

Antrag des Regierungsrates vom 8. Januar 2003

KR-Nr. 308/2001

**4040**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Volksinitiative «Mitspracherecht des Volkes  
in Steuerangelegenheiten»**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 8. Januar 2003,

*beschliesst:*

I. Die Übergangsbestimmung der Volksinitiative «Mitspracherecht des Volkes in Steuerangelegenheiten» wird für ungültig erklärt.

II. Die Volksinitiative ohne die Übergangsbestimmung untersteht der Volksabstimmung und wird den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 wird wie folgt geändert:

Art. 20, Abs. 1:

Der Steuerfuss beträgt höchstens 98 Prozent der einfachen Staatssteuer.

Art. 31, Abs. 6:

Die Festsetzung des jährlichen Voranschlages des Staatshaushaltes vorbehältlich der Bestimmungen in Ziffer 5, wobei eine Mehrausgabe oder eine Saldoverschlechterung gegenüber dem Entwurf des Regierungsrates der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder bedarf; die Festsetzung des Steuerfusses für die Staatssteuer vorbehältlich Art. 20.

Übergangsbestimmung:

Diese Bestimmungen finden spätestens für das Kalenderjahr 2003 Anwendung.

### **Begründung**

«Was will die Initiative?

Die Volksinitiative «Mitspracherechte des Volkes in Steuerangelegenheiten» verlangt die Aufnahme des Höchststeuerfusses in die Kantonsverfassung bei gleichzeitiger Senkung von 105 auf 98 Prozent. Jede künftige Steuererhöhung müsste fortan dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Demokratie auch in Steuerangelegenheiten

Es entspricht einer demokratischen Selbstverständlichkeit, dass derjenige, der Steuern zu bezahlen hat, wenigstens das Recht haben muss, über die Höhe der Steuerbelastung mitzubestimmen. Nur dies bietet Gewähr, dass die Ansprüche an den Staat und an die dafür zu erbringenden Leistungen in einem Gleichgewicht gehalten werden.

Stopp der wachsenden Belastung

Auch in der Schweiz kann die Mehrwertsteuer nicht erhöht werden ohne entsprechende Änderung der Bundesverfassung, was zwingend der Zustimmung von Volk und Ständen bedarf. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Bundessteuern noch wesentlich höher wären, wenn die Festsetzung alleine in der Hand der Politiker läge.

Auch in den meisten Gemeinden im Kanton Zürich wird der Steuerfuss jährlich von der Gemeindeversammlung festgelegt. Die Volksinitiative «Mitspracherechte des Volkes in Steuerangelegenheiten» schliesst eine Lücke, indem sie dieses Mitspracherecht endlich auch auf kantonaler Ebene einführen will. Denn auch beim Kanton ist mit Steuergeldern haushälterisch umzugehen.

Verbesserung des Wirtschaftsstandortes

Die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gehört zu den Daueraufgaben eines Staatswesens. Dazu gehört auch das Streben nach einer möglichst tiefen Steuerbelastung. Die im Ausland gemachten Erfahrungen diesbezüglich sind eindrücklich: In den USA sind neue Arbeitsplätze geschaffen worden, und zum ersten Mal seit 30 Jahren wurde ein enormer Haushaltsüberschuss erwirtschaftet. Und dies alles nicht durch Steuererhöhung, sondern durch Steuersenkungen. So wird der Staatshaushalt saniert und der Schuldenberg abgebaut, was im Interesse der gesamten Bevölkerung des Kantons Zürich liegt.»

## **Weisung**

### **I. Formelles**

Der Kantonsrat hat am 12. November 2001 dem Regierungsrat die am 17. Juli 2001 eingereichte und mit 11 357 Unterschriften in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes zu Stande gekommene Volksinitiative «Mitspracherecht des Volkes in Steuerangelegenheiten» unter dem Vorbehalt der Prüfung der Gültigkeit der Übergangsbestimmung zu Bericht und Antrag überwiesen.

Bei einer Annahme der Initiative würde in der Kantonsverfassung ein neuer Art. 20 mit einem einzigen Absatz eingefügt und Ziffer 6 (statt Abs. 6 laut Initiativtext) von Art. 31 geändert.

### **II. Steuerrechtliche Ausgangslage**

#### **1. Steuerrechtliche Grundlagen**

Der von einem Steuersubjekt geschuldete Steuerbetrag wird bestimmt durch den Steuertatbestand (z. B. Höhe des Einkommens), die Steuerberechnungsgrundlage (im Beispiel: steuerpflichtiger Teil des Einkommens) und das Steuermass (im Beispiel: Steuer in Prozent des steuerbaren Einkommens). Bei periodischen Steuern (auf Einkommen, Vermögen, Gewinn und Kapital) besteht das Steuermass meist aus zwei Teilen: dem gesetzlich festgelegten Steuersatz und dem periodisch festgelegten Steuerfuss. Wird der Steuersatz auf die Steuerberechnungsgrundlage angewendet, ergibt sich die so genannte einfache Steuer. Zur Berechnung des tatsächlich geschuldeten Steuerbetrages wird die einfache Steuer mit dem Steuerfuss multipliziert; dieser kann einfach verändert werden und erlaubt eine proportionale Veränderung der Steuerbeträge.

#### **2. Steuerrecht im Kanton Zürich**

Das Steuergesetz bestimmt die steuerpflichtigen Steuertatbestände und den Steuersatz und somit die einfache Staatssteuer. Änderungen des Steuergesetzes unterliegen dem fakultativen Referendum. Der Steuerfuss wird gemäss Art. 31 Ziffer 6 der Kantonsverfassung (LS 101) durch den Kantonsrat festgelegt. Mit Annahme der vorliegenden Volksinitiative würde diese Kompetenz nach oben beschränkt, nämlich auf 98 Prozent der einfachen Staatssteuer.

### **3. Steuerfestlegung beim Bund und in anderen Kantonen**

Die Haupteinnahmequellen des Bundes sind die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer. Für diese beiden Steuern sind in der Bundesverfassung Höchstsätze der Steuerbelastung festgelegt (direkte Bundessteuer Art. 128 BV, Mehrwertsteuer Art. 130 und Übergangsbestimmung in Art. 196 BV). Die konkreten Steuersätze stehen beim Bund in Steuergesetzen oder -verordnungen. Der Bund kennt das Instrument des Steuerfusses nicht.

In keinem Kanton ist der Steuerfuss oder der Steuersatz in der Verfassung festgelegt. In drei Kantonen ist eine Änderung des Steuerfusses dem obligatorischen Referendum unterstellt und damit wirkungsmässig einer Verankerung in der Verfassung gleichgestellt: Im Kanton Glarus wird der Steuerfuss jährlich durch das Volk beschlossen. In den Kantonen Solothurn und Uri unterstehen Steuerfusserhöhungen ab einer bestimmten Höhe dem obligatorischen Referendum.

In weiteren acht Kantonen ist eine Änderung des Steuerfusses dem fakultativen Referendum unterstellt: Im Kanton Zug unterstehen alle Steuerfussänderungen dem fakultativen Referendum. In den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Luzern, Obwalden und Wallis sind im Steuergesetz Vorgaben zum Steuerfuss (Unter-, Obergrenze, Bandbreite, bestimmter Prozentsatz der einfachen Steuer) festgehalten. Änderungen über diese Vorgaben hinaus unterstehen dem fakultativen Referendum.

In den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Tessin wird das Steuermass nur durch den Steuersatz bestimmt, das Instrument Steuerfuss kennen diese Kantone nicht. Für eine Änderung des Steuerertrages muss deshalb in diesen Kantonen das Steuergesetz geändert werden. In den übrigen zwölf Kantonen legt das Parlament den Steuerfuss ohne gesetzliche Vorgaben abschliessend fest.

## **III. Beurteilung**

### **1. Steuerung von Leistungen und Finanzierung**

Mit staatlichen Leistungen sollen Wirkungen erzielt werden. Dies hat seinen Preis, der für die Leistungen entrichtet werden muss. Daher ist es für die Steuerung der Staatstätigkeit entscheidend, dass Leistungen und Finanzierung zusammen beurteilt werden. Dies ist bei einzelnen Kreditvorlagen auch der Fall: So können die Stimmberechtigten beispielsweise über den Bau der Stadtbahn Glattal abstimmen. In der Abstimmungsvorlage werden Leistung und Kosten einander gegen-

übergestellt: Eine Bahnverbindung im Glattal sowie Massnahmen auf dem Strassennetz mit Kosten in der Höhe von insgesamt 652 Mio. Franken. Die Stimmberechtigten können nun entscheiden, ob sie diese Leistung erstellt und finanziert haben wollen. Abstimmungsergebnisse zu Kredit- und Gesetzesvorlagen zeigen eindeutig den Volkswillen zu den Vorlagen.

Wesentlich schwieriger wird es für die Entscheidungsträger, wenn es sich nicht mehr um eine einzelne Kredit- oder Gesetzesvorlage handelt, sondern wenn ein einziger Entscheid über ein Gesamtpaket von zahlreichen, voneinander unabhängigen Leistungen und deren Finanzierung zu fällen ist. Genau darum geht es jedoch bei der Festlegung des Steuerfusses: Für ein geplantes Leistungspaket – den zukünftigen Staatshaushalt mit den geplanten Leistungen – muss die notwendige Finanzierung sichergestellt werden. Wie aber sollen die Stimmberechtigten über den richtigen Preis – und damit die Höhe des Steuerfusses – für das gesamte geplante Leistungspaket für mehrere kommende Jahre befinden können? Dazu müssten sie – wie der Kantonsrat – Zugang zu allen notwendigen Informationen haben. Vor allem aber wäre der Entscheid der Stimmberechtigten im Gegensatz zur einzelnen Kredit- oder Gesetzesvorlage nicht eindeutig. Zwar wäre die Haltung der Stimmberechtigten bezüglich der Steuerfusshöhe unmissverständlich, nicht jedoch zu den gewünschten Leistungen. Einerseits können bei der Vorlage einer Verfassungsänderung zur Festlegung des Steuerfusses wegen der ungewissen zukünftigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen die zu finanzierenden Staatsleistungen ungenügend genau beschrieben werden. Andererseits lassen sich in der Abstimmungszeitung die vorgesehenen Leistungen auch kaum so darstellen, als dass die angebotenen Informationen eine genügend breite Beurteilung der geplanten Leistungen und des Finanzbedarfs ermöglichen. Ein Volksentscheid zum Steuerfuss und damit der Volkswille bleibt daher mehrdeutig bezüglich der Präferenzen zu den geplanten Leistungen. Es besteht die Möglichkeit, dass die Abstimmung ein anderes Ergebnis ergäbe, wenn im Voraus die Auswirkungen des Entscheids auf die Leistungsentwicklung bekannt wären.

Auch hinsichtlich der Steuerbelastung ist eine Zustimmung zum Steuerfuss durch die Mehrheit der Stimmenden mehrdeutig. Die einen stimmen dem vorgelegten Steuerfuss zu in der Annahme, dass die Steuergesetzgebung und damit ihre Steuerbelastung keine weitere Änderung erfahren. Andere stimmen zu in Erwartung geplanter Steuergesetzänderungen, welche die Struktur der Steuerbelastung verändern. Im Gegensatz zu den Volksentscheiden über Kredit- und Gesetzesvorlagen kann bei einer Abstimmung über den Steuerfuss nicht eindeutig auf den Volkswillen geschlossen werden.

Ganz anders erfolgt die Steuerung von Leistungen und Finanzierung in Gemeindeversammlungen: Dort können die Stimmberechtigten sämtliche relevanten Informationen erhalten und sowohl den Voranschlag als auch den Steuerfuss festlegen. Sie können zudem zu einzelnen Voranschlagspositionen Stellung nehmen und Änderungen beschliessen. Darüber hinaus werden Voranschlag und Steuerfuss jeweils für ein Jahr beschlossen, was die Ungewissheit über die Folgen der Entscheidung erheblich vermindert. Die Steuerung von Leistungen und Finanzierung beruht in Gemeindeversammlungen daher auf einer ganzheitlichen Betrachtungsweise und die Entscheide der Stimmberechtigten sind eindeutig.

Dies ist jedoch auf kantonaler Ebene nicht der Fall. Im Gegensatz zum Kantonsrat können die Stimmberechtigten nicht die Prioritäten der zu erstellenden Leistungen und die Steuerlasten zusammen festsetzen. Das Finanzreferendum ermöglicht ihnen lediglich, unzusammenhängende, allerdings wichtige Einzelentscheide treffen.

## **2. Flexibilität der Finanzierung**

Der Grundgedanke des Steuerfusses besteht darin, das Steuermass einfach und flexibel auf den Finanzbedarf der geplanten Leistungen anzupassen, ohne dass die Steuerberechnungsgrundlagen, der Steuersatz und damit die relative Last der Steuerzahlerinnen und -zahler bzw. die relative Lastverteilung verändert werden. Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung eines Höchstsatzes für den Steuerfuss, der den zukünftigen Finanzbedarf nicht deckt, würde die Flexibilität verloren gehen, die Finanzierung den vorgesehenen Leistungen anzupassen, erfordern doch Verfassungsänderungen wesentlich mehr Zeit. Gemäss heutiger Praxis leitet der Regierungsrat den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF), den Entwurf zum Voranschlag und alle drei Jahre (gemäss Vorlage 4003 zukünftig alle zwei Jahre) einen Steuerfussantrag jeweils Anfang September dem Kantonsrat zu. Ergibt sich aus dem KEF ein zusätzlicher Finanzbedarf für die kommende Steuerfussperiode, so stellt der Regierungsrat dem Kantonsrat den Antrag, den Steuerfuss zu erhöhen. Bei einer Annahme der Volksinitiative müsste für eine Erhöhung des Steuerfusses über den Höchstsatz hinaus die Verfassung geändert werden. Es wäre nach dem Beschluss des Kantonsrates mit einem Zeitbedarf von mindestens einem halben Jahr bis zum Entscheid durch das Volk zu rechnen. Geht man davon aus, dass der Kantonsrat nach Erhalt der Nachträge zum Voranschlagsentwurf im Dezember eine Erhöhung des Steuerfusses über den Höchstsatz hinaus als erforderlich beurteilen und dem Volk eine

Änderung der Verfassung beantragen würde, dann wäre erst Mitte des nächsten Jahres mit einem Entscheid zu rechnen. Die Erwirkung der Verfassungsänderung durch die Bundesversammlung würde weitere Zeit in Anspruch nehmen.

Die eingeschränkte Flexibilität bei der Festlegung der Steuerhöhe mit dem Steuerfuss könnte dazu führen, dass aus finanziellen Gründen im Steuergesetz Änderungen der Steuerbemessungsgrundlagen und des Steuersatzes vorgenommen würden. Die Funktion des Steuergesetzes, entsprechend dem Leistungsfähigkeitsprinzip die relative Höhe der Steuerbelastungen der einzelnen Steuerzahlenden zueinander zu bestimmen, könnte dadurch beeinträchtigt werden.

Bei einem Steuerfuss nahe dem Höchstsatz der Kantonsverfassung würden die Möglichkeiten der kantonalen Politik wesentlich eingeschränkt, mit ausgabenwirksamen Massnahmen auf Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft wie auch auf Entwicklungen der Bundespolitik innerhalb eines Jahres reagieren zu können. Die zunehmenden Unsicherheiten insbesondere über die zukünftige Wirtschaftsentwicklung sprechen gegen diese Einschränkung. Ein leistungsfähiger Staat muss handlungsfähig bleiben. Mit der Festlegung des Steuerfusses durch den Kantonsrat ist die notwendige Flexibilität unter Wahrung der demokratischen Legitimation gewährleistet.

### **3. Festlegung der Grundsätze der Steuerbemessung in unterschiedlichen Erlassen**

Zur Berechnung des tatsächlich geschuldeten Steuerbetrages wird die einfache Staatssteuer und damit der Steuertarif mit dem Steuerfuss multipliziert. Der Steuertarif bestimmt zusammen mit der Festlegung der steuerpflichtigen Tatbestände die relative Steuerlast der verschiedenen Gruppen von Steuerzahlenden. Bei einer Annahme der Initiative würde ein Höchstsatz für den Steuerfuss in der Verfassung festgeschrieben. Der Steuertarif und die steuerpflichtigen Tatbestände hingegen sind im Steuergesetz geregelt. Es ist systematisch falsch, einen absoluten Höchstsatz für den Steuerfuss in der Verfassung festzulegen, der sich auf die einfache Staatssteuer bezieht, die auf Gesetzesstufe definiert ist.

Im Übrigen stellt die einfache Staatssteuer – und damit das Mass für 100 Prozent – keine konstante Grösse für die Steuerbelastung dar. Steuertarif und steuerpflichtige Tatbestände müssen im Rahmen der Steuerpolitik immer wieder überprüft und bei Bedarf auch verändert werden, beispielsweise um besonders belastete Bevölkerungskreise zu entlasten oder um steuerliche Nachteile gegenüber anderen Gebiets-

körperschaften abzubauen. Aber auch ohne Anpassungen des Steuergesetzes verändert die Inflation bei unveränderten 100 Prozent die Steuerbelastung. Das Steuergesetz schreibt deshalb vor, dass die teuerungsbedingten Veränderungen der einfachen Staatssteuer von Zeit zu Zeit ausgeglichen werden müssen. 98 Prozent der einfachen Staatssteuer von heute müssen nicht zur gleichen Steuerbelastung führen wie 98 Prozent der einfachen Staatssteuer von morgen.

#### **4. Steuerbelastung im Kanton Zürich**

Mit der Festsetzung eines Höchstsatzes des Steuerfusses in der Verfassung sollen die Steuerzahlenden vor einer ungebremsten Belastung des Staates geschützt werden. In den letzten 20 Jahren ist der Steuerfuss im Kanton Zürich jedoch nie erhöht, sondern im Gegenteil in vier Schritten von 120 auf 100 Prozent der einfachen Staatssteuer gesenkt worden. Sogar in den konjunkturell schwierigen Neunzigerjahren ist der Steuerfuss nie erhöht worden.

Im interkantonalen Vergleich hat der Kanton Zürich eine niedrige Steuerbelastung. In einzelnen Steuersegmenten jedoch ist die Steuerbelastung grösser als in Nachbarkantonen. Im harten Steuerwettbewerb um gute Steuerzahlende wie auch zur Entlastung von Bevölkerungskreisen, die durch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung besondere Belastungen erfahren oder die aus gesellschaftspolitischen Gründen entlastet werden sollen, sind gezielte Steuer senkungen im Allgemeinen viel wirkungsvoller als eine Senkung des Steuerfusses, von der alle Steuerzahlenden gleichermaßen profitieren. Der Regierungsrat hat deshalb dem Kantonsrat zwei Gesetzesänderungen beantragt. Die Vorlage 3892 entlastet natürliche Personen und soll ab 2004 wirksam werden, die Vorlage 3942 entlastet juristische Personen und soll 2005 in Kraft treten. Die beiden Vorlagen führen zu Steuerausfällen von jährlich 270 Mio. Franken, was einer Steuerfuss senkung von rund 7 Prozent entspricht. Ein in der Verfassung festgelegter Steuerfuss würde den Handlungsspielraum für gezielte steuerliche Anpassungen erheblich eingeschränken.

Die Standortattraktivität wird nicht nur durch die Höhe der Steuerbelastung bestimmt. Eine moderne Infrastruktur, ein bedürfnisorientiertes Angebot an staatlichen Dienstleistungen und ein ausgeglichener Staatshaushalt tragen mindestens ebenso viel zur Standortattraktivität bei. Auch dies spricht dafür, dass Leistungen und Finanzierung zusammen im politischen Aushandlungsprozess in Übereinstimmung gebracht werden und nicht einseitig die Finanzierung in der Verfassung festgeschrieben wird.

## 5. Mittelfristiger Ausgleich

In der letzten Zeit haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen deutlich verschlechtert und die Erholung der Konjunktur verzögert sich zusehends. So zeigen neueste Berechnungen, dass der mittelfristige Ausgleich der Jahre 2000 bis 2007 mit einem kumulierten Aufwandüberschuss von rund 2,7 Mia. Franken weit verfehlt wird. Diese Werte beruhen auf dem für 2003 bis 2005 gegenüber den Vorjahren gesenkten Steuerfuss von neu 100 Prozent der einfachen Staatssteuer und auf den erwähnten gezielten Steuersenkungen. Die zu erwartenden Mehrbelastungen aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) ab 2006 von jährlich 300 bis 500 Mio. Franken sind darin noch nicht berücksichtigt. Bei der Interpretation der Zahlen muss allerdings berücksichtigt werden, dass solche längerfristigen Prognosen mit grossen Unsicherheiten behaftet sind, insbesondere bezüglich Wirtschaftswachstum und Steuererträgen.

Der Regierungsrat hat auf Grund der schlechten finanziellen Aussichten beschlossen, ein Sanierungsprogramm durchzuführen. Darin sind ehrgeizige Ziele formuliert: So soll die Laufende Rechnung im Jahr 2004 um 200 Mio., 2005 um 400 Mio. und ab 2006 um jährlich 600 Mio. Franken verbessert werden. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen wird es unumgänglich sein, auf staatliche Leistungen zu verzichten, bisherige oder geplante neue Leistungen zu vermindern und einschneidende Querschnittsmassnahmen zu prüfen. Auch die Qualität staatlicher Leistungen wird gesenkt werden müssen. Die Verankerung eines Höchstsatzes für den Steuerfuss von 98 Prozent in der Verfassung würde den Sanierungsbedarf zusätzlich erhöhen, wenn die NFA ab etwa 2006 den Staatshaushalt jährlich um 300 bis 500 Mio. Franken belasten würde.

## 6. Staatsverschuldung

Angesichts der finanziellen Aussichten ist es absehbar, dass die künftigen Leistungen – darunter auch fremdbestimmte wie die NFA – auch bei grossen Abstrichen bei den selbstbestimmten Leistungen mit einem Steuerfuss von 98 Prozent nicht finanzierbar sind. Was würde geschehen, wenn das Volk einer wahrscheinlich notwendigen Steuerfusserhöhung über den Höchstsatz von 98 Prozent hinaus nicht zustimmen würde? Dann müssten dem Kantonsrat weitere Massnahmen zum Leistungsabbau beantragt werden. Was würde aber geschehen, wenn das Volk diesen Leistungsabbau nicht will und entsprechende Gesetzesvorlagen ablehnt? Die fehlende Übereinstimmung zwischen Leistungen

und Finanzierung ist seit längerem im Strassenwesen zu beobachten: Die Ausgaben im Strassenwesen werden über die kantonalen Motorfahrzeugsteuern und die kantonalen Anteile an den eidgenössischen Strassenverkehrsabgaben finanziert. Obwohl der geltend gemachte Ausgabenbedarf im Strassenwesen die Einnahmen seit längerem deutlich übersteigt, sind mehrere Vorlagen zur Erhöhung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern vom Volk verworfen worden. Hier zeigt sich deutlich die Mehrdeutigkeit solcher Volksentscheide: Ein Teil des Volkes möchte, dass die geplanten Leistungen im Strassenwesen erstellt werden, lehnt jedoch eine Erhöhung der Motorfahrzeugsteuern ab und möchte allgemeine Staatsmittel zur Finanzierung herbeiziehen. Ein anderer Teil lehnt die geplanten Leistungen im Strassenwesen allgemein ab. Andere möchten zwar einen Teil der geplanten Leistungen im Strassenwesen, finden aber, dass sie sich durch den Verzicht auf Luxus ohne Motorfahrzeugsteuererhöhung finanzieren liessen. Wieder andere fordern einen grösseren Finanzierungsbeitrag des Bundes. Als Folge der abgelehnten Erhöhung der Motorfahrzeugsteuern musste auf geforderte Ausbauten verzichtet werden, und es baute sich eine Verschuldung auf, die unter anderem mit allgemeinen Staatsmitteln abgebaut wurde.

Würde die Volksinitiative angenommen, so ergäben sich bei einem erhöhten Finanzierungsbedarf, der Verweigerung einer Steuerfusserhöhung über den Höchstsatz hinaus und bei fehlender Zustimmung zu Leistungskürzungen Defizite in der Staatsrechnung, eine Abnahme des Eigenkapitals und ein Anstieg der Staatsverschuldung. Als Folge würden sich die Passivzinsen stark erhöhen und damit der finanzpolitische Handlungsspielraum deutlich abnehmen. Dies wäre der Bonität und vor allem der Standortattraktivität des Kantons Zürich nicht förderlich.

#### **IV. Prüfung der Gültigkeit der Übergangsbestimmung**

Die Übergangsbestimmung der Volksinitiative lautet: «Diese Bestimmungen finden spätestens für das Kalenderjahr 2003 Anwendung.» Zum heutigen Zeitpunkt ist klar, dass die Volksabstimmung über die Initiative nicht vor 2003 stattfinden wird. Bei einer Annahme der Initiative durch das Volk müssten daher die neuen Verfassungsbestimmungen rückwirkend angewendet werden. Es stellt sich somit die Frage, ob eine solche rückwirkende Anwendung zulässig ist. Das Bundesgericht hat sich in verschiedenen Entscheiden grundsätzlich für ein Verbot der Rückwirkung ausgesprochen. Eine Rückwirkung soll nur in Ausnahmefällen bei Vorliegen verschiedener Voraussetzungen zulässig sein (vgl. dazu BGE 122 V 405 ff., 119 Ia 254 ff., 113 Ia 412 ff.).

Das grundsätzliche Verbot der Rückwirkung erfolgte hauptsächlich mit dem Ziel, die von der Rückwirkung betroffenen Einzelpersonen zu schützen. Diese im Verwaltungsrecht angewandte Betrachtungsweise gilt bei Volksinitiativen nur bedingt. Ein Verbot rückwirkender Volksinitiativen müsste als Schranke der Verfassungsrevision in der Verfassung selber vorgesehen sein. In der Praxis hat sich daher die Auffassung durchgesetzt, die rückwirkende Anwendung von Volksinitiativen auf Verfassungsstufe sei zuzulassen.

Erforderlich für die Gültigkeit der Übergangsbestimmung ist ausserdem, dass sie durchführbar ist. Der massgebende Zeitpunkt für die Beurteilung dieser Frage ist nicht das Datum, an welchem die Initiative eingereicht wurde. Es ist vielmehr auf einen Zeitpunkt abzustellen, der möglichst nahe bei demjenigen liegt, an dem die Initiative dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten ist, frühestens aber auf die Sachlage zur Zeit, zu der die zuständige Behörde über die Zulässigkeit der Initiative entscheidet (BGE 101 Ia 368 f.). Um eine Initiative wegen Undurchführbarkeit ungültig zu erklären, muss die Verwirklichung als offensichtlich und zweifelsfrei ausgeschlossen sein. Eine zeitliche Unmöglichkeit hat nicht unbedingt die Ungültigkeit zur Folge. Es müssen qualifiziertere Unmöglichkeitsgründe vorliegen, die eine faktische Umsetzung der Initiative objektiv verunmöglichen.

Im Hinblick auf die Umsetzung des Steuergesetzes ist es unabdingbar, dass der massgebliche Staatssteuerfuss am Anfang der betreffenden Steuerperiode bekannt ist. Dies zunächst einmal im Hinblick auf jene Steuerpflichtige, die ihre Steuerpflicht im Laufe der Steuerperiode beenden (infolge Todes oder Wegzugs ins Ausland). Die für den Bezug der Staats- und Gemeindesteuern zuständigen Gemeindesteuerämter müssen in der Lage sein, auf den Zeitpunkt der Beendigung der Steuerpflicht die Steuern mit dem Steuerpflichtigen bzw. dessen Rechtsnachfolgern endgültig abrechnen zu können. Eine nachträgliche Rückerstattung von zu viel bezahlten Steuern kann nicht in Frage kommen, da der ins Ausland weggezogene Steuerpflichtige oder die Erben des verstorbenen Steuerpflichtigen vielfach nicht mehr auffindbar wären. Die Beschränkung der Rückerstattung auf jene Fälle, in denen der Steuerpflichtige oder dessen Rechtsnachfolger auffindbar wären, würde jedoch zu stossenden, nicht hinnehmbaren Rechtsungleichheiten führen.

Aber auch in den (gewöhnlichen) Fällen, in denen die Steuerpflicht während der ganzen Steuerperiode besteht, müssen die Gemeindesteuerämter den Steuerfuss bereits am Anfang der betreffenden Steuerperiode kennen, um die provisorischen Steuerrechnungen für das laufende Jahr bzw. die laufende Steuerperiode erstellen zu können. Denn nach dem geltenden System der Gegenwartsbemessung mit einem so

genannten Pränumerandobezug ist in der Steuerperiode selber eine provisorische Steuerrechnung zuzustellen (§ 173 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997, StG; LS 631.1). Dabei wird die provisorische Steuerrechnung vielfach schon zu Beginn der Steuerperiode zugestellt; spätestens hat sie jedoch bis Mai der betreffenden Steuerperiode zu erfolgen. Grundlage dieser provisorischen Rechnung sind die Steuerfaktoren der letzten Steuererklärung oder letzten Einschätzung oder der mutmassliche Steuerbetrag für die laufende Steuerperiode (§ 173 Abs. 2 StG). Nach Einreichung der Steuererklärung im auf die Steuerperiode folgenden Kalenderjahr und Vornahme der Einschätzung wird schliesslich die Schlussrechnung (definitive Steuerrechnung) zugestellt (§ 173 Abs. 3 StG). Die Zustellung der Schlussrechnung erfolgt mithin in den einzelnen Fällen zu unterschiedlichen Zeitpunkten; sie hängt davon ab, wann im Einzelfall die Einschätzung vorgenommen werden kann. Insbesondere Rechtsmittelverfahren können zu Verzögerungen führen, bis die endgültige Abrechnung erfolgen kann.

Der Steuerbezug für eine einzelne Steuerperiode – beginnend mit der provisorischen Steuerrechnung und endend mit der Schlussrechnung – stellt jedoch ein zusammenhängendes, einheitliches Verfahren dar. Eine grosse Rechtsunsicherheit und ein unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand wären die Folge, wenn im Verlaufe des Bezugsverfahrens für ein und dieselbe Steuerperiode unterschiedliche Staatssteuerfüsse – und damit unterschiedliche Steuertarife – angewandt würden. Vollends nicht mehr hinnehmbar wäre es, wenn nach abgeschlossenem Steuerbezug Steuerrückerstattungen vorzunehmen wären, weil nachträglich – nach Zustellung der Schlussrechnung – der Staatssteuerfuss herabgesetzt würde. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand könnte nicht mehr bewältigt werden. Auch in diesem Zusammenhang ist einmal mehr darauf hinzuweisen, dass das Steuerwesen ein Massenfallgebiet ist; so hat der Kanton Zürich rund 800 000 Steuerpflichtige.

Aus all diesen rechtlichen und tatsächlichen Gründen ist es unabdingbar, dass der Staatssteuerfuss am Anfang der betreffenden Steuerperiode bekannt ist. Heute steht jedoch fest, dass die Volksabstimmung über die vorliegende Volksinitiative frühestens am 30. November 2003 stattfinden kann. Bei Annahme der Volksinitiative in der Volksabstimmung wäre eine rückwirkende Anwendung der neuen Verfassungsbestimmungen – bzw. des Staatssteuerfusses in der vorgesehenen Maximalhöhe von 98 Prozent – auf den Beginn der Steuerperiode 2003 rechtlich und tatsächlich unmöglich. Die Übergangsbestimmung, wonach die neuen Bestimmungen «spätestens für das Kalenderjahr 2003 Anwendung» finden, ist daher für ungültig zu erklären, was eine diesbezügliche Teilungsgültigkeit der Initiative zur Folge hat.

Bei Annahme der Volksinitiative in der Volksabstimmung könnten die neuen Bestimmungen erst auf den Beginn der folgenden Steuerperiode bzw. des folgenden Kalenderjahres in Kraft gesetzt werden.

#### **V. Zusammenfassung**

Die Volksinitiative ist auf Grund der faktisch und objektiv nicht durchführbaren Übergangsbestimmung teilungültig. Der Regierungsrat lehnt die Volksinitiative ohne Übergangsbestimmung ab. Mit der Festsetzung eines Höchstsatzes für den Steuerfuss in der Verfassung ergäben sich mehrdeutige Volksentscheide, die den Volkswillen bezüglich Leistungen und Steuerbelastung nicht erkennen liessen. Die Flexibilität des Instrumentes Steuerfuss und damit die steuerpolitische Handlungsfähigkeit würden eingeschränkt. Die Festsetzung eines absoluten Höchstsatzes für den Steuerfuss in der Verfassung ist systematisch falsch, da der Steuerfuss einen Prozentsatz der veränderbaren einfachen Staatssteuer – und damit des Masses von 100 Prozent – darstellt und diese durch Gesetz definiert ist. Bei einem Steuerfuss von 98 Prozent der einfachen Staatssteuer könnte bei schlechten finanziellen Rahmenbedingungen – wie dies derzeit der Fall ist – nicht mehr angemessen und rechtzeitig auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen reagiert werden. Zudem würde damit die Sicherheit der Staatsfinanzierung gefährdet und der bereits bestehende Sanierungsbedarf erhöht. Dies würde die Leistungsfähigkeit des Staates begrenzen und die Standortattraktivität von Zürich beeinträchtigen.

#### **VI. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Übergangsbestimmung der Volksinitiative «Mitspracherecht des Volkes in Steuerangelegenheiten» für ungültig zu erklären und die Volksinitiative ohne Übergangsbestimmung zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:      Der Staatsschreiber i.V.:  
Buschor              Hirschi