

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. November 2018

1147. Kantonale Volksinitiativen «Für die Entlastung der unteren und mittleren Einkommen (Entlastungsinitiative)» und «Mittelstandsinitiative – weniger Steuerbelastung für alle», Koordination der Volksabstimmungen

I. Ausgangslage

Es sind gegenwärtig zwei kantonale Volksinitiativen hängig, die je eine unterschiedliche Änderung des Grundtarifs und des Verheiratetentarifs der Einkommenssteuer gemäss § 35 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) bezwecken.

Zum einen wurde am 14. Dezember 2016 die kantonale Volksinitiative «Für die Entlastung der unteren und mittleren Einkommen (Entlastungsinitiative)» eingereicht, die im kantonalen Amtsblatt vom 19. August 2016 (ABl 2016-08-19) veröffentlicht worden war. Der Regierungsrat stellte mit Beschluss vom 7. Juni 2017 fest, dass diese Initiative gültig ist und verzichtete auf einen Gegenvorschlag dazu (RRB Nr. 524/2017). Mit Beschluss vom 6. September 2017 erstattete er dem Kantonsrat Bericht zur Initiative mit dem Antrag, diese abzulehnen und sie den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten (Vorlage 5388). Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben stellte dem Kantonsrat am 13. März 2018 einen gleichlautenden Antrag (Vorlage 5388a), dem der Kantonsrat am 5. November 2018 zustimmte. Die Initiative ist damit abstimmungsreif.

Zum anderen wurde am 16. August 2017 die kantonale Volksinitiative «Mittelstandsinitiative – weniger Steuerbelastung für alle» eingereicht, die im kantonalen Amtsblatt vom 17. Februar 2017 (ABl 2017-02-17) veröffentlicht worden war. Der Regierungsrat stellte mit Beschluss vom 25. Oktober 2017 fest, dass diese Initiative gültig ist und verzichtete auf einen Gegenvorschlag dazu (RRB Nr. 983/2017). Mit einem weiteren Beschluss gleichen Datums erstattete er dem Kantonsrat Bericht zur Initiative mit dem Antrag, diese abzulehnen und sie den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten (Vorlage 5404). Die Initiative ist gegenwärtig bei der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Kantonsrates hängig und damit noch nicht abstimmungsreif.

2. Rechtliche Vorgaben

Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) enthält verschiedene Vorgaben zum Zeitpunkt und zur Koordination von Volksabstimmungen. Diese Vorgaben werden im Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) und in der Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004 (VPR; LS 161.1) teils wiederholt und teils weiter ausgeführt.

Bei Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, wie sie hier vorliegen, hat die Volksabstimmung innert 30 Monaten nach der Einreichung stattzufinden (Art. 29 Abs. 1 KV und § 132 lit. b GPR). Der Kantonsrat hat innert 23 Monaten nach der Einreichung über die Zustimmung oder Ablehnung zu beschliessen (§ 65a Abs. 2 VPR). Hat der Regierungsrat einen Gegenvorschlag beantragt oder der Kantonsrat beschlossen, einen solchen ausarbeiten zu lassen, verlängern sich diese Fristen um sechs Monate (Art. 30 Abs. 2 KV, § 132 lit. a GPR und § 65a Abs. 3 VPR). Nach der endgültigen Verabschiedung der Vorlage durch den Kantonsrat ist die Volksabstimmung innert sieben Monaten durchzuführen (§ 59 Abs. 1 lit. a GPR).

Gelangen zwei Vorlagen zur Abstimmung, die sich gegenseitig ausschliessen, müssen die Stimmberechtigten die Möglichkeit haben, beiden Vorlagen zuzustimmen und anzugeben, welche sie bevorzugen (Art. 36 KV). Aus dieser Vorgabe der Kantonsverfassung wird abgeleitet, dass der Regierungsrat solche Vorlagen gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen hat, was auch auf Gesetzesstufe so festgelegt ist (§ 59 Abs. 3 GPR). Die Stimmberechtigten sind dabei zu fragen, ob sie den einzelnen Vorlagen zustimmen und welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls beide Vorlagen mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten (sogenannte Hauptfragen und Stichfrage; § 60a Abs. 2 GPR). Die Stimmberechtigten können so in einem einzigen Urnengang jede mögliche Präferenzordnung ausdrücken. Die Chancengleichheit der Vorlagen bleibt damit gewahrt. Der freie Wille der Stimmberechtigten kommt damit zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck, wie dies auch die Garantie der politischen Rechte gemäss Art. 34 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verlangt (vgl. zum Ganzen BGE 143 I 211 E. 3.1 S. 212; Christian Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 36 N. 3 f. und 13 ff.).

3. Weiteres Vorgehen

Die Fristen zur Durchführung der Volksabstimmung enden bei den beiden vorliegenden kantonalen Volksinitiativen zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Bei der «Entlastungsinitiative» endet die verfassungsmässige Frist von 30 Monaten ab der Einreichung (Art. 29 Abs. 1 KV) am 14. Juni 2019, die gesetzliche Frist von sieben Monaten ab der Verab-

schiedung durch den Kantonsrat (§ 59 Abs. 1 lit. a GPR) am 5. Juni 2019. Der späteste Abstimmungstermin innerhalb dieser Fristen ist der 19. Mai 2019. Bei der «Mittelstandsinitiative» endet die verfassungsmässige Frist ab der Einreichung (Art. 29 Abs. 1 bzw. Art. 30 Abs. 2 KV) hingegen erst am 16. Februar 2020 bzw. – im Falle der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags – am 16. August 2020. Die Frist ab der Verabschiedung durch den Kantonsrat (§ 59 Abs. 1 lit. a GPR) hat noch nicht zu laufen begonnen, da der Kantonsrat die Vorlage noch nicht verabschiedet hat.

Die beiden Vorlagen schliessen sich gegenseitig aus, weil sie eine unterschiedliche Änderung der gleichen Gesetzesbestimmung (§ 35 StG) bezwecken. Sie sind deshalb gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen (Art. 36 KV und § 59 Abs. 3 GPR).

Damit die Volksabstimmung über beide Vorlagen am 19. Mai 2019 durchgeführt werden könnte, müsste der Kantonsrat nach der aktuellen Abstimmungsplanung spätestens am 28. Januar 2019 endgültig über die «Mittelstandsinitiative» Beschluss fassen, damit der Regierungsrat die Volksabstimmung am 6. Februar 2019 auf diesen Zeitpunkt festsetzen könnte. Es ist jedoch ernsthaft damit zu rechnen, dass dies nicht möglich sein wird, sondern die Beschlussfassung sich noch um einige Zeit verzögern wird, zumal die «Mittelstandsinitiative» noch in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben hängig ist und die Weihnachtszeit und der Amtsdauerwechsel bevorstehen. Im Falle eines Gegenvorschlags könnte sich das Geschäft weiter verzögern.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die «Entlastungsinitiative» am 19. Mai 2019 gegebenenfalls gesondert zur Abstimmung gebracht werden oder ob damit zugewartet werden soll, bis auch über die «Mittelstandsinitiative» bzw. einen allfälligen Gegenvorschlag dazu abgestimmt werden kann oder klar wird, dass darüber keine Abstimmung stattfindet (z. B. weil der Kantonsrat der Initiative zustimmt und dagegen kein fakultatives Referendum zustande kommt). Im ersten Fall würde die Frist zur Durchführung der Volksabstimmung (Art. 29 Abs. 1 KV) eingehalten, aber das Gebot der gleichzeitigen Abstimmung über konkurrierende Vorlagen (Art. 36 KV) verletzt; im zweiten Fall wäre dies umgekehrt. Es erweist sich damit als unmöglich, beide Vorgaben der Kantonsverfassung zugleich einzuhalten. In einem solchen Fall ist im Sinne der «praktischen Konkordanz» ein möglichst schonender Ausgleich zwischen den beiden grundsätzlich gleichwertigen Verfassungsregelungen zu schaffen (vgl. dazu BGE 139 I 16 E. 4.2.1 f. S. 24).

Im vorliegenden Fall drängt es sich auf, dem Gebot der gleichzeitigen Abstimmung (Art. 36 KV) grundsätzlich ein höheres Gewicht beizumessen als der Frist zur Durchführung der Abstimmung (Art. 29 Abs. 1 KV). Dieses Gebot dient unmittelbar der freien und unverfälschten Willensäusserung der Stimmberechtigten, wie sie auch von der Bundesverfassung (Art. 34 BV) verlangt wird. Bei der Frist ist dies, wenn überhaupt,

nur in geringerem Masse der Fall. Angesichts der grossen Bedeutung einer gleichzeitigen Abstimmung dürfte sich ein Verzicht darauf erst dann rechtfertigen, wenn die Frist zur Durchführung einer Volksabstimmung dafür ganz erheblich überschritten werden müsste. Davon ist jedenfalls so lange nicht auszugehen, als diese Frist um weniger als ein Jahr überschritten wird.

Grundsätzlich sind deshalb die «Entlastungsinitiative» und die «Mittelstandsinitiative» gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen. Sollte sich jedoch zeigen, dass die «Mittelstandsinitiative» bzw. ein allfälliger Gegenvorschlag dazu nicht bis zum 31. Mai 2020 zur Abstimmung gebracht werden kann oder dass eine Abstimmung darüber entfällt, wäre über die Gleichzeitigkeit der Abstimmung neu zu entscheiden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die kantonale Volksabstimmung über die Vorlagen

1. Kantonale Volksinitiative «Für die Entlastung der unteren und mittleren Einkommen (Entlastungsinitiative)» (ABl 2016-08-19)
2. Kantonale Volksinitiative «Mittelstandsinitiative – weniger Steuerbelastung für alle» (ABl 2017-02-17) bzw. einen allfälligen Gegenvorschlag dazu

wird auf den gleichen, noch zu bestimmenden Termin angesetzt.

II. Steht fest, dass die kantonale Volksabstimmung über die zweite Vorlage bzw. einen allfälligen Gegenvorschlag dazu nicht bis zum 31. Mai 2020 durchgeführt werden kann oder dass darüber keine Abstimmung stattfindet, wird über die Terminansetzung erneut entschieden.

III. Gegen diesen Beschluss kann innert fünf Tagen nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt schriftlich Einsprache beim Regierungsrat erhoben werden (§ 10d Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959).

IV. Veröffentlichung im Amtsblatt.

V. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Staatskanzlei und die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli