

# Wir stimmen ab

Kanton Zürich

Volksabstimmung vom 15. Mai 2011



## Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger

In der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 werden Ihnen sieben Vorlagen, zum Teil mit Gegenvorschlägen von Stimmberechtigten, unterbreitet.

Die erste Vorlage hat eine Änderung des Steuergesetzes zum Inhalt, die vom Kantonsrat am 30. März 2009 verabschiedet worden ist und zu der zwei Gegenvorschläge von Stimmberechtigten eingereicht worden sind: der Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie» und der Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien».

Zur Abstimmung kommt auch das Finanzausgleichsgesetz, das vom Kantonsrat am 12. Juli 2010 verabschiedet worden ist. Zu diesem Gesetz liegt ein Gegenvorschlag von Stimmberechtigten unter dem Titel «Für ein gerechtes Finanzausgleichsgesetz» vor. Die dritte Vorlage hat eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz zum Inhalt. Der Kantonsrat hat die Vorlage am 17. Januar 2011 verabschiedet. Gegen diesen Entscheid ist das Kantonsratsreferendum ergriffen worden. Im Weiteren gelangen die folgenden vier Volksinitiativen zur Abstimmung: «JA zur Mundart im Kindergarten», «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!», Einreichung einer Standesinitiative «Stopp der Suizidhilfe!» und «Tragbare Krankenkassenprämien für alle (Prämienverbilligung jetzt!»).

Die Beleuchtenden Berichte des Regierungsrates, die Stellungnahmen der Minderheit des Kantonsrates und der Initiativ- bzw. Referendumskomitees erläutern die Vorlagen näher. Die Gesetzesvorlagen finden Sie im Separatdruck, welcher der Abstimmungszeitung beiliegt.

Zürich, 2. März 2011

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Hans Hollenstein  
Der Staatsschreiber: Beat Husi

## Die Vorlagen in Kürze

### 1. A Steuergesetz (Änderung vom 30. März 2009; Steuerentlastungen für natürliche Personen)

#### 1. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Eine nachhaltige Steuerstrategie»

#### 1. C Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Tiefere Steuern für Familien»

Die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sollen spürbar entlastet werden. Regierungsrat und Kantonsrat haben ein Paket geschnürt, das eine breite Wirkung entfaltet und den Kanton Zürich stärkt. Die Tarife und Abzüge werden der Teuerung angepasst, wovon alle Steuerzahlenden profitieren. Darüber hinaus werden die Steuersätze bei den tiefen und sehr hohen Einkommen sowie bei den hohen Vermögen reduziert, weil der Kanton Zürich dort im interkantonalen Vergleich abfällt. Zudem werden die Familien entlastet, indem der Kinder- und der Kinderbetreuungskostenabzug auf Fr. 9000 und Fr. 8000 steigen. Die Vorlage

kommt zur Abstimmung, weil das Behördenreferendum ergriffen worden ist. Zwei Parteien haben zudem ein konstruktives Referendum eingereicht: Die Grünliberale Partei will die sehr hohen Einkommen etwas weniger entlasten, die Sozialdemokratische Partei will statt der sehr hohen die mittleren Einkommen noch zusätzlich entlasten und die Kinderabzüge durch eine Steuer-gutschrift ersetzen.

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen zur Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 ein Ja und zu den beiden Gegenvorschlägen je ein Nein**

### 2. A Finanzausgleichsgesetz (FAG)

#### 2. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Für ein gerechtes Finanzausgleichsgesetz»

Das neue Finanzausgleichsgesetz sorgt dafür, dass alle Gemeinden des Kantons Zürich über genügend Mittel verfügen, um ihre Grundaufgaben mit einem vertretbaren Steuerfuss wahrnehmen zu können. Es fördert die bedarfsgerechte und sparsame Nutzung der Steuergelder und schafft die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb zwischen den Zürcher Gemeinden. Der bisherige Finanzausgleich hat seine Wurzeln in den 60er-Jahren und

ist seither fortwährend angepasst worden. Dieses gewachsene System weist unbestrittene Mängel auf und widerspricht heutigen anerkannten Grundsätzen des Finanzausgleichs. Das neue Finanzausgleichsgesetz beseitigt diese Schwächen.

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja zum Finanzausgleichsgesetz und Nein zum Gegenvorschlag von Stimmberechtigten**

### Inhalt

#### 1. A Steuergesetz (Änderung vom 30. März 2009; Steuerentlastungen für natürliche Personen)

/ Seite 4

#### 1. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Eine nachhaltige Steuerstrategie»

/ Seite 8

#### 1. C Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Tiefere Steuern für Familien»

/ Seite 10

#### 2. A Finanzausgleichsgesetz (FAG)

/ Seite 14

#### 2. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Für ein gerechtes Finanzausgleichsgesetz»

/ Seite 17

#### 3 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) (Änderung vom 17. Januar 2011; Prämienverbilligung [Kantonsbeitrag])

/ Seite 20

#### 4 Volksinitiative: «JA zur Mundart im Kindergarten»

/ Seite 23

#### 5 Volksinitiative: «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!»

/ Seite 27

#### 6 Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative: «Stopp der Suizidhilfe!»

/ Seite 30

#### 7 Volksinitiative: «Tragbare Krankenkassenprämien für alle (Prämienverbilligung jetzt)»

/ Seite 34

### 3 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) (Änderung vom 17. Januar 2011; Prämienverbilligung [Kantonsbeitrag])

Die Teilrevision des kantonalen Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) sieht vor, die Prämienverbilligung des Kantonsbeitrages von 100% auf 80% des Bundesbeitrages zu senken. Die Gesamtausgaben für die Prämienverbilligung sind zwischen 2000 und 2011 um 109% gestiegen, im gleichen Zeitraum haben sich die Prämien selbst lediglich um 68% erhöht. Kantonsrat und Regierungsrat sind deshalb der Ansicht, dass

der kantonale Beitrag gesenkt werden soll. Er ist auch mit 80% des Bundesbeitrages im Vergleich zu anderen Kantonen immer noch grosszügig bemessen. Gegen diesen Entscheid ist das Kantonsratsreferendum ergriffen worden, weshalb das Gesetz den Stimmberechtigten unterbreitet wird.

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja**

### 4 Volksinitiative: «JA zur Mundart im Kindergarten»

Die Initiative verlangt, dass die Unterrichtssprache auf der Kindergartenstufe grundsätzlich Mundart ist. Der geltende Lehrplan für die Kindergartenstufe sieht dagegen eine flexible und ausgewogene Verwendung der Unterrichtssprachen Mundart und Hochdeutsch vor. Sowohl die Pflege der Mundart wie auch die Einführung ins Hochdeutsch erhalten so ihren Platz. Die Lehrpersonen können dadurch auf die unterschiedlichen Sprachkennt-

nisse der Kinder eingehen. Die Verwendung von Mundart und Hochdeutsch im Kindergarten hat sich bewährt. Sie ermöglicht den Lehrpersonen, die Kinder auf den Übertritt in die Primarstufe vorzubereiten. Eine Änderung der heutigen Regelung wird den Bedürfnissen der Kinder nicht gerecht und ist deshalb abzulehnen.

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein**



Foto: Iwan Raschle



## 5 Volksinitiative: «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!»

Die Volksinitiative «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!» fordert den Erlass von rechtlichen Bestimmungen, «welche jegliche Beihilfe zum Selbstmord an Personen ohne mindestens einjährigen Wohnsitz im Kanton Zürich (Sterbetourismus) nicht gestatten und unter Strafe stellen». Der Regierungsrat und der Kantonsrat lehnen die Initiative ab. Die geforderte Regelung ist verfassungswidrig,

da sie eine rechtliche Ungleichbehandlung auch von in der Schweiz lebenden Personen – je nach kantonalem Wohnsitz – zur Folge hätte. Zudem verstösst sie gegen Bundesrecht, da sie in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Strafrechts eingreift.

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein**

## 6 Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative: «Stopp der Suizidhilfe!»

Die Volksinitiative «Stopp der Suizidhilfe!» verlangt die Einreichung einer Standesinitiative, wonach der Bund beauftragt wird, jede Art von Verleitung oder Beihilfe zur Selbsttötung unter Strafe zu stellen. Der Regierungsrat und der Kantonsrat lehnen die Initiative ab. Der Bedarf nach einer Regelung der organisierten Suizidhilfe auf Bundesebene ist vielerorts unbestritten. Das Thema

wurde vom Bund bereits aufgenommen und die damit verbundenen Gesetzesänderungen sind in Arbeit. Ebenso werden Vorschläge zur verstärkten Förderung der Suizidprävention und der Palliativmedizin ausgearbeitet.

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein**

## 7 Volksinitiative: «Tragbare Krankenkassenprämien für alle (Prämienverbilligung jetzt)»

Die Volksinitiative verlangt, dass der Kantonsbeitrag an die Prämienverbilligungen für die Jahre 2010 bis 2012 erhöht wird. Zudem soll der Kanton verpflichtet werden, einen allfälligen ausserordentlichen Zusatzbeitrag an die Prämienverbilligungen, den der Bund den Kantonen für 2010 oder spätere Jahre zum freiwilligen Bezug zur Verfügung stellt, in Anspruch zu nehmen.

Nicht umsetzbar ist die verlangte Aufstockung des Kantonsbeitrages für die Jahre 2010 und 2011, da diese Beiträge bereits festgelegt worden sind. Somit ist dieser Teil der Initiative ungültig. Hinsichtlich des gültigen Teils – Erhöhung des Kantonsbeitrages für 2012 und Verpflichtung zum Bezug eines allfälligen in der Zukunft gesprochenen ausserordentlichen Zusatzbeitrages –

lehnen Kantonsrat und Regierungsrat die Initiative ab. Es entstehen hohe einmalige Mehrkosten, die keine nachhaltige Wirkung zeigen und mit dem Sanierungsprogramm San10 nicht vereinbar sind.

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein**

# 1. A Steuergesetz (Änderung vom 30. März 2009; Steuerentlastungen für natürliche Personen)

## Beleuchtender Bericht

[Verfasst vom Regierungsrat]

**Nach dem Steuergesetz ist der Regierungsrat unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet, den Ausgleich der kalten Progression vorzunehmen. Bis anhin waren jedoch diese Voraussetzungen nicht erfüllt, weshalb der Ausgleich mit der vorliegenden Änderung des Steuergesetzes erfolgt. Weiter zeigt der interkantonale Steuerbelastungsvergleich, dass der Kanton Zürich bei den mittleren Einkommen gut abschneidet, bei den tiefen Einkommen wie auch bei den sehr hohen Einkommen und hohen Vermögen jedoch zurückfällt. Die Änderung vom 30. März 2009 sieht daher für tiefe wie auch sehr hohe Einkommen und hohe Vermögen Entlastungen vor, die über den Ausgleich der Teuerung hinausgehen. Gleichzeitig werden Familien mit Kindern zusätzlich entlastet.**

### Ausgleich der kalten Progression

Der Ausgleich der kalten Progression, d. h. der Ausgleich der Teuerung auf den Tarifstufen der Einkommens- und Vermögenssteuer sowie den im Steuergesetz festgelegten Beträgen für die Abzüge, erfolgte letztmals mit der Steuergesetzrevision vom 25. August 2003, die am 1. Januar 2006 in Kraft trat. Bei diesem letzten Ausgleich der kalten Progression wurde die Teuerung bis Ende 2001 ausgeglichen.

Bei der Vorbereitung der Vorlage für diese Änderung des Steuergesetzes wurde der Stand des Landesindex der Konsumentenpreise per Dezember 2009 auf 161,3 Punkte geschätzt. Da bei der letzten Anpassung der kalten Progression auf einen Indexstand von 150 Punkten ausgeglichen wurde, wurde das Ausmass des Ausgleichs – für den Zeitraum Ende 2001 bis Ende 2009 – schliesslich auf 8% festgelegt. Im Ergebnis wird damit – ausgehend von 150 Punkten – die Teuerung bis zu einem Index von 162 Punkten ausgeglichen. In der Zwischenzeit hat sich der tatsächliche Index per Dezember 2010 auf 161,1 Punkte verändert.

Der Ausgleich der Teuerung um 8% bedeutet, dass die Tarifstufen der Einkommens- und Vermögenssteuer sowie die Beträge für die Abzüge, im Vergleich zum geltenden Steuergesetz, um diesen Prozentsatz angehoben werden.

### Zusätzliche Anpassungen im Einkommens- und Vermögenssteuertarif

Im interkantonalen Belastungsvergleich schneidet der Kanton Zürich bei den mittleren bis hohen Einkommen gut ab; insoweit zeichnet er sich durch eine mittelstandsfreundliche Besteuerung aus. Bei tiefen und sehr hohen Einkommen sowie hohen Vermögen fällt der Kanton Zürich jedoch zunehmend zurück.

In der Steuergesetzrevision vom 30. März 2009 sind zunächst für tiefe Einkommen folgende Entlastungen vorgesehen: Im Einkommenssteuertarif wird die Nullstufe, d. h. der im Einkommenssteuertarif integrierte persönliche Abzug, von bisher Fr. 6700 (teuerungsausgeglichen) auf Fr. 11300 für Alleinstehende und von bisher Fr. 13400 (teuerungsausgeglichen) auf Fr. 22600 für Verheiratete deutlich erhöht und die folgende Progressionsstufe auf 3% festgelegt.

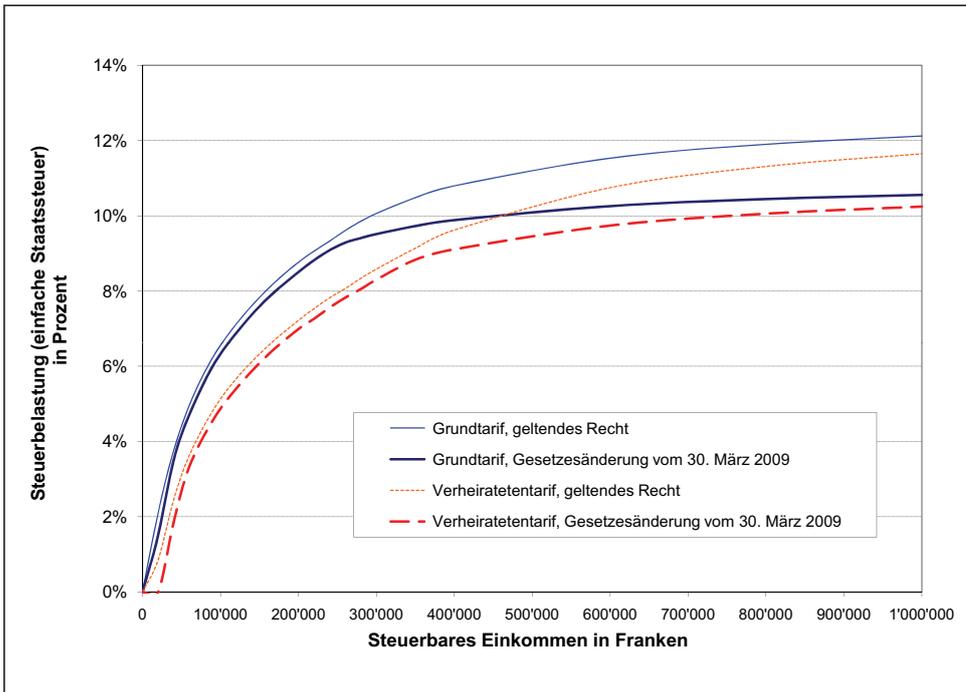
Weiter ist zu beachten, dass für das Steueraufkommen des Kantons Zürich Steuerpflichtige mit sehr hohen Einkommen und hohen Vermögen von grosser Bedeutung sind. Es liegt deshalb im Interesse aller Steuerpflichtigen, dass der Kanton Zürich auch in diesem Bereich konkurrenzfähig bleibt. Dabei darf nicht übersehen werden, dass der Steuerwettbewerb unter den Kantonen zugenommen hat. Auch gilt es zu berücksichtigen, dass sich ein einmal erlangtes Hochsteuer-Image durch spätere Steueranpassungen nur schwer ändern lässt.

Aus diesen Gründen sieht die Steuergesetzrevision für sehr hohe Einkommen Entlastungen vor, die über den Ausgleich der Teuerung hinausgehen. Im Einkommenssteuertarif liegt die höchste Progressionsstufe neu bei 12%. Die folgende letzte Progressionsstufe von bisher 13% – für Einkommensteile über Fr. 253700 bei Alleinstehenden und über Fr. 352500 bei Verheirateten (teuerungsausgeglichen) – wird zudem auf 11% herabgesetzt. Damit bleibt die Einkommenssteuerbelastung weiterhin durchgehend progressiv; im oberen Einkommensbereich wird jedoch die Belastungskurve flacher. Mit diesen Änderungen kann die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons auch im oberen Einkommensbereich spürbar verbessert werden.

Schliesslich wird im Vermögenssteuertarif neu die höchste und letzte Progressionsstufe von 3‰ gestrichen, sodass der Vermögenssteuertarif neu mit der Progressionsstufe von 2½‰ endet. Damit kann die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Zürich auch bei den hohen Vermögen sichergestellt werden.



**Vergleich Belastungskurven Einkommenssteuer  
Geltendes Recht und Gesetzesänderung vom 30. März 2009**



**Der Kantonsrat hat  
der Änderung des  
Steuergesetzes am  
30. März 2009 mit  
93 zu 82 Stimmen  
zugestimmt.**

**Kantonsrat und  
Regierungsrat  
empfehlen: Ja**

**Gezielte zusätzliche Entlastungen  
für Familien mit Kindern**

Weiter werden sowohl der Kinderabzug als auch der Höchstbetrag des Kinderbetreuungskostenabzugs über die Teuerung hinaus erhöht. Der Kinderabzug wird von Fr. 7300 (teuerungsausgeglichen) auf Fr. 9000 je Kind und der Höchstbetrag für den Kinderbetreuungskostenabzug von Fr. 6500 (teuerungsausgeglichen) auf Fr. 8000 je betreutes Kind angehoben. Zudem ist für die Gewährung des Kinderabzugs bei volljährigen Kindern neu nur noch darauf abzustellen, ob sie in der Erstausbildung stehen und der Steuerpflichtige deren Unterhalt zur Hauptsache bestreitet; die geltende Altersgrenze von 25 Jahren wird fallen gelassen.

**Ergänzende Vermögenssteuer**

Eine weitere Änderung der Steuergesetzrevision vom 30. März 2009 betrifft schliesslich die ergänzende Vermögenssteuer. Bei der Zweckentfremdung eines land- oder forstwirtschaftlich genutzten Grundstücks soll eine ergänzende Vermögenssteuer neu nur noch erhoben werden, wenn das Grundstück innert fünf Jahren seit der Zweckentfremdung veräussert wird.

**Steuerausfälle**

Die Staatssteuer-Ausfälle aus der Steuergesetzrevision vom 30. März 2009 wurden, ausgehend von den Verhältnissen für die Steuerperiode 2006 und unter Berücksichtigung der zusätzlichen Erhöhungen beim Kinder- und Kinderbetreuungskostenabzug, ursprünglich auf rund 312 Mio. Franken geschätzt. Geht man dagegen von den für 2012 prognostizierten Steuereinnahmen gemäss Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2011–2014 vom September

2010 aus, so sind die Staatssteuer-Ausfälle auf rund 395 Mio. Franken zu schätzen. Rund die Hälfte dieser Steuerausfälle ist auf den Ausgleich der kalten Progression zurückzuführen (rund 191 Mio. Franken). Entsprechende Ausfälle ergeben sich, unter Berücksichtigung der Gemeindesteuerfüsse, auch für die Gemeinden.

**Gegen die Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 wurden das Kantonsratsreferendum und zwei Referenden mit je einem Gegenvorschlag von Stimmberechtigten ergriffen (Vorlagen 1. B und 1. C), weshalb die Gesetzesänderung den Stimmberechtigten unterbreitet wird.**

# 1. A Steuergesetz (Änderung vom 30. März 2009; Steuerentlastungen für natürliche Personen)

## Auswirkungen der Gesetzesänderung auf die Einkommenssteuerbelastung der natürlichen Personen in der Stadt Zürich

Bruttoarbeitseinkommen (in Franken)	30 000	50 000	100 000	150 000	200 000	400 000	600 000
<b>Ledige</b>							
Geltendes Recht (2009) <sup>1</sup>	1 347	3 476	11 639	21 320	32 705	85 014	138 804
Gesetzesänderung vom 30. März 2009	1 071	3 226	11 119	20 609	31 762	78 792	124 307
Entlastung (in Franken)	-276	-250	-520	-711	-943	-6 222	-14 497
Entlastung (in %)	-20,5%	-7,2%	-4,5%	-3,3%	-2,9%	-7,3%	-10,4%
<b>Verheiratete ohne Kinder</b>							
Geltendes Recht (2009) <sup>1</sup>	655	2 247	8 505	16 675	26 307	73 505	127 296
Gesetzesänderung vom 30. März 2009	131	1 635	8 024	15 810	25 146	70 925	116 513
Entlastung (in Franken)	-524	-612	-481	-865	-1 161	-2 580	-10 783
Entlastung (in %)	-80,0%	-27,2%	-5,7%	-5,2%	-4,4%	-3,5%	-8,5%
<b>Verheiratete mit 2 Kindern</b>							
Geltendes Recht (2009) <sup>1</sup>	48	938	5 929	13 466	22 678	68 721	122 512
Gesetzesänderung vom 30. März 2009	48	62	4 869	11 974	20 861	65 239	111 301
Entlastung (in Franken)	0	-876	-1 060	-1 492	-1 817	-3 482	-11 211
Entlastung (in %)	0,0%	-93,4%	-17,9%	-11,1%	-8,0%	-5,1%	-9,2%

<sup>1</sup> Quelle: EStV, Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte, 2009

## Vermögenssteuerbelastung nach geltendem Recht und gemäss Gesetzesänderung in der Stadt Zürich <sup>1</sup>

Steuerbares Vermögen in Franken	Vermögenssteuer Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer			Vermögenssteuer Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer		
	Ledige			Verheiratete		
	bisher	neu	Entlastung	bisher	neu	Entlastung
100 000	32	25	-21,9%	0	0	0,0%
200 000	147	140	-4,8%	67	54	-19,4%
400 000	511	478	-6,5%	347	304	-12,4%
800 000	1 615	1 523	-5,7%	1 371	1 262	-8,0%
1 000 000	2 305	2 213	-4,0%	2 061	1 952	-5,3%
2 000 000	6 668	6 463	-3,1%	6 343	6 116	-3,6%
5 000 000	26 250	23 455	-10,6%	25 765	23 021	-10,7%
10 000 000	60 750	52 205	-14,1%	60 265	51 771	-14,1%
20 000 000	129 750	109 705	-15,4%	129 265	109 271	-15,5%

<sup>1</sup> Auf der Grundlage der Steuerperiode 2009



## Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates lehnt die Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 aus folgenden Gründen ab:

### Keine Steuergerechtigkeit

Die vorgeschlagene Steuerrechtsrevision trägt weder zu einer nachhaltigen Finanzpolitik des Kantons bei, noch schafft sie Steuergerechtigkeit. Steuerpflichtige mit hohem Einkommen und Vermögen werden entlastet, das heisst: Topverdienende erhalten Steuergeschenke. Die Zeche wird der Mittelstand bezahlen müssen, der nur zur Hälfte mit dem Ausgleich der kalten Progression «belohnt», respektive entlastet wird. Dieser Ausgleich ist heute schon gesetzlich vorgeschrieben, dafür braucht es diese Abstimmungsvorlage nicht. Die Steuerstrategie der Mehrheit entpuppt sich als Kniefall vor einem ausser Rand und Band geratenen interkantonalen Steuerwettbewerb.

Aufgrund der angespannten Wirtschaftssituation ist es besonders gefährlich, die heutige austarierte Besteuerung im Kanton Zürich aufs Spiel zu setzen. Der Mittelstand steht unter starkem finanziellen Druck. Die Mieten, Krankenkassenprämien und Ausbildungskosten für Kinder sowie die Steuern belasten die Budgets des Mittelstandes wesentlich. Zu diesem Problem findet sich in der Steuergesetzrevision keine Lösung. Wenn aber in Zukunft die Steuererträge nicht mehr genügen, um die gesetzlich vorgesehenen Ausgaben des Kantons zu finanzieren, dann trifft dies den Mittelstand zusätzlich und in besonderem Masse. Der Kanton wird vor die Entscheidung gestellt sein, entweder Leistungen abzubauen oder Steuern zu erhöhen: Werden staatliche Leistungen bei Gesundheit und Bildung abgebaut, dann wird der Mittelstand diese auf privatem Weg beschaffen müssen, was für

ihn hohe Kosten zur Folge hat. Werden die Steuern erhöht, so belastet dies hauptsächlich den Mittelstand mit der grössten Anzahl Steuerpflichtigen.

Es ist deshalb volkswirtschaftlich unverantwortlich, Steuereinnahmen zu senken und damit dem Kanton durch Schwächung des Mittelstandes den finanziellen Handlungsspielraum zu nehmen. Insbesondere wenn vor allem diejenigen Steuerpflichtigen entlastet werden, denen die Steuern am wenigsten wehtun.

### Wirkung des Steuerwettbewerbs wird überschätzt

Der Kanton Zürich gewinnt mit dieser Steuervorlage keinen Standortvorteil im Steuerwettbewerb mit den anderen Kantonen. Die Wirkung des Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen wird stark überschätzt. Es fehlen dazu wissenschaftliche Belege. Seit über 15 Jahren werden die höchsten Einkommen mit einer Progressionsstufe von 13% besteuert. Es ist deshalb nicht zu Abwanderungen gekommen. Die Stadt Zürich ist das beste Beispiel gegen den angeblich bestehenden Wettbewerbsdruck. Als grösste Stadt des Kantons mit einem relativ hohen Steuerfuss ist sie von Gemeinden mit tieferen Steuerfüssen umgeben. Würde das Steuerwettbewerbsargument stimmen, müsste die Stadt Zürich seit Jahren den Wegzug vieler der besten Steuerzahlenden verzeichnen. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Der Kanton Zürich ist in der Schweizer Steuerlandschaft gut positioniert. Die Fokussierung auf die angeblich schlechten Rangierungen des Kantons Zürich im Steuerwettbewerb blendet aus, dass seine Stärke nicht darin besteht, eine Tiefsteuerinsel zu sein, sondern dass er mit Leistungen und Lebensqualität überzeugt. Der Kanton Zürich ver-

fügt über hervorragende Bildungs-, Gesundheits- und Kulturangebote, und für hochqualifizierte Arbeitskräfte ist er ein beliebter Arbeits- und Wohnraum. Zudem wird mit Hochdruck und mit erheblichen finanziellen Mitteln an einer Verkehrsinfrastruktur gearbeitet, um die der Kanton Zürich beneidet wird. Der Bevölkerung stehen überdies attraktive Freizeit- und Erholungsräume zur Verfügung. All diese Errungenschaften dürfen nicht fahrlässig aufs Spiel gesetzt werden, indem dem Kanton Steuermittel entzogen werden, mit denen er diesen Standortvorteil finanziert. Vielmehr führt die Senkung von Steuern dazu, dass die anderen Kantone mitziehen. Der schnell verpuffte Steuervorteil wird in der Folge zu Leistungsabbau oder zu Steuererhöhungen führen, womit der Kanton seinen Standortvorteil wieder aufgibt.

### Finanzperspektiven lassen keine Steuerentlastungen zu

Das finanz- und wirtschaftspolitische Umfeld lässt für keine Zielgruppe Steuerentlastungen zu. Gemäss den aktuellen Zahlen führt die Änderung des Steuergesetzes für das Jahr 2012 zu Steuerausfällen von 395 Mio. Franken. Bis 2014 wird mit einem Abbau des Eigenkapitals um 1,4 Mrd. Franken auf 8 Mrd. Franken und einer Erhöhung der Verschuldung um 2,4 Mrd. Franken auf 6,6 Mrd. Franken gerechnet. Es zeugt von Verantwortungslosigkeit, dass der Regierungsrat und die Mehrheit im Kantonsrat trotz der angespannten Finanzsituation dem prognostizierten Milliardendefizit mit einer Politik der Steuergeschenke an die reichsten Steuerzahlenden begegnen wollen. Weder fördern sie den Standort Zürich, noch erreichen sie damit eine nachhaltige Finanzpolitik. Vielmehr sollte der Kanton Zürich darauf bedacht sein, wie er die zu erwartenden Steuerausfälle politisch und volkswirtschaftlich abfedern kann. Steuerentlastungen sind bei der momentanen Finanzlage für keine Zielgruppe gerechtfertigt. Die Minderheit lehnt deshalb auch die beiden Gegenvorschläge ab.

# 1. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Eine nachhaltige Steuerstrategie»

## Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

**Der von der Grünliberalen Partei eingereichte Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Eine nachhaltige Steuerstrategie» sah neben einer geringeren Entlastung für sehr hohe Einkommen ursprünglich auch eine Änderung des kantonalen Strassengesetzes vor. In der Folge erklärte der Kantonsrat diesen Gegenvorschlag, wegen Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie, für vollumfänglich ungültig. Der Beschluss des Kantonsrates wurde jedoch vor Bundesgericht angefochten, das schliesslich erkannte, dass der Gegenvorschlag nur bezüglich der Änderung des Strassengesetzes ungültig sei.**

Soweit der Gegenvorschlag für gültig erklärt wurde, sieht er in Abweichung von der Steuergesetzrevision vom 30. März 2009 eine andere Belastung für sehr hohe Einkommen vor. Die Progressionsstufe von 12% setzt zwar, wie in der Steuergesetzrevision vom 30. März 2009, bei Einkommensteilen über Fr. 187 800 für Alleinstehende und über Fr. 283 500 für Verheiratete ein. Im Gegensatz zur Vorlage des Kantonsrates ist jedoch keine weitere Progressionsstufe von 11% vorgesehen; alle Einkommensteile über Fr. 187 800 bzw. Fr. 283 500 werden somit mit 12% belastet. Ansonsten deckt sich der Gegenvorschlag mit dem Beschluss des Kantonsrates.

Regierungsrat und Kantonsrat lehnen den Gegenvorschlag ab, weil damit für sehr hohe Einkommen im interkantonalen Belastungsvergleich keine spürbare Verbesserung erreicht werden kann; im Vergleich zu anderen Kantonen würden diese Einkommen weiterhin zu stark belastet. Im Übrigen würden sich die Staatssteuer-Ausfälle gegenüber jenen, die sich aus der Steuergesetzrevision vom 30. März 2009 ergeben, je nachdem, ob auf die Steuerperiode 2006 oder 2012 Bezug genommen wird, um schätzungsweise 22 oder 28 Mio. Franken und damit nur unwesentlich vermindern.

**Der Kantonsrat hat am 29. November 2010 mit 150 zu 10 Stimmen beschlossen, den Stimmberechtigten zu empfehlen, den gültigen Teil des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten «Eine nachhaltige Steuerstrategie» abzulehnen.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein**



## Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine weitere Minderheit des Kantonsrates unterstützt den Gegenvorschlag «eine nachhaltige Steuerstrategie» aus folgenden Gründen:

Der Gegenvorschlag «eine nachhaltige Steuerstrategie» unterstützt grundsätzlich das Ziel der Steuergesetzrevision, die Position des Kantons im nationalen und internationalen Steuerwettbewerb zu verbessern.

Aufgrund der schwachen Finanzlage des Kantons soll die Steuergesetzrevision für die Gemeinden verkraftbar sein, denn es besteht kein grosser Spielraum für Steuererleichterungen. Die oberste Progressionsstufe für die höchsten Einkommen soll nur von

13% auf 12% reduziert werden, und nicht wie in der Vorlage des Kantonsrates auf 11%. Die Entlastung der höchsten und der tiefsten Einkommen ist zwar richtig. Es führt jedoch zu einer zu hohen Entlastung und zu hohen Einnahmehausfällen, wenn der Progressionsatz sogar auf 11% herabgesetzt wird. Mit der Senkung des Progressionsatzes auf 12% stützt der Gegenvorschlag das Ziel des Regierungsrates, die Position des Kantons im nationalen und im internationalen Steuerwettbewerb zu verbessern. Es soll jedoch für den Kanton und die Gemeinden im Hinblick auf ihre prekäre Finanzlage verkraftbar sein.

## Meinung des Referendumskomitees

Der Kanton Zürich ist ein attraktiver Standort mit einem führenden Bildungsangebot, vielfältigen Kultur- und Freizeitmöglichkeiten, erstklassigen Verkehrsinfrastrukturen und naturnahen Erholungsräumen. Diese Leistungen kosten und rechtfertigen eine im Vergleich mit Tiefststeuerkantonen leicht höhere Steuerbelastung. In den letzten Jahren haben aber viele Kantone zum Teil massiv Steuern gesenkt und der Kanton Zürich droht ins Hintertreffen zu geraten. Eine angemessene Steuersenkung ist notwendig, um die ganzheitliche Standortattraktivität zu erhalten. Der Handlungsbedarf ist aber nicht so gross, wie die Regierung uns weismachen will. In ihrer Analyse vergleicht die

Regierung jeweils die Steuerbelastung in den Kantonshauptorten. Sie müsste aber die jeweils steuergünstigsten Gemeinden der Kantone vergleichen. Dort ist der Handlungsbedarf deutlich kleiner. Stimmen Sie deshalb dem Gegenvorschlag der Grünliberalen für eine Senkung der obersten Progression von 13% auf 12% statt auf 11% zu. Denn nur dieser

- entlastet die Familien steuerlich und
- reagiert angemessen auf die Steuersenkungen in den anderen Kantonen ohne dass,
- dem Kanton und den Gemeinden baldige Steuererhöhungen und ein Abbau von Staatsleistungen drohen.

Mit einem Ja zu einer nachhaltigen Steuerstrategie bleibt der Kanton Zürich ein attraktiver und international konkurrenzfähiger Wohn- und Arbeitsort.

Die Grünliberalen wollen nach der Abstimmung den zweiten Schritt ihrer ursprünglichen Vorlage mit der Änderung des Strassengesetzes umsetzen. Dabei sollen die Gemeindestrassen nach dem Verursacherprinzip aus dem Strassenfonds statt mit allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Damit werden die Gemeinden finanziell entlastet und es entsteht eine echte, nachhaltige und ökologisch sinnvolle Steuerstrategie.

# 1. C Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Tiefere Steuern für Familien»

## Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

**Der von der Sozialdemokratischen Partei eingereichte Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Tiefere Steuern für Familien» will für sehr hohe Einkommen und hohe Vermögen keine Entlastungen vornehmen, die über den Ausgleich der Teuerung hinausgehen. Stattdessen ist für tiefe und mittlere Einkommen eine, im Vergleich zur Steuergesetzrevision vom 30. März 2009, etwas höhere Entlastung vorgesehen. Weiter soll der geltende Kinderabzug gestrichen werden und durch eine Kindergutschrift ersetzt werden, die auf der einfachen Staatssteuer für die Einkommenssteuer zu gewähren wäre. Die Steuerausfälle sind beim Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien» annähernd gleich hoch wie bei der Vorlage des Kantonsrates.**

Der Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien» sieht im Vergleich zur Vorlage des Kantonsrates einen anderen Einkommenssteuertarif vor: Er führt im unteren und mittleren Bereich – bis zu einem steuerbaren Einkommen von rund Fr. 150 000 bei Alleinstehenden bzw. rund Fr. 200 000 bei Verheirateten ohne Kinder – zu etwas höheren Entlastungen, wogegen Einkommen im oberen Bereich, im Vergleich zur Steuergesetzrevision vom 30. März 2009, stärker belastet werden. Im oberen Einkommensbereich wird, unter Beibehaltung der geltenden letzten und höchsten Progressionsstufe von 13%, im Wesentlichen nur die Teuerung ausgeglichen. Auch bezüglich des Vermögenssteuertarifs sieht der Gegenvorschlag nur den Ausgleich der kalten Progression vor; an der geltenden obersten Progressionsstufe von 3% wird ebenfalls festgehalten.

Weiter wird – anstelle des geltenden Kinderabzugs vom steuerbaren Einkommen – eine «Steuerermässigung (Kindergutschrift)» von Fr. 850 für jedes Kind vorgeschlagen, die von der einfachen Staatssteuer für die Einkommenssteuer abzuziehen wäre. Wenn der Betrag von Fr. 850 die einfache Staatssteuer für die Einkommenssteuer übersteigt, würde ein Überschuss nicht ausbezahlt.

Die vorgeschlagene Kindergutschrift hätte zur Folge, dass zunächst auf dem steuerbaren Einkommen (ohne Kinderabzug) die einfache Staatssteuer ohne die Kindergutschrift ermittelt würde; davon wäre die Kindergutschrift abzuziehen. Aufgrund der nach Abzug der Kindergutschrift verbleibenden

einfachen Staatssteuer sowie der Steuerfüsse für Kanton und Gemeinden könnte schliesslich der Betrag der Einkommenssteuer für die Staats- und Gemeindesteuern berechnet werden.

Was die Beträge für die übrigen Abzüge sowie die Änderung bei der ergänzenden Vermögenssteuer anbelangt, entspricht der Gegenvorschlag der Steuergesetzrevision vom 30. März 2009.

### Steuerausfälle aus dem Gegenvorschlag

Die Staatssteuer-Ausfälle aus dem Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien» werden für die Steuerperiode 2006 auf insgesamt rund 305 Mio. Franken geschätzt. Wird dagegen auf die für die Steuerperiode 2012 prognostizierten Steuereinnahmen gemäss Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2011–2014 abgestellt, so sind die Staatssteuer-Ausfälle auf rund 387 Mio. Franken zu schätzen; entsprechende Steuerausfälle kommen bei den Gemeindesteuern hinzu. Damit fallen etwa gleich hohe Ausfälle an, wie sie sich aus der Steuergesetzrevision vom 30. März 2009 ergeben.

### Beurteilung des Gegenvorschlags

Regierungsrat und Kantonsrat lehnen auch diesen Gegenvorschlag ab.

Zusätzliche Entlastungen im unteren und mittleren Einkommensbereich, wie sie der Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien» vorsieht, sind nicht angezeigt. Der Kanton Zürich nimmt gerade im mittleren Einkommensbereich, verglichen mit den

anderen Kantonen, eine sehr gute Position ein. Aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit sind demgegenüber Entlastungen im oberen Einkommensbereich notwendig, wie sie die Steuergesetzrevision vom 30. März 2009 vorsieht. Die gleichen Gründe sprechen auch für eine Aufhebung der obersten Tarifstufe von 3% im Vermögenssteuertarif und gegen das im Gegenvorschlag vorgesehene Festhalten an dieser Stufe.

Weiter ist auch die anstelle des geltenden Kinderabzugs vorgeschlagene Kindergutschrift auf der einfachen Staatssteuer für die Einkommenssteuer abzulehnen. Ein solcher Systemwechsel hätte zur Folge, dass der Kinderabzug anders behandelt würde als sämtliche übrigen Abzüge; diese werden allesamt bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens berücksichtigt. Ein solcher Methodendualismus führt bei der Ermittlung des Steuerbetrags zu Verzerrungen und ist aus steuersystematischen Gründen abzulehnen.

Bei der vorgeschlagenen Kindergutschrift kann ein Überschuss nicht ausbezahlt werden, weshalb finanziell schwache Eltern mit einer unter der Höhe der Kindergutschrift liegenden einfachen Staatssteuer die Gutschrift nicht ausschöpfen können. Zudem hätte die Kindergutschrift eine Zunahme der Personen zur Folge, die keine Steuern entrichten, was staatspolitisch unerwünscht ist. Dazu kommt, dass die vorgeschlagene Kindergutschrift auf der einfachen Staatssteuer mit einer wesentlichen Verkomplizierung verbunden wäre. Schwerwiegende Umsetzungsprobleme, insbesondere bei Steuerauscheidungen oder unterjähriger Steuerpflicht, wären absehbar. Eine solche Verkomplizierung steht im Widerspruch zur vielfach erhobenen Forderung nach einer Vereinfachung des Steuerrechts.

Schliesslich müssten auch jene Regelungen angepasst werden, die in anderen Bereichen, wie z. B. bei der Prämienverbilligung für die Krankenversicherung, an das steuerbare Einkommen anknüpfen, weil die Kindergutschrift auf der einfachen Staatssteuer bei gleichzeitiger Streichung des bisherigen Kinderabzugs zu einem Anstieg des steuerbaren Einkommens führte. Mit anderen Worten wäre der Systemwechsel mit Auswirkungen auf andere Bereiche verbunden, die kaum abgeschätzt werden können.



## Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine weitere Minderheit des Kantonsrates unterstützt den Gegenvorschlag «tiefere Steuern für Familien» aus folgenden Gründen:

Die Steuergesetzrevision zielt in die falsche Richtung und ist volkswirtschaftlich schädlich. Der Mittelstand, der die Lasten der momentanen Wirtschaftskrise trägt, wird zusätzlich belastet, die Bestverdienenden jedoch entlastet. Der Gegenvorschlag «tiefere Steuern für Familien» stoppt diese Umverteilung. Er verlangt, dass die für die höchsten Einkommen vorgesehenen Steuerentlastungen dem Mittelstand zugutekommen, und anerkennt damit, dass für die Wohlstandserhaltung, die Krisenbewältigung und das Wirtschaftswachstum die Stärkung der Kaufkraft des Mittelstandes von zentraler Bedeutung ist. Die oberste Progressionsstufe von 13% auf die höchsten Einkommen und der Tarif für die Besteuerung für Vermögen ab 3 Mio. Franken wer-

den beibehalten. Gleichzeitig sollen die Einkommen bis rund Fr. 160 000 und, wie vom Kantonsrat beschlossen, die tiefsten Einkommen entlastet werden.

Für die Familien verlangt der Gegenvorschlag zudem einen Systemwechsel von den unsozialen Kinderabzügen zu den gerechten Kindergutschriften. Mit jeder Steuergesetzänderung wurden die Kinderabzüge erhöht. Dies nützt aufgrund der Progression vor allem den höchsten Einkommen. Es ist aber nicht einzusehen, warum reiche Eltern für ihre Kinder mehr Geld erhalten sollen als weniger reiche. Die Minderheit unterstützt deshalb den Vorschlag für eine sozial ausgewogene Kindergutschrift, mit der alle Familien gleichermassen profitieren. Mit einer einheitlichen Kindergutschrift von Fr. 850 für jedes Kind kann der ermittelte Steuerbetrag reduziert werden. Zirka 90% aller Familien werden dadurch besser entlastet als mit dem bisherigen System.

**Der Kantonsrat hat am 18. Januar 2010 mit 125 zu 34 Stimmen beschlossen, den Stimmberechtigten zu empfehlen, den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Tiefere Steuern für Familien» abzulehnen.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein**

# 1. C Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Tiefere Steuern für Familien»

## Meinung des Referendumskomitees

### Familien und den Mittelstand anstelle der höchsten Einkommen und Vermögen entlasten

#### Grundlose Entlastung der höchsten Einkommen und Vermögen

Der Zürcher Regierungsrat will mit einem fadenscheinigen Argument – dem Steuerwettbewerb – einmal mehr die höchsten Einkommen und Vermögen im Kanton Zürich entlasten. Die Fakten widerlegen das Argument des Regierungsrates: Gemäss Bundessteuerstatistik ist der Anteil der Personen mit hohen Einkommen und Vermögen im Kanton Zürich in den letzten 10 Jahren gestiegen. Von Abwanderung keine Spur – eine steuerliche Entlastung dieser privilegierten Gruppe ist unnötig!

#### Jetzt sind die Familien und der Mittelstand am Zug

Nötig ist hingegen eine steuerliche Entlastung der Familien und des Mittelstandes im Kanton Zürich. Steigende Krankenkassenprämien und Mieten belasten vor allem tiefe und mittlere Einkommen und Familien – diese Haushalte gilt es jetzt zu entlasten. Nachdem in den letzten 15 Jahren vor allem hohe und höchste Einkommen und Vermögen von der Steuerpolitik profitiert haben, ist jetzt die breite Bevölkerung am Zug.

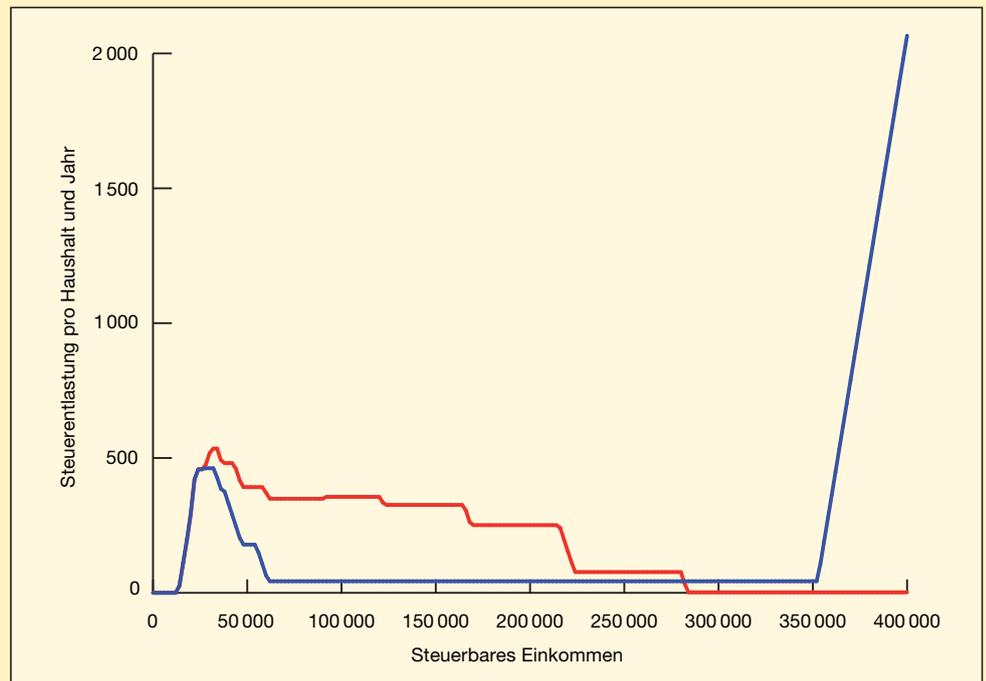
Der SP-Vorschlag entspricht bezüglich dem finanziellen Umfang demjenigen des Regierungsrates, unterscheidet sich aber bei der Verteilung der Mittel in einem wichtigen

Punkt: Anstelle der höchsten Einkommen werden durch den Vorschlag der SP mittlere Einkommen entlastet (siehe Grafik). Und statt der Entlastung der höchsten Vermögen will die SP eine Kindergutschrift, die für 90% der Familien eine Entlastung von mehreren Hundert Franken jährlich ergibt.

Bei den tiefen Einkommen, beim Ausgleich der Teuerung («kalte Progression») und beim Kinderbetreuungskostenabzug sind die Vorschläge der Regierung und der SP identisch.

**Berechnen Sie selber, wer von welchem Vorschlag am meisten profitiert:**  
[www.120millionen.ch](http://www.120millionen.ch)

### Entlastung der mittleren statt der höchsten Einkommen



**Rot: Steuerliche Entlastung mit dem SP-Modell. Blau: Modell des Kantonsrates**

**Beispiel: einfache Staatssteuer, Verheiratetentarif, mit einem durchschnittlichen Gemeindesteuersatz von 113% (z. B. Rümlang)**



## Stichfragen

Es werden Ihnen drei Vorlagen unterbreitet:

- **Vorlage 1. A:** Beschluss des Kantonsrates: Steuergesetz (Änderung vom 30. März 2009; Steuerentlastungen für natürliche Personen),
- **Vorlage 1. B:** Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Eine nachhaltige Steuerstrategie» (gültiger Teil),
- **Vorlage 1. 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.

Für den Fall, dass die Stimmberechtigten gleichzeitig zwei Vorlagen annehmen würden, so werden Sie in einer Stichfrage weiter gefragt, welche der beiden betreffenden Vorlagen in Kraft treten soll.

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.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt: Stimmen Sie folgenden Vorlagen zu?

### Hauptfragen

- 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.

**Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, die Stichfragen 1 und 2 wie folgt zu beantworten:**

**1. Stichfrage:  
Der Vorlage 1. A ist der Vorzug zu geben**

(Ankreuzen des Feldes «Beschluss des Kantonsrates»)

**2. Stichfrage:  
Der Vorlage 1. A ist der Vorzug zu geben**

(Ankreuzen des Feldes «Beschluss des Kantonsrates»)

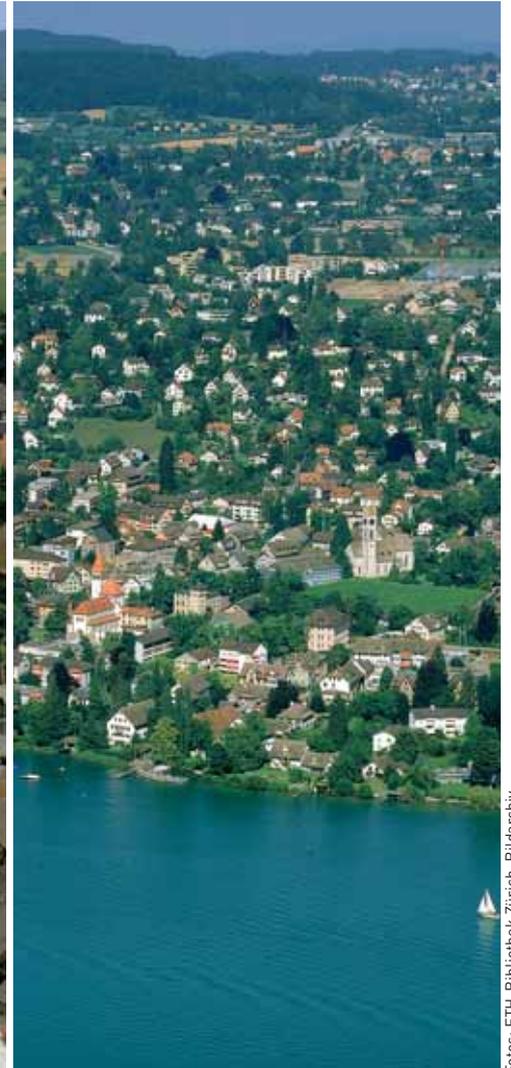
**Zur 3. Stichfrage besteht keine Abstimmungsempfehlung von Regierungsrat und Kantonsrat.**

## 2. A Finanzausgleichsgesetz (FAG)

# Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

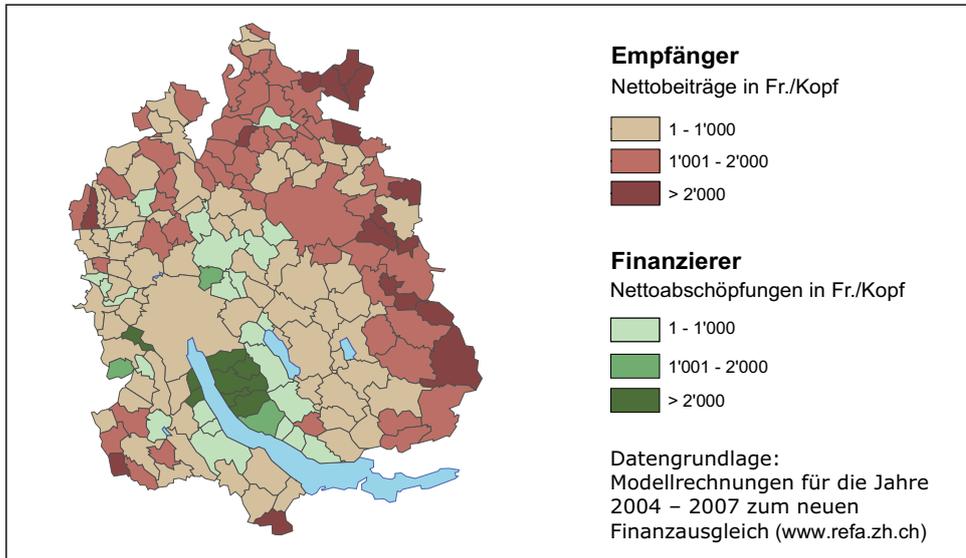
Ein fairer Finanzausgleich sorgt dafür, dass alle Zürcher Gemeinden ihre Grundaufgaben und ihre Autonomie wahrnehmen können, ohne dass die Gemeindesteuerfüsse übermässig voneinander abweichen. Das neue System sieht einen transparenten, gut planbaren und einfach anwendbaren Finanzausgleich vor, der die Gemeindeautonomie stärkt. Die ausgewiesenen Zentrumslasten der beiden Grossstädte Zürich und Winterthur werden im bisherigen Umfang ausgeglichen. Mit einem konstruktiven Referendum wird verlangt, diesen Zentrumslastenausgleich um 52 Mio. Franken bzw. 21 Mio. Franken zu senken. Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen Zustimmung zur Vorlage des Kantonsrates und Ablehnung des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten.



Unser Kanton Zürich – geprägt durch Vielfalt und Solidarität von Stadt und Land (von links nach rechts: Zürich, Flaach, Küsnacht)



**Fairer Wettbewerb durch Ausgleich von Ressourcen und Lasten**



Die traditionell finanzstarken, zentrumsnahen Gemeinden mit tendenziell geringen Sonderlasten unterstützen mit ihren Beiträgen an den Finanzausgleich die finanzschwachen, meist peripher gelegenen Gemeinden mit tendenziell hohen Lasten.

Die Verfassung des Kantons Zürich gewährleistet die Autonomie seiner 171 politischen Gemeinden und gut 130 Schulgemeinden. Sie hält fest, dass ihnen das kantonale Recht möglichst weiten Handlungsspielraum gewähren soll. Diese föderalistische Regelung setzt voraus, dass alle Gemeinden ihre Grundaufgaben bei ähnlicher Steuerbelastung erfüllen können. Gemeinden mit einer finanzschwachen Einwohnerschaft haben im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinden wesentlich weniger Geld zur Verfügung, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Ohne Finanzausgleich könnten diese Gemeinden nur stark eingeschränkte Leistungen erbringen oder müssten den Steuerfuss viel höher festsetzen als andere Gemeinden. Ein fairer Standortwettbewerb zwischen den Zürcher Gemeinden würde dadurch von Beginn weg verunmöglicht.

**Grundanliegen des neuen Finanzausgleichsgesetzes**

Der bisherige Finanzausgleich des Kantons Zürich wurde seit seinen Anfängen vor über 40 Jahren in mehreren Revisionen an jeweils neue Bedürfnisse angepasst. Trotzdem weist er schwerwiegende Mängel auf. Insbesondere bietet er den Gemeinden kaum Anreize für einen bedarfsgerechten und sparsamen Umgang mit ihren finanziellen Mitteln. Er ist

unübersichtlich und behindert notwendige Anpassungen der Gemeindestrukturen an veränderte Bedürfnisse. Seine finanziellen Auswirkungen sind für die Gemeinden und den Kanton schwer planbar, und er verursacht einen hohen Verwaltungsaufwand. Das neue Finanzausgleichsgesetz beseitigt diese Schwächen und fördert die bedarfsgerechte und sparsame Nutzung der Steuergelder. Es schafft die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb zwischen den Gemeinden. Es trägt den Bedürfnissen kleiner Gemeinden ebenso Rechnung wie denjenigen der beiden Zentrumsstädte Zürich und Winterthur, gleicht die Interessengegensätze zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden aus und berücksichtigt individuelle Sonderlasten einzelner Gemeinden.

Das neue Finanzausgleichsgesetz verfolgt sieben Ziele:

- Der Finanzausgleich soll es allen Gemeinden erlauben, ihre notwendigen Aufgaben zu erfüllen.
- Er soll Unterschiede zwischen den Steuererfüssen der Gemeinden ausgleichen, soweit diese auf nicht beeinflussbare äussere Umstände zurückzuführen sind.
- Die bedarfsgerechte, wirtschaftliche und sparsame Nutzung der öffentlichen Gelder soll belohnt werden.

- Die Gemeindeautonomie soll gestärkt werden.
- Die Finanzierung muss durch Kanton und Gemeinden erfolgen.
- Die Belastung des Kantons darf nicht erheblich ansteigen.
- Der neue Finanzausgleich muss transparent, gut planbar und einfach zu handhaben sein.

**Auswirkungen des neuen Finanzausgleichsgesetzes**

Das neue Gesetz erreicht diese Ziele mit fünf gut verständlichen Ausgleichsinstrumenten. Gegenüber heute stellt das neue Finanzausgleichsgesetz den Gemeinden mehr Mittel ohne Zweckbindung zur Verfügung und sorgt für deren haushälterische Verwendung. Anders als heute werden Zusammenschlüsse von Gemeinden nicht mehr behindert. Dadurch stärkt das neue Finanzausgleichsgesetz das föderale System und die Gemeindeautonomie. Die meisten Gemeinden werden dank des neuen Finanzausgleichsgesetzes einen tieferen Steuerfuss haben als heute. Auch finanzschwache Gemeinden mit hohen Sonderlasten werden ihre Steuerfüsse leichter an den kantonalen Durchschnitt angleichen können.

Insgesamt erhalten die Gemeinden aus dem neuen Finanzausgleich rund 639 Mio. Franken<sup>1</sup>. Davon werden rund 372 Mio. Franken<sup>1</sup> durch den Kanton und rund 267 Mio. Franken<sup>1</sup> durch die finanzstarken Gemeinden finanziert. Das Volumen des neuen Finanzausgleichs ist knapp 70 Mio. Franken<sup>1</sup> grösser als heute. Die zusätzlichen Mittel werden vorwiegend durch den Kanton finanziert und zur Entlastung der finanzschwachen Gemeinden eingesetzt.

Bis heute erfolgt der Finanzausgleich zu einem grossen Teil über Staatsbeiträge an die Gemeinden. Sie sind derzeit abhängig von der Höhe der Ausgaben einer Gemeinde und von ihrer Finanzkraft. Dies kann für die Gemeinden zu falschen Anreizen führen. Mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz werden die Staatsbeiträge auf ihren heutigen Mindestsatz gesenkt. Dadurch werden Mittel frei, die der Kanton zur Finanzierung seines Beitrags an den Finanzausgleich verwendet.

<sup>1</sup> Datengrundlage: Modellrechnungen zum Referenzjahr 2005 (www.refa.zh.ch)

## 2. A Finanzausgleichsgesetz (FAG)

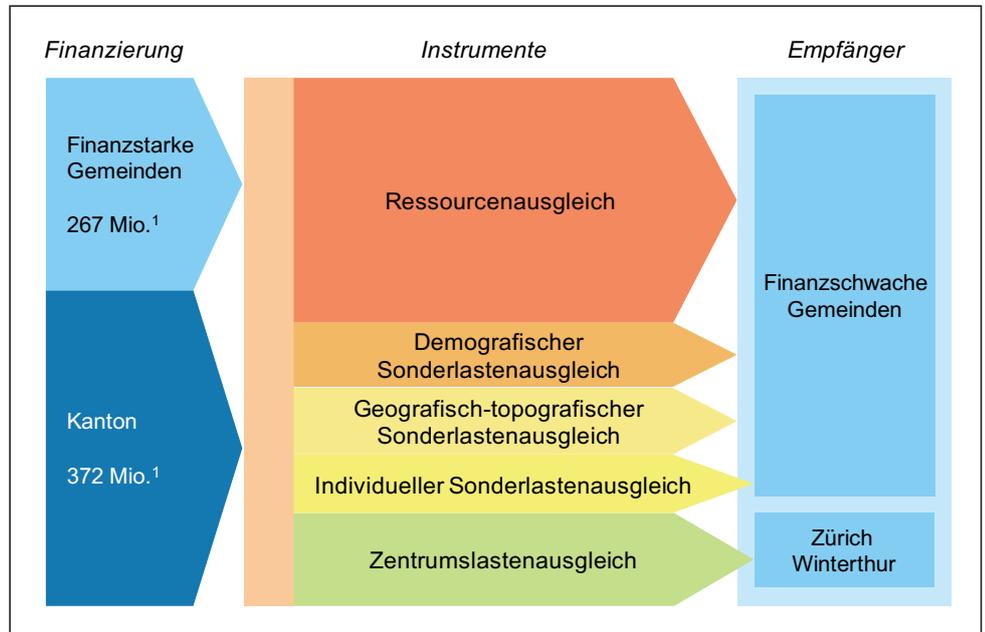
### Fünf neue Instrumente

Finanzielle Ungleichheiten zwischen den Gemeinden ergeben sich vor allem aus ihrer unterschiedlichen Steuerkraft. Die Steuerkraft der «reichsten» Gemeinde übersteigt diejenige der «ärmsten» Gemeinde um mehr als das Zehnfache. Wichtigstes Instrument des neuen Finanzausgleichsgesetzes bildet deshalb ein gut ausgebauter Ressourcenausgleich, der diese Unterschiede begrenzt:

**1. Der Ressourcenausgleich** stellt sicher, dass alle Gemeinden mit mindestens 95% der durchschnittlichen Steuerkraft ausgestattet werden. Alle Gemeinden, die Ressourcenausgleichsbeiträge erhalten, werden unabhängig von ihrer Grösse gleich behandelt. Auf der andern Seite werden überdurchschnittliche Ressourcen zum Teil abgeschöpft. Dieser Ressourcenausgleich erfordert Zuschüsse in der Höhe von rund 395 Mio. Franken<sup>1</sup>. Sie werden durch die finanzstarken Gemeinden (rund 267 Mio. Franken<sup>1</sup>) und durch den Kanton (rund 128 Mio. Franken<sup>1</sup>) finanziert.

Auch die Ausgaben der Gemeinden unterscheiden sich erheblich, wenn auch weniger stark als die Einnahmen. Für die Erfüllung ihrer Aufgaben braucht die Gemeinde mit den höchsten Ausgaben pro Kopf gut den vierfachen Betrag der ausgabengünstigsten Gemeinde. Soweit diese Unterschiede auf äussere Umstände zurückzuführen sind, die von den Gemeinden nicht beeinflusst werden können, werden sie durch vier zusätzliche Instrumente angeglichen:

**2. Der Demografische Sonderlastenausgleich** gleicht ausserordentlich hohe Aufwendungen aus, die den Gemeinden aufgrund eines grossen Anteils an Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung entstehen. Für sie erbringen die Gemeinden Leistungen im Vorschulalter, in der Volksschule sowie in den Bereichen Jugendhilfe, Sport und Kultur. Übersteigt ihr Anteil 110% des kantonalen Durchschnitts, so erhalten die Gemeinden für jede junge Person über diesem Grenzwert einen Beitrag von Fr. 12'000.



<sup>1</sup> Datengrundlage: Modellrechnungen zum Referenzjahr 2005 ([www.refa.zh.ch](http://www.refa.zh.ch))

**3. Der Geografisch-topografische Sonderlastenausgleich** übernimmt ausserordentlich hohe Aufwendungen der Gemeinden, die als Folge einer feingliederigen Besiedelung und schwieriger topografischer Verhältnisse auftreten. Unterstützt werden Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte (unter 150 Einwohnerinnen und Einwohner pro Quadratkilometer) und/oder hohem Anteil an steiler Gemeindefläche (über 15% der Gemeindefläche haben eine Hangneigung von über 35 Steigungsprozenten).

**4. Der Zentrumslastenausgleich Zürich und Winterthur** übernimmt die Sonderlasten, welche die beiden Städte als Folge ihrer zentralörtlichen Funktion und ihrer grossstädtischen Bevölkerungsstruktur tragen. Der Zentrumslastenausgleich wird so dotiert, dass die beiden Städte wirtschaftlich etwa gleichgestellt werden wie heute. Für die Stadt Winterthur wird zusätzlich berücksichtigt, dass der bisherige Finanzausgleich während der letzten Jahre den Unterhalt der Infrastruktur vernachlässigte. Es sind Ausgleichsbeiträge von 86 Mio. Franken für die Stadt

Winterthur und 412,2 Mio. Franken für die Stadt Zürich vorgesehen. Der Zentrumslastenausgleich für die Stadt Zürich wird mit einer Ressourcenabschöpfung von rund 289,7 Mio. Franken verrechnet, so dass ein Nettobeitrag von rund 122,5 Mio. Franken verbleibt.

**5. Der individuelle Sonderlastenausgleich** gleicht alle übrigen Sonderlasten der Gemeinden aus, die für sie zu einer stark überdurchschnittlichen finanziellen Belastung führen. Diese Sonderlasten können ihre Ursache in einmaligen Ereignissen wie Sturm- oder Unwetterschäden oder in dauernden ausserordentlichen Umständen (beispielsweise eine hohe Zahl von Sozialfällen) haben.

<sup>1</sup> Datengrundlage: Modellrechnungen zum Referenzjahr 2005 ([www.refa.zh.ch](http://www.refa.zh.ch))

## 2. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Für ein gerechtes Finanzausgleichsgesetz»

# Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

**Die grundsätzliche Ausrichtung des neuen Finanzausgleichsgesetzes ist unbestritten. Allerdings verlangt ein Referendumskomitee mit einem ausformulierten Gegenvorschlag die Senkung des Zentrumslastenausgleichs an die beiden Städte Zürich und Winterthur. Die Stadt Zürich soll jährlich 52 Mio. Franken und die Stadt Winterthur jährlich 21 Mio. Franken weniger Zentrumslastenausgleich erhalten, als dies die Vorlage des Kantonsrates und Regierungsrates vorsieht. Dies hätte für beide Städte deutliche Einbussen gegenüber heute zur Folge.**

### **Besondere Leistungen der Städte Zürich und Winterthur**

Zürich und Winterthur sind soziale, wirtschaftliche und kulturelle Zentren für den ganzen Kanton Zürich. Als Folge dieser Zentrumsfunktion müssen die beiden Städte vor allem in den Bereichen Soziales, Polizei und Kultur Besonderes leisten. Es ist allgemein anerkannt und durch Studien nachgewiesen, dass sie dadurch finanziell stark belastet werden. Die Leistungen der beiden Städte kommen der gesamten Zürcher Kantonsbevölkerung zugute.

### **Angemessene Abgeltung der Zentrumslasten beibehalten**

Vor diesem Hintergrund haben die Stimmberechtigten dem heutigen Finanzausgleich von rund 120 Mio. Franken für die Stadt Zürich im Jahr 1999 mit einer klaren Mehrheit von 68,5% zugestimmt. Der neue Finanzausgleich stellt auf diesen Volksentscheid ab, berücksichtigt aber neben den Zentrumslasten auch die hohe Steuerkraft der Stadt Zürich. Die mit dem Gegenvorschlag verlangte Kürzung des Zentrumslastenausgleichs um 52 Mio. Franken steht im Widerspruch zu den Erhebungen über die tatsächlich erbrachten Zentrumslasten und zum Volksentscheid von 1999.

Erhebungen des Bundes und der Stadt Winterthur zeigen, dass deren Zentrumslasten gemessen an der Einwohnerzahl nicht kleiner sind als in der Stadt Zürich. Da Winterthur zusätzlich finanzschwach ist, erhielt die Stadt im Referenzjahr 2005 insgesamt rund 135 Mio. Franken Finanz- und Lastenausgleich. Da die Zentrumslasten in den letzten

fünf Jahren überproportional gewachsen sind, kann die Stadt trotz dieser Beiträge seit Jahren nur ungenügende Investitionen für den Unterhalt von Strassen und öffentlichen Bauten tätigen. Zudem mussten zusätzliche Mittel durch Grundstücksverkäufe beschafft werden. Damit die Stadt ihre Aufgaben wie bis anhin wahrnehmen, ihre Infrastruktur ordentlich instand halten und ihre sozialen Pflichten erfüllen kann, hat der Kantonsrat einen Zentrumslastenausgleichsbeitrag von 86 Mio. Franken festgelegt. Damit sollen der Stadt Winterthur für die Wahrnehmung ihrer Zentrumsfunktion künftig rund 10 Mio. Franken mehr zur Verfügung stehen als bisher. Der Gegenvorschlag will diesen Betrag auf 65 Mio. Franken herabsetzen. Damit würde Winterthur gegenüber der Vorlage des Kantonsrates jährlich 21 Mio. Franken einbüßen und rund 10 Mio. Franken weniger erhalten als heute. Angesichts der Tatsache, dass der Kanton die Voranschläge und Jahresrechnungen Winterthurs regelmässig systematisch auf Sparmöglichkeiten überprüft und nur die wirklich notwendigen Ausgleichsbeiträge ausrichtet, ist eine Kürzung gegenüber heute nicht sinnvoll.

### **Schwächung der Städte schadet dem ganzen Kanton**

Der vom Kantonsrat im neuen Finanzausgleichsgesetz vorgesehene Zentrumslastenausgleich für die Städte Zürich und Winterthur richtet sich nach den heutigen Verhältnissen. Es gibt keine sachlichen Gründe, die beiden Städte in Zukunft schlechterzustellen als bisher. Durch die Erhöhung des Anteils der zweckgebundenen Kultur-

beiträge schränkt der Gegenvorschlag den finanziellen Handlungsspielraum der Städte zusätzlich ein. Ihre Bevölkerung müsste zwangsläufig einen grösseren Teil der Zentrumslasten selber tragen. In Zürich müsste der Steuerfuss um rund vier und in Winterthur um rund acht Prozentpunkte erhöht werden. Dadurch würde das Steuerfussgefälle zwischen den Städten und den umliegenden Gemeinden weiter zunehmen. Die Schlechterstellung der beiden Städte würde den Kantonshaushalt zwar um jährlich 73 Mio. Franken entlasten, auf den Kantonssteuerfuss würde sich dies aber kaum auswirken. Insgesamt würden die Attraktivität und die Leistungsfähigkeit der beiden wichtigsten kantonalen Zentren und damit des ganzen Kantons leiden. Werden den beiden Städten finanzielle Mittel entzogen, so bringt dies auch allen übrigen Gemeinden Nachteile.

### **Zusammenfassung**

Der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten bricht willkürlich einen wesentlichen Teil aus einer ausgewogenen Lösung heraus und will die beiden wichtigsten kantonalen Zentren im künftigen Finanzausgleich schlechterstellen als heute. Eine Schwächung der Städte Zürich und Winterthur würde jedoch dem ganzen Kanton schaden.

Der Kantonsrat und der Regierungsrat empfehlen den Stimmberechtigten, die Vorlage für das neue Finanzausgleichsgesetz anzunehmen und den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten abzulehnen.

## 2. A Finanzausgleichsgesetz (FAG)

## 2. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Für ein gerechtes Finanzausgleichsgesetz»

## 2. C Stichfrage

Sie haben die Möglichkeit, sich zu beiden Varianten zu äussern:

– **Vorlage 2. A:** Finanzausgleichsgesetz

– **Vorlage 2. B:** Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Für ein gerechtes Finanzausgleichsgesetz»

Sie werden schliesslich noch gefragt, welche der beiden Varianten in Kraft treten soll, falls die Stimmberechtigten beide Vorlagen annehmen würden (Stichfrage). Sie können die Stichfrage

auch beantworten, wenn sie selber beide Vorlagen ablehnen oder wenn Sie bei einer der beiden Vorlagen auf eine Stimmabgabe verzichten.

## Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates befürwortet den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten gegen das Finanzausgleichsgesetz aus folgenden Gründen:

### **Neben den Lasten auch den Nutzen berücksichtigen**

Zentrumsgemeinden, und speziell die beiden grossen Städte Zürich und Winterthur, haben unbestrittenermassen zusätzliche Lasten in den Bereichen Polizei, Kultur und Sozialhilfe zu tragen. Deshalb wurde im Jahr 1999 für die Stadt Zürich aufgrund einer Volksabstimmung die Lastenabgeltung eingeführt. Diese Zentrumslasten sollen im Rahmen des neuen Finanzausgleichs weiterhin abgegolten werden. Dabei ist aber auch der Nutzen miteinzubeziehen, den die beiden Städte aufgrund ihrer zentralen Stellung erfahren. Beide Städte profitieren beispielsweise von der Nähe zum Flughafen, insbesondere der S-Bahn, und von den sie umgebenden Naherholungsgebieten. Ein grosser Teil dieses Zentrumsnutzens wird massgeblich vom Kanton finanziert, so beispielsweise auch die öffentliche Sicherheit in Zürich, zu der die Kantonspolizei einen erheblichen Beitrag leistet. Etliche dieser Sonderfaktoren tragen speziell in der Stadt Zürich zur Standortattraktivität bei, was zu hohen Steuererträgen führt und Zürich zu einem finanzstarken Partner im System des Finanzausgleichs macht. Aufgrund dieser

Finanzstärke ist es nach über zehn Jahren Lastenabgeltung angezeigt, im Rahmen der Neukonzipierung des Finanzausgleichs die Zentrumslastenabgeltung für Zürich zu reduzieren.

### **Die Städte Zürich und Winterthur leisten sich vergleichsweise höhere Standards**

Im Vergleich zu den umliegenden Gemeinden leisten sich sowohl Zürich als auch Winterthur immer wieder Extras, wie beispielsweise höhere Löhne für die Verwaltung, was zumindest im Fall von Zürich auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zurückzuführen ist, die eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit zur Folge hat. Die geforderte Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurde aber gerade im Sozialbereich, wofür die Stadt zurzeit eine Lastenabgeltung erhält, nicht erreicht. Das haben zahlreiche Missbrauchsfälle, die in letzter Zeit publik wurden, deutlich aufgezeigt. Der Zentrumslastenausgleich soll Lasten, nicht aber freiwillige Mehrleistungen und auch keine Fehlleistungen abdecken.

Das relativ finanzschwache Winterthur erhält neben dem Zentrumslastenausgleich namhafte Beiträge aus dem Ressourcenausgleich. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, warum sich Winterthur erlaubt, Lohnerhöhungen für sein Personal zu gewähren, einen Vaterschaftsurlaub einzuführen, das externe Kinderbetreuungsangebot auszubauen oder Liegenschaften zu kaufen,

die für die Kernaufgaben der Verwaltung nicht benötigt werden. Gleichzeitig klagt Winterthur jedoch über Rückstände bei den Investitionen in seine Infrastruktur und verlangt deutlich höhere Summen, als Regierungsrat und Kantonsrat bereit sind zu gewähren. Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, den Zentrumslastenausgleich für Winterthur mit Zurückhaltung auszustatten, solange die Stadt nicht alles dafür tut, die Finanzen mittelfristig in den Griff zu bekommen.

### **Zürich hat die Lastenabgeltung für den Bereich Sozialhilfe nicht mehr nötig**

Im Gegensatz zu den Bereichen Polizei und Kultur wurde die Lastenabgeltung für die Stadt Zürich für den Bereich der Sozialhilfe nur befristet eingeführt. Die politische Diskussion über diesen Bereich wurde 2003 durch eine Fristverlängerung bis zur Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichsgesetzes aufgeschoben. Mit Blick auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Stadt Zürich, die in den letzten Jahren laufend gewachsen ist und zu einer Reduktion des Steuerfusses von 130% im Jahr 2000 auf heute 119% geführt hat, ist nun festzustellen, dass die Lastenabgeltung im Sozialbereich nicht mehr gerechtfertigt ist und der Zentrumslastenausgleich deshalb im Sinne des Gegenvorschlags der Stimmberechtigten reduziert werden kann.



## Meinung des Referendumskomitees

Noch mehr Geld für die Städte Zürich und Winterthur: Das ist der wichtigste Punkt im neuen Finanzausgleichsgesetz. Dies belastet die Kasse des Kantons Zürich. Leidtragende sind unter anderem die kleinen Gemeinden. Und einmal mehr werden die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zur Kasse gebeten.

### Schwache Gemeinden stärken – nicht Städte querfinanzieren

Als Zentren haben die Städte Zürich und Winterthur grosse Vorteile: Sie sind nicht nur als Wohnort, sondern auch als Standort für grosse Unternehmen oder kulturelle Institutionen beliebt. Dies spült ihnen zusätzliche Steuereinnahmen in die Kassen. Darum ist es nicht gerechtfertigt, dass der Kanton den Städten ständig mehr zahlen soll. Der Gegenvorschlag der Stimmberechtigten zum neuen Finanzausgleichsgesetz schiebt dieser Tendenz einen Riegel: Er verhindert ständig höhere Zahlungen an Zürich und Winterthur.

### Zürich und Winterthur haben ihre Finanzen nicht im Griff

Die Städte Zürich und Winterthur haben ein Problem mit ihrem Finanzhaushalt. Seit 2000 haben die Ausgaben in Zürich um fast

30% zugenommen. In der Stadt Winterthur betrug das Ausgabenwachstum seit 2000 rund 17%. Dieser Anstieg liegt weit über dem Bevölkerungswachstum und deutlich über dem Durchschnitt anderer Schweizer Städte.

Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf sinnlose Projekte (z.B. Projektierung des Nagelhauses in der Stadt Zürich), auf einen massiven Ausbau des Verwaltungsapparates und auf immer höhere Bürokratiekosten. Eine verantwortungslose Politik auf Kosten der Steuerzahler.

### Steuern senken statt Geld verschleudern

Eine Annahme des Gegenvorschlags entlastet den Kanton Zürich. Der Gegenvorschlag verhindert, dass der Kanton Zürich unnötige Ausgaben der Städte Zürich und Winterthur mit kantonalen Mitteln quersubventioniert. So werden Steuersenkungen möglich, und es stehen mehr Mittel zur Verfügung, um die kleinen, finanzschwachen Gemeinden zu stärken.

Deshalb:

**Nein zur Vorlage des Kantonsrates  
Ja zum Gegenvorschlag der Stimmberechtigten**

**Der Kantonsrat hat dem neuen Finanzausgleichsgesetz am 12. Juli 2010 mit 134 zu 16 Stimmen zugestimmt.**

**Am 17. Januar 2011 hat er mit 113 zu 52 Stimmen beschlossen, den Stimmberechtigten zu empfehlen, den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten abzulehnen.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:  
Ja zum Finanzausgleichsgesetz und Nein zum Gegenvorschlag von Stimmberechtigten.**

**Sie empfehlen, in der Stichfrage die Vorlage 2. A Finanzausgleichsgesetz anzukreuzen.**

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt: Stimmen Sie folgenden Vorlagen zu?

**2. A Beschluss des Kantonsrates: Finanzausgleichsgesetz (FAG) (vom 12. Juli 2010)**

**2. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Für ein gerechtes Finanzausgleichsgesetz»**

Die Fragen 2. A und 2. B können beide mit Ja oder Nein beantwortet werden; es ist auch gestattet, nur für oder gegen eine der Vorlagen zu stimmen oder überhaupt auf eine Stimmabgabe zu verzichten.

**2. C Stichfrage: Welche der beiden Vorlagen soll in Kraft treten, falls sowohl der Beschluss des Kantonsrates als auch der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten angenommen werden?**

Zutreffendes ankreuzen:

– **Vorlage 2. A**  
[Beschluss des Kantonsrates]

– **Vorlage 2. B**  
[Gegenvorschlag von Stimmberechtigten]

Sie können die Frage 2. C auch dann beantworten, wenn Sie bei den Fragen 2. A und 2. B mit Nein gestimmt oder auf eine Stimmabgabe verzichtet haben.

# 3 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) (Änderung vom 17. Januar 2011; Prämienverbilligung [Kantonsbeitrag])

## Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

**Gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) erhalten Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen eine Prämienverbilligung. An den Kosten dieser Prämienverbilligung beteiligt sich der Bund mit einem jährlichen Pauschalbeitrag. Hinsichtlich der Höhe des Beitrages der Kantone macht der Bund keine Vorgaben. Das kantonale Einführungsgesetz zum KVG (EG KVG) sah bisher vor, dass der Kanton Zürich den Bundesbeitrag mindestens verdoppelt. Der Bundesbeitrag und damit auch der Kantonsbeitrag sind in den letzten Jahren stark gestiegen. So sind die Gesamtausgaben für die Prämienverbilligung von 358 Mio. Franken im Jahr 2000 auf 752 Mio. Franken im Jahr 2011 gestiegen, was einer Erhöhung um 109% entspricht. Im gleichen Zeitraum haben sich die Prämien selbst lediglich um 68% erhöht. Kantonsrat und Regierungsrat sind deshalb der Ansicht, dass der kantonale Beitrag von bisher mindestens 100% des Bundesbeitrages auf neu mindestens 80% des Bundesbeitrages gesenkt werden soll, was im Vergleich zu anderen Kantonen immer noch eine grosszügige Lösung darstellt. Das entsprechend revidierte EG KVG wurde vom Kantonsrat am 17. Januar 2011 verabschiedet. Dagegen ist das Kantonsratsreferendum ergriffen worden, weshalb die Gesetzesänderung den Stimmberechtigten unterbreitet wird.**

Der Bund schreibt vor, dass Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen und Kindern sowie jungen Erwachsenen in Ausbildung aus Familien mit mittleren Einkommen eine Prämienverbilligung zu gewähren ist. An den Kosten dieser Prämienverbilligung beteiligt sich der Bund mit einem jährlichen Pauschalbeitrag, den er anteilmässig nach Grösse der Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt. Gemäss geltendem zürcherischen Recht stellt der Kanton für die Prämienverbilligung einen mindestens ebenso grossen Beitrag zur Verfügung wie der Bund.

### 1. Prämienverbilligung stärker gestiegen als Krankenkassenprämien

Die Gesamtausgaben für die Prämienverbilligung im Kanton Zürich haben sich von 358 Mio. Franken im Jahr 2000 auf 752 Mio. Franken im Jahr 2011 bzw. um 109% erhöht, obwohl die Prämien selbst lediglich um 68% gestiegen sind und die Bevölkerung bloss um 13% gewachsen ist. Durch die Senkung des Kantonsbeitrages von bisher mindestens 100% auf neu mindestens 80% des Bundesbeitrages soll diese Entwicklung korrigiert werden.

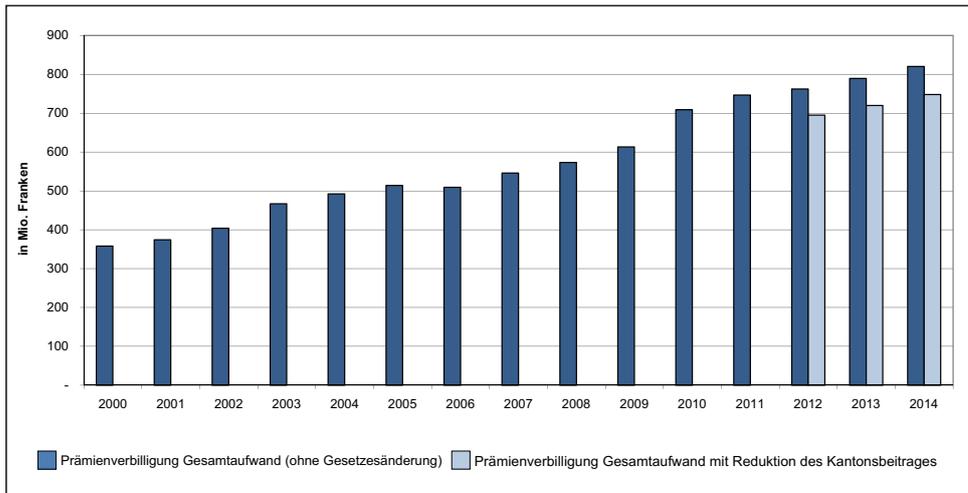
Auch nach der Senkung des Kantonsanteils auf mindestens 80% beträgt der Aufwand für die Prämienverbilligung 2012 rund 700 Mio. Franken und liegt damit faktisch wieder auf dem Niveau von 2010. Hätte sich übrigens der 2000 für die Prämienverbilligung aufgewendete Gesamtbetrag von 358 Mio. Franken im Einklang mit dem Anstieg der Prämien und dem Bevölkerungswachstum entwickelt, würde er 2012 lediglich 680 Mio. Franken betragen. Auch vor diesem Hintergrund ist die Kürzung auf 80% des Bundesbeitrages (was z. B. für 2012 bei einem geschätzten Bundesbeitrag von 384 Mio. Franken einen Kantonsanteil von 317 Mio. Franken ergeben würde) vertretbar. Die dadurch bewirkte Entlastung von rund 70 Mio. Franken ist auch zur Erreichung der Sparvorgaben des Sanierungsprogramms San10 unerlässlich.

### 2. Wirtschaftlich schlecht Gestellte nicht betroffen

Kantonsrat und Regierungsrat halten die Kürzung des Kantonsbeitrages auch deshalb für vertretbar, weil die wirtschaftlich besonders schlecht Gestellten von ihr nicht betroffen sind: Bei Personen, die Ergänzungsleistungen beziehen, sind die Prämien von Bundesrechts wegen bis zur Höhe der regionalen Durchschnittsprämie zu übernehmen und bei Sozialhilfebeziehenden ist nach dem EG KVG die tatsächliche Prämie zu vergüten, woran festgehalten werden soll. Bei Kindern aus Familien mit unteren und mittleren Einkommen und jungen Erwachsenen bis 25 Jahre, die in Erstausbildung stehen, schreibt sodann der Bund vor, dass die Prämien zu mindestens 50% zu verbilligen sind. Mit Bezug auf Kinder aus Familien mit bescheidenem Einkommen soll darüber hin-



**Prämienverbilligungen 2000–2014**



aus an der im Kanton Zürich geltenden Regelung, wonach deren Prämien zu mindestens 85% verbilligt werden sollen, ebenso festgehalten werden wie an der weiteren kantonalrechtlichen Vorgabe, wonach mindestens 30% aller Haushalte mit Kindern eine Prämienverbilligung erhalten sollen. Damit ist sichergestellt, dass die sozial schwächsten Glieder der Gesellschaft von der Kürzung nicht betroffen sein werden; sie wird sich einzig bei den erwachsenen Personen, die nicht einem der vorerwähnten Kreise angehören, auswirken. Werden die Verbilligungsbeiträge von Erwachsenen der verschiedenen Einkommensklassen um einen einheitlichen Betrag von Fr. 350 gesenkt, führt dies je nach Einkommensklasse zu einer Kürzung um 15% (tiefste Klasse) bis 45% (höchste Klasse). Zur Verdeutlichung zwei Rechenbeispiele: Eine verheiratete Person in der Prämienregion 2 in der tiefsten Einkommensklasse 1 erhält im laufenden Jahr Fr. 2232 Prämienverbilligung. Mit der Kürzung sind es 2012 voraussichtlich noch Fr. 1890, was einem Minus von 15% entspricht. Eine alleinstehende Person ohne Kinder in der gleichen Region, aber in der höchsten Einkommensklasse 4 erhält statt Fr. 780 noch Fr. 438 (minus 44%). Davon nicht betroffen sind wie gesagt Sozialhilfebeziehende und Ergänzungsleistungsbeziehende.

**3. Nach wie vor vergleichsweise hoher Kantonsanteil**

Der prozentuale Anteil der Beiträge aller Kantone am Bundesbeitrag lag 2009 im gesamtschweizerischen Durchschnitt bei 93%. Die Deutschschweizer Kantone (ohne Zürich) weisen einen Durchschnitt von 73% auf. Mit der heutigen Vorgabe, dass der Kantonsbeitrag 100% des Bundesbeitrages entsprechen muss, liegt Zürich somit deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt. Im Quervergleich der Kantone kann deshalb die heutige Regelung der Prämienverbilligung im Kanton Zürich als grosszügig bezeichnet werden. Mit der Reduktion des Kantonsbeitrages auf 80% des Bundesbeitrages liegt der Kanton Zürich weiterhin über dem Mittel der Deutschschweizer Kantone und deutlich über dem Anteil anderer grosser Kantone wie Luzern (73%), St.Gallen (42%), Graubünden (40%) oder Aargau (41%). Auch vor diesem Hintergrund halten Kantonsrat und Regierungsrat die Änderung für zumutbar.

**Der Kantonsrat hat am 17. Januar 2011 mit 90 zu 76 Stimmen der Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz zugestimmt. Gegen diesen Beschluss wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen, weshalb die Gesetzesänderung den Stimmberechtigten unterbreitet wird.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja**

### 3 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) (Änderung vom 17. Januar 2011; Prämienverbilligung [Kantonsbeitrag])

## Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates lehnt die Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz aus folgenden Gründen ab:

#### **Unnötige Sparmassnahme auf dem Buckel der Schwachen**

Ausgerechnet bei denjenigen Personen, die den Franken zweimal umdrehen müssen, bevor sie ihn ausgeben, soll gespart werden. Obwohl sich im Jahr 2001 die Mehrheit der Bevölkerung des Kantons Zürich für eine Beteiligung von 100% an der vom Bund vorgesehenen Verbilligung der Krankenkassenprämien ausgesprochen hat, will die bürgerliche Ratsmehrheit den Kantonsbeitrag um 20% kürzen, und in der Folge die Prämienverbilligung nur zu 80% an die Personen mit tiefen und mittleren Einkommen weitergeben. Dies ist Sozialabbau und Umverteilung von unten nach oben.

Mit 126 Mio. Franken ist die Reduktion der Prämienverbilligung die grösste Einzelmassnahme eines Sanierungsprogramms, mit dem der Staatshaushalt bis 2014 um 1,9 Mrd. Franken entlastet werden soll. Es ist jedoch nur deshalb notwendig, weil gleichzeitig Steuersenkungen für Personen mit sehr hohen Einkommen und Vermögen und für Grossunternehmungen geplant sind, durch die der Kanton Einnahmen verliert.

Die Beitragskürzung steht im Widerspruch zur Finanzlage des Kantons. Denn dieser steht trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise und trotz der Steuersenkungspolitik der letzten Jahre erstaunlich gut da. So schloss die Jahresrechnung 2009 mit einem Ertrags-

überschuss von 196 Mio. Franken ab und auch für das Jahr 2010 wird mit einem positiven Ergebnis gerechnet.

Der Kanton Zürich mit seinen hohen Lebenshaltungskosten tut deshalb gut daran, den finanziell schwächeren Haushalten die individuelle Prämienverbilligung ohne Abstriche wie bisher zu gewähren, ansonsten er Gefahr läuft, dass neue Kosten im Bereich der Sozialhilfe entstehen.

#### **Senkung der Kaufkraft bei steigenden Krankenkassenprämien**

Betroffen von dieser Kürzung der Prämienverbilligung sind Familien mit tiefen Einkommen und der Mittelstand. Sie bezahlen bereits heute mehr Krankenkassenprämien als Steuern. Die Krankenkassenprämien steigen zudem unvermindert an – im 2010 um 8,1%. Die Löhne können bei Weitem nicht mit diesem Anstieg Schritt halten. Sie sind in den vergangenen Jahren nach Abzug von Steuern und Versicherungsbeiträgen ständig zurückgegangen.

Die Kürzung der individuellen Prämienverbilligung reduziert zwar den Kreis der Begünstigten nicht. Jedoch hat sie zur Folge, dass die Bezugsberechtigten im Durchschnitt 25% weniger Geld erhalten. Dies senkt die Kaufkraft von Personen und Familien mit tiefen und mittleren Einkommen, obwohl gerade die bürgerliche Mehrheit stets die Förderung der Kaufkraft predigt. Die Reduktion der Prämienverbilligung hat also nur den wirtschaftlichen Effekt, dass einkommensschwache Personen und Familien weniger Geld für den täglichen Bedarf zur Verfügung haben.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt: Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

### 3 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) (Änderung vom 17. Januar 2011; Prämienverbilligung [Kantonsbeitrag])

## 4 Volksinitiative: «JA zur Mundart im Kindergarten»

# Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

**Die Initiative verlangt, dass die Unterrichtssprache im Kindergarten grundsätzlich Mundart ist. Auf der Primarstufe und der Sekundarstufe soll wie bisher Hochdeutsch als Unterrichtssprache verwendet werden.**

**Der Lehrplan für die Kindergartenstufe sieht dagegen eine flexible und ausgewogene Regelung für die Förderung der beiden Unterrichtssprachen Mundart und Hochdeutsch vor. Er räumt den Lehrpersonen einen grossen Handlungsspielraum ein, damit sie je nach Zusammensetzung der Kindergartenklasse das Schwergewicht auf die Mundart legen oder dem Hochdeutsch mehr Raum geben können. Mundart wird in jedem Fall immer auch gesprochen.**

**Seit der Kantonalisierung des Kindergartens 2008 gibt es auch für diese Stufe einen verbindlichen Lehrplan. Die Kindergärtnerinnen machen damit positive Erfahrungen: Den Kindern macht es Freude, auch Hochdeutsch verstehen und sprechen zu können. Sie tun das ungezwungen und spielerisch. Zugleich werden die Kinder auf die Unterrichtssprache der Primarstufe vorbereitet. Die gleichzeitige Pflege der Mundart ist ebenfalls gewährleistet. Eine Änderung der bewährten Regelung ist aus genannten Gründen nicht wünschenswert. Kantonsrat und Regierungsrat lehnen deshalb die Volksinitiative «JA zur Mundart im Kindergarten» ohne Gegenvorschlag ab.**

### Heutige Regelung

§ 24 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 legt fest, dass die Unterrichtssprache in der Kindergartenstufe teilweise und in der Primar- und Sekundarstufe grundsätzlich Hochdeutsch ist. Der Bildungsrat hat am 23. Juni 2008 den Lehrplan für die Kindergartenstufe erlassen und auf das Schuljahr 2008/2009 in Kraft gesetzt. Der Lehrplan regelt die Verwendung der Unterrichtssprache wie folgt:

«Auf der Kindergartenstufe ist die Unterrichtssprache teilweise Mundart und teilweise Hochdeutsch. Die weniger oft verwendete Unterrichtssprache soll jedoch mindestens in einem Drittel der Unterrichtszeit des Kindes durch die Lehrperson gesprochen werden.»

Die Verwendung von Mundart und Hochdeutsch im Kindergarten ist ein wichtiger Schritt zur Erweiterung der sprachlichen Kenntnisse der Kinder. Die Lehrpersonen zeigen den Kindern durch die Verwendung von Mundart und Hochdeutsch, wie problemlos und natürlich die beiden Sprachen in unserem Alltag nebeneinander verwendet werden.

### Sprachförderung im Kindergarten

Die Rolle des Kindergartens hat sich im Laufe der Zeit verändert. Heute führt er die Kinder nicht nur in das Leben innerhalb einer grösseren Gruppe ein, sondern hat auch die Aufgabe, sie auf die Primarschule vorzubereiten. Da Hochdeutsch nicht nur die Sprache des Lesens und Schreibens ist, sondern auch die Unterrichtssprache für alle Fächer der Primarschule, ist es von Vorteil, wenn Kinder bereits im Kindergarten mit Hochdeutsch vertraut gemacht werden. Die sprachliche Förderung ist eines der wichtigsten Ziele des Kindergartens. Im Kindergarten wird die Sprache in Rollenspielen und vielfältigen Tätigkeiten auf ungezwungene Weise angewendet.

Beim Eintritt in den Kindergarten weisen die Kinder unterschiedliche Sprachkenntnisse auf. Es gehört daher zu den wichtigsten Aufgaben der Kindergartenlehrpersonen, die



Foto: Iwan Raschle

## 4 Volksinitiative: «JA zur Mundart im Kindergarten»

Freude an der Sprache und die sprachlichen Fähigkeiten der Kinder in spielerischen Aktivitäten zu fördern. Die Kinder haben Spass daran, sich nicht nur in einer, sondern in verschiedenen Sprachen ausdrücken und mit Sprache kreativ umgehen zu können. Untersuchungen über den frühen Spracherwerb zeigen, dass die Kinder von dieser Art des Sprachunterrichts profitieren. Ob Mundart oder Hochdeutsch gelernt werden soll, ist deshalb nicht mit «entweder – oder», sondern mit «sowohl – als auch» zu beantworten.

### Flexible Lösungen für unterschiedliche Kinder und Klassen

Der geltende Lehrplan für die Kindergartenstufe lässt zu, dass die Unterrichtssprachen Mundart und Hochdeutsch flexibel verwendet werden, und ermöglicht den Lehrpersonen einen grossen Handlungsspielraum. Je nach Zusammensetzung der Kindergartenklasse kann z.B. das Schwergewicht auf Mundart gelegt werden, indem diese während zwei Drittel der Unterrichtszeit gesprochen wird. Der Lehrplan lässt aber auch eine gleichgewichtige Verwendung der beiden Unterrichtssprachen oder eine schwergewichtige Verwendung von Hochdeutsch zu. Mit dieser Regelung können die Lehrpersonen gezielt auf die Bedürfnisse in ihren Klassen eingehen. Seit dem Schuljahr 2008/2009 arbeiten die Lehrpersonen der Kindergartenstufe mit dem neuen Lehrplan und machen damit positive Erfahrungen.



Foto: Iwan Raschle

### Meinung des Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerverbands

Der Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerverband führte bei seinen Mitgliedern 2010 eine Umfrage über die Verwendung der Unterrichtssprache durch. Obwohl sich die Verbandsmitglieder mit über 75% für die Pflege der Mundart aussprechen, lehnen sie die Volksinitiative «JA zur Mundart im Kindergarten» mit einer Mehrheit von 52% ab.

### Warum die Volksinitiative «JA zur Mundart im Kindergarten» abzulehnen ist:

- Die Rolle des Kindergartens hat sich verändert. Es gehört heute zu den wichtigsten Aufgaben des Kindergartens, die Sprachkompetenzen der Kinder zu fördern. Dazu gehört auch die vorhandene Neugier und Freude, den Gebrauch des Hochdeutschen aufzunehmen und weiterzuentwickeln.
- Der heutige Lehrplan stellt sicher, dass im Kindergarten immer auch Mundart gesprochen und gefördert wird.

- Ob Mundart oder Hochdeutsch gelernt werden soll, ist nicht mit «entweder – oder», sondern mit «sowohl – als auch» zu beantworten.
- Die Kinder sind stolz, wenn sie Hochdeutsch verstehen und sprechen können. Hochdeutsch gehört heute zur Alltagswelt der Kinder. Sie hören es regelmässig in den Medien, bei Ansagen in Tram und Bus usw.
- Erste Kenntnisse in Hochdeutsch erleichtern den Kindern den Start in der Primarschule und stärken das Vertrauen der Kinder in ihre Sprachfähigkeiten.
- Die heutige Regelung, wonach im Kindergarten Mundart und Hochdeutsch gesprochen werden, ermöglicht flexible Lösungen für unterschiedliche Kinder und Klassen. Lehrpersonen machen damit positive Erfahrungen.



## Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates empfiehlt die Annahme der kantonalen Volksinitiative «Ja zur Mundart im Kindergarten» aus folgenden Gründen:

### **Mundart ist die Sprache der Integration, der Gefühle und der kulturellen Identität**

Mundart ist die gesprochene Sprache in unserem Alltag. Sie ist die Sprache an der Arbeit, beim Einkaufen und auf den Ämtern sowie auf dem Pausenplatz, in der Badeanstalt, am Skilift oder am Kinderfest. Sie ist auch die Sprache vieler unserer Traditionen. Brauchtum ist mit unserer Mundart verbunden. Davon zeugen Lieder, Verse und Spiele wie zum Beispiel das Jassen. Wer Mundart versteht und sich in Mundart ausdrückt, kann in unserer Gemeinschaft mitwirken und unsere Kultur verstehen. Darum ist es besonders wichtig, dass Mundart bei den Kindern gepflegt und gefördert wird.

Es ist im Sinne der Chancengleichheit für fremdsprachige Kinder besonders wichtig, dass sie Mundart schon im Kindergarten gut und akzentfrei sprechen lernen. Im Kindergarten werden die Kinder in Mundart angeleitet, gelobt, getadelt, getröstet. Mundart schafft eine emotionale Nähe und macht, dass alle Kinder sich dazugehörig fühlen. Über die Mundart als Beziehungssprache werden sie in ihr soziales Umfeld eingebettet, was ein wichtiges Ziel des Kindergartens ist.

### **Mundart ist die Basis für weitere Sprachen**

Sprachwissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass das gute Beherrschen der Erstsprache, der Mundart, das Erlernen von weiteren Sprachen erleichtert. Dazu gehört auch Hochdeutsch. Die Basis muss möglichst früh gelegt werden, weshalb es unabdingbar ist, dass die Kinder in den ersten beiden Jahren der obligatorischen Schulzeit intensiv Mundart lernen.

Die Mundart ist zudem für die Hochsprache eine Bereicherung. Aus der Spannung zwischen Mundart und Hochdeutsch kann literarische Qualität entstehen, wie zum Beispiel bei Gotthelf, Glauser oder Dürrenmatt. Mundart muss deshalb im Kindergarten gesprochen werden.

### **Hochdeutsch hat im Kindergarten auch seinen Platz**

Die Initiative will nicht Hochdeutsch gegen Mundart ausspielen. Im Rahmen der Vorbereitung auf die Primarschule kann im Kindergarten auch Hochdeutsch gesprochen werden, beispielsweise, indem eine Geschichte auf Deutsch vorgelesen wird. Die Kindergartenlehrperson kennt den Entwicklungsstand ihrer Kinder aber am besten und soll deshalb selbstständig entscheiden, wann und wie oft sie Hochdeutsch spricht. Im zweiten Kindergartenjahr, vor dem Übertritt in die Primarschule soll Hochdeutsch als Unterrichtssprache massvoll und gezielt eingesetzt werden. Im Vordergrund steht im Kindergarten jedoch die Förderung und Pflege der Mundart.

**Der Kantonsrat hat am 6. Dezember 2010 die Volksinitiative «JA zur Mundart im Kindergarten» mit 98 zu 67 Stimmen abgelehnt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein**

### Meinung des Initiativkomitees

#### JA zur Mundart im Kindergarten

Als Reaktion auf «Pisa» wird heute in der Schule konsequent in der Standardsprache unterrichtet. «Förderung der Ausdrucksfähigkeit in Hochdeutsch und **Mundart**» gehört deshalb leider nicht mehr zu ihren Aufgaben. Völlig überreagiert wurde auf der Kindergartenstufe: Verlangt wird, mit den Vier- bis Sechsjährigen während bis zu  $\frac{2}{3}$  der Unterrichtszeit Hochdeutsch zu sprechen – mit den gleichaltrigen SchülerInnen der Grundstufe gar immer!

Die für die Mundart im Unterricht während der gesamten Schulzeit reservierte Zeit (2 Halbtage pro Woche im Kindergarten) ist für das Festigen und die Pflege unserer Beziehungssprache und die Integration der fremdsprachigen Kinder ungenügend.

– Diese Frühförderung ist **nicht altersgerecht**. In der Phase des Spracherwerbs, in der Kinder mit vielen neuen Begriffen erstmals konfrontiert werden, führt sie zu Verunsicherung, Durcheinander und Überforderung. Ein nachhaltiger «Erfolg» kann mit keiner einzigen Studie belegt werden.

- Die **Sozialisation** unserer Jüngsten soll in unserer Muttersprache Mundart erfolgen.
- Mit dem weitgehenden Gebrauch von Hochdeutsch auch im Kindergarten wird die Pflege unserer Mundart – Teil unserer **Kultur und Identität** – vernachlässigt. Überall dort, wo Mundarten verschwanden, begann es mit deren Verbannung aus Kindergarten und Schule. «Rüebli» darf kein Fremdwort werden!
- Hier aufwachsende Kinder aus fremdsprachigen Familien wollen, sollen und können Mundart lernen. Der Kindergarten ist dazu der ideale Ort. Diese Sprachkompetenz wird ihnen später zugute kommen, z. B. bei der Lehrstellensuche. Die **Integration** der Secondos muss **in unserer Beziehungssprache**, der Mundart, erfolgen.

**Im Kindergarten «grundsätzlich» Mundart, in Primar- und Sekundarschule «grundsätzlich» Hochdeutsch: Eine klare und dennoch flexible, ausgewogene Lösung**, die beiden Formen der deutschen Sprache gerecht wird und verhindert, dass Mundart aus unserem Bildungswesen verbannt wird.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt: Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

#### 4 Kantonale Volksinitiative «JA zur Mundart im Kindergarten»

# 5 Volksinitiative: «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!»

## Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

**Die Volksinitiative «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!» greift die Diskussion rund um die organisierte Suizidhilfe im Kanton Zürich auf und richtet den Fokus auf ausserhalb des Kantons Zürich und im Ausland wohnhafte Personen. Gefordert wird der Erlass von rechtlichen Bestimmungen, die es verbieten, Personen ohne mindestens einjährigen Wohnsitz im Kanton Zürich beim Suizid Beihilfe zu leisten, und diese Hilfe unter Strafe stellen. Die Suizidhilfe soll im Kanton Zürich damit zwar nicht ganz verboten, aber auf im Kanton wohnhafte Personen beschränkt werden. Der Regierungsrat und eine Mehrheit des Kantonsrates gehen davon aus, dass die Volksinitiative bzw. deren Umsetzung gegen Bundesrecht verstösst, da die Suizidhilfe im Schweizerischen Strafgesetzbuch abschliessend geregelt ist. Durch die unterschiedliche Behandlung von Personen mit und ohne Wohnsitz im Kanton Zürich verletzt sie zudem den verfassungsmässigen Grundsatz der Rechtsgleichheit. Fehlt es einer Volksinitiative an der rechtlichen Gültigkeit, muss sie abgelehnt werden.**

### Inhalt der Volksinitiative

Die strafbare Suizidhilfe ist heute im Schweizerischen Strafgesetzbuch geregelt. Danach sind die Verleitung und die Beihilfe zu Selbstmord strafbar, wenn sie aus selbstsüchtigen Beweggründen begangen werden. Die Initiative «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!» fordert den Erlass von rechtlichen Bestimmungen, die jegliche Beihilfe zu Suizid an Personen ohne mindestens einjährigen Wohnsitz im Kanton Zürich verbietet und unter Strafe stellt. Sie zielt darauf ab, die Strafbarkeit der Suizidhilfe auszuweiten: Mittels der Initiative soll die Suizidhilfe im Kanton Zürich nicht ganz verboten, aber auf im Kanton wohnhafte Personen beschränkt werden. Verboten wäre nicht nur die Sterbebegleitung durch Sterbehilfeorganisationen, sondern auch die individuelle Suizidhilfe im Einzelfall, sofern die betroffene Person nicht im Kanton Zürich Wohnsitz hat, also beispielsweise sogar bei Personen aus anderen Kantonen, die im Endstadium einer Krankheit zur medizinischen Behandlung im Kanton Zürich weilen.

### Verstoss gegen Bundesrecht und das Gebot der Rechtsgleichheit

Der Regierungsrat und die Mehrheit des Kantonsrates gehen davon aus, dass die Umsetzung der Volksinitiative gegen übergeord-

netes Recht verstossen würde. Zum einen verstösst die Volksinitiative gegen die in der Bundesverfassung verankerte umfassende und alleinige Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Strafrechts. Die Suizidhilfe ist in Art. 115 des Strafgesetzbuches abschliessend geregelt und lässt keinerlei Raum für den Erlass von strafrechtlichen Bestimmungen auf kantonaler Ebene. Nachdem die Initiative ausdrücklich verlangt, ein bestimmtes Verhalten im Bereich der Suizidhilfe sei nach kantonalem Recht unter Strafe zu stellen, verlangt sie nach kantonalem Strafrecht. Das Bundesrecht ginge dem kantonalen Recht vor, eine entsprechende kantonale Bestimmung wäre ungültig und deshalb nicht anwendbar.

Zum andern erscheint die Initiative auch mit Blick auf das verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot als fragwürdig. Ein Erlass verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit dann, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die mit Blick auf den Regelungszweck kein vernünftiger und sachlicher Grund ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Solche sachlichen Gründe für eine unterschiedliche Behandlung könnten allenfalls in den praktischen Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Vorabklärung hinsichtlich Krankheit, Urteils-

fähigkeit, Konstanz und Autonomie des Sterbewunsches sowie der Klärung möglicher Alternativen zum Suizid liegen. Die Initiative beschränkt sich indessen nicht nur auf Personen mit Wohnsitz im Ausland, sondern grenzt auch alle in der Schweiz ausserhalb des Kantons Zürich wohnhaften Personen aus. Damit verletzt sie das Gleichheitsgebot innerhalb der schweizerischen Bevölkerung, zumal im innerstaatlichen Verhältnis keine mit den für ausländische Staatsangehörige vergleichbaren Unterscheidungskriterien eine solche Ungleichbehandlung rechtfertigen könnten. Insbesondere die Argumentation der erschwerten Vorabklärungen bezüglich der notwendigen Voraussetzungen bzw. der schwierigen Überprüfung dieser Voraussetzungen durch die Strafverfolgungsbehörden verfährt innerhalb der Schweiz nicht. Auch unter diesem Gesichtspunkt verstösst die Initiative damit gegen übergeordnetes Recht und erweist sich damit als nicht rechtmässig.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das Ziel der Initiative auch nicht durch entsprechende Vorschriften im kantonalen Gesundheitsrecht erreicht werden kann. Der Geltungsbereich des kantonalen Gesundheits- und Patientenrechts verunmöglicht es, Handlungsweisen zu regeln und damit zu verbieten oder gar unter Strafe zu stellen, die keine medizinischen Tätigkeiten darstellen.

### Beurteilung der Volksinitiative durch das Bundesgericht

Mit Beschluss vom 23. September 2009 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat unter Hinweis auf deren Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht die Ungültigkeitserklärung der Volksinitiative. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates schloss sich dieser Einschätzung an. Am 11. Januar 2010 stimmte der Kantonsrat diesem Antrag zwar mehrheitlich zu, indessen erreichte der Beschluss nicht das für die Ungültigkeitserklärung erforderliche Quorum von Zweidritteln der anwesenden Ratsmitglieder. Der Kantonsrat überwies die Vorlage deshalb dem

## 5 Volksinitiative: «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!»

Regierungsrat zum Bericht und Antrag. Gegen diesen Entscheid des Kantonsrates erhob ein Stimmberechtigter des Kantons Zürich beim Bundesgericht eine Stimmrechtsbeschwerde und beantragte die Aufhebung des Beschlusses sowie die Ungültigkeitserklärung der Volksinitiative. Mit Urteil vom 6. Juli 2010 wurde die Beschwerde vom Bundesgericht abgewiesen.

Das Bundesgericht äusserte sich in seinem Entscheid nicht zur Vereinbarkeit der Initiative mit dem übergeordneten Recht und unterzog sie keiner inhaltlichen Überprüfung. Es hielt vielmehr fest, dass mit dem Erfordernis des qualifizierten Mehrs zum Ausdruck gebracht werde, dass in Grenzfällen

die Initiative trotz der allenfalls bestehenden Bedenken dem Volk unterbreitet werden müsse. Den Stimmberechtigten stehe im Kanton Zürich demnach kein Anspruch zu, dass Volksinitiativen auf ihre Übereinstimmung mit Bundesrecht überprüft werden und dass in diesem Sinne allfällig rechtswidrige Volksinitiativen nicht zur Abstimmung gebracht würden. Nachdem die materielle Gültigkeit der Initiative vom Bundesgericht ausdrücklich nicht geprüft wurde, ist an der inhaltlichen Beurteilung der Gültigkeit der Volksinitiative vollumfänglich festzuhalten. Fehlt es an der rechtlichen Gültigkeit einer Volksinitiative, ist diese – unabhängig von ihrem Inhalt – abzulehnen.

**Der Kantonsrat hat am 17. Januar 2011 die Volksinitiative «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!» mit 126 zu 29 Stimmen abgelehnt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein**

## Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates unterstützt die Volksinitiative aus folgenden Gründen:

### **Sterbetourismus stösst auf Ablehnung in der Bevölkerung**

Gemäss einer Umfrage der Universität Zürich vom Herbst 2010 lehnen rund zwei Drittel der Bevölkerung den Sterbetourismus ab. Die Initiative nimmt dieses Anliegen auf. Sie schlägt eine einfache Lösung vor, die es verbietet, Beihilfe zum Selbstmord an Personen von ausserhalb des Kantons Zürich zu leisten. Diese sollen nicht fernab ihrer Heimat unwürdig und anonym begleiteten Suizid begehen.

Die Initiative kann gesetzgeberisch im Kanton Zürich umgesetzt werden. Sterbehilfe ist eine medizinische Tätigkeit und kann im Gesundheitsgesetz geregelt werden. Der Kanton kontrolliert die palliativen Angebote bereits heute, zum Beispiel mit der Bewilligungspflicht von Sterbehospizen oder mit

der ärztlichen Abgabe von Arzneimitteln, die für die Sterbehilfe eingesetzt werden. Es ist absurd zu behaupten, der Kanton Zürich könne die Bewilligung von Sterbehospizen regeln, nicht aber die Voraussetzung für die Sterbehilfe.

Der Kanton Zürich gerät dabei nicht in Widerspruch zur Strafrechtskompetenz des Bundes, wenn er im Gesundheitsrecht den Sterbetourismus verbietet und Verstösse mit Busse ahndet. Der Bund regelt den Sterbetourismus nicht. Zwar sind Bestrebungen auf Bundesebene im Gang, jedoch zeigen die Vernehmlassungsantworten, dass kein Konsens darüber besteht, wie die organisierte Suizidhilfe geregelt werden soll, und dass sich eine Bundesregelung noch um Jahre verzögern wird.

### **Kein Verstoß gegen die Rechtsgleichheit**

Die Initiative verlangt, dass Suizidhilfe nur an Personen geleistet werden darf, die mindestens ein Jahr Wohnsitz im Kanton Zürich

haben. Das verstösst nicht gegen das Gleichheitsgebot der Verfassung. Viele Gesetze regeln für einzelne Personengruppen spezifische Tatbestände. Auch bei der organisierten Suizidhilfe gibt es viele Gründe, warum ein rascher und unkontrollierter Suizid für eine spezifische Personengruppe verhindert werden muss.

### **Schaden an der Reputation des Kantons Zürich**

Sterbetourismus schadet der Reputation des Kantons Zürich im Ausland. Dies zeigen die Diskussionen, wenn Persönlichkeiten aus anderen europäischen Ländern für die Suizidbegleitung in den Kanton Zürich reisen. Der Kanton Zürich soll mit seiner liberalen Haltung nicht dazu beitragen, die strengeren Vorschriften anderer Kantone und anderer Länder zu umgehen. Die Dienstleistung von privaten Organisationen verursacht dem Staat Kosten. Es ist zu bezweifeln, dass die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler gewillt sind, diese Verwaltungskosten für auswärtige Suizidwillige zu übernehmen.



## Meinung des Initiativkomitees

### «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!»

Seit vielen Jahren reisen Menschen in den Kanton Zürich, um hier Suizidhilfe zu beanspruchen. Mit diesem Sterbetourismus, bei dem Menschen durch eine Sterbehilfeorganisation fernab ihrer Heimat rasch, anonym und ohne Würde sterben, nimmt der Kanton Zürich eine pietätlose, unrühmliche Rolle wahr, die unser Land in ein sehr schlechtes Licht stellt. Nationale und internationale Medienberichterstattungen zeugen immer wieder von undurchsichtigen Suizidhilfepraktiken in Wohn- und Industriequartieren und sogar auf Parkplätzen. Die Suizidhilfen erfordern jeweils umfangreiche Abklärungen durch Polizei und Justiz unter Kostenfolge zu Lasten der Öffentlichkeit. Wie eine nationale Studie der Universität Zürich Anfang September 2010 gezeigt hat, lehnen  $\frac{2}{3}$  der Bevölkerung den Sterbetourismus ab.

### Der Sterbetourismus soll im kantonalen Gesundheitsrecht untersagt werden!

Der Kanton Zürich ist mit seiner sehr liberalen Praxis vom Sterbetourismus besonders betroffen, weil hier die strengeren Vorschriften anderer Länder und anderer

Kantone umgangen werden können. Es sollen deshalb im kantonalen Gesundheitsrecht aufsichtsrechtliche Bestimmungen erlassen werden, wonach der Sterbetourismus nicht gestattet ist und Verstösse unter Strafe gestellt werden. Der Kanton Zürich darf nicht bei der schnellen, unkontrollierten Suizidhilfe für Personen, die nicht im Kanton Zürich wohnhaft sind, einfach wegschauen. Denn sogar die gut organisierten Sterbebegleitungen in Sterbehospizen, die hervorragende Palliativmedizin anbieten, unterliegen einer Betriebsbewilligungspflicht des Gesundheitsgesetzes, das bei Verstössen gegen dessen Strafbestimmungen Bussen bis maximal Fr. 500 000 vorsieht.

### Der Kanton Zürich soll ein klares Zeichen setzen!

Mit einer bundesrechtlichen Regelung kann in nächster Zeit nicht gerechnet werden, da zwischen den verschiedenen Parteien kein Konsens besteht, wie die Suizidhilfe – und damit auch der Sterbetourismus – zu regeln ist. Der Kanton Zürich soll deshalb die Angelegenheit nicht weiter auf die lange Bank schieben, sondern ein klares Zeichen setzen und «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!» sagen.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt: Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

### 5 Kantonale Volksinitiative «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!»

## 6 Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative: «Stopp der Suizidhilfe!»

# Beleuchtender Bericht

[Verfasst vom Regierungsrat]

**Das Thema der Suizidhilfe wird vor dem Hintergrund der organisierten Suizidhilfe zurzeit breit diskutiert. Die Volksinitiative «Stopp der Suizidhilfe!» verlangt die Einreichung einer Standesinitiative, wonach der Bund beauftragt wird, jede Art von Verleitung oder Beihilfe zur Selbsttötung unter Strafe zu stellen. So soll sichergestellt werden, dass die organisierte Suizidhilfe nicht mehr zulässig ist. Zugleich wäre in Kauf zu nehmen, dass Suizidwillige in keiner Weise – auch nicht innerhalb des nahen Familien- und Freundeskreises – unterstützt werden können. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass sich der Bund bereits mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen befasst, welche die Tätigkeiten der Suizidhilfeorganisationen regeln sollen. In Arbeit sind auch Vorschläge zur verstärkten Förderung der Suizidprävention und der Palliativmedizin.**

### Ziel der Volksinitiative

Die Volksinitiative wurde am 28. Mai 2009 eingereicht und enthält einen ausgearbeiteten Entwurf für eine Standesinitiative. Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut: «Der Bund wird beauftragt, jede Art von Verleitung oder Beihilfe zum Selbstmord unter Strafe zu stellen.» Ziel der einzureichenden Standesinitiative ist die Erwirkung eines umfassenden Verbots der Suizidhilfe, indem jegliche Suizidhilfe unter Strafe zu stellen sei. Die Suizidhilfe ist heute in Art. 115 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) geregelt:

«Wer aus selbstsüchtigen Beweggründen jemanden zum Selbstmorde verleitet oder ihm dazu Hilfe leistet, wird, wenn der Selbstmord ausgeführt oder versucht wurde, mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.»

Da es zum Zeitpunkt des Erlasses von Art. 115 StGB vor mehr als 70 Jahren keine organisierte Beihilfe zum Suizid gab, ist dieser Fall nicht geregelt und somit straffrei. Nur wer mit selbstsüchtigen Motiven Beihilfe zum Suizid leistet, kann bestraft werden. Die Initiantinnen und Initianten schlagen daher vor, die Formulierung «aus selbstsüchtigen Beweggründen» zu streichen. Auf diese Weise würde die organisierte Suizidhilfe unterbunden, es wäre aber auch jede andere Form von Mitwirkung bei einem Suizid strafbar.

### Laufende Gesetzesrevision auf Bundesebene

Die Rechtslage rund um die Suizidbeihilfe und der Bedarf, diese gegenüber dem geltenden Recht einzuschränken oder gar gänzlich auszuschliessen, werden bereits seit Längerem diskutiert. Auch auf Bundesebene wurden entsprechende Vorstösse eingereicht. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement war im Juli 2008 vom Bundesrat daraufhin beauftragt worden abzuklären, ob bezüglich organisierter Suizidhilfe in gewissen Punkten gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Am 28. Oktober 2009 hat der Bundesrat eine Vorlage zur Änderung von Art. 115 StGB zur Vernehmlassung freigegeben.

### Vernehmlassungsvorlage mit zwei Varianten

Die Vernehmlassungsvorlage sah zwei Varianten vor: Mit der einen Variante würde die heutige eingeschränkte Strafbarkeit der Suizidhilfe insoweit ergänzt, als jegliche Suizidhilfeleistungen im Rahmen von Suizidhilfeorganisationen verboten würden. Nur die private Suizidhilfe ohne selbstsüchtige Motivation würde dabei weiterhin straffrei bleiben. Eine weniger weit gehende zweite Variante würde demgegenüber weiterhin die organisierte Suizidhilfe erlauben, jedoch gegenüber der heutigen Rechtslage und Praxis nur unter stark eingeschränkten Vorausset-

zungen. Gemäss Mitteilung des Bundesrates vom 17. September 2010 hat die Vernehmlassung ergeben, dass eine deutliche Mehrheit der Kantone, Parteien und interessierten Organisationen sich für eine ausdrückliche Regelung der organisierten Suizidhilfe auf Bundesebene ausgesprochen habe, nur eine Minderheit habe sich jedoch für ein Verbot der organisierten Suizidbeihilfe ausgesprochen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wurde beauftragt, die vorgeschlagene Festlegung von Sorgfaltspflichten für Mitarbeitende von Suizidhilfeorganisationen unter dem Aspekt der Vernehmlassungsergebnisse zu überarbeiten. Auf den gleichen Zeitpunkt wird das Eidgenössische Departement des Innern Vorschläge zur verstärkten Förderung der Suizidprävention und der Palliativmedizin vorlegen.

### Würdigung der Initiative

Die Volksinitiative knüpft ausschliesslich an die Ablehnung der – aus ihrer Sicht unerwünschten – organisierten Suizidhilfe an. Die aus selbstlosen Motiven geleistete private Suizidhilfe wird in der Begründung weder kritisiert noch abgelehnt. Die Argumente der Initiantinnen und Initianten zielen auf die organisierte Suizidhilfe. Sie machen geltend, dass der Gesetzgeber bei Einführung der Bestimmung von Art. 115 StGB nicht an die organisierte Suizidhilfe gedacht habe. Entsprechend geht es ihnen darum, diese Möglichkeit in Art. 115 StGB zu unterbinden, indem sie für ihr Anliegen formulieren: «Dafür muss Art. 115 StGB so geändert werden, dass er klar ausdrückt, dass die organisierte Verleitung oder Beihilfe zum Selbstmord bestraft wird.» Entgegen dem



Titel und Wortlaut der Initiative scheint diese mithin selbst kein umfassendes Verbot der Suizidhilfe anzustreben.

#### **Umfassende Abklärungen des Bundesrates**

Das Vorgehen des Bundes und der Stand seines Rechtsetzungsvorhabens machen deutlich, dass der Bundesrat sorgfältige und umfassende Abklärungen vorgenommen hat. Er ist zum Schluss gekommen, dass in der Schweiz ein gesellschaftlicher Konsens darüber besteht, dass die Suizidhilfe zumindest in bestimmten Konstellationen und bei uneigennütigen Beweggründen straflos bleiben soll. Entsprechend wurde darauf verzichtet, ein umfassendes Verbot, wie es die vorliegende Volksinitiative anstrebt, in die Vernehmlassung zu geben. Auch wenn ein absolutes Verbot der Suizidhilfe zulässig wäre und nicht gegen übergeordnetes Recht verstiesse, ist eine Initiative, die ein solches Verbot verlangt, abzulehnen. Es würde nicht der heute in der Schweiz gelebten und gesellschaftlich tolerierten liberalen Grund-

haltung entsprechen. Die Initiative schränkt die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung) ein, indem Suizidwillige in keiner Weise – auch nicht innerhalb des nahen Familien- und Freundeskreises – unterstützt werden könnten. Ein derart weit gehendes Verbot der Suizidhilfe wurde auch von den sich im Kanton Zürich äussernden Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften nicht befürwortet.

#### **Förderung bei Suizidprävention und Palliativmedizin**

Hinzuweisen ist auch auf die Bestrebungen des Bundes, zusätzlich die Bereiche der Suizidprävention sowie der Palliativmedizin zu fördern. Somit darf angenommen werden, dass den beiden Anliegen – Fürsorge für suizidgefährdete Menschen auf der einen Seite und Respekt vor der Selbstbestimmung von Suizidwilligen auf der anderen Seite – ausreichend Rechnung getragen wird. Auch mit Blick auf diese Ausgangslage ist deshalb auf die Einreichung einer entsprechenden Standesinitiative zu verzichten.

**Der Kantonsrat hat  
am 22. November 2010  
die Volksinitiative  
zur Einreichung  
einer Standesinitiative  
«Stopp der Suizid-  
hilfe!» mit 133 zu 22  
Stimmen abgelehnt.**

**Kantonsrat und  
Regierungsrat  
empfehlen: Nein**

### **Standesinitiativen**

Die Volksinitiative verlangt die Einreichung einer Standesinitiative. Dies ist nötig, weil das Strafrecht Bundesrecht ist und die Kantone keine eigenen Regelungen treffen können. Eine Standesinitiative ist ein politisches Instrument, mit dem ein Kanton beim Bund einen Vorschlag für eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung oder einen Bundesbeschluss einreichen kann. Standesinitiativen

sind parlamentarischen Initiativen gleichgestellt, genau wie diese werden sie von den zuständigen Kommissionen des National- und des Ständerates behandelt. Die Kommissionen prüfen, ob aus ihrer Sicht Regelungsbedarf besteht. Nur wenn die Kommissionen einer Initiative Folge leisten, arbeiten sie eine Vorlage aus, die dem Parlament unterbreitet wird.

## 6 Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative: «Stopp der Suizidhilfe!»

### Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates unterstützt die Volksinitiative aus folgenden Gründen:

#### **Schutz des Rechts auf Leben und der Menschenwürde**

Der Staat ist gemäss Bundesverfassung verpflichtet, dem Schutz des menschlichen Lebens oberste Priorität einzuräumen. Suizidhilfe widerspricht dieser Verpflichtung, denn dort, wo der Staat Suizidhilfe toleriert oder gar unterstützt, signalisiert er: Es gebe unwertes Leben. Um dies zu verhindern, soll der Bund mit einer Standesinitiative aufgefordert werden, die Verleitung oder Beihilfe zum Suizid mit oder ohne Sterbehilfeorganisation, unter Strafe zu stellen.

Menschen, die alters- oder krankheitsbedingt am Lebensende stehen, sollen eines natürlichen Todes sterben dürfen. Dies entspricht dem Artikel über den Schutz der Menschenwürde in der Bundesverfassung. Dementsprechend brauchen todkranke Menschen Hilfe beim Sterben. Die Palliativmedizin bietet diese Hilfe an. Weder verlängert

sie unsinnig das Leben noch verkürzt sie es. Suizidhilfe jedoch bietet Hilfe zum Sterben an und verkürzt das Leben. Dies widerspricht der menschlichen Würde.

#### **Suizidhilfe kann Druck auf Kranke und Alte ausüben**

Der selbstbestimmte Wille des Menschen ist nicht nur frei. Menschliches Handeln geschieht nicht autonom, sondern ist das Resultat von Beziehungen. Die Möglichkeit der legalen Suizidhilfe bewirkt, dass kranke, alte oder gar der Gesellschaft zur Last fallende Menschen unter psychischen Druck geraten können, sterben zu sollen. Wenn einem vermittelt wird, man sei unerwünscht, dann ist der Todeswunsch nicht mehr völlig autonom. Zudem gibt es auch noch andere Sichtweisen von Suizidgründen, wie beispielsweise übermässige Geldsorgen, das Gefühl, dem Leben nicht gewachsen zu sein oder der Wunsch, mit dem Ehepartner zu sterben. Auch wenn die Suizidhilfe noch so gründlich und gut reglementiert wird, es werden immer wieder Zweifel über den möglichen

Druck aus der Gesellschaft bestehen bleiben. Nur ein Verbot der Suizidhilfe vermag diesen Druck zu verhindern.

#### **Beihilfe zu einer straflosen Tat kann bestraft werden**

Das Bundesgericht anerkennt, dass Suizid zwar zum Selbstbestimmungsrecht eines Menschen gehört. Es hält aber auch fest, dass daraus kein Anspruch auf Beihilfe bei der Selbsttötung oder gar die aktive Sterbehilfe abgeleitet werden kann. Das heisst aber nicht, dass die Beihilfe zum Suizid straflos sein muss, nur weil der Suizid straflos ist. Auch in anderen Bereichen des Strafrechts sind bestimmte Verhaltensweisen straflos, während Handlungen für diese Verhaltensweise durch andere Personen unter Strafe stehen. So ist beispielsweise Prostitution an und für sich nicht strafbar, Zuhälterei und Menschenhandel aber sehr wohl. Es spricht folglich nichts dagegen, die Suizidhilfe unter Strafe zu stellen. Zum Schutz und für den Werterhalt des menschlichen Lebens ist dies eine Aufgabe des Staates.



## Meinung des Initiativkomitees

### «Stopp der Suizidhilfe!»

Todkranke Menschen brauchen nicht Hilfe *zum* Sterben, sondern Hilfe *beim* Sterben. Dazu gibt es die Palliativmedizin, deren Ziel es ist, dem Sterbenden einen möglichst beschwerdefreien und sinnvollen, letzten Lebensabschnitt zu ermöglichen. Wo in früheren Jahren das Schreckensszenario einer künstlichen Lebensverlängerung an Schläuchen den Ruf nach Patientenverfügungen und Suizidhilfeorganisationen mit sich brachte, lauert heute das Damoklesschwert eines vorzeitigen, verfrühten Todes durch die Suizidhilfe. Der Bund soll deshalb beauftragt werden, jede Art von Verleitung oder Beihilfe zum Selbstmord unter Strafe zu stellen, und zwar ungeachtet davon, ob diese nun mit oder ohne Organisation erfolgt. Denn Menschen in der letzten Lebensphase brauchen Palliativmedizin, die ihnen Freiheit zum Dasein ermöglicht und nicht Suizidhilfe von Organisationen oder Angehörigen.

### Das Leben ist zu schützen

Wenn der Staat die Suizidhilfe toleriert, fördert er diesen Markt und wird damit zum Mittäter. Denn er signalisiert, dass es unwer-

tes Leben gibt, das einen Suizid rechtfertigt. Dies verstösst jedoch gegen die Bundesverfassung, wonach sich «die Stärke des Volkes am Wohl der Schwachen misst». Suizidhilfe verletzt die Menschenwürde und beeinträchtigt die Selbstbestimmung, denn sie erhöht den Druck auf behinderte, todkranke oder lebensmüde Mitmenschen, die ihr Dasein nicht selten als sinn- und wertlos erachten. Wo sich die Gesellschaft die Hintertür der Suizidhilfe offen lassen oder diese sogar regeln will, öffnet sie Tür und Tor für die organisierte Beseitigung von schwachen Gliedern unserer Gesellschaft. Spital- und Pflegeheimeintritte würden über kurz oder lang zu einem nicht abschätzbaren Risiko.

### Palliativmedizin muss gefördert werden

Die Zeit der Sterbehilfeorganisationen ist vorbei. Die Zukunft gehört der Palliativmedizin. Palliativmedizin bejaht das Leben und ist gegen eine vorschnelle Verkürzung wie auch gegen sinnlose Therapieversuche. Nicht dem Leben mehr Tage, sondern den Tagen mehr Leben geben, ist die Devise der Palliativmedizin. Sagen Sie deshalb ja zum «Stopp der Suizidhilfe!»

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt: Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

### 6 Kantonale Volksinitiative zur Einreichung einer Standes- initiative «Stopp der Suizidhilfe!»

## 7 Volksinitiative: «Tragbare Krankenkassenprämien für alle (Prämienverbilligung jetzt)»

### Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

**Die Volksinitiative verlangt, dass der Kantonsbeitrag an die Prämienverbilligungen für die Jahre 2010 bis 2012 von mindestens 100% auf mindestens 115% des Bundesbeitrages erhöht wird. Zudem soll der Kanton verpflichtet werden, einen allfälligen, vom Bund den Kantonen für 2010 oder spätere Jahre zum freiwilligen Bezug zur Verfügung gestellten ausserordentlichen Zusatzbeitrag an die Prämienverbilligungen in Anspruch zu nehmen. Soweit sie die Aufstockung des Kantonsbeitrages für die Jahre 2010 und 2011 verlangt, ist die Initiative ungültig. Hinsichtlich der gültigen Teile – Erhöhung des Kantonsbeitrages an die Prämienverbilligungen 2012 und Verpflichtung zum Bezug eines allfälligen in der Zukunft gesprochenen ausserordentlichen Zusatzbeitrages – lehnen Kantonsrat und Regierungsrat die Initiative ab. Der Kanton Zürich gibt schon heute für Prämienverbilligungen sehr viel Geld aus (2011: 376 Mio. Franken), auch mehr als vergleichbare andere Kantone. Für 2012 erwartet der Kanton einen Bundesbeitrag von knapp 384 Mio. Franken. Würde die Initiative angenommen, müsste der Kanton für nächstes Jahr also mindestens 441 Mio. Franken für Prämienverbilligungen ausgeben. Insgesamt müssten so für ein einziges Jahr vorübergehend rund 825 Mio. Franken an Prämienverbilligungen ausgeschüttet werden. 2013 würden die Beiträge dann wieder gekürzt, sodass die ausserordentliche Massnahme keine nachhaltige Wirkung hätte und von den anspruchsberechtigten Personen auch kaum verstanden würde. Zudem läuft die Massnahme dem vom Regierungsrat beschlossenen Sanierungsprogramm San10 zuwider.**

#### Teilweise überflüssig

Die Volksinitiative wurde am 20. November 2009 eingereicht. Sie verlangte in ihrem Hauptpunkt ursprünglich eine auf drei Jahre befristete Erhöhung des kantonalen Beitrages an die Prämienverbilligungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Zudem will sie den Kanton verpflichten, den vom Bund ursprünglich für 2010 vorgesehenen ausserordentlichen Zusatzbeitrag und weitere in der Zukunft allenfalls zur Verfügung gestellte Zusatzbeiträge in Anspruch zu nehmen. Hintergrund der Initiative ist die kräftige Erhöhung der Krankenkassenprämien 2010, die sich im Verlauf des Jahres 2009 abzeichnete. Der Bundesrat schnürte im Sommer 2009 ein Massnahmenpaket zur Eindämmung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Teil dieses Pakets war ein ausserordentlicher Zusatzbeitrag an die Prämienverbilligungen im Umfang von 200 Mio. Franken. Es

hätte den Kantonen anheimgestellt sein sollen, ob sie ihren Anteil an diesem Zusatzbeitrag beziehen wollten oder nicht. Sie hätten den Beitrag aber nur so weit beziehen können, als sie selber auch zusätzliche Mittel aus ihrer eigenen Kasse beigesteuert hätten. Die eidgenössischen Räte haben den Vorschlag des Bundesrates indessen abgelehnt, sodass es gar nicht zu dieser einmaligen Zusatzausschüttung kam. Dies war zum Zeitpunkt der Lancierung der Initiative im August 2009 aber noch nicht bekannt. Mit der Ablehnung des Vorschlags durch das Bundesparlament ist dieser Teil der Initiative nun überflüssig geworden, soweit er 2010 betrifft.

#### Teilweise ungültig

Damit die anspruchsberechtigten Zürcherinnen und Zürcher bereits ab Januar in den Genuss von Prämienverbilligungen kommen, muss die Sozialversicherungsanstalt

(SVA) die individuellen Verbilligungsbeiträge den Krankenkassen spätestens im November des Vorjahres bekannt geben. Dies setzt voraus, dass der Regierungsrat den Kantonsbeitrag an die Prämienverbilligungen jeweils spätestens im September des dem Auszahlungsjahr vorangehenden Jahres festlegt. So wurden der Kantonsbeitrag 2010 im Herbst 2009 und der Kantonsbeitrag 2011 im Herbst 2010 festgelegt. Eine Aufstockung für diese beiden Jahre ist im Nachhinein nicht mehr durchführbar. Der Kantonsbeitrag für 2012 wird hingegen erst im September 2011 festzulegen sein. Für 2012 ist die Initiative damit noch durchführbar. Auch bezüglich eines allfälligen ausserordentlichen Zusatzbeitrages des Bundes in der Zukunft könnte die Initiative umgesetzt werden. Der Kantonsrat hat die Initiative daher nicht vollständig, sondern bloss teilweise ungültig erklärt, nämlich soweit sie eine Erhöhung der Kantonsbeiträge 2010 und 2011 verlangt.

#### Der gültige Teil ist abzulehnen

Von der Initiative bleibt somit einerseits die Erhöhung des Kantonsbeitrages 2012 und andererseits die Verpflichtung zum Bezug eines allfälligen Zusatzbeitrages des Bundes, sollte es den Kantonen freistehen, einen solchen in Anspruch zu nehmen. Beides ist abzulehnen. Ob der Bund einen solchen Zusatzbeitrag spricht, ist offen. Schon der vom Bundesrat für 2010 vorgeschlagene Zusatzbeitrag wurde von den eidgenössischen Räten abgelehnt. Weitere solche ausserordentlichen Beiträge wären nur als Teil eines ganzen Massnahmenpakets denkbar, das zurzeit beraten wird. Zudem hätte ein solcher vom Bund gesprochener ausserordentlicher Beitrag an die Prämienverbilligungen wohl auch für den Kanton Mehrausgaben zur Folge, da – wie das gescheiterte Vorhaben aus dem Jahr 2010 zeigt – der Bund zusätzliche Prämienverbilligungsmittel wohl an die Bedingung knüpfen würde, dass die Kantone mitziehen. Der Kanton Zürich gibt für Prämienverbilligungen aber heute schon sehr viel Geld aus: 2011 sind es 376 Mio. Franken. Zusammen mit dem Bei-



trag des Bundes stehen gar 752 Mio. Franken zur Verfügung. Die Initiative belastet damit das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushaltes.

#### Hohe Kosten ohne nachhaltige Wirkung

Aus dem gleichen Grund ist auch das Kernanliegen der Initiative, die befristete Erhöhung des Kantonsbeitrages, abzulehnen. Der Regierungsrat hat im Sommer 2010 das Sanierungsprogramm San10 beschlossen. Teil dieses Programms ist eine Kürzung der Prämienverbilligung. Eine Aufstockung derselben – und sei sie auch nur befristet für ein Jahr – würde die Umsetzung dieses Programms teilweise verunmöglichen. Für 2012 ist ein Bundesbeitrag von knapp 384 Mio. Franken zu erwarten. Würde die Initiative angenommen, müsste der Kanton für nächstes Jahr 115% davon, also mindestens 441 Mio. Franken, für Prämienverbilligungen ausgeben. Insgesamt würden 2012 an die Zürcher Bevölkerung 825 Mio. Franken ausgeschüttet. Und dies erst noch ohne nachhaltige Wirkung: Bereits 2013 stünde wieder weniger Geld zur Verfügung, da der Kan-

tonsbeitrag wieder auf 100% des Bundesbeitrages zu senken wäre. Es würde von den betroffenen Personen wohl kaum verstanden, wenn sie bloss für ein einziges Jahr einen deutlich höheren Prämienverbilligungsbeitrag erhielten, der dann im Folgejahr wieder gekürzt werden müsste. Zudem stünden die Kosten der Massnahme in keinem Verhältnis zu ihrem Nutzen. Aus diesen Gründen erachten der Kantonsrat und der Regierungsrat den gültigen Teil der Initiative für nicht sinnvoll und zu teuer. Die Initiative ist daher abzulehnen.

**Der Kantonsrat hat am 13. Dezember 2010 die Volksinitiative «Tragbare Krankenkassenprämien (Prämienverbilligung jetzt)» für teilweise ungültig erklärt und den gültigen Teil mit 111 zu 57 Stimmen abgelehnt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein**

## Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates unterstützt die Volksinitiative aus folgenden Gründen:

#### Prämienerhöhungen abfedern

Einkommensschwache Familien leiden heute unter den hohen Krankenkassenprämien. Die Initiative stärkt in wirtschaftlich unwägbarsten Zeiten die Kaufkraft von Personen und Familien mit tiefen und mittleren Einkom-

men. Sie erhalten mehr Geld für ihren Unterhalt und können ihren täglichen Lebensbedarf finanziell besser bestreiten. Betroffenen sind rund 400 000 Personen.

Die Initiative ist aktueller denn je. Zwischen 2009 und 2011 stiegen die durchschnittlichen Krankenkassenprämien über alle Altersgruppen betrachtet um 21%. Bei der Gruppe der jungen Erwachsenen (19 bis 25 Jahre) belief sich der Anstieg sogar um 28% und bei

den Kindern betrug der Kostenschub 18%. Ein Ende ist nicht abzusehen. Die Krankenkassenprämien werden auch in den nächsten Jahren weiter steigen.

Gleichzeitig hinkt die Lohnentwicklung des «unteren und mittleren» Mittelstandes dieser Prämienteuerung massiv hinterher. Hier setzt die Initiative an. Der in den letzten Jahren stetig gestiegene finanzielle Druck auf die einkommensschwachen Einwohnerinnen und Einwohner wird gemildert durch eine Aufstockung des kantonalen Beitrages um 15% auf 115% des Bundesbeitrages für das Jahr 2012.

## 7 Volksinitiative: «Tragbare Krankenkassenprämien für alle (Prämienverbilligung jetzt)»

### Meinung des Initiativkomitees

Die Prämien für die Krankenkassen steigen kontinuierlich. Allein in den letzten zwei Jahren stiegen die durchschnittlichen Prämien für Erwachsene im Kanton Zürich um 8,9% im Jahr 2010 und nochmals um 6,8% im 2011! Die Lohnentwicklung hält seit längerem nicht mehr mit der rasanten Prämienteuerung mit. Die Kaufkraft schwindet. Viele Haushalte zahlen heute mehr für die obligatorischen Krankenkassenprämien als für die Steuern. Eine Familie mit zwei Kindern muss beispielsweise in der Stadt Zürich dafür heute schon über Fr. 10 000 aufwenden. Und es wird immer mehr.

#### Unsoziale Kopfprämien

Das System der Kopfprämien ist denkbar unsozial ist: Arbeitslose und Millionäre zahlen den gleichen Frankenbetrag. Dank der von Bund und Kanton gewährten Prämienverbilligungen kann der unsoziale Finanzierungsmodus ein wenig gemildert werden. Insgesamt erhalten heute rund 400 000 Personen Verbilligungszuschüsse. In den letzten Jahren haben diese allerdings mit der rasanten Prämienteuerung nicht Schritt gehalten.

Zudem wird ein wachsender Teil der zur Verfügung stehenden Mittel für die volle Prämienübernahme von BezügerInnen von AHV/IV-Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe verwendet. Der Anteil, der für die Prämienverbilligung zur Verfügung steht, schrumpft kontinuierlich: 2000 waren es 65% der Verbilligungsgelder, heute sind es noch 61%.

#### Jetzt Kaufkraft stärken

Angesichts von Lohnkürzungen und Entlassungen wird zudem die Zahl der Haushalte, die auf einen Prämienzustupf angewiesen sind, in nächster Zeit stark zunehmen. Vor allem für Familien mit Kindern sollten die Verbilligungszuschüsse ausgeweitet werden. Jetzt gilt es, den Prämienchock abzumildern und die Kaufkraft der Bevölkerung zu stärken. Für die Prämienverbilligung erhält der Kanton einen fixen Betrag vom Bund. Für jeden Franken aus Bern muss der Kanton einen Verbilligungsfranken drauflegen. Die Volksinitiative verlangt eine ausserordentliche Aufstockung der kantonalen Zuschüsse um 15%.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt: Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

### 7 Kantonale Volksinitiative «Tragbare Krankenkassen- prämien für alle (Prämien- verbilligung jetzt)» (gültiger Teil)

### Informationsangebot am Abstimmungsontag

Das Statistische Amt des Kantons Zürich ([www.wahlen.zh.ch/abstimmungen](http://www.wahlen.zh.ch/abstimmungen)) informiert ab 12 Uhr laufend über die Ergebnisse der Auszählung auf kommunaler und kantonomer Ebene. Im Verlaufe des Nachmittags werden Hochrechnungen publiziert, und nach Vorliegen des Schlussresultats wird gegen Abend eine Abstimmungsanalyse veröffentlicht.

Das Statistische Amt bietet weiter einen kostenlosen SMS-Dienst mit der aktuellen Übermittlung der Abstimmungsergebnisse an, der abonniert werden kann. ([www.statistik.zh.ch/sms](http://www.statistik.zh.ch/sms))

#### Impressum

Abstimmungszeitung des Kantons Zürich für die kantonale Volksabstimmung vom 15. Mai 2011

**Herausgeber:** Regierungsrat des Kantons Zürich  
**Redaktion:** Staatskanzlei,  
Neumühlequai 10, 8090 Zürich  
**Auflage:** 900 000 Exemplare

#### Internet:

[www.zh.ch](http://www.zh.ch)  
[www.amtsblatt.zh.ch](http://www.amtsblatt.zh.ch)  
[www.wahlen.zh.ch/abstimmungen/index.php](http://www.wahlen.zh.ch/abstimmungen/index.php)