechtsabgabe am politischen Wohnsitz erfolgt und sich dieser in der Gemeinde befindet, wo der Stimmberechtigte wohnt und angemeldet ist.

Diese Umschreibung nimmt Bezug auf die grundlegende Regel über den zivilrechtlichen Wohnsitz. Dies ist der Ort, wo sich eine Person mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (subjektives oder materielles Erfordernis). Für die Festlegung des politischen Wohnsitzes wird zusätzlich vorausgesetzt, dass sich der Stimmberechtigte mit dem Heimatschein oder einem gleichwertigen Ausweis anmeldet. Entsprechend dem Wohnsitzprinzip von Art. 39 Abs. 2 BV ist der Stimmberechtigte am Wohnort in das Stimmregister einzutragen. Dieses gilt sowohl für die Stimmrechtsausübung in eidgenössischen Angelegenheiten als auch in Angelegenheiten des Kantons und untergeordneter Gebietskörperschaften.

Der bundesgesetzliche Wohnsitzbegriff gemäss Art. 3 Abs. 1 BPR ist für das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten bestimmt. Gemäss Praxis gilt er auch für die Wahrnehmung der politischen Rechte in Kantonen und Gemeinden. Die Einheit des politischen Wohnsitzes gilt über den Wortlaut des Art. 39 Abs. 3 BV hinaus auch im Verhältnis

zwischen zwei Gemeinden desselben Kantons. Es handelt sich um ein allgemeines, von der Rechtsgleichheit des Art. 8 Abs. 1 BV gebotenes Prinzip.

Gemäss Art. 39 Abs. 1 BV regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte grundsätzlich autonom. Eine bundesrechtliche Schranke besteht darin, dass die politischen Rechte nur am politischen Wohnsitz ausgeübt werden dürfen, dort, wo der Stimmberechtigte im Stimmregister eingetragen ist. Dies dient der Sicherstellung des Verbotes der mehrfachen Stimmrechtsausübung gemäss Art. 39 Abs. 3 BV. Die Einheit des politischen Wohnsitzes ist zwar ausdrücklich nur für das interkantonale Verhältnis ausgesprochen, sie gilt aber als zwingende Konsequenz des Gleichheitssatzes auch im Verhältnis zwischen zwei Gemeinden ein und desselben Kantons.

Art. 22 KV verlangt für die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts den Wohnsitz im Kanton Zürich. Da zudem auf die Stimmrechtsvoraussetzungen des Bundes verwiesen wird, ist vom identischen politischen Wohnsitz wie ihn der Bund vorsieht, auszugehen. Mit den Bundesvorgaben und dem Verweis in Art. 22 KV wird gewährleistet, dass Inlandschweizerinnen und -schweizer das Stimmrecht am Wohnsitz ausüben und dass sie nicht in mehr als einem Kanton oder in mehr als einer Gemeinde politische Rechte wahrnehmen. Um dem Ansinnen der Anfrage nachkommen zu können, müsste somit in Art. 22 KV eine Ausnahme von den Stimmrechtsvoraussetzungen des Bundes eingefügt werden. Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, würde dies jedoch dem aus der Bundesverfassung fliessenden Grundsatz des einheitlichen politischen Wohnsitzes widersprechen.

Schliesslich bedürfte es einer gesetzlichen Grundlage für den Datenfluss. Zur Prüfung, ob eine Person stimmberechtigt ist, wird heute ein Stimmregister nach den Bestimmungen des BPR geführt (§9 GPR). Das Stimmregister stützt sich im Wesentlichen auf die Daten der Einwohnerkontrolle ab (§4 Abs. 3 VPR). Soll das Stimmrecht neu auch nach steuerrechtlichen Gesichtspunkten bestimmt werden, hat dies zur Folge, dass Informationen aus den Steuerregistern (Steuerämter) an die Stimmregister (kommunale Wahlbüros) weitergegeben werden müssen. Eine solche regelmässige Datenbekanntgabe setzt gemäss § 16 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) eine gesetzliche Grundlage voraus, die zuerst noch geschaffen werden müsste. Auch für die regelmässigen Datenflüsse zwischen den verschiedenen Stimmregistern der Gemeinden wäre eine gesetzliche Grundlage erforderlich.

Zu Frage 2:

Das vorgeschlagene Wahlrecht ist rein theoretisch denkbar, steht aber wie ausgeführt im Widerspruch zu den gesetzlichen Bestimmungen und überzeugt aus den nachstehenden Gründen nicht.

Natürliche Personen sind im Kanton bzw. in einer zürcherischen Gemeinde aufgrund persönlicher Zugehörigkeit steuerpflichtig, wenn sie hier ihren steuerrechtlichen Wohnsitz haben (§§ 3 Abs. 1 und 189 Steuergesetz vom 8. Juni 1997 [StG; LS 631.1]). Einen steuerrechtlichen Wohnsitz im Kanton bzw. in einer zürcherischen Gemeinde hat eine Person, wenn sie sich hier mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält oder wenn ihr das Bundesrecht hier einen besonderen gesetzlichen Wohnsitz zuweist (§ 3 Abs. 2 StG). Ausnahmsweise kann eine Steuerpflicht aufgrund persönlicher Zugehörigkeit auch über einen steuerrechtlichen Aufenthalt begründet werden (§ 3 Abs. 1 und 3 StG).

Natürliche Personen, die in einer zürcherischen Gemeinde aufgrund persönlicher Zugehörigkeit steuerpflichtig sind, können gleichzeitig in einer anderen zürcherischen Gemeinde aufgrund wirtschaftlicher Zugehörigkeit steuerpflichtig sein, wenn sie in dieser anderen Gemeinde Geschäftsbetriebe oder Betriebsstätten unterhalten oder an Grundstücken in dieser anderen Gemeinde Eigentum, dingliche Rechte oder diesen wirtschaftlich gleichkommende persönliche Nutzungsrechte haben (§§ 4 Abs. 1 und 189 StG).

Sind natürliche Personen in mehreren zürcherischen Gemeinden steuerpflichtig, wird bezüglich der Gemeindesteuern zwischen den beteiligten Gemeinden eine Steuerauscheidung vorgenommen, wenn der auf eine Gemeinde, in welcher nur eine beschränkte Steuerpflicht besteht, entfallende Teil der einfachen Staatssteuer mindestens Fr. 2000 beträgt (§ 191 Abs. 1 StG). Dabei ist der Wohnsitzgemeinde zum Voraus ein Fünftel der einfachen Staatssteuer zuzuweisen. Die restlichen vier Fünftel sind auf die beteiligten Gemeinden im Verhältnis der auf diese Gemeinden entfallenden Anteile am Gesamteinkommen und an den Gesamtkosten zu verlegen (§ 191 Abs. 2 StG).

Ob eine natürliche Personen gleichzeitig in einer oder mehreren anderen zürcherischen Gemeinden steuerpflichtig ist, kann jeweils erst beurteilt werden, wenn der Einschätzungsentscheid für die betreffende Steuerperiode (§§ 126 und 139 Abs. 1 StG), der weitere Entscheid über die Festsetzung der Ausscheidungsgrundlagen für die interkommunale Steuerauscheidung (§§ 194–196 StG) und zudem die definitive Steuerrechnung des Gemeindesteueramtes der Wohnsitzgemeinde (§ 173 Abs. 3 StG) in Rechtskraft erwachsen sind.

Hinzu kommt, dass Einkommen und Vermögen der Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet werden (§ 7 Abs. 1 StG). Eine solche gemeinsame Veranlagung gilt auch bei eingetragenen Partnerinnen und Partnern aufgrund des Partnerschaftsgesetzes vom 18. Juni 2004 (SR 211.231; § 7 Abs. 1<sup>bis</sup> StG). Folglich müsste zur Beurteilung, ob der einzelne Ehegatte bzw. die einzelne Partnerin oder der einzelne Partner mehr als 50% der Gemeindesteuern in einer anderen als der Wohnsitzgemeinde entrichtet, noch eine Aufteilung der definitiven Summe der Gemeindesteuern auf die Ehegatten bzw. die Partnerinnen oder Partner vorgenommen werden. Zudem müsste die Möglichkeit eingeräumt werden, gegen das Ergebnis dieser Aufteilung ein Rechtsmittel ergreifen zu können.

Sobald nun, bezogen auf eine bestimmte Person und eine bestimmte Steuerperiode, feststände, dass mehr als 50% der gesamten Gemeindesteuern auf eine andere als die Wohnsitzgemeinde entfielen, wäre der betreffenden Person durch eine zu bestimmende Stelle eine Frist einzuräumen, innert welcher sie entscheidet, ob sie das kommunale Stimm- und Wahlrecht in der anderen Gemeinde ausüben wolle. Weiter wäre zu regeln, ob und unter welchen Voraussetzungen die getroffene Wahl widerrufen werden könnte. Würde sich die betreffende Person für das Stimm- und Wahlrecht in der anderen Gemeinde entscheiden, müsste in der Folge für jede weitere Steuerperiode – jeweils nach Vorliegen der definitiven Schlussrechnung des Gemeindesteueramtes der Einschätzungs- bzw. Wohnsitzgemeinde und einer allfälligen Aufteilung der Gemeindesteuern auf die einzelnen Ehegatten bzw. Partnerinnen oder Partner – geprüft werden, ob weiterhin mehr als 50% der gesamten Gemeindesteuern auf die andere Gemeinde entfielen. Sobald dies nicht mehr zuträfe, müsste das Stimm- und Wahlrecht wieder in der Wohnsitzgemeinde ausgeübt werden. Dabei ist zu bedenken, dass sich die Verhältnisse in jeder Steuerperiode wieder ändern können.

Zu Frage 3:

Um Aussagen über die Auswirkungen eines solchen Wahlrechts machen zu können, ist die Zahl der Personen mit Steuerauscheidung entscheidend.

Für die laufende Steuerperiode 2010 sind im kantonalen Steueramt 16 816 Steuerfälle von natürlichen Personen registriert, in denen eine interkommunale Steuerauscheidung (Gemeindesteuerausscheidung) zu prüfen ist. Ein steuerpflichtiges Ehepaar wird als ein Steuerfall gerechnet. Fälle in denen mehr als 50% von den gesamten Gemeindesteuern auf eine andere als die Wohnsitzgemeinde entfallen, sind

auf nur gerade 2000 Fälle zu schätzen. Bei einem Totalbestand von steuerpflichtigen Personen von 788000 entsprechen die 2000 Personen, die vom Wahlrecht Gebrauch machen könnten, ungefähr 0,25% der steuerpflichtigen natürlichen Personen. Diese tiefe, kaum ins Gewicht fallende Zahl spricht gegen eine neue Regelung im Sinne des Vorschlags gemäss Frage 2.

Zu Frage 4:

Es wird auf die vorangegangenen Ausführungen verwiesen. Eine Abkehr von der zwingenden Anknüpfung am zivilrechtlichen Wohnsitz ist aufgrund übergeordneten Rechts sowie der Rechtsgleichheit ausgeschlossen. Ein Wechsel wäre aber auch aus Gründen der Praktikabilität sowie des Administrativ- und Verwaltungsaufwandes nicht vertretbar. Der Aufwand für die Umstellung und laufende Betreuung dieses Systemwechsels wäre unverhältnismässig hoch im Vergleich zum «politischen» Gewinn für die angesprochene Personengruppe, zumal eine solche Wahlmöglichkeit aufgrund des grossen Informations- und Datenaustausches zwischen den beteiligten Gemeinden enorm kompliziert wäre. Der Wechsel hätte ausserdem zur Folge, dass das politische Stimm- und Wahlrecht für diese Personen auseinanderfallen würde, je nachdem ob es sich um eine Kantons- oder Gemeindeabstimmung oder eine Bundesabstimmung handelt.

Weiter sollen das passive Wahlrecht und die damit verbundenen Behördenämter an dem Ort wahrgenommen werden, wo der Lebensmittelpunkt liegt. Das Wahlrecht gemäss Frage 2 hätte nur eine Verkomplizierung, verbunden mit einem grossen Mehraufwand, zur Folge und führte zu instabilen sowie rechtsungleichen und intransparenten Lösungen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**