

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. Januar 2011

61. Kantonale Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 über die Änderung des Steuergesetzes (Anordnung und Verfahren)

A. Ausgangslage

1. Am 30. März 2009 beschloss der Kantonsrat eine Änderung des Steuergesetzes (StG; LS 631.1). Die Änderung sieht Steuerentlastungen für alle natürlichen Personen vor. So wird die kalte Progression auf den Tarifstufen der Einkommens- und Vermögenssteuer sowie den Beträgen für die Abzüge ausgeglichen. Sodann sind zusätzliche Entlastungen in den Bereichen vorgesehen, in denen der Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich zurückfällt. Entsprechende tarifliche Entlastungen führen zu Entlastungen bei tiefen sowie bei sehr hohen Einkommen und hohen Vermögen. Zudem wurden, zur Entlastung der Familien, sowohl der Kinderabzug als auch der Höchstbetrag für den Abzug der Kinderbetreuungskosten über den Ausgleich der Teuerung hinaus erhöht. Schliesslich ist eine Änderung der ergänzenden Vermögenssteuer für land- oder forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke vorgesehen (vgl. ABI 2009, 514). Gegen diese Revision wurden zwei Referenden mit Gegenvorschlägen von Stimmberechtigten eingereicht:

- Mit dem Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie» soll die oberste (letzte) Progressionsstufe der Einkommenssteuer nicht wie vom Kantonsrat beschlossen von 13% auf 11%, sondern nur auf 12% gesenkt werden; im Übrigen folgt der Gegenvorschlag der Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009. Durch eine Änderung des Strassengesetzes (LS 722.1) soll zudem erreicht werden, dass die Gemeindestrassen vollständig aus dem Strassenfonds und nicht mehr aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden (vgl. ABI 2009, 1436 ff.).
- Der Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien» sieht den Ausgleich der kalten Progression vor, ferner – im Vergleich zur Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 – zusätzliche Entlastungen für tiefe und mittlere Einkommen. Jedoch sind keine über den Ausgleich der kalten Progression hinausgehenden Entlastungen für sehr hohe Einkommen und hohe Vermögen vorgesehen. Weiter soll der bisherige Kinderabzug in der Form eines Abzugs vom steuerbaren Einkommen durch eine Kindergutschrift auf der einfachen Staatssteuer der Einkommenssteuer ersetzt werden (vgl. ABI 2009, 1438 ff.).

Mit Beschluss vom 30. September 2009 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, den Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie» insoweit für ungültig zu erklären, als damit das Strassengesetz geändert werden soll (Vorlage 4516c).

Am 18. Januar 2010 beschloss der Kantonsrat, den genannten Gegenvorschlag nicht nur teilweise, sondern vollständig für ungültig zu erklären (vgl. ABI 2010, 103).

2. Mit Stimmrechtsbeschwerde vom 17. Februar 2010 an das Bundesgericht beantragten die Grünliberale Partei Kanton Zürich (glp) und ein einzelner Stimmberechtigter im Wesentlichen, der Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie» sei den Stimmberechtigten als Ganzes zur Abstimmung zu unterbreiten. Eventualiter sei nur der Teil über die Änderung des Strassengesetzes für ungültig zu erklären und der verbleibende Teil (Änderung des Steuergesetzes) zur Abstimmung zuzulassen.

Am 26. August 2010 entschied das Bundesgericht über die Beschwerde wie folgt (BGE 1C_103/2010):

«1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der angefochtene Beschluss des Kantonsrates vom 18. Januar 2010 wird insoweit aufgehoben, als er den Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie» in Bezug auf die Änderung des kantonalen Steuergesetzes für ungültig erklärt. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.–4. (...)»

B. Abstimmungsvorlagen

Aufgrund des Urteils des Bundesgerichts liegen heute drei Vorlagen vor, die sich gegenseitig ausschliessen, nämlich:

- die vom Kantonsrat am 30. März 2009 beschlossene Gesetzesänderung,
- der Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie», soweit es um die Änderung des Steuergesetzes geht,
- der Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien».

1. Das Bundesgericht hob die umfassende Ungültigerklärung des Gegenvorschlages «Eine nachhaltige Steuerstrategie» (ABI 2009, 1436f.) insoweit auf, als mit dem Gegenvorschlag auch das Steuergesetz abgeändert werden sollte. Hinsichtlich der Änderung des Steuergesetzes ist der Gegenvorschlag deshalb gültig. Mithin ist den Stimmberechtigten der Gegenvorschlag insoweit zu unterbreiten, als er das Steuergesetz betrifft. Im Zusammenhang mit dem Beschluss einer Abstimmungsempfehlung hat der Kantonsrat den genauen Wortlaut der den Stimmberechtigten zu unterbreitenden Vorlage festgelegt (vgl. ABI 2010, 2893).

Um die Unterschiede gegenüber der Vorlage des Kantonsrates deutlich zu machen, sollen zudem die Abweichungen mit typografischen Mitteln (z. B. Kursivdruck) hervorgehoben werden. Nach dem Gesagten ist der Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie» den Stimmberechtigten deshalb wie folgt zu unterbreiten:

«Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

§ 31 und § 34 gleichlautend wie Beschluss Kantonsrat.

V. Steuerberechnung

1. Steuertarife

§ 35. ¹Die Einkommenssteuer beträgt (Grundtarif):

0% für die ersten	Fr. 11 300
3% für die weiteren	Fr. 4 600
4% für die weiteren	Fr. 4 800
5% für die weiteren	Fr. 8 400
6% für die weiteren	Fr. 12 800
7% für die weiteren	Fr. 13 900
8% für die weiteren	Fr. 16 900
9% für die weiteren	Fr. 32 300
10% für die weiteren	Fr. 32 100
11% für die weiteren	Fr. 50 700
<i>12% für die Einkommensteile über</i>	<i>Fr. 187 800</i>

²Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinn von § 34 Abs. 1 lit. a zusammenleben, beträgt die Einkommenssteuer (Verheiratetentarif):

0% für die ersten	Fr. 22 600
3% für die weiteren	Fr. 4 800
4% für die weiteren	Fr. 5 000
5% für die weiteren	Fr. 5 600
6% für die weiteren	Fr. 16 600
7% für die weiteren	Fr. 37 100
8% für die weiteren	Fr. 30 700
9% für die weiteren	Fr. 46 100
10% für die weiteren	Fr. 55 200
11% für die weiteren	Fr. 59 800
<i>12% für Einkommensteile über</i>	<i>Fr. 283 500</i>

Abs. 3 und 4 unverändert.

§ 41, § 43, § 47 und § 283 gleichlautend wie Beschluss Kantonsrat.»

2. Der Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien» (ABl 2009, 1438 ff.) enthält zahlreiche Bestimmungen, die gleich lauten wie die vom Kantonsrat beschlossene Vorlage. Dies gilt beispielsweise für § 31 Abs. 2, § 41 oder § 43 StG. Der heute geltenden Regelung von § 143 b Abs. 1 lit. b GPR folgend sollen diese Passagen durch die Wendung «gleichlautend wie Beschluss Kantonsrat» ersetzt werden, um so die Unterschiede gegenüber der Vorlage des Kantonsrates zu verdeutlichen. Mit dem gleichen Ziel sollen auch bei diesem Gegenvorschlag die Abweichungen von der Vorlage des Kantonsrates typografisch hervorgehoben werden. Zu einzelnen Bestimmungen ist Folgendes zu bemerken:

§ 35 StG: Die Abs. 1 und 2 dieser Bestimmung regeln die Steuertarife für Alleinstehende (Grundtarif) und für Verheiratete (Verheirateten-tarif). Gemäss Abs. 3 des geltenden Rechts wird der Tarif nach den Verhältnissen am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht festgelegt, und Abs. 4 befasst sich mit der Versteuerung ausgeschütteter Gewinne von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften. Gemäss der Vorlage des Kantonsrates sollen Abs. 3 und 4 unverändert bleiben. Der Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien» äussert sich hingegen nicht über das «Schicksal» der beiden Absätze; weder formuliert er die Bestimmungen neu und abweichend vom geltenden Recht noch hebt er sie ausdrücklich auf noch spricht er sich dafür aus, sie unverändert lassen zu wollen. Indes ist hier ein redaktionelles Versehen anzunehmen und davon auszugehen, dass die beiden Absätze unverändert bleiben sollten. Denn die dort verankerten Regelungen haben mit der Stossrichtung des Gegenvorschlags nichts zu tun, sondern regeln ganz andere Fragen.

§ 283 StG: Abs. 1 und 2 dieses Paragraphen nehmen Bezug auf die aktuelle Revision des Steuergesetzes. In der Vorlage des Kantonsrates ist hierfür das Datum der Verabschiedung der Gesetzesänderung durch den Kantonsrat aufgeführt («Mit der Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 wurden die Abzüge ...»). Der Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien» lässt das Datum hingegen offen, wohl in der Meinung, es sei jenes der Volksabstimmung einzusetzen. Dieses Datum steht inzwischen fest. Demzufolge ist hier der 15. Mai 2011 einzusetzen.

Den vorstehenden Ausführungen folgend, ist der Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien» den Stimmberechtigten wie folgt vorzulegen:

«Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

V. Ehegatten; eingetragene Partnerinnen oder Partner; Kinder unter elterlicher Sorge

§ 7. Abs. 1-2 unverändert.

³Einkommen und Vermögen von Kindern unter elterlicher Sorge werden bis zum Beginn des Jahres, in dem sie mündig werden, dem Inhaber der elterlichen Sorge zugerechnet. Bei Kindern unter gemeinsamer Sorge nicht gemeinsam besteuerten Eltern erfolgt die Zurechnung bei demjenigen Elternteil, *dem die Kindergutschrift im Sinn von § 35 a Abs. 1 zusteht*. Vorbehalten bleibt das Erwerbseinkommen, für welches das unmündige Kind selbstständig besteuert wird.

5. Allgemeine Abzüge

a. Von der Höhe des Einkommens unabhängige Abzüge

§ 31. ¹Von den Einkünften werden abgezogen:

lit. a-f unverändert.

g. die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter lit. f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, bis zum Gesamtbetrag von Fr. 5200 für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige und von Fr. 2600 für die übrigen Steuerpflichtigen. Für Steuerpflichtige ohne Beiträge gemäss lit. d und e erhöhen sich diese Abzüge um die Hälfte. Zudem erhöhen sich diese Abzüge um Fr. 1300 für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige Person, für die der Steuerpflichtige einen Abzug gemäss § 34 Abs. 1 *oder eine Kindergutschrift gemäss § 35 a Abs. 1* geltend machen kann;

Abs. 1 lit. h und i sowie Abs. 2 gleichlautend wie Beschluss Kantonsrat.

IV. Sozialabzüge

§ 34. ¹*Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung abgezogen als Unterstützungsabzug für erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Personen, an deren Unterhalt der Steuerpflichtige mindestens in der Höhe des Abzugs beiträgt, je Fr. 2700. Der Abzug kann nicht beansprucht werden für den Ehegatten und für Kinder, für die eine Kindergutschrift gemäss § 35 a Abs. 1 oder § 31 Abs. 1 lit. c gewährt wird.*

Abs. 2 unverändert.

³Im Weiteren können für jedes am Ende der Steuerperiode weniger als 15 Jahre alte Kind, für das ein Abzug gemäss § 35 a Abs. 1 geltend gemacht werden kann, höchstens Fr. 8000 abgezogen werden, wenn Kosten für die Betreuung durch Drittpersonen anfallen, weil

Abs. 3 lit. a und b gleichlautend wie Beschluss Kantonsrat.

Abs. 4 unverändert.

V. Steuerberechnung

1. Steuertarife

§ 35. ¹Die Einkommenssteuer beträgt (Grundtarif):

0% für die ersten	Fr. 11 300
3% für die weiteren	Fr. 5 600
4% für die weiteren	Fr. 5 300
5% für die weiteren	Fr. 8 600
6% für die weiteren	Fr. 13 000
7% für die weiteren	Fr. 11 900
8% für die weiteren	Fr. 16 500
9% für die weiteren	Fr. 31 800
10% für die weiteren	Fr. 28 000
11% für die weiteren	Fr. 55 500
12% für die weiteren	Fr. 66 200
13% für Einkommensteile über	Fr. 253 700

²Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinn von § 35 a Abs. 1 zusammenleben, beträgt die Einkommenssteuer (Verheiratetentarif):

0% für die ersten	Fr. 22 600
3% für die weiteren	Fr. 8 200
4% für die weiteren	Fr. 3 200
5% für die weiteren	Fr. 9 000
6% für die weiteren	Fr. 16 000
7% für die weiteren	Fr. 33 000
8% für die weiteren	Fr. 29 000
9% für die weiteren	Fr. 44 000
10% für die weiteren	Fr. 50 500
11% für die weiteren	Fr. 64 500
12% für die weiteren	Fr. 72 500
13% für Einkommensteile über	Fr. 352 500

Abs. 3 und 4 unverändert.

2. Steuerermässigung (Kindergutschrift)

§ 35 a. ¹Der gemäss § 35 ermittelte Steuerbetrag (einfache Staatssteuer) ermässigt sich um 850 Franken pro Steuerjahr für jedes minderjährige Kind unter elterlicher Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen sowie für jedes volljährige Kind, das in der beruflichen Ausbildung steht und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet.

²Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuert Eltern, kommt die Ermässigung demjenigen Elternteil zu, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird.

³Die Ermässigung kann pro Kind nur einmal geltend gemacht werden. Sofern das Einkommen des Kindes die Steuerfreigrenze übersteigt, entfällt der Abzug.

⁴Für die Gewährung der Ermässigung sind die Verhältnisse am Ende der Steuerperiode beziehungsweise der Steuerpflicht massgebend.

Aus dem Marginal zu § 36 «2. Sonderfälle» wird «3. Sonderfälle».

§§ 41 und 43 gleichlautend wie Beschluss Kantonsrat.

VII. Steuertarif

§ 47. ¹Die Vermögenssteuer beträgt (Grundtarif):

0‰	für die ersten	Fr. 77 000
½‰	für die weiteren	Fr. 230 000
1‰	für die weiteren	Fr. 384 000
1½‰	für die weiteren	Fr. 613 000
2‰	für die weiteren	Fr. 921 000
2½‰	für die weiteren	Fr. 919 000
3‰	für Vermögensteile über	Fr. 3 144 000

²Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinn von § 35 a Abs. 1 zusammenleben, beträgt die Vermögenssteuer (Verheiratentarif):

0‰	für die ersten	Fr. 153 000
½‰	für die weiteren	Fr. 230 000
1‰	für die weiteren	Fr. 384 000
1½‰	für die weiteren	Fr. 612 000
2‰	für die weiteren	Fr. 921 000
2½‰	für die weiteren	Fr. 921 000
3‰	für Vermögensteile über	Fr. 3 221 000

Abs. 3 unverändert.

Ausgleich der kalten Progression

§ 48. ¹Die Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen werden vom Regierungsrat durch gleichmässige Anpassung der Abzüge gemäss § 31, der steuerfreien Beträge gemäss § 34, der Steuersätze gemäss §§ 35 und 47 sowie der Steuerermässigung gemäss § 35 a ausgeglichen. Die Beträge sind auf- oder abzurunden.

Abs. 2 unverändert.

IV. Mündigkeit; Begründung und Auflösung der Ehe

§ 52. Abs. 1 unverändert.

²Bei Heirat wird jeder Ehegatte für die ganze Steuerperiode getrennt besteuert. Die Kindergutschrift *gemäss § 35 a Abs. 1* kann nur einmal gewährt werden.

Abs. 3 und 4 unverändert.

V. Ausgleich der kalten Progression

§ 283. ¹Mit der Änderung des Steuergesetzes vom *15. Mai 2011* wurden die Abzüge gemäss § 31, die steuerfreien Beträge gemäss § 34, die Steuersätze gemäss §§ 35 und 47 *und die Steuerermässigung gemäss § 35 a* festgelegt in der Annahme, der Landesindex der Konsumentenpreise (Basisindex Dezember 1982 = 100 Punkte) betrage im Dezember 2009 161,3 Punkte. Beim nächsten Ausgleich der kalten Progression gemäss § 48 ist von 161,3 Punkten auszugehen, unabhängig davon, ob der Landesindex im Dezember 2009 tiefer oder höher ist.

²Als letzte Anpassung im Sinne von § 48 Abs. 2 gilt der Zeitpunkt, auf den die Änderung des Steuergesetzes vom *15. Mai 2011* in Kraft gesetzt wurde.»

C. Abstimmungsverfahren

1. Volksabstimmungen über kantonale Vorlagen werden vom Regierungsrat angeordnet (§ 57 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte [GPR; LS 161]) i.V.m. § 12 Abs. 1 lit. a GPR). Liegen zwei einander ausschliessende Vorlagen vor, hat sie der Regierungsrat gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen (§ 59 Abs. 3 GPR). Bei drei oder mehr einander ausschliessenden Vorlagen legt der Regierungsrat das Abstimmungsverfahren fest. Er stellt dabei sicher, dass die Stimmberechtigten ihren Willen eindeutig und unverfälscht ausdrücken können (§ 59 Abs. 4 GPR).

2. Anlässlich der Anpassung des Gesetzes über die politischen Rechte an die neue Kantonsverfassung hat der Regierungsrat die Problematik von Volksabstimmungen über drei einander ausschliessende Vorlagen breit dargelegt und ein entsprechendes Abstimmungsverfahren vorgeschlagen (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 12. November 2008, Vorlage 4562, ABl 2008, 2069 ff. und insbesondere 2091 ff.). Danach kommen für eine Abstimmung über drei einander ausschliessende Vorlagen grundsätzlich folgende Varianten infrage:

Zwei Urnengänge

Es sind zwei Urnengänge erforderlich. Beim ersten stimmen die Stimmberechtigten über zwei der drei Vorlagen ab. Dabei wird nach den bewährten Regeln der Abstimmung über eine Volksinitiative und einen Gegenvorschlag des Kantonsrates verfahren. Die obsiegende Vorlage wird in der zweiten Volksabstimmung der verbleibenden dritten Vorlage gegenübergestellt.

Bei diesem Vorgehen können die Stimmberechtigten jede denkbare wertende Haltung zu den Vorlagen (Präferenzordnung) präzise und eindeutig ausdrücken. Der Vorteil des Verfahrens liegt darin, dass die Stimmberechtigten pro Urnengang höchstens über zwei Vorlagen abstimmen müssen (zwei Hauptfragen und eine Stichfrage). Nachteilig ist, dass die Stimmberechtigten zur gleichen politischen Thematik innert kurzer Zeit zweimal an die Urne gerufen werden und die politischen Exponentinnen und Exponenten zwei Abstimmungskämpfe zum gleichen Thema führen müssen.

Höchste Ja-Stimmen-Zahl

Bei diesem Verfahren wird im gleichen Urnengang über alle drei Vorlagen abgestimmt. Die Stimmberechtigten können dabei auch mehr als einer Vorlage zustimmen. Unter den Vorlagen mit mehr Ja- als Nein-Stimmen gilt jene als angenommen, die am meisten Ja-Stimmen aufweist.

Der Vorteil dieses Verfahrens liegt darin, dass nur ein Urnengang stattfindet und dass die Fragestellung auf dem Stimmzettel verhältnismässig einfach ist. Die Stimmberechtigten haben einzig zu jeder der drei Vorlagen Stellung zu nehmen (drei Hauptfragen), aber keine Stichfragen zu beantworten. Der Nachteil besteht darin, dass die Stimmberechtigten nicht alle denkbaren Präferenzordnungen ausdrücken können. Stimmt eine Person zwei Vorlagen zu oder lehnt sie diese ab, kann sie nicht ausdrücken, welche der beiden Vorlagen sie der andern vorzieht. Das wirkt sich dann negativ aus, wenn die beiden Vorlagen von der Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen werden, denn in einem solchen Fall wird der Stichentscheid ausschliesslich von jenen gefällt, die zu den beiden Vorlagen eine unterschiedliche Meinung haben, das heisst, sie teils unterstützen, teils ablehnen oder teils auf die Stimmabgabe verzichten. Wer hingegen beide Vorlagen unterstützt oder ablehnt, bleibt beim Stichentscheid «gewichtslos»; seine Stimmen heben sich beim «Stich-Kriterium» der grössten Ja-Stimmen-Zahl auf. Ein auf eine Doppelabstimmung bezogenes Beispiel mag die Problematik verdeutlichen; es gilt analog für Dreifachabstimmungen.

Volksabstimmung über eine Volksinitiative (VI) und einen Gegenvorschlag des Kantonsrates (GV). Das geltende Recht wird mit Status quo (S) bezeichnet.

- 900 Stimmberechtigte möchten in erster Priorität die Initiative und in zweiter Priorität den Gegenvorschlag; das geltende Recht hat bei ihnen letzte Priorität (Präferenzordnung: VI > GV > S).
- 100 Stimmberechtigte möchten primär den Gegenvorschlag und sekundär das geltende Recht; die Initiative lehnen sie ab (Präferenzordnung GV > S > VI).

Die Stimmberechtigten stimmen wie folgt:

	VI	GV
900 Stimmberechtigte mit VI > GV > S:	Ja	Ja
100 Stimmberechtigte mit GV > S > VI:	Nein	Ja
<i>Total:</i>	<i>900 Ja; 100 Nein</i>	<i>1000 Ja</i>
<i>Ergebnis:</i>	<i>verworfen</i>	<i>angenommen</i>

Angenommen wird der Gegenvorschlag (mehr Ja-Stimmen als die Initiative), obwohl 10% aller Stimmberechtigten die Volksinitiative dem Gegenvorschlag vorziehen.

Möglicherweise verletzt das Verfahren «Höchste Ja-Stimmen-Zahl» Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101). Gemäss Bundesgericht garantiert diese Bestimmung, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt werden darf, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (vgl. BGE 135 I 19, 21). Zwar hat das Bundesgericht hinsichtlich dieses früher im Kanton Zürich geltenden Kriteriums festgehalten, dass es den Anforderungen an ein genügend differenziertes Stimmgabeverfahren genügen dürfte (BGE vom 3. August 1982, ZBl 1982, 548 ff., E. 3.d). Jedoch ist zu beachten, dass das Bundesgericht diesen Entscheid zu einer Zeit fällte, da das heute übliche Verfahren «Doppel-Ja mit Stichfrage» (System Haab) noch kaum verbreitet und etabliert war.

Gleichzeitige Abstimmung mit Stichfragen

Bei diesem Ansatz wird das Verfahren der Abstimmung über eine Volksinitiative und einen Gegenvorschlag des Kantonsrates (zwei einander ausschliessende Vorlagen) auf Abstimmungen über drei einander ausschliessende Vorlagen ausgedehnt. Die Stimmberechtigten haben deshalb für jede der drei Vorlagen zu entscheiden, ob sie ihnen zustimmen, das heisst, ob sie die Vorlagen dem geltenden Recht vorziehen (Hauptfragen). Zudem haben sie drei Stichfragen zu beantworten, in denen je zwei der Vorlagen einander paarweise gegenübergestellt werden. Die Antworten auf die Stichfragen erlangen dann Bedeutung, wenn zwei oder alle drei Vorlagen mehr Ja- als Nein-Stimmen auf sich vereinen.

Der Vorteil dieses Verfahrens liegt darin, dass nur ein Urnengang nötig ist und dass die Stimmberechtigten jede denkbare Präferenzordnung darstellen und somit ihren Willen präzise und eindeutig ausdrücken können. Nachteilig wirkt sich aus, dass die Stimmberechtigten insgesamt sechs Fragen (drei Hauptfragen und drei Stichfragen) zu beantworten haben. Während es noch verhältnismässig einfach sein mag, die Hauptfragen (Haltung zu den drei Vorlagen) zu beantworten, setzt die Beantwortung der Stichfragen (Gegenüberstellung von je zwei Vorlagen) eine eingehende Befassung mit den Vorlagen voraus. Auch die Information der Stimmberechtigten über die Abstimmungsempfehlungen von Kantonsrat, Regierungsrat und politischen Parteien dürfte sich bei diesem Vorgehen schwierig gestalten.

3. Im Antrag zur Anpassung des GPR an die neue KV (Vorlage 4562) hat der Regierungsrat die Vor- und Nachteile der vorstehend beschriebenen Verfahrensweisen gegeneinander abgewogen und sich für die letzte Variante ausgesprochen (gleichzeitige Abstimmung über alle Vorlagen, mit Stichfragen). Dementsprechend hat er die Gesetzesvorlage ausgestaltet und dem Kantonsrat unter anderem folgende Änderungen des GPR beantragt:

c. Kantonale Abstimmungen

§ 59. ¹(...)

²(...)

³Liegen zwei oder drei einander ausschliessende Vorlagen vor, bringt sie der Regierungsrat gleichzeitig zur Abstimmung.

⁴(...)

b. Stimmzettel

§ 60 a. ¹(...)

²Bei der Abstimmung über zwei oder drei einander ausschliessende Vorlagen werden die Stimmberechtigten

- a. für jede Vorlage gefragt, ob sie ihr zustimmen, und
- b. paarweise für je zwei Vorlagen gefragt, welche Vorlage in Kraft treten soll, falls beide Vorlagen mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten.

Ausfüllen des Wahl- und Stimmzettels

§ 65. ¹(...)

²(...)

³Bei der Abstimmung über zwei oder drei einander ausschliessende Vorlagen nach § 60 a Abs. 2 können die Stimmberechtigten jede Abstimmungsfrage unabhängig von der Antwort auf die andern Fragen beantworten.

Abstimmungen

§ 76. ¹(...)

²Liegen zwei oder drei einander ausschliessende Vorlagen vor, so bestimmt sich die obsiegende Vorlage wie folgt:

- a. Erhält nur eine Vorlage mehr bejahende als verneinende Stimmen, so ist diese Vorlage angenommen.
- b. Erhalten zwei Vorlagen mehr bejahende als verneinende Stimmen, so entscheidet das Ergebnis der Stichfrage gemäss § 60 a Abs. 2 lit. b.
- c. Erhalten drei Vorlagen mehr bejahende als verneinende Stimmen, so ist die Vorlage angenommen, die in den beiden sie betreffenden Stichfragen obsiegt. Obsiegt in den Stichfragen jede Vorlage einmal, so ist die Vorlage angenommen, die in den Stichfragen insgesamt am meisten unterstützende Stimmen auf sich vereint.

4. Was die Regelung des Verfahrens der Abstimmung über drei einander ausschliessende Vorlagen betrifft, ist der Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrates nicht gefolgt. Stattdessen hat er in § 59 Abs. 4 GPR geregelt, dass bei mehr als zwei einander ausschliessenden Vorlagen der Regierungsrat das Abstimmungsverfahren festzulegen habe. Dieser habe dabei sicherzustellen, dass die Stimmberechtigten ihren Willen eindeutig und unverfälscht ausdrücken können. Der Kantonsrat bemängelte am vom Regierungsrat vorgeschlagenen Verfahren, es stelle sehr hohe Anforderungen an die Stimmberechtigten, wenn sie bei einer Abstimmungsvorlage sechs Fragen zu beantworten hätten. Die Gefahr widersprüchlicher Angaben nehme zu. Es sei nochmals in Ruhe zu prüfen, ob es keine einfachere Lösung gebe. Bis zur definitiven gesetzlichen Regelung des Verfahrens könnten so auch Erfahrungen gesammelt werden (vgl. Protokoll des Kantonsrates 2007–2011, S. 7755–7759 und 7797).

5. Seit Stellung des Antrags zur Anpassung des GPR an die neue KV sind hinsichtlich Dreifachabstimmungen keine neuen Erkenntnisse hinzu gekommen. Insbesondere überzeugt auch die in der vorbereitenden Kommission des Kantonsrates vorgebrachte Idee nicht, die Vorlagen mittels Vergabe von Punkten oder auf ähnliche Weise in eine Rangordnung zu bringen. Denn bei einem solchen Verfahren müsste auch die geltende Rechtslage (status quo) in die Rangfolge eingereiht werden, was für die Stimmberechtigten ungewohnt wäre. Demzufolge soll die Volksabstimmung über die drei hier im Raum stehenden Vorlagen im Verfahren und nach den Regelungen abgewickelt werden, wie sie der Regierungsrat dem Kantonsrat in seinem Antrag zur Anpassung des GPR an die neue KV vorgeschlagen hat (vgl. vorne Kap. C.3).

Der Stimmzettel soll so ausgestaltet werden, dass sämtliche sechs Fragen auf einem einzigen Stimmzettel gedruckt werden. Dabei soll sich durch entsprechende Perforation des Stimmzettels jeder Frage-/Antwortteil vom andern abtrennen lassen, sodass die Wahlbüros jede der sechs Fragen einzeln auswerten können.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die kantonale Volksabstimmung über die Vorlagen

A. Steuergesetz

(Änderung vom 30. März 2009; Steuerentlastungen für natürliche Personen) (ABl 2009, 514)

B. Gültiger Teil des Gegenvorschlages von Stimmberechtigten

«Eine nachhaltige Steuerstrategie» (ABl 2009, 1436 f.)

C. Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

«Tiefere Steuern für Familien» (ABl 2009, 1438 ff.)

wird auf **Sonntag, den 15. Mai 2011** angesetzt. Die Ansetzung der Volksabstimmung über weitere Vorlagen an diesem Datum bleibt vorbehalten.

II. Der Wortlaut des den Stimmberechtigten vorzulegenden Gegenvorschlags «Eine nachhaltige Steuerstrategie» (Vorlage B) lautet:

«Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

§ 31 und § 34 gleichlautend wie Beschluss Kantonsrat.

V. Steuerberechnung

1. Steuertarife

§ 35. ¹Die Einkommenssteuer beträgt (Grundtarif):

0% für die ersten	Fr. 11 300
3% für die weiteren	Fr. 4 600
4% für die weiteren	Fr. 4 800
5% für die weiteren	Fr. 8 400
6% für die weiteren	Fr. 12 800
7% für die weiteren	Fr. 13 900
8% für die weiteren	Fr. 16 900
9% für die weiteren	Fr. 32 300
10% für die weiteren	Fr. 32 100
11% für die weiteren	Fr. 50 700
12% für die Einkommensteile über	Fr. 187 800

²Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinn von § 34 Abs. 1 lit. a zusammenleben, beträgt die Einkommenssteuer (Verheiratetentarif):

0% für die ersten	Fr. 22 600
3% für die weiteren	Fr. 4 800
4% für die weiteren	Fr. 5 000
5% für die weiteren	Fr. 5 600
6% für die weiteren	Fr. 16 600
7% für die weiteren	Fr. 37 100
8% für die weiteren	Fr. 30 700
9% für die weiteren	Fr. 46 100
10% für die weiteren	Fr. 55 200
11% für die weiteren	Fr. 59 800
12% für Einkommensteile über	Fr. 283 500

Abs. 3 und 4 unverändert.

§ 41, § 43, § 47 und § 283 gleichlautend wie Beschluss Kantonsrat.»

III. Der Wortlaut des den Stimmberechtigten vorzulegenden Gegenvorschlags «Tiefere Steuern für Familien» (Vorlage C) lautet:

«Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

V. Ehegatten; eingetragene Partnerinnen oder Partner; Kinder unter elterlicher Sorge

§ 7. Abs. 1-2 unverändert.

³Einkommen und Vermögen von Kindern unter elterlicher Sorge werden bis zum Beginn des Jahres, in dem sie mündig werden, dem Inhaber der elterlichen Sorge zugerechnet. Bei Kindern unter gemeinsamer Sorge nicht gemeinsam besteuert Eltern erfolgt die Zurechnung bei demjenigen Elternteil, dem die Kindergutschrift im Sinn von § 35 a Abs. 1 zusteht. Vorbehalten bleibt das Erwerbseinkommen, für welches das unmündige Kind selbstständig besteuert wird.

5. Allgemeine Abzüge

a. Von der Höhe des Einkommens unabhängige Abzüge

§ 31. ¹Von den Einkünften werden abgezogen:

lit. a-f unverändert.

g. die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter lit. f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, bis zum Gesamtbetrag von Fr. 5200 für in

ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige und von Fr. 2600 für die übrigen Steuerpflichtigen. Für Steuerpflichtige ohne Beiträge gemäss lit. d und e erhöhen sich diese Abzüge um die Hälfte. Zudem erhöhen sich diese Abzüge um Fr. 1300 für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige Person, für die der Steuerpflichtige einen Abzug gemäss § 34 Abs. 1 *oder eine Kindergutschrift gemäss § 35 a Abs. 1* geltend machen kann;

Abs. 1 lit. h und i sowie Abs. 2 gleichlautend wie Beschluss Kantonsrat.

IV. Sozialabzüge

§ 34. ¹*Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung abgezogen als Unterstützungsabzug für erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Personen, an deren Unterhalt der Steuerpflichtige mindestens in der Höhe des Abzugs beiträgt, je Fr. 2700. Der Abzug kann nicht beansprucht werden für den Ehegatten und für Kinder, für die eine Kindergutschrift gemäss § 35 a Abs. 1 oder § 31 Abs. 1 lit. c gewährt wird.*

Abs. 2 unverändert.

³Im Weiteren können für jedes am Ende der Steuerperiode weniger als 15 Jahre alte Kind, für das ein Abzug gemäss § 35 a Abs. 1 geltend gemacht werden kann, höchstens Fr. 8000 abgezogen werden, wenn Kosten für die Betreuung durch Drittpersonen anfallen, weil

Abs. 3 lit. a und b gleichlautend wie Beschluss Kantonsrat.

Abs. 4 unverändert.

V. Steuerberechnung

1. Steuertarife

§ 35. ¹Die Einkommenssteuer beträgt (Grundtarif):

0% für die ersten	Fr. 11 300
3% für die weiteren	Fr. 5 600
4% für die weiteren	Fr. 5 300
5% für die weiteren	Fr. 8 600
6% für die weiteren	Fr. 13 000
7% für die weiteren	Fr. 11 900
8% für die weiteren	Fr. 16 500
9% für die weiteren	Fr. 31 800
10% für die weiteren	Fr. 28 000
11% für die weiteren	Fr. 55 500
12% für die weiteren	Fr. 66 200
13% für Einkommensteile über	Fr. 253 700

²Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinn von § 35 a Abs. 1 zusammenleben, beträgt die Einkommenssteuer (Verheiratetentarif):

0% für die ersten	Fr. 22 600
3% für die weiteren	Fr. 8 200
4% für die weiteren	Fr. 3 200
5% für die weiteren	Fr. 9 000
6% für die weiteren	Fr. 16 000
7% für die weiteren	Fr. 33 000
8% für die weiteren	Fr. 29 000
9% für die weiteren	Fr. 44 000
10% für die weiteren	Fr. 50 500
11% für die weiteren	Fr. 64 500
12% für die weiteren	Fr. 72 500
13% für Einkommensteile über	Fr. 352 500

Abs. 3 und 4 unverändert.

2. Steuerermässigung (Kindergutschrift)

§ 35 a. ¹ Der gemäss § 35 ermittelte Steuerbetrag (einfache Staatssteuer) ermässigt sich um 850 Franken pro Steuerjahr für jedes minderjährige Kind unter elterlicher Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen sowie für jedes volljährige Kind, das in der beruflichen Ausbildung steht und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet.

² Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuerten Eltern, kommt die Ermässigung demjenigen Elternteil zu, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird.

³ Die Ermässigung kann pro Kind nur einmal geltend gemacht werden. Sofern das Einkommen des Kindes die Steuerfreigrenze übersteigt, entfällt der Abzug.

⁴ Für die Gewährung der Ermässigung sind die Verhältnisse am Ende der Steuerperiode beziehungsweise der Steuerpflicht massgebend.

Aus dem Marginal zu § 36 «2. Sonderfälle» wird «3. Sonderfälle».

§§ 41 und 43 gleichlautend wie Beschluss Kantonsrat.

VII. Steuertarif

§ 47. ¹Die Vermögenssteuer beträgt (Grundtarif):

0‰	für die ersten	Fr. 77 000
½‰	für die weiteren	Fr. 230 000
1‰	für die weiteren	Fr. 384 000
1½‰	für die weiteren	Fr. 613 000
2‰	für die weiteren	Fr. 921 000
2½‰	<i>für die weiteren</i>	<i>Fr. 919 000</i>
3‰	<i>für Vermögensteile über</i>	<i>Fr. 3 144 000</i>

²Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinn von § 35 a Abs. 1 zusammenleben, beträgt die Vermögenssteuer (Verheiratentarif):

0‰	für die ersten	Fr. 153 000
½‰	für die weiteren	Fr. 230 000
1‰	für die weiteren	Fr. 384 000
1½‰	für die weiteren	Fr. 612 000
2‰	für die weiteren	Fr. 921 000
2½‰	<i>für die weiteren</i>	<i>Fr. 921 000</i>
3‰	<i>für Vermögensteile über</i>	<i>Fr. 3 221 000</i>

Abs. 3 unverändert.

Ausgleich der kalten Progression

§ 48. ¹Die Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen werden vom Regierungsrat durch gleichmässige Anpassung der Abzüge gemäss § 31, der steuerfreien Beträge gemäss § 34, der Steuersätze gemäss §§ 35 und 47 sowie der Steuerermässigung gemäss § 35 a ausgeglichen. Die Beträge sind auf- oder abzurunden.

Abs. 2 unverändert.

IV. Mündigkeit; Begründung und Auflösung der Ehe

§ 52. Abs. 1 unverändert.

²Bei Heirat wird jeder Ehegatte für die ganze Steuerperiode getrennt besteuert. Die Kindergutschrift gemäss § 35 a Abs. 1 kann nur einmal gewährt werden.

Abs. 3 und 4 unverändert.

V. Ausgleich der kalten Progression

§ 283. ¹Mit der Änderung des Steuergesetzes vom 15. Mai 2011 wurden die Abzüge gemäss § 31, die steuerfreien Beträge gemäss § 34, die Steuersätze gemäss §§ 35 und 47 und die Steuerermässigung gemäss § 35 a festgelegt in der Annahme, der Landesindex der Konsumentenpreise (Basisindex Dezember 1982 = 100 Punkte) betrage im Dezember 2009 161,3 Punkte. Beim nächsten Ausgleich der kalten Progression gemäss § 48 ist von 161,3 Punkten auszugehen, unabhängig davon, ob der Landesindex im Dezember 2009 tiefer oder höher ist.

²Als letzte Anpassung im Sinne von § 48 Abs. 2 gilt der Zeitpunkt, auf den die Änderung des Steuergesetzes vom 15. Mai 2011 in Kraft gesetzt wurde.»

IV. Den Stimmberechtigten werden auf einem perforierten Stimmzettelbogen die nachstehenden Fragen zur Beantwortung mit Ja oder Nein bzw. durch Ankreuzen vorgelegt:

Stimmzettel

Hauptfragen

Stimmen Sie folgenden Vorlagen zu?

- A. Beschluss des Kantonsrates: Steuergesetz (Änderung vom 30. März 2009; Steuerentlastungen für natürliche Personen)
- B. Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Eine nachhaltige Steuerstrategie» (gültiger Teil)
- C. Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Tiefere Steuern für Familien»

Die Hauptfragen A, B und C können je mit Ja oder Nein beantwortet werden; es ist auch gestattet, nur für oder gegen eine oder zwei der Vorlagen zu stimmen oder auf eine Stimmabgabe zu den Hauptfragen zu verzichten.

Stichfragen

Stichfrage 1:

Falls die Vorlagen A und B mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten: Welche Vorlage soll in Kraft treten? (Zutreffendes ankreuzen)

Beschluss des Kantonsrates (Vorlage A)

Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie» (Vorlage B)

Stichfrage 2:

Falls die Vorlagen A und C mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten: Welche Vorlage soll in Kraft treten? (Zutreffendes ankreuzen)

Beschluss des Kantonsrates (Vorlage A)

Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien» (Vorlage C)

Stichfrage 3:

Falls die Vorlagen B und C mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten: Welche Vorlage soll in Kraft treten? (Zutreffendes ankreuzen)

Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie» (Vorlage B)

Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien» (Vorlage C)

Sie können die Stichfragen auch dann beantworten, wenn Sie bei den Hauptfragen A, B und/oder C mit Nein geantwortet oder auf eine Stimmabgabe zu den Hauptfragen verzichtet haben. Sie können auch darauf verzichten, die Stichfragen zu beantworten.

V. Erhalten alle drei Vorlagen mehr bejahende als verneinende Stimmen, so ist die Vorlage angenommen, die in den beiden sie betreffenden Stichfragen obsiegt. Obsiegt in den Stichfragen jede Vorlage einmal, so ist die Vorlage angenommen, die in den Stichfragen insgesamt am meisten unterstützende Stimmen auf sich vereint.

VI. Die Wahlbüros übermitteln die Abstimmungsergebnisse am Abstimmungstag ab 10.00 Uhr bis spätestens 15.30 Uhr dem kantonalen Abstimmungsbüro mit der Wahl- und Abstimmungssoftware WABSTI II.

VII. Das Statistische Amt wird beauftragt, diesen Beschluss in besonderen Abzügen den Präsidentinnen und Präsidenten der Stadt- und Gemeinderäte als Vorstehende der Wahlbüros mitzuteilen.

VIII. Gegen diesen Beschluss kann innert fünf Tagen nach seiner Mitteilung bzw. nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt schriftlich Einsprache an den Regierungsrat erhoben werden (§ 10d des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 24. Mai 1959).

IX. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, an die Finanzdirektion, an das Statistische Amt als kantonales Abstimmungsbüro, an die Grünliberale Partei Kanton Zürich, Postfach 1861, 8401 Winterthur (E), an die SP Kanton Zürich, Gartenhofstrasse 15, 8004 Zürich (E), sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

X. Veröffentlichung im Dispositiv im Amtsblatt, Textteil.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi