

Antrag des Regierungsrates vom 17. Oktober 2001

KR-Nr. 308/2001

**Beschluss des Kantonsrates
über das Zustandekommen der Volksinitiative
«Mitspracherechte des Volkes
in Steuerangelegenheiten»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 17. Oktober 2001,

beschliesst:

I. Es wird festgestellt, dass am 17. Juli 2001 die Volksinitiative «Mitspracherechte des Volkes in Steuerangelegenheiten» eingereicht worden ist. Sie lautet wie folgt:

«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.»

II. Die Initiative ist mit 11 357 beglaubigten Unterschriften als Volksinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes zu Stande gekommen und wird dem Regierungsrat unter dem Vorbehalt der Prüfung der Gültigkeit der Übergangsbestimmung zu Bericht und Antrag überwiesen.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

Mit Schreiben vom 17. Juli 2001 überwies die Geschäftsleitung des Kantonsrates dem Regierungsrat die Unterschriften der am 17. Juli 2001 eingereichten Volksinitiative «Mitspracherechte des Volkes in Steuerangelegenheiten» zur Berichterstattung über das Zustandekommen und die Gültigkeit der Initiative.

Die Unterschriftenbogen entsprechen den gesetzlichen Bestimmungen. Die Begründung des Begehrens gemäss § 3 Initiativgesetz lautet wie folgt:

«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 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 «Mitspracherecht 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 Wirtschaftsstandorts

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 Haushaltüberschuss erwirtschaftet. Und dies alles nicht durch Steuererhöhungen, sondern durch Steuerenkungen. So wird der Staatshaushalt saniert und der Schuldenberg abgebaut, was im Interesse der gesamten Bevölkerung des Kantons Zürich liegt.»

Gemäss Bericht des Statistischen Amtes vom 11. September 2001 weisen die Unterschriftenbogen 12 813 Unterschriften auf. Diese wurden im Sinne von § 16 Abs. 1 Initiativgesetz auf ihre Gültigkeit überprüft. Davon waren 1456 Unterschriften ungültig. Von den zuständigen Gemeindestellen wurden 11 357 Unterschriften als gültig beglaubigt. Gemäss § 16 Initiativgesetz ist somit festzustellen, dass die Initiative formell als Volksinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zu Stande gekommen ist.

Im ersten Teil des Begehrens verlangt die Initiative die Änderung von Art. 20 und Art. 31 Abs. 6 der Kantonsverfassung. Diesbezüglich sind keine Gründe für eine offenkundige inhaltliche Ungültigkeit der Initiative ersichtlich. Es ist einzig darauf hinzuweisen, dass bei einer Annahme der Initiative ein neuer Art. 20 mit einem einzigen Absatz in die Kantonsverfassung eingefügt würde. Ebenso würde diesfalls der nicht bestehende Abs. 6, sondern Ziffer 6 von Art. 31 der Kantonsverfassung geändert.

Der zweite Teil des Initiativbegehrens enthält eine Übergangsbestimmung, wonach die beiden zuvor genannten Bestimmungen spätestens für das Kalenderjahr 2003 Anwendung finden sollen. Diesbezüglich stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit einer solchen Übergangsbestimmung. Dabei ist vorerst darauf hinzuweisen, dass das Begehren erst nach einer Annahme in der Volksabstimmung und ent-

sprechender Publikation Rechtswirkung erlangen kann (vgl. §§ 7 ff. Publikationsgesetz, LS 170.5). Eine Vorwirkung in dem Sinne, dass das Begehren bereits vor einer Annahme Rechtswirkung erzeugen würde und wie geltendes Recht anzuwenden wäre, ist nach heutiger Rechtsauffassung ausgeschlossen (vgl. Dietrich Schindler, Rechtsgutachten über die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», ZBl 93/1992, S. 404; Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR 1983, 2. Halbband S. 172 ff.). Weiter ist zu bedenken, dass die Durchführung einer Volksabstimmung vor dem Jahr 2003 kaum möglich erscheint. Gemäss § 17 Abs. 2 Initiativgesetz hat der Regierungsrat oder eine kantonsrätliche Kommission innert anderthalb Jahren seit der Einreichung der Initiative dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu erstatten, sofern Letzterer nicht sofort mit dem Zustandekommen auch über eine Empfehlung an die Stimmberechtigten betreffend Annahme oder Verwerfung beschlossen hat (§ 17 Abs. 1 Initiativgesetz). Diese Frist kann der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates oder der Kommission noch um sechs Monate verlängern. Anschliessend folgen die Beratungen und die Schlussabstimmung im Kantonsrat. Der Kantonsrat hat innert dreier Jahre seit der Einreichung der Initiative diese Schlussabstimmung durchzuführen, ansonsten durch den Regierungsrat die Volksabstimmung anzuordnen ist (§ 17 Abs. 3 Initiativgesetz).

Die Initiative will in der Verfassung eine Höchstgrenze von 98 Prozent der einfachen Staatssteuer verankern. Sie ist deshalb von sehr grosser Tragweite. Nicht zuletzt würde dadurch auch die Bestimmung in § 31 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes an Bedeutung verlieren, wonach der Regierungsrat auf den Zeitpunkt der Festlegung des Steuerfusses einen Finanzplan erstellen muss. Es ist für den Regierungsrat deshalb unerlässlich, zur Initiative Bericht und Antrag stellen zu können.

Somit ist es ohne weiteres möglich, dass eine Volksabstimmung über die am 17. Juli 2001 eingereichte Initiative erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 stattfindet. Für den Bezug der Steuern für die Steuerperiode 2003 müssen die Gemeindesteuerämter indessen bereits Ende des vorangehenden Jahres den Staatssteuerfuss kennen, um die Steuern mit Steuerpflichtigen bzw. deren Rechtsnachfolgern abrechnen zu können, die während der Steuerperiode ihre Steuerpflicht beenden (wie insbesondere infolge Todes, Wegzugs ins Ausland oder in einen andern Kanton mit Vergangenheitsbemessung) und bis zur Beendigung der Steuerpflicht noch ihre Steuern bezahlen müssen. Ebenso benötigen die Gemeindesteuerämter den Staatssteuerfuss, um spätestens bis Ende Mai die provisorische Steuerrechnung erstellen zu können (§ 173 Abs. 1 Steuergesetz, LS 631.1). Grundlage dieser provisorischen Rechnung sind die Steuerfaktoren der letzten Steuererklä-

rung oder der letzten Einschätzung oder der mutmassliche Steuerbetrag für die laufende Steuerperiode (§ 173 Abs. 2 Steuergesetz). Würde in diesem Sinne über die Initiative nach dem für eine Umsetzung auf das Jahr 2003 letztmöglichen Termin abgestimmt, stellte sich die Frage nach der Zulässigkeit einer rückwirkenden Anwendung. Unter Rückwirkung ist hier die Anwendung neuen Rechts auf einen Sachverhalt zu verstehen, der sich abschliessend vor Inkrafttreten dieses Rechts verwirklicht hat. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine solche Rückwirkung ausnahmsweise zulässig, wenn sie ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt ist, wenn sie in zeitlicher Hinsicht mässig ist, zu keinen stossenden Ungleichheiten führt, sich durch triftige Gründe rechtfertigen lässt und nicht in wohl erworbene Rechte eingreift (Schindler, a. a. O., S. 402 f.; BGE 125 I 186). In Bezug auf Volksinitiativen zur Änderung von Verfassung oder Gesetzen wird die Zulässigkeit einer Rückwirkung regelmässig bejaht, soweit nicht eine Bestimmung auf Verfassungsstufe dies ausdrücklich ausschliesst (Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Randziffer 1762, mit Verweis auf die Gutachten von Dietrich Schindler, Kurt Eichenberger und Alfred Kölz zur eidgenössischen Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», ZBl 93/1992, S. 388 ff.). Die Kantonsverfassung sieht ein solches Rückwirkungsverbot nicht vor (vgl. Art. 28 ff. und 65 der Kantonsverfassung).

Demzufolge verbleibt die Frage nach der Ungültigkeit der Übergangsbestimmung der Initiative infolge Undurchführbarkeit. Um gültig zu sein, muss eine Initiative auch tatsächlich durchführbar sein (Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 83/1982, S. 24 f.). Über einen Beschluss abzustimmen, der nicht vollzogen werden kann, ist sinnlos. Allerdings darf Undurchführbarkeit nicht leichthin angenommen werden, sondern muss offensichtlich sein. Undurchführbar in diesem Sinne ist ein Begehren insbesondere, wenn es sich gegen physikalische Grundgesetze mit Einschluss des Zeitablaufs (z. B. bei einer praktisch fertig gestellten Strasse) richtet, oder wenn es aus rechtlichen Gründen nicht verwirklicht werden kann (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, § 33 N. 2114 f., sowie die dort angeführten Entscheide; vgl. auch Kölz, a. a. O., S. 24 f.). Dabei ist zum Entscheid über die Durchführbarkeit auf einen Zeitpunkt abzustellen, der möglichst nahe bei demjenigen liegt, in dem die Initiative dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten ist (BGE 101 Ia 354 ff. = Praxis 1976 S. 88 f.) Im vorliegenden Fall ist die Frage der Durchführbarkeit eng mit dem heute noch nicht bestimmbareren Zeitpunkt der Volksabstimmung über die Initiative verknüpft. Damit verbunden ist auch die Frage, ob die Übergangsbestim-

mung umsetzbar ist, insbesondere bei einer rückwirkenden Anwendung des Initiativbegehrens auf das Jahr 2003. Inwiefern eine solche Umsetzung der Übergangsbestimmung durchführbar ist, kann heute noch nicht abschliessend beurteilt werden. Die endgültige Beantwortung dieser Frage bedarf noch weiter gehender Abklärungen. In der zur Verfügung stehenden kurzen Frist für den Bericht und Antrag über das Zustandekommen und die Gültigkeit (§ 16 Abs. 2 Initiativgesetz) können diese vertieften Abklärungen nicht durchgeführt werden. Diesbezüglich ist deshalb ein Vorbehalt zur Gültigkeit anzubringen. Erst danach wird endgültig zu entscheiden sein, ob die Übergangsbestimmung der Initiative offensichtlich undurchführbar und deshalb im Sinne von § 4 Abs. 2 Initiativgesetz ungültig zu erklären ist.

Dabei wird sich die Gültigkeitsfrage auf eine Teilgültigkeit der Initiative beschränken. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, sodass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt worden ist (BGE 121 I 338, BGE 119 Ia 154 S. 165 f. mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen wären hier erfüllt. Wie sowohl aus dem Titel wie aus der Begründung hervorgeht, strebt die Initiative zur Hauptsache ein verstärktes Mitspracherecht des Volkes in Steuerangelegenheiten durch Aufnahme eines Höchststeuerfusses in der Kantonsverfassung an. Dieses Ziel könnte auch bei einer Ungültigerklärung der Übergangsbestimmung erreicht werden. Die Initiative würde dadurch nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt. Es könnte daher vernünftigerweise angenommen werden, auch der verbleibende Teil der Initiative wäre von einer genügenden Anzahl von Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen unterschrieben worden. Bei einer Ungültigkeit der Übergangsbestimmung wäre demzufolge der Rest des Initiativbegehrens nach wie vor als gültig zu betrachten.

Die Volksinitiative ist in diesem Sinne dem Regierungsrat unter dem Vorbehalt der Prüfung der Gültigkeit der Übergangsbestimmung zu Bericht und Antrag zu überweisen.

Zürich, 17. Oktober 2001

Im Namen des Regierungsrates

| | |
|----------------|---------------------------|
| Der Präsident: | Der Staatsschreiber i.V.: |
| Notter | Hirschi |