

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 39/2004

Sitzung vom 21. April 2004

### **604. Anfrage (Verhältnis Kantonsrat und Regierungsrat)**

Kantonsrat Dr. Christoph Holenstein, Zürich, hat am 26. Januar 2004 folgende Anfrage eingereicht:

Vergangene Woche wurde bekannt, dass die Mitglieder des Regierungsrates im Komitee «Nein zum Steuerpaket» aktiv sind, obwohl der Kanton Zürich auf Grund eines Beschlusses des Kantonsrates beim Referendum gegen das eidgenössische Steuerpaket nicht mitwirkt.

Im Weiteren hat der Kantonsrat im Bildungsbereich anlässlich der Budgetdebatte 04 im Vergleich zum regierungsrätlichen Entwurf zum Voranschlag entschieden, den Handarbeitsunterricht aufzustocken, bei den Mittelschulen den Lektionenfaktor 2,0 anzuwenden und verkürzte Hauswirtschaftskurse durchzuführen. Von all dem möchte jetzt der Regierungsrat aber nichts mehr wissen, da er in den 5. und 6. Primarklassen die Handarbeitslektionen von vier auf zwei Lektionen abbaut, bei den Mittelschulen den Lektionenfaktor 1,97 anwendet und die Hauswirtschaftskurse ganz streicht.

Dazu bitte ich den Regierungsrat um folgende Auskünfte:

1. Gemäss Art. 31 Ziffer 2a der Kantonsverfassung entscheidet im Kanton Zürich der Kantonsrat über das so genannte Kantonsreferendum. Der Kantonsrat hat bekanntlich das Referendum gegen das eidgenössische Steuerpaket nicht unterstützt. Trotzdem unterstützen die Mitglieder des Regierungsrates im Abstimmungskampf aktiv das erwähnte Referendum. Wieso akzeptiert der Regierungsrat die dem Kantonsrat von der Kantonsverfassung eingeräumte Kompetenz nicht beziehungsweise vollzieht den kantonsrätlichen Beschluss nicht entsprechend?
2. Gemäss Art. 31 Ziffer 6 der Kantonsverfassung setzt der Kantonsrat den jährlichen Voranschlag des Staatshaushaltes fest. Wieso setzt der Regierungsrat als vollziehende und verwaltende Kantonalbehörde die im Bildungsbereich erwähnten Beschlüsse des Kantonsrates nicht in die Tat um?
3. Welchen Stellenwert haben die kantonsrätlichen Beschlüsse beziehungsweise der Kantonsrat für den Regierungsrat?
4. Welchen Stellenwert hat die Kantonsverfassung für den Regierungsrat?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Christoph Holenstein, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

A. Die Kantonsverfassung vom 18. April 1869 (KV) ist die rechtliche Grundordnung des Kantons. Sie steht über den Gesetzen, bildet also die oberste kantonale Rechtsquelle und bindet somit auch den Kantonsrat und die Stimmberechtigten (Gesetzgeber). Sie regelt Organisation und Zuständigkeiten der obersten Staatsorgane und setzt der staatlichen Gewalt Schranken. Die Gewaltenteilung ist vorgesehen in organisatorischer (drei getrennte Staatsfunktionen Legislative, Exekutive und Judikative) und personeller Hinsicht (eine Person darf grundsätzlich nur einer der drei Staatsgewalten angehören), aber auch in der gegenseitigen Kontrolle und Hemmung der Gewalten (checks and balances).

Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung sowie die Gerichte aus (Art. 31 Ziffer 4 KV). Das bedeutet aber nicht, dass der Kantonsrat dem Regierungsrat vorgesetzt wäre. Die drei Gewalten im Staat sind verschiedene Organe mit je eigenen Aufgaben. Der Regierungsrat ist vollziehende und verwaltende Kantonalbehörde (Art. 37 KV). Die reine Exekutivfunktion ist «Ausführung» (Einzelfallentscheide in Anwendung von Gesetzen) und damit der Legislativfunktion nach- oder untergeordnet. Dem Regierungsrat kommt aber nicht nur Exekutivfunktion im Sinne der klassischen staatsrechtlichen Gewaltenteilungslehre zu, sondern er ist auch Verordnungsgeber und hat damit Legislativfunktion. Vor allem obliegt ihm aber nach Lehre und Praxis auch ein wesentlicher Teil der Staatsleitung im Sinne der politischen Führung (Regierungsfunktion). Die Regierungsfunktion wickelt sich nicht im Rahmen der beiden überkommenen Handlungsformen Rechtsetzung und Rechtsvollzug ab; vielmehr handelt es sich um politische Entscheide, die einen eigenen und von den genannten Handlungsformen verschiedenen Charakter besitzen. Nach einer klassisch gewordenen Formulierung ist es «die antreibende, schöpferisch lenkende und integrierende Staatstätigkeit, die Ziele bestimmt und Mittel bezeichnet, die die staatliche Organisation und ihre Betätigung überschaut, die sich um die Zusammenführung der staatsgestaltenden Kräfte bemüht». Sie wird oft unterteilt in Lagebeurteilung, Planung und Initiativfunktion, Koordinationsfunktion, Vertretungsfunktion und Öffentlichkeitsarbeit.

Das Verhältnis zwischen Regierungs- und Legislativfunktion lässt sich nicht mit demjenigen zwischen Exekutiv- und Legislativfunktion vergleichen: Während die Exekutivfunktion der Legislativfunktion

logisch nachfolgt, geht die Regierungsfunktion der Legislativfunktion voraus. Daraus ergibt sich diesbezüglich eine Gleichordnung des Regierungsrates mit dem Parlament. Er ist dazu auch direktdemokratisch über seine Wahl durch die Stimmberechtigten des Kantons legitimiert. Der Regierungsrat muss deshalb einen Beschluss des Kantonsrates zwar in jedem Fall vollziehen, aber nicht in jedem Fall inhaltlich gutheissen, er hat ein Recht auf eigene Meinung.

Die Mitglieder des Regierungsrates sind gemäss dem von ihnen abgelegten Gelübde gehalten, die Pflichten ihres Amtes gewissenhaft zu erfüllen (§4 Abs. 2 in fine Kantonsratsgesetz; LS 171.1). Zu diesen Pflichten zählt für den Regierungsrat im Rahmen des ihm verfassungsrechtlich zukommenden Teils der Regierungsfunktion auch die Aufklärung über die unmittelbaren Folgen des Steuerpaketes 2001 für den kantonalen Finanzhaushalt. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit eingehender Begründung beantragt, das Referendum gegen das Steuerpaket zu unterstützen. Der Kantonsrat hat die Unterstützung abgelehnt. Der Regierungsrat respektiert diesen Entscheid und beteiligt sich in keiner Art und Weise mit finanziellen Mitteln am Abstimmungskampf. Hingegen kennt die Öffentlichkeit die Meinung der Mitglieder des Regierungsrates bereits. Das Festhalten an der Position des Regierungsrates kann somit nicht als Vertrauensbruch gewertet werden. Bei dem am 16. Mai 2004 zur Abstimmung kommenden Steuerpaket handelt es sich um eine eidgenössische Vorlage, bei der die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Anspruch darauf haben, auch die Meinung des Regierungsrates zu kennen.

B. Der Regierungsrat lehnt, in Einklang mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die im Steuerpaket 2001 vorgesehene Neuordnung der Wohneigentumsbesteuerung und auf Grund der vom Parlament gewählten Paketlösung, die keine differenzierte Stimmabgabe zulässt, die Abstimmungsvorlage insgesamt ab. In einem Gutachten vom 20. Oktober 2003 stellen Prof. Dr. Francis Cagianut (Universität St. Gallen) und Dr. Ulrich Cavelti (Präsident des Verwaltungsgerichtes des Kantons St. Gallen und nebenamtlicher Bundesrichter) fest, dass die Vorschriften über die Besteuerung des Wohneigentums, da sie gegen den klaren Willen der Kantone erfolgten, mit Sinn und Zweck der (formellen) Steuerharmonisierung nicht in Einklang gebracht werden können und damit gegen Art. 45 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) (qualifiziertes Mitspracherecht der Kantone, Verpflichtung des Bundes zum Zusammenwirken mit den Kantonen) verstossen. Verschiedene Bestimmungen der Gesetzesnovelle verstossen gemäss dem genannten Gutachten gegen den Gleichheitsgrundsatz von Art. 8 BV

sowie gegen die in Art. 127 Abs. 2 BV festgesetzten Grundsätze der Besteuerung. So ist es beispielsweise mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbar, dass Steuerpflichtige, die das 45. Altersjahr überschritten haben, von der Möglichkeit des Bausparabzuges ausgeschlossen werden. Die vorgeschlagene Neuerung zur Wohneigentumsbesteuerung, die nicht mehr der Version des Bundesrates entspricht, greift in die Tarifautonomie der Kantone (Art. 129 Abs. 2 BV) ein. Diese Verfassungswidrigkeit rechtfertigt es, dass die Mitglieder des Regierungsrates die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Vorlage informieren. Der Regierungsrat erachtet es als seine verfassungsmässige Pflicht, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf die Verfassungswidrigkeit, aber auch auf die nachteiligen finanziellen Folgen insbesondere für den Kanton Zürich aufmerksam zu machen.

In der Antwort auf die dringliche Anfrage KR-Nr. 83/2004 hat der Regierungsrat die finanziellen Auswirkungen des Steuerpakets auf Kanton und Gemeinden ausführlich dargelegt. Fasst man die Ausfälle für den Kanton, unabhängig vom Eintritt ihrer Wirksamkeit, zusammen, so ergibt sich für den Kanton ein Gesamtbetrag von 310 Mio. Franken, was rund sieben Staatssteuerfuss-Prozenten entspricht. Die Ausfälle bei den Gemeindesteuern betragen insgesamt rund 195 Mio. Franken. Realistischerweise muss davon ausgegangen werden, dass diese Ausfälle beim Kanton und bei den Gemeinden durch weitere Leistungskürzungen oder durch höhere Steuern kompensiert werden müssen. Dies führt zu einer Verminderung der Standortattraktivität. Darüber hinaus wird, wie der Bundesrat in der Vernehmlassungsvorlage zur Unternehmenssteuerreform II festhält, durch die Neuordnung der Wohneigentumsbesteuerung – und dies wäre für den Standort Zürich besonders verhängnisvoll – die Unternehmenssteuerreform II gefährdet: «Nach Auffassung des Bundesrates ist die Unternehmenssteuerreform II nur dann finanziell tragbar, wenn es gelingt, bei der Wohneigentumsbesteuerung gegenüber dem Steuerpaket 2001 noch Korrekturen anzubringen und damit die finanziellen Mindereinnahmen vor allem für die Kantone und Gemeinden markant zu reduzieren. Den Kantonen können nochmalige Mindereinnahmen der genannten Grössenordnung kaum zugemutet werden, wenn sie im Bereich des Hauseigentums derart grosse Einnahmenminderungen erleiden. Besonders stossend ist, dass die Mindereinnahmen im Bereich des Wohneigentums in einem Sektor ohne hohe Standortrelevanz verpuffen, während die Unternehmensbesteuerung von grosser Tragweite für die Standortfrage ist.» (Vernehmlassungsvorlage zur Unternehmenssteuerreform II vom 5. Dezember 2003 S. 116). Nachdem der Bundesrat inzwischen klargemacht hat, dass er nicht gewillt sei, eine derartige Nachbesserung vorzunehmen, dürfen sich die

Mitglieder des Regierungsrates dereinst nicht dem Vorwurf aussetzen, sie hätten im Vorfeld der Abstimmung über das Steuerpaket zu diesen ihnen bekannten Nachteilen für den Wirtschaftsstandort Zürich geschwiegen.

C. Bei den in der Anfrage erwähnten Beschlüssen im Bildungsbereich handelt es sich um drei Massnahmen des Sanierungsprogramms 04, nämlich betreffend Reduktion der Handarbeitslektionen auf der Primarstufe, sodann betreffend Abschaffung der Hauswirtschaftskurse und schliesslich betreffend Senkung des Lektionenfaktors. Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang vorab festzuhalten, dass der Regierungsrat nicht verpflichtet ist, eine im Voranschlag vorgesehene Ausgabe zu tätigen bzw. in der beschlossenen Höhe zu tätigen.

1. Die Zahl der Handarbeitslektionen an der Volksschule wird im Lehrplan festgelegt. Gemäss §§ 23 und 24 des Volksschulgesetzes vom 11. Juni 1899 (LS 412.1) entscheidet der Bildungsrat abschliessend über den Lehrplan. Nach dem Grundsatzbeschluss vom 14. Juli 2003 zur Senkung der Handarbeitslektionen hat der Bildungsrat mit Beschluss vom 1. Dezember 2003 die entsprechenden Lektionentafeln mit Wirkung ab Schuljahr 2004/05 festgelegt (vgl. Schulblatt, Nr. 1, 2004, S. 6 ff.). Bei den Beratungen des Voranschlages 2004 sprach sich der Kantonsrat für eine Rückgängigmachung dieser Sanierungsmassnahme aus. In diesem Rahmen beschloss er am 15. Dezember 2003 auf Antrag der Finanzkommission eine Verschlechterung des Saldos des Globalbudgets der Volksschulen um 0,9 Mio. Franken (vgl. Vorlage 4103a, S. 18). Mit einem Budgetbeschluss können Entscheide von Behörden nicht aufgehoben werden. Dies entspricht auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Gewaltentrennung. Als Ausfluss dieses Grundsatzes hält § 34a Kantonsratsgesetz (LS 171.1) denn auch ausdrücklich fest, dass Beschlüsse und Verfügungen der Behörden und Amtsstellen vom Kantonsrat oder von seinen Organen nicht aufgehoben oder verändert werden können. Der Beschluss des Bildungsrates vom 1. Dezember 2003 blieb deshalb trotz Budgeterhöhung in Kraft.

2. Der Kantonsrat sprach sich bei der Budgetberatung für ein modifiziertes Konzept für die Hauswirtschaftskurse an den Mittelschulen aus. Danach sollten die Hauswirtschaftskurse mit der Hälfte der bisherigen Mittel von rund 4 Mio. Franken durchgeführt werden. Er beschloss auf Antrag der Finanzkommission eine Verschlechterung im Saldo des Globalbudgets der Mittelschulen um 0,76 Mio. Franken (vgl. Vorlage 4103a, S. 20). Die Abschaffung der Hauswirtschaftskurse ist eine Massnahme des Sanierungsprogrammes 04, die im Kompetenzbereich des Regierungsrates bzw. des Bildungsrates liegt. Mit der Budgeterhöhung wurde diese Massnahme deshalb nicht aufgehoben.

3. Der Kantonsrat beschloss im Rahmen der Beratungen zum Voranschlag auch eine teilweise Rückgängigmachung dieser Sanierungsmassnahme, indem er am 15. Dezember 2003 auf Antrag der Finanzkommission eine Verschlechterung im Saldo des Globalbudgets der Mittelschulen um 2,85 Mio. Franken beschloss (vgl. Vorlage 4103a, S. 18). Dies entspricht einer Senkung des Lektionenfaktors von 2,03 auf 2,0. Der Lektionenfaktor ist darauf gerichtet, zusammen mit den Schülerzahlen den Finanzbedarf für die Mittelschulen zu bestimmen. Wie der Regierungsrat in seinem Schreiben an die Finanzkommission vom 17. Oktober 2003 festgehalten hat, stellt der mit dem Voranschlag bewilligte Beitrag eine Ausgabenermächtigung, aber keine Ausgabenverpflichtung dar.

Da die oben erwähnten Beschlüsse des Kantonsrates ein deutliches politisches Signal darstellen, haben sowohl der Regierungsrat wie auch der Bildungsrat im Januar 2004 die in Frage stehenden Sanierungsmassnahmen nochmals erörtert:

- Der Bildungsrat entschied, an seinem Beschluss vom 1. Dezember 2003 zur Reduktion der Handarbeitslektionen festzuhalten. In diesem Zusammenhang fiel insbesondere ins Gewicht, dass eine Expertengruppe des ehemaligen Arbeitslehrerinnenseminars festgestellt hat, dass alle Ziele des heutigen Lehrplans im Bereich Handarbeit beibehalten werden können, auch wenn sie nicht mehr in der gleichen Breite und Vertiefung angegangen werden können (vgl. die Erwägungen des Bildungsrates, in: Schulblatt, Nr. 2, 2004, S. 68).
- Der Regierungsrat entschied, die Abschaffung der Hauswirtschaftskurse gemäss Sanierungsprogramm 04 umzusetzen. Dies aus folgenden zwei Gründen: Zum einen wird der Bildungsauftrag der Mittelschulen gemäss Maturitätsanerkennungsreglement dadurch nicht beeinträchtigt. Zum andern ist die vom Kantonsrat geforderte Durchführung der Hauswirtschaftskurse mit der Hälfte der bisherigen Mittel für das Schuljahr 2004/05 nicht umsetzbar. So liegt weder ein ausgearbeitetes, mit den Mittelschulen und der Bildungsdirektion abgesprochenes Konzept vor, noch ist absehbar, mit welchem Personalaufwand es umgesetzt werden könnte.
- Der Regierungsrat entschied, bei der Umsetzung des Voranschlages 2004 an der Sanierungsmassnahme betreffend Senkung des Lektionenfaktors festzuhalten. Dies bedeutet, dass die Mittelschulen ermächtigt werden, über Finanzmittel zu verfügen, die einem Lektionenfaktor von 1,97 entsprechen. Hingegen soll dem bildungspolitischen Willen des Kantonsrates ab 2005 insofern Rechnung getragen werden, als die Sanierungsmassnahme deutlich abgeschwächt wird. Danach soll der Lektionenfaktor neu ab 2005 auf 1,95 statt auf 1,89

gesenkt werden (vgl. die Stellungnahme des Regierungsrates zur Leistungsmotion betreffend Lektionenfaktor im Globalbudget der Mittelschulen, KR-Nr. 30/2004).

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**