



Kanton Zürich

# Kantonale Volksabstimmung 28. Februar 2016

Vorlage 1  
Reduktion der Grundbuchgebühren

Vorlage 2  
Straffung von Rekurs-  
und Beschwerdeverfahren

Vorlage 3  
Bildungsinitiative

Vorlage 4  
Lohndumping-Initiative



**Guckloch an der Tür des Regierungsratssaals im Zürcher Rathaus**

Die 1698 von Schreiner Kaspar Weber erstellte Tür der Kleinen Ratsstube (heute: Regierungsratssaal) verfügt in der oberen Füllung über ein Gucklochtürchen, das sich nur von innen öffnen lässt. Bei Rats- und Gerichtssitzungen ermöglichte die Öffnung den Kontakt zu den vor der Tür wartenden Personen und garantierte gleichzeitig, dass diesen der Blick ins Rauminnere verwehrt blieb.

Quelle: Kantonale Denkmalpflege

# Inhalt

## **Reduktion der Grundbuchgebühren**

Notariatsgesetz (NotG)  
(Änderung vom 6. Juli 2015;  
Reduktion der Grundbuchgebühren)

**Vorlage 1**  
Seite 6

## **Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren**

Verwaltungsrechtspflegegesetz  
(Änderung vom 17. August 2015;  
Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren)

**Vorlage 2**  
Seite 11

## **Bildungsinitiative**

Kantonale Volksinitiative  
«Für die öffentliche Bildung (Bildungsinitiative)»

**Vorlage 3**  
Seite 16

## **Lohndumping-Initiative**

Kantonale Volksinitiative  
zur Durchsetzung der minimalen Lohn- und  
Arbeitsbedingungen (Lohndumping-Initiative)

**Vorlage 4**  
Seite 20

# Kurz und bündig

## Vorlage 1

### **Reduktion der Grundbuchgebühren**

Der **Kantonsrat**  
empfiehlt:

**Ja**

Der **Regierungsrat**  
empfiehlt:

**Nein**

Die Änderung des Notariatsgesetzes will die Grundbuchgebühren bei Eigentumsänderungen sowie bei der Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten von 1,5 Promille auf 1 Promille senken. Der Grundbuchbereich wies in den Jahren 2012 bis 2014 einen Kostendeckungsgrad von weit über 100 Prozent auf (2012: 244 Prozent, 2013: 226 Prozent, 2014: 215 Prozent). Der Kantonsrat hat der Gesetzesänderung als Folge einer parlamentarischen Initiative zugestimmt. Gegen die Änderung des Notariatsgesetzes ist das Kantonsratsreferendum ergriffen worden.

## Vorlage 2

### **Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren**

Der **Kantonsrat**  
empfiehlt:

**Ja**

Der **Regierungsrat**  
empfiehlt:

**Nein**

Im öffentlichen Prozessrecht des Kantons Zürich haben Beschwerdeführer und Beschwerdegegner ungleiche Rechte. Anders als im Prozessrecht des Bundes hat ausschliesslich der Beschwerdegegner das Recht auf eine Fristerstreckung. Dem Beschwerdeführer ist dies verwehrt. Mit der Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes soll dies korrigiert werden.

**Vorlage 3**

## **Bildungsinitiative**

Die Bildungsinitiative fordert, dass der Besuch der öffentlichen Bildungseinrichtungen im Kanton Zürich grundsätzlich kostenlos ist. Kantonsrat und Regierungsrat lehnen diese Volksinitiative ab. Der Volksschulunterricht ist bereits heute unentgeltlich. Dies schreibt die Bundesverfassung vor. Auch für den Besuch der Mittelschulen und der Berufsfachschulen werden keine Schulgelder erhoben. An den Hochschulen werden dagegen Studiengebühren erhoben. Diese sind massvoll und zumutbar.

**Kantonsrat  
und Regierungsrat  
empfehlen:**

**Nein**

**Vorlage 4**

## **Lohndumping-Initiative**

Lohndumping ist im Kanton Zürich kein Massenphänomen. Die bestehenden Instrumente sind wirksam und haben sich bewährt. Lohnunterbietungen werden von den zuständigen Kontrollorganen konsequent geahndet. Die von der Initiative geforderten neuen Zwangsmassnahmen sind unnötig und unverhältnismässig. Der blosser Verdacht auf Verfehlungen bezüglich einzelner Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder Unternehmen soll zur Schliessung von ganzen Betrieben oder Baustellen führen. Die Folgen tragen nicht nur die fehlbaren Unternehmen, sondern auch unbeteiligte Dritte wie Auftraggeber und Zulieferer. Auch Staatshaftungsansprüche sind nicht ausgeschlossen. Der Regierungsrat lehnt die Initiative ab, weil sie unnötig ist und verfassungsmässig geschützte Rechte wie das Verhältnismässigkeitsprinzip, den Anspruch auf rechtliches Gehör und die Wirtschaftsfreiheit missachtet.

**Kantonsrat  
und Regierungsrat  
empfehlen:**

**Nein**

## 1

# Reduktion der Grundbuchgebühren

Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates

Die Zürcher Notariate sind gleichzeitig Notariat, Grundbuch- und Konkursamt und erheben für ihre Dienstleistungen Gebühren. Obschon die Grundbuchgebühren bei Eigentumsänderungen sowie bei der Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten per 1. Juli 2009 von 2,5 Promille auf 1,5 Promille reduziert wurden, wiesen sie seither immer einen Deckungsgrad von über 200 Prozent auf. Mit einer Änderung des Notariatsgesetzes sollen die Grundbuchgebühren von 1,5 Promille auf 1 Promille gesenkt werden. Mit dem Überschuss wird in erster Linie der stark defizitäre konkursamtliche Bereich quersubventioniert. Der von den Notariaten über alle drei Bereiche erzielte Überschuss fällt in die Staatskasse.

Der Kantonsrat stimmte einer parlamentarischen Initiative betreffend Reduktion der Grundbuchgebühren zu. Weil gegen die Änderung des Notariatsgesetzes das Kantonsratsreferendum ergriffen wurde, wird die Gesetzesänderung nun den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

## Aufgabenbereiche und Deckungsbeiträge der Notariate

Die Notariate des Kantons Zürich erfüllen die ihnen per Gesetz zugewiesenen Aufgaben in den Bereichen Notariat, Grundbuch und Konkurs. An 44 Standorten erbringen mehr als 500 Mitarbeitende die entsprechenden Dienstleistungen zugunsten der Bürgerinnen und Bürger und der weiteren Kundinnen und Kunden aus Wirtschaft und Verwaltung.

Für ihre Dienstleistungen erheben die Notariate Gebühren. Deren Höhe und der damit verbundene Steueranteil werden vom Kantonsrat festgelegt. Im Gegensatz zum Notariats- und Grundbuchbereich bestimmt sich die Höhe der Gebühren im Konkursbereich nach Bundesrecht. Alle Gebühren fallen in die Staatskasse.

Im Jahr 2014 (in Klammern: Werte 2013) erarbeiteten die Notariate über alle Bereiche einen Ertrag von 96,5 (100,9) Mio. Franken. Diesem standen Kosten im Umfang von 71,2 (72,0) Mio. Franken gegenüber, sodass sich ein Ertragsüberschuss von 25,3 (28,9) Mio. Franken bzw. ein Deckungsbeitrag über alle Geschäftsbereiche von 136 (140) Prozent ergab. Die einzelnen Bereiche Notariat, Grundbuch und Konkurs tragen zu diesem Ergebnis unterschiedlich bei.

Im Bereich Notariat standen sich Erträge von 44,6 (45,8) Mio. Franken und Kosten von 36,3 (36,7) Mio. Franken gegenüber. Dieser Bereich wies damit einen Ertragsüberschuss von 8,3 (9,1) Mio. Franken bzw. einen positiven Deckungsbeitrag von 123 (125) Prozent aus.



Im Bereich Grundbuch erzielten die Notariate einen Ertrag von 48,9 (52,1) Mio. Franken bei Kosten von 22,8 (23,0) Mio. Franken. Der Bereich Grundbuch weist damit einen Ertragsüberschuss von 26,1 (29,0) Mio. Franken bzw. einen positiven Deckungsbeitrag von 215 (226) Prozent aus.

Demgegenüber ist der Konkursbereich defizitär. In diesem Bereich standen sich 2014 Erträge von 3,0 (3,1) Mio. Franken und Kosten von 12,1 (12,2) Mio. Franken gegenüber. Der Konkursbereich weist damit ein Defizit von 9,1 (9,2) Mio. Franken bzw. einen negativen Deckungsbeitrag von 25 (25) Prozent aus.

Mit dem Ertrag im Grundbuchbereich kann der defizitäre Konkursbereich aufgefangen werden. Der lineare Gebührensatz und die damit verbundenen Erträge bei Geschäften mit Werten im hohen Millionenbereich erlauben es dem Notariat auch, nicht kostendeckende Dienstleistungen zugunsten der Bürgerinnen und Bürger zu erbringen. Dazu gehören zum Beispiel kurze, kostenlose Beratungen oder Grundbucheinträge bei tieferen Transaktionswerten.

Die Reduktion der Grundbuchgebührensätze auf 1 Promille würde für das Jahr 2014 einen geschätzten Ertragsausfall von rund 16,0 Mio. Franken bewirken. Der Deckungsbeitrag des Bereichs Grundbuch würde damit auf 144 Prozent, jener der Notariate über alle drei Bereiche auf 113 Prozent sinken. Sollte zur Gebührenreduktion ein Nachfrage- oder Preiseinbruch im Immobilienmarkt hinzukommen, ist zu befürchten, dass die Notariate nicht mehr kostendeckend arbeiten.

#### Was ist eine (Grundbuch-)Gebühr?

Der Kanton erhebt verschiedene Gebühren für behördliche Tätigkeiten oder die Beanspruchung einer öffentlichen Leistung oder Einrichtung, die nicht oder nicht ausschliesslich über Steuereinnahmen finanziert werden. Eine Gebühr ist ein Entgelt für eine damit verbundene Leistung. Demgegenüber sind Steuern nicht mit einem unmittelbaren Anspruch auf eine bestimmte Leistung verbunden, sondern dienen der allgemeinen Finanzierung des öffentlichen Haushalts.

Grundbuchgebühren sind Verwaltungsgebühren, die für eine Amtshandlung im Grundbuch fällig werden. Bei den Grundbuchgebühren handelt es sich um sogenannte Gemengsteuern, d. h. um eine rechtlich zulässige Mischung aus Steuer und Gebühr. Bei der Festsetzung der Grundbuchgebühren sind daher die bei reinen Gebühren zu beachtenden übergeordneten Grundsätze wie das Verursacherprinzip, das Kostendeckungsprinzip und das Prinzip der wirtschaftlichen Angemessenheit (Äquivalenzprinzip) nicht anwendbar.



#### Parlament

**Der Kantonsrat hat der Änderung des Notariatsgesetzes (Reduktion der Grundbuchgebühren) am 6. Juli 2015 mit 104 zu 58 Stimmen zugestimmt.**

**Der Kantonsrat empfiehlt:**

**Ja**

**Der Regierungsrat empfiehlt:**

**Nein**

### **Auffassung der Mehrheit im Kantonsrat**

Der Grundbuchbereich der Zürcher Notariate wies in den letzten Jahren einen weit überdurchschnittlichen Deckungsgrad auf (2012: 244 Prozent, 2013: 226 Prozent, 2014: 215 Prozent). Für das Jahr 2015 budgetieren die Zürcher Notariate einen Überschuss von 22 Mio. Franken. Darin ist die als stossend empfundene Quersubventionierung des defizitären Konkursbereichs enthalten. Dessen Einnahmen decken nur ungefähr 20 Prozent seiner Kosten.

Die Mehrheit des Kantonsrates bestreitet nicht, dass die Grundbuchgebühren im Sinne des Verursacher- und Kostendeckungsprinzips die Kosten decken sollen, die aus den erbrachten Leistungen der Notariate im Grundbuchbereich entstehen. Der Kostendeckungsgrad in diesem Bereich liegt auch mit der vom Kantonsrat mit 104 Ja-gegen 58 Nein-Stimmen beschlossenen Reduktion für das Jahr 2015 immer noch bei rund 140 Prozent. Damit stehen den Notariaten auch in Zukunft genügend Mittel zur Verfügung, um ihre Dienstleistungen weiterhin in der anerkannt hohen Qualität erbringen zu können.

Gebühren sind ein Bestandteil der gesamten Immobilienkosten. Sie finden im Wohnungsbereich auch Niederschlag in den Mieten. Eine Reduktion der Gebühren ist damit auch ein Beitrag für tiefere Mieten.

Ein Ja zur Änderung des Notariatsgesetzes ist ein Ja zu massvollen Grundbuchgebühren.





## Meinung der Minderheit des Kantonsrates Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates

Eine Minderheit des Kantonsrates lehnt die Änderung des Notariatsgesetzes ab und unterstützt das Kantonsratsreferendum dagegen aus folgenden Gründen:

### **Keine Geschenke an grosse Immobilienfirmen**

Von einer Senkung der Grundbuchgebühren profitieren nur die grossen Immobilienfirmen. Als die Credit Suisse 2012 den Üetlihof, ihr grösstes Bürogebäude beim Albisgüetli, an einen norwegischen Vermögensverwalter verkaufte, resultierte daraus eine im Vergleich zum Gewinn tiefe Grundbuchgebühr von lediglich 1,5 Mio. Franken. Wird der Änderung des Notariatsgesetzes zugestimmt, wird der Kanton künftig bei einem Verkauf in gleicher Höhe nur noch 1 Mio. Franken einnehmen. Analog verhielt es sich mit dem Grieder-Haus an der Bahnhofstrasse, das sich ebenfalls im Besitz der Credit Suisse befand und 2014 an den Uhren- und Schmuckkonzern Swatch für schätzungsweise 400 Mio. Franken verkauft wurde. In diesem Fall hätte der tiefere Ansatz zur Folge gehabt, dass statt 600 000 Franken nur noch 400 000 Franken an Grundbuchgebühren eingegangen wären.

Im Juni 2015 lehnten die Stimmberechtigten die beiden Vorlagen «Ja zu fairen Gebühren» deutlich ab. Sie drückten damit ihre Zufriedenheit mit der Gebührenregelung aus. Es besteht kein Grund für eine Änderung.

### **Leistungsabbau in den Notariaten**

Leute mit begrenzten finanziellen Mitteln sind froh über die fachliche Beratung der Notariate, die jedermann bis zu einer halben Stunde kostenlos in Anspruch nehmen kann. Schon heute sind Notariate auf dem Land defizitär, weil dort weder hohe Umsätze noch Gewinne durch grosse Verkaufsgeschäfte erzielt werden. Der konkursamtliche Deckungsgrad der Notariate weist seit sechs Jahren eine Unterdeckung von 24 Prozent auf. Werden die Grundbuchgebühren erneut gesenkt, können verschiedene Notariate nicht mehr kostendeckend arbeiten. Dadurch besteht die Gefahr eines Leistungsabbaus. Längere Abwicklungszeiten und weniger Beratung für die Bürgerinnen und Bürger sind die Folge. Trotz des hohen Deckungsgrades bei den Grundbuchgebühren leisten die grossen Immobilienunternehmen nur einen bescheidenen Beitrag an die kleinen Notariate etwa im Stimmatal oder im Zürcher Oberland.

### **Gebühr mit Steuercharakter ist gewollt**

Je höher der Verkaufspreis einer Liegenschaft ist, desto höher fällt die Grundbuchgebühr aus. Es ist offensichtlich, dass beim Verkauf des Üetlihofs durch die Credit Suisse der Aufwand des Notariats für die Handänderung nicht 1,5 Mio. Franken betrug. Das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip kommen bei den Grundbuchgebühren nicht zum Tragen, denn sie enthalten auch einen Steueranteil (sogenannte Gemengsteuer). Die Gemengsteuer ist gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungs- und des Bundesgerichts zulässig.

Der Gesetzgeber hat die Gebühr mit Steuercharakter bewusst nicht plafoniert. Dadurch wird es möglich, Handänderungen im Bereich der Landwirtschaft sowie Geschäfte von kleiner bis mittlerer wirtschaftlicher Bedeutung unter 1 Mio. Franken zu finanzieren, die für die Notariate nicht kostendeckend sind. Handelte es sich bei der Grundbuchgebühr um eine reine Gebühr und nicht um eine Gemengsteuer, müsste sie wegen des sonst geltenden Kostendeckungsprinzips in vielen Fällen noch viel tiefer, als von der kantonsrätlichen Mehrheit vorgeschlagen, angesetzt werden. Im Bereich der Landwirtschaft müsste sie hingegen kräftig erhöht werden.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

Notariatsgesetz (NotG)  
(Änderung vom 6. Juli 2015;  
Reduktion der Grundbuchgebühren)

### **Kein Verzicht auf 16 Mio. Franken angesichts angespannter Kantonsfinanzen und sinkender Gebührenerträge**

Die finanziellen Aussichten für den Kanton Zürich sind alles andere als rosig. Deshalb kann er es sich nicht leisten, ohne Not auf Einnahmen von 16 Mio. Franken zu verzichten. Die Grundbuchgebühren fallen für die meisten Bürgerinnen und Bürger kaum ins Gewicht. Für grosse Unternehmen sind sie tragbar. Sie sind kein Hinderungsgrund für den Erwerb von Grund und Boden. Hinzu kommt, dass 2005 die Handänderungssteuer abgeschafft und 2009 die Grundbuchgebühren schon einmal gesenkt wurden, nämlich von 2,5 auf 1,5 Promille. Die Zürcher Gebühren liegen im interkantonalen Vergleich im unteren Mittelfeld. Es gibt also keinen Grund, grossen Firmen ein weiteres Geschenk zu machen.

Der in den Jahren 2009 bis 2014 hohe Kostendeckungsgrad der Grundbuchgebühren ist auch auf das Ausnahmejahr 2011 mit einem Deckungsbeitrag von 323 Prozent zurückzuführen. Damals erfolgten aus Angst vor der Rückwirkungsklausel der 2015 vom Volk abgelehnten eidgenössischen Erbschaftssteuerinitiative rund 5000 zusätzliche Eigentumsübertragungen mit überdurchschnittlich hohen Verkehrswerten. Eine verlässliche Aussage zur Entwicklung der Einnahmen der Notariate kann im Moment nicht gemacht werden. Die Deckungsbeiträge im notariellen und im grundbuchamtlichen Bereich sinken stetig. Im konkursamtlichen Bereich liegen sie konstant im Minus (Deckungsbeiträge über alle drei Bereiche: 2012: 149 Prozent, 2013: 140 Prozent, 2014: 136 Prozent). Der Kostendeckungsgrad der Grundbuchgebühren sollte somit nicht ohne Not aufs Spiel gesetzt werden.



**Regierungsrat**

Der Regierungsrat schliesst sich der Meinung der Minderheit des Kantonsrates an.

# Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren

# 2

V fasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates

Damit für Verfahrensführerin und -führer sowie Verfahrensgegnerin und -gegner gleiche Voraussetzungen gelten, soll das Verwaltungsrechtspflegegesetz entsprechend geändert werden. Neu soll eine feste 30-tägige Frist eingeführt werden, um zu einem Rekurs oder zu einer Beschwerde Stellung zu nehmen. Nach geltendem Recht kann nur der Staat mehr Zeit für die Antwort beanspruchen. Diese Ungleichheit ist sachlich nicht begründet und soll mit der Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beseitigt werden. Dagegen wurde das Referendum ergriffen.

Nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; LS 175.2) ist ein Rekurs bzw. eine Beschwerde innert 30 Tagen einzureichen (§ 22 Abs. 1 Satz 1 und § 53 Satz 2 VRG). Diese gesetzliche Frist ist – ausser in seltenen Ausnahmefällen – nicht erstreckbar. Für die Rekurs- bzw. Beschwerdeantwort legt das Gesetz hingegen keine bestimmten Fristen fest. Die Rekurs- und Beschwerdeinstanz kann diese im Einzelfall aufgrund der Umstände festlegen. Die vorliegende Gesetzesänderung will für beide Seiten gleich lange Fristen einführen.

Die bisherige kantonale Regelung kann als Benachteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei einer Einsprache aufgefasst werden, weil sie sich beim Einreichen eines Rechtsmittels an (kurze) Fristen halten müssen. Die staatlichen Organe, gegen die sich die Beschwerde richtet, können dagegen von längeren Zeiträumen für ihre Antwort profitieren. Das ist sachlich nicht gerechtfertigt. Mit dieser Vorlage soll diese Rechtsungleichheit behoben werden.

## Vermeidung volkswirtschaftlich unerwünschter Schäden

Im öffentlichen Recht ist der Rekurs- oder Beschwerdegegner meist der Staat bzw. eine öffentlich-rechtliche Institution. Er steht im Gegensatz zu jener Partei, die den Rekurs oder die Beschwerde einreicht, unter einem vergleichsweise geringen oder gar keinem Kostendruck.

Verzögerungen von Bauvorhaben durch administrative oder gerichtliche Verfahren können zu volkswirtschaftlich unerwünschten Schäden führen: Wer ein Rechtsmittel ergreift, erhält damit die Möglichkeit, ein Vorhaben prozesstaktisch – mitunter gar böswillig – zu verzögern, auch wenn es dafür keine sachliche Rechtfertigung gibt. Das kann für einen Prozessgegner zu finanziellen Einbussen führen.

Dem Kantonsrat geht es dabei mehr um die einfachen Fälle von Bürgerinnen und Bürgern und weniger um so komplexe Fälle wie den Neubau des Kunsthauses oder einen Stadionneubau.



Parlament

Der Kantonsrat hat der Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren) am 17. August 2015 mit 98 zu 63 Stimmen zugestimmt.

Der Kantonsrat empfiehlt:

Ja

Der Regierungsrat empfiehlt:

Nein

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

**Stimmen Sie folgender Vorlage zu?**

**Verwaltungsrechtspflegegesetz**  
(**Änderung vom 17. August 2015; Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren**)

### **Gleich lange Spiesse für beide Parteien**

In der Strafprozessordnung und in der Zivilprozessordnung ist die gleiche verfahrensrechtliche Behandlung der beiden Parteien gewährleistet, im Verwaltungsrecht des Kantons Zürich nicht. Die Bürgerin oder der Bürger muss als Einsprecherin bzw. Einsprecher innert Frist einen Anwalt beauftragen. Der kommunalen Exekutive hingegen wird viel Zeit eingeräumt. Wenn die Bürgerin bzw. der Bürger dagegen rekurrieren will, muss sie oder er erneut innert kurzer Frist an den Bezirksrat gelangen. Wiederum erhalten bloss die staatlichen Behörden mehr Zeit für die Antworten.

Um dem Gebot der Rechtsgleichheit im Kanton Zürich im öffentlichen Recht nachzukommen, sind die Verfahrensvorschriften für beide Parteien anzugleichen und auch für die Rekurs- oder Beschwerdeantwort gesetzliche Fristen einzuführen. Eine entsprechende gesetzliche Regelung erhöht letztlich die Rechtssicherheit für alle und trägt den jüngsten gesetzgeberischen Bestrebungen sowie der heute geltenden Praxis auf Bundesebene Rechnung. Auch aus diesem Grund sollte der Kanton Zürich einen alten Zopf abschneiden und sich am modernen Recht des Bundes orientieren. Diese Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sorgt zudem für eine Beschleunigung der Verfahren, indem die Streitsache schneller entschieden wird. Das stärkt auch das Vertrauen der Rechtsuchenden in eine funktionierende und effiziente Rechtsprechung.



## Meinung der Minderheit des Kantonsrates Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates

Eine Minderheit des Kantonsrates lehnt die Vorlage ab und unterstützt das Referendum aus folgenden Gründen:

### **Keine Straffung, sondern eine Verlängerung der Verfahren**

Die vorliegende Gesetzesrevision führt eine feste 30-tägige Frist ein, um zu einem Rekurs oder einer Beschwerde Stellung zu nehmen. Begründet wird diese Revision mit einer Straffung des Verfahrens. Zudem sollen die Beschwerdeführenden und die Beschwerdegegner «gleich lange Spiesse» haben. Die Minderheit sieht jedoch keinen Effizienzgewinn. Die heutige Regelung bemisst die Zeit für die Stellungnahme der Beschwerdegegner an der Frist, innert welcher eine Beschwerde oder ein Rekurs eingereicht werden muss. Sie beträgt je nach Rechtsgebiet zwischen 10 und 30 Tagen. Insbesondere im Steuerrecht, im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens oder bei haftrichterlichen Entscheiden aufgrund des Gewaltschutzgesetzes sind die Fristen kürzer als 30 Tage, weshalb die neue Regel diese Verfahren massgeblich verlängert. Von einer Straffung kann deshalb nicht die Rede sein.

Die Verfahren verzögern sich heute vor allem wegen des sogenannten Rechts auf «Replik». Jede Partei hat das Recht, auf eine Stellungnahme der anderen Partei zu antworten. So will es das Bundesgericht, gestützt auf die Bundesverfassung, der Kanton hat hier gar keinen Spielraum. Die vorliegende Revision verfehlt deshalb ihr eigentliches Ziel.

### **Verletzung der Verfassung**

Die Verfassung schreibt ein faires Verfahren vor. Die neue Regel verletzt diesen Grundsatz, weil sie zu unflexibel ist. Nach heutigem Recht haben die Rekurs- bzw. Beschwerdeinstanzen die Möglichkeit, die Frist zur Stellungnahme je nach Umfang der Rekurs- oder Beschwerdeschrift zu erstrecken. Insbesondere bei ausführlichen Rekurs- bzw. Beschwerdeschriften mit 100 und mehr Seiten müssen die Parteien genügend Zeit erhalten, um sich mit den oft sehr umfangreichen Tatsachenbehauptungen und Beweismitteln auseinanderzusetzen oder Gegenbeweise vorzubringen. Die feste Regelung von 30 Tagen gewährleistet diese Fairness nicht, sie verstösst gegen die Verfassung.

### **Erschwerung der Entscheidungsfindung**

Besteht die Möglichkeit nicht mehr, eine Frist zu erstrecken, leidet unter Umständen die Qualität der Vernehmlassungsantworten. Dies wiederum erschwert es, der Rekurs- bzw. Beschwerdeinstanz, z. B. der Gemeinde, einen Entscheid rasch und gut zu begründen. Vor allem kleinere Gemeinden mit nebenamtlichen Gemeinderäten würden damit klar überfordert. Die Qualität der Entscheidungen darf nicht einer unflexiblen Fristen-Gleichmacherei geopfert werden.



## Ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates

Statt **einer wesentlichen Straffung der Verfahren würden die vorgesehenen Änderungen die Qualität der Rechtspflege und die Fairness der Rekurs- und Beschwerdeverfahren erheblich gefährden.**

Der Regierungsrat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Vorlage aus folgenden Gründen abzulehnen:

### **Die Verfahren werden kaum wesentlich beschleunigt**

Gemäss der Praxis des Bundesgerichts haben die Parteien in einem Verfahren grundsätzlich das Recht, auf jede Eingabe der anderen Partei wieder mit einer eigenen Eingabe zu reagieren. Es wird hierbei teilweise von der Möglichkeit eines «ewigen Schriftenwechsels» gesprochen. Diese Schriftenwechsel können ein Verfahren in die Länge ziehen, und daran vermag eine 30-tägige Eingabefrist für die Parteien nichts zu ändern. Auch kann eine 30-tägige Eingabefrist die Dauer nicht beeinflussen, welche die entscheidende Behörde nach Abschluss des Schriftenwechsels braucht, um ihren Entscheid zu fällen.

### **Eine starre Frist kann sogar zur Verlängerung der Verfahren führen**

In zahlreichen Fällen setzen die Behörden in Rekurs- und Beschwerdeverfahren nach Verwaltungsrechtspflegegesetz freiwillig kürzere Eingabefristen an, vor allem in den Bereichen Beschaffungswesen, Gewaltschutz, Ausländerrecht, Strafvollzug, Schulwesen und Sozialhilfe. Mit einer starren gesetzlichen Frist von 30 Tagen wäre die Ansetzung einer kürzeren Frist nicht mehr möglich, sofern nicht bereits die Frist zur Einreichung des Rekurses oder der Beschwerde verkürzt wurde. Im Vergleich zu heute würden bei Annahme der Vorlage gewisse Verfahren sogar verlängert statt verkürzt.

### **Die starre Eingabefrist gefährdet die Qualität der Rechtspflege**

In komplexen Fällen könnte eine starre Eingabefrist von 30 Tagen dazu führen, dass den Parteien die Zeit zur sorgfältigen Abklärung der Sach- und Rechtslage fehlt und sie deswegen unfertige oder halbfertige Eingaben einreichen. Qualitativ gute Eingaben sind für die richtige Entscheidungsfindung von grosser Bedeutung. Die Einführung einer starren Frist für Eingaben könnte Verfahren verkomplizieren und die Qualität der Rechtspflege beeinträchtigen.

Ein Rekurs oder eine Beschwerde enthält oft neue Tatsachen und Rechtsstandpunkte, die einer vertieften Abklärung bedürfen für eine sachgerechte Rekurs- oder Beschwerdeantwort. Demgegenüber kann für das Verfassen eines Rekurses oder einer Beschwerde nicht selten auf die Stellungnahmen aus dem vorinstanzlichen Verfahren zurückgegriffen werden. Mit der Einführung einer gleichen Frist für beide Parteien in Rekurs- und Beschwerdeverfahren würde diesem Umstand nicht Rechnung getragen werden. Die vermeintliche Gleichbehandlung kann somit schliesslich zu ungleichen Bedingungen für die Parteien führen.

**Fazit**

Die geltenden Fristenregelungen für das Einreichen von Eingaben in Rekurs- und Beschwerdeverfahren nach Verwaltungsrechtspflegegesetz haben sich bewährt. Die Auswirkungen von starren Eingabefristen können hingegen nicht genau vorhergesehen werden. Die Qualität der Rechtspflege sollte nicht beeinträchtigt werden durch eine Regelung, welche die Dauer von Verfahren kaum wesentlich verkürzen wird. Das geltende Recht enthält zudem bereits Vorschriften, die eine ungebührliche Verfahrensverzögerung verhindern. Der Regierungsrat lehnt die infrage stehende Gesetzesänderung aus oben genannten Gründen ab.



# 3

# Bildungs- initiative

Verfasst vom Regierungsrat

Die Bildungsinitiative verlangt, dass die im Kanton Zürich wohnenden Personen die öffentlichen Bildungseinrichtungen kostenlos besuchen können. Ausgenommen wären einzig die Angebote der beruflichen Weiterbildung, die in Konkurrenz zu Privaten stehen. Die Volksschule ist bereits heute unentgeltlich, ebenso der Besuch der Mittel- und Berufsfachschulen. An den Fachhochschulen und an der Universität werden massvolle und zumutbare Studiengebühren erhoben. Für den Kanton Zürich würden erhebliche Mehrkosten anfallen, wenn er die durch den Wegfall der Studiengebühren entstehenden Beiträge übernehmen müsste. Aus diesen Gründen empfehlen Regierungsrat und Kantonsrat, die Bildungsinitiative abzulehnen.

Der Kantonsrat hat am 24. August 2015 die Volksinitiative «Für die öffentliche Bildung (Bildungsinitiative)» abgelehnt. Die geltenden Regelungen ermöglichen bereits einen weitgehend kostenlosen Zugang zu den öffentlichen Bildungsangeboten des Kantons Zürich.

Für die öffentliche Volksschule schreibt die schweizerische Bundesverfassung einen unentgeltlichen Besuch vor. Deshalb dürfen keine Schulgelder erhoben werden. Zudem werden den Schülerinnen und Schülern alle Lehrmittel von den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Das Bundesrecht schreibt auch vor, dass für den Besuch der Berufsfachschulen von den Schülerinnen und Schülern keine Schulgelder erhoben werden dürfen. Der Kanton wendet für die kantonalen Mittelschulen die gleiche Regelung an. Im Unterschied zur Volksschule müssen jedoch bei den Mittelschulen und den Berufsfachschulen die Kosten für die Lehrmittel und für besondere Veranstaltungen (z. B. Exkursionen) von den Schülerinnen und Schülern bzw. deren Eltern übernommen werden.

Schulgelder werden in der Berufsbildung für den Besuch der Berufsvorbereitungsjahre verlangt. Das sind einjährige Brückenangebote, die nach Abschluss der Volksschule die Schülerinnen und Schüler auf den Einstieg in eine Berufsbildung vorbereiten. Das Schulgeld dafür beträgt jährlich höchstens 2500 Franken. In der höheren Berufsbildung, die Qualifikationen zum Ausüben einer anspruchsvollen Berufstätigkeit vermittelt (z. B. höhere Fachprüfungen), werden ebenfalls Kurs- und Studiengebühren erhoben. Diese fallen unterschiedlich aus und betragen in der Regel zwischen 140 und 1000 Franken je Semesterlektion. Oft beteiligen sich die Arbeitgeber an diesen Kosten.

Im Hochschulbereich erheben die Universität Zürich und die Hochschulen der Zürcher Fachhochschule, die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, die Zürcher Hochschule der Künste sowie die Pädagogische Hochschule Zürich eine Studiengebühr von 720 Franken für jedes Semester. Dazu kommen Anmelde- oder Einschreibgebühren sowie besondere Prüfungsgebühren.

Darum ist die Initiative abzulehnen:

#### Die geltenden Regelungen bewähren sich

Es ist ein unbestrittenes Ziel, dass niemand allein wegen fehlender finanzieller Mittel keinen Zugang zu einem Bildungsangebot und damit Bildungsabschluss haben soll. Die für bestimmte Angebote in der Berufsbildung und bei den Hochschulen erhobenen Schulgelder oder Studiengebühren sind im Kanton Zürich massvoll und zumutbar angesetzt. Ferner unterstützt der Kanton Schülerinnen und Schüler sowie Studierende, welche die notwendigen Fähigkeiten, aber zu wenig finanzielle Mittel haben, mit Ausbildungsbeiträgen.

#### Ausbildungsbeiträge schaffen Zugang zur Bildung

Eine wichtige Rolle im Bildungswesen kommt den Ausbildungsbeiträgen des Kantons (Stipendien oder Darlehen) an Schülerinnen und Schüler sowie Studierende zu. Diese sollen in den nächsten Jahren ausgebaut werden. So hat der Kantonsrat am 27. April 2015 eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen für die Ausbildungsbeiträge beschlossen. Mit dieser Stipendienreform wird angestrebt, die Bezückerquote für Ausbildungsbeiträge im Kanton zu erhöhen, Anreize für einen raschen Ausbildungsabschluss zu setzen, Ausbildungen im Bereich der höheren Berufsbildung und Berufsvorbereitungsjahre neu als stipendienberechtigt anzuerkennen und das ganze Stipendienwesen transparenter zu gestalten.

#### Es entstünden erhebliche Mehrkosten

Ein Verzicht auf die Erhebung der bisherigen Schulgelder oder Studiengebühren hätte zur Folge, dass die betroffenen Schulen entweder weniger finanzielle Mittel zur Verfügung hätten oder dem Kanton erhebliche Mehrkosten entstünden. Allein im Hochschulbereich wäre mit Mehrkosten von jährlich rund 37 Mio. Franken zu rechnen. Bei den Mittel- und Berufsfachschulen würden die Mehrkosten jährlich rund 29 Mio. Franken betragen. Dazu kämen weitere Mehrkosten von rund 50 Mio. Franken aus dem übrigen Berufsbildungsbereich (z. B. für die Berufsvorbereitungsjahre und die höhere Berufsbildung). Schliesslich ist damit zu rechnen, dass vermehrt Studierende aus anderen Kantonen die Bildungseinrichtungen im Kanton besuchen würden, wodurch dem Kanton Zürich weitere Mehrkosten entstünden.



Parlament

Der Kantonsrat hat die Volksinitiative «Für die öffentliche Bildung (Bildungsinitiative)» am 24. August 2015 mit 129 zu 41 Stimmen abgelehnt.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:

**Nein**

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

**Kantonale Volksinitiative «Für die öffentliche Bildung (Bildungsinitiative)»**



## Meinung der Minderheit des Kantonsrates Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates

Eine Minderheit stimmt der Volksinitiative für eine Verfassungsänderung aus folgenden Gründen zu:

### **Gutes Bildungssystem noch verbessern**

Das Bildungswesen des Kantons Zürich ist vielfältig, durchlässig und weitgehend kostenlos. Trotzdem gibt es immer noch erhebliche Hürden, welche den Zugang zu den Bildungsangeboten vor allem für Personen in bescheidenen Verhältnissen erschweren. Semestergebühren an den Hochschulen, der Kauf von Lehrmitteln an Mittel- und Berufsfachschulen, das Schulgeld für das 10. Schuljahr, der Besuch von sinnvollen, aber kostenpflichtigen Veranstaltungen und Exkursionen stellen für die Betroffenen oft eine beträchtliche finanzielle Belastung dar. Sie werden deshalb für sie zu einem Hindernis, ein Bildungsangebot zu nutzen, welches ihnen längerfristig bessere Lebens- und Arbeitsvoraussetzungen bieten würde. Wiederkehrende Forderungen über die Erhöhung von Studiengebühren oder kostendeckende Elternbeiträge deuten darauf hin, dass die individuell zu tragenden zusätzlichen Bildungskosten in Zukunft noch höher werden. Obwohl das Stipendienwesen erst vor Kurzem verbessert wurde, steht der Kanton Zürich weiterhin ganz unten auf der Rangliste der Kantone, was die Höhe und Anzahl der bewilligten Ausbildungsbeiträge betrifft. Ein Bildungssystem ist nur gut und gerecht, wenn es die hellen Köpfe aus allen Gesellschaftsschichten vereinigt, also unabhängig von Herkunft und Portemonnaie wirklich allen entsprechend ihrer Eignung den Zugang zu Bildung ermöglicht. Dem wirtschaftlich starken Kanton Zürich steht es gut an, ein Vorbild für Bildungsgerechtigkeit zu sein.

### **Demokratie braucht gebildete Bürgerinnen und Bürger**

Unsere Demokratie braucht gebildete Bürgerinnen und Bürger, damit sie die politischen Prozesse verstehen und daran teilnehmen können. Sie müssen sich ein Bild machen können von den Sachverhalten, auch bei komplizierten Geschäften, und sie müssen in der Lage sein, kritisch zu denken und unabhängig zu entscheiden. Der uneingeschränkte Zugang zu Bildung für alle ist deshalb die Grundlage für eine funktionierende Demokratie.



## Stellungnahme, verfasst vom Initiativkomitee

### Ja zur Bildungsinitiative – für gebührenfreie Bildung im Kanton!

Im 19. Jahrhundert wurde auf die Forderung der damaligen freisinnigen Partei die Volksschule gegründet und somit die gebührenfreie Bildung eingeführt. Seit 1874 gilt die allgemeine Schulpflicht, mit der der obligatorische und kostenlose Schulbesuch aller Kinder einhergeht und die unsere Gesellschaft der Chancengleichheit ein Stück näherbrachte. Leider gibt es im Moment einen Angriff auf dieses Erfolgsmodell.

### Gebühren belasten den Mittelstand!

Die Kosten, um an einer Berufsschule, einem Gymnasium, einer Fachhochschule oder Universität lernen zu können, steigen stetig und belasten das Portemonnaie von Familien, jungen Berufstätigen oder sozial Schwächeren. Kosten für obligatorisches Lehrmaterial, Anmelde- sowie Prüfungsgebühren und Schulgelder werden entweder neu eingeführt, oder, wo sie bereits bestehen, stetig und konsequent erhöht. In der Berufslehre müssen Lehrmittel in aller Regel selbst bezahlt werden. Für das zehnte Schuljahr wurden neu Schulgelder eingeführt. So auch für Weiterbildungen wie zum Beispiel das Lehrmeisteramt. Auch auf der Gymnasialstufe gab es immer wieder Versuche, Schulgelder einzuführen. Zudem entstehen Kosten für Exkursionen und Instrumentalunterricht. Im Hochschulbereich werden Anmelde-, Prüfungs- und Studiengebühren ständig weiter erhöht.

Die Bildungsgebühren fallen mittlerweile so aus, dass Lernende und Studierende und deren Familien in vielen Fällen mehr Gebühren als Steuern bezahlen. Damit benachteiligen Bildungsgebühren finanziell schwächere Personen und Familien und den breiten Mittelstand.

### Schützen wir die Bildung vor den Sparmassnahmen!

Weiter wurden in den vergangenen Jahren harte Sparmassnahmen durchgesetzt, welche die gute Qualität der Bildung in der Schweiz angreifen. So wurden schweizweit 381 Millionen Franken in der Bildung eingespart. Der Regierungsrat im Kanton Zürich will alleine in diesem Jahr 50 Millionen für Bildung streichen.

Mit der Bildungsinitiative sorgen wir dafür, dass die Bildung im Kanton Zürich gebührenfrei und qualitativ hochstehend bleibt. Gute Bildung für einen florierenden und erfolgreichen Kanton Zürich!

Sag Ja zur Bildungsinitiative, weil:

- die Wirtschaft nicht funktioniert, wenn Bildungs- und Ausbildungswege schlecht zugänglich sind;
- die Bildungsinitiative verlangt, dass die verschiedenen Bildungswege allen Menschen gleichermassen zugänglich sind;
- Bildung das höchste Gut ist. Von einer starken öffentlichen Bildung und einer gebildeten Gesellschaft profitieren wir alle;
- Bildung die Grundlage einer funktionierenden Demokratie ist, da sie kritisches Denken fördert und der Schlüssel für ein selbstbestimmtes Leben ist;
- Bildung keine Frage des Portemonnaies sein darf;
- Bildung der einzige Rohstoff ist, den wir haben. Vermehren wir ihn!

# 4

# Lohndumping-Initiative

Verfasst vom Regierungsrat



## Lohndumping

Die Zahlung von Löhnen, die deutlich unter den gesamtarbeitsvertraglich vereinbarten Mindestlöhnen liegen.

## Kommissionen Paritätische Berufskommissionen

Von den Vertragsparteien (in der Regel Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrages (ave GAV) bestellte Gremien, welche die Einhaltung der im GAV festgelegten zwingenden Lohn- und Arbeitsbedingungen sowohl bei schweizerischen als auch bei ausländischen Unternehmen, die vorübergehend in der Schweiz tätig sind, überwachen.

## Tripartite Kommissionen

In diesem Gremium sind neben den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zusätzlich auch die Behörden vertreten. Es beobachtet den Arbeitsmarkt in Branchen ohne ave GAV und führt bei festgestellten Lohnunterbietungen Verständigungsverfahren auf Lohnnachzahlung und gegebenenfalls Vertragsanpassung durch.

Das **geltende Bundesrecht** enthält **wirksame und bewährte Massnahmen zum Schutz vor Lohn- und Sozialdumping**. Sie werden von den **zuständigen Kontrollorganen konsequent angewendet**. Die **Initiative** sieht vor, dass **der Staat Betriebe aufgrund eines blossen Verdachts eines Kontrollorgans und ohne nähere Prüfung durch die Behörde zur umgehenden Einstellung der Arbeiten zwingt**. Die **Initiative verstösst in wesentlichen Teilen gegen Bundesrecht und missachtet verfassungsmässig geschützte Rechte wie das Verhältnismässigkeitsprinzip, den Anspruch auf rechtliches Gehör und die Wirtschaftsfreiheit**. **Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen daher die Lohndumping-Initiative zur Ablehnung**.

Die Lohndumping-Initiative sieht vor, die Arbeitsmarktaufsicht auf kantonaler Ebene mit einer neuen Zwangsmassnahme massiv zu verschärfen. Nach dem Willen der Initianten soll das kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) eine umgehende Betriebseinstellung bzw. einen Arbeitsunterbruch anordnen, sofern ihm ein Kontrollorgan einen blossen Verdacht auf Verstösse gegen zwingende Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die Verweigerung der Mitwirkung vor Ort anzeigt. Der Wortlaut der Initiative ermöglicht grundsätzlich die Schliessung ganzer Betriebsstätten oder Baustellen, auch wenn sich der Verdacht nur auf Verfehlungen bei einzelnen Arbeitnehmern oder Unternehmen bezieht.

Eine Verweigerung der Mitwirkung läge zum Beispiel bereits dann vor, wenn ein vom Kontrollorgan definierter Beleg nicht innerhalb einer von ihm festgesetzten Frist vorgelegt werden kann. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit hätte ausschliesslich gestützt auf die Verdachtsanzeige des Kontrollorgans – also ohne vorgängige Anhörung der Betroffenen – die unverzügliche Stilllegung der Arbeiten zu verfügen. Diese Massnahme würde erst dann aufgehoben, wenn die vollumfängliche Mitwirkung gewährleistet beziehungsweise der rechtswidrige Zustand durch entsprechende Massnahmen und Nachzahlungen beseitigt worden ist. Ein gegen die Verfügung des Amts für Wirtschaft und Arbeit erhobenes Rechtsmittel hätte keine aufschiebende Wirkung; die Anordnung wäre daher – anders als im Verwaltungsrecht üblich – sofort vollstreckbar.

Das **geltende Recht bietet griffige Sanktionsinstrumente**

Die Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit, ist wichtig und soll auch in Zukunft konsequent umgesetzt werden. Dies wird durch eine umfassende Arbeitsmarktaufsicht unter starkem Einbezug der Sozialpartner (beispielsweise der Gewerkschaften) sichergestellt. Den zuständigen Kontrollorganen (paritätische Berufskommissionen, tripartite Kommissionen und Kanton, siehe Randspalte) stehen bereits nach geltendem Bundesrecht eine ganze Reihe von Massnahmen zur Verfügung, mit denen fehlbare Arbeitgeber zur Rechenschaft gezogen und sanktioniert werden können.



### Allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeits- vertrag (ave GAV)

Setzt zwingende Mindestlöhne fest, die für schweizerische und ausländische Unternehmen gelten, die vorübergehend in der Schweiz tätig sind. Praktisch das gesamte Baugewerbe ist durch entsprechende Branchen-GAV reguliert.

Die Lohndumping-Initiative zielt zur Hauptsache auf die Branchen mit zwingenden Mindestlöhnen ab, die in allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen geregelt werden (sogenannte ave GAV, siehe Randspalte, beispielsweise im Baugewerbe). Hier überwachen die paritätischen Berufskommissionen der Sozialpartner die Einhaltung der minimalen gesamtarbeitsvertraglichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bei schweizerischen und ausländischen Arbeitgebern. Die Kommissionen sanktionieren fehlbare Arbeitgeber konsequent mit Konventionalstrafen (Geldbussen), zu deren Sicherung in den meisten Branchen vorgängige Kautionen erhoben werden. Verstösse durch ausländische Arbeitgeber melden die Kommissionen dem Kanton, der eine zusätzliche zweite Sanktion verhängt. Diese zweite Sanktion gegen die ausländischen Arbeitgeber kann in Form einer weiteren Geldbusse oder gar eines schweizweiten Dienstleistungsverbots von bis zu fünf Jahren bestehen. Ebenso werden ausländische Arbeitgeber mit einem Dienstleistungsverbot belegt, wenn sie dem Kontrollorgan gegenüber keine Auskunft erteilen oder Bussen wegen Lohnunterbietung nicht bezahlen. Die Bundesbehörden haben wiederholt bestätigt, dass die kantonalen Behörden den Vollzug gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben verantwortungsvoll und effizient wahrnehmen.

### Kein systematisches Lohndumping im Kanton Zürich

Die Personenfreizügigkeit führt zu keinem generellen Lohndruck, die flankierenden Massnahmen erfüllen ihren Zweck. Nur wenige Verdachtsfälle auf Lohnunterbietung erweisen sich als begründet, wobei meistens keine gravierenden Lohnverstösse zu verzeichnen sind. Lediglich in einzelnen Branchen, die mehrheitlich über einen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag verfügen, sind vereinzelt Lohnunterbietungen zu verzeichnen. So kommt dies etwa im Baugewerbe bei ausländischen Subunternehmen vor, die Mitarbeiter zur Ausführung von Arbeiten vorübergehend in die Schweiz entsenden. Der Anteil des Arbeitsvolumens dieser entsandten Kurzaufenthalter, gemessen am Gesamtbeschäftigungsanteil im Kanton Zürich, ist klein, er betrug in den vergangenen Jahren konstant nur rund 0,1 Prozent.

### Die Initiative verletzt grundlegende Prinzipien des Rechtsstaats

Die Initiative verstösst in verschiedener Hinsicht gegen verfassungsmässig geschützte Rechte. Einerseits stellt eine Betriebseinstellung auf blossen Verdacht hin einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie dar. Andererseits verstösst dieses Vorgehen gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, da in der Regel bereits vermutete Verfehlungen gegen Arbeitnehmerschutzvorschriften zu einschneidenden Massnahmen wie der Einstellung des gesamten Betriebs führen sollen und von einer Betriebsschliessung regelmässig auch unbeteiligte Dritte wie beispielsweise Zulieferer oder Auftraggeber betroffen sein dürften. Eine Betriebseinstellung ohne Anhörung des verdächtigten Arbeitgebers verletzt den verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör. Überdies greift die kantonale Initiative in einen vom Bundesrecht abschliessend geregelten Kompetenzbereich ein. Die vorgeschlagenen Bestimmungen der kantonalen Initiative verstossen somit bis auf einen kleinen Anwendungsbereich gegen übergeordnetes Recht.



## Parlament

**Der Kantonsrat hat die Volksinitiative zur Durchsetzung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Lohndumping-Initiative) am 7. September 2015 mit 110 zu 61 Stimmen abgelehnt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:**

**Nein**

### **Voreilige Zahlungen und Kollektivbestrafung**

Für eine zuverlässige Abklärung der Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen bedarf es einer Reihe von Dokumenten, die in der Regel im Rahmen einer Kontrolle vor Ort nicht eingesehen werden können, weil diese noch gar nicht vorliegen oder keine Mitführungspflicht besteht (zum Beispiel Lohnabrechnungen des Einsatzmonats oder Arbeitsverträge). Aus diesem Grund müssen gemäss geltendem Recht die notwendigen Dokumente nach einer erfolgten Kontrolle zur Prüfung schriftlich eingereicht werden, einschliesslich einer allfälligen Stellungnahme des Arbeitgebers. Stützt man lediglich auf die Situation vor Ort ab, ist potenziell jede Kontrolle geeignet, einen Verdacht im Sinne des Initiativbegehrens zu begründen. Unter dem Druck einer Betriebsstilllegung sähen sich verdächtige Arbeitgeber und Bauherren wohl regelmässig gezwungen, Forderungen zu begleichen, deren Bestand nicht in einem rechtsstaatlichen Verfahren abgeklärt wurde und die möglicherweise nicht oder nicht in der geltend gemachten Höhe geschuldet sind. Schliesslich führt das Initiativbegehren zur Kollektivbestrafung aller – auch nicht verdächtigter – Unternehmen, die gemeinsam arbeiten, wenn zum Beispiel als Folge von Zwangsmassnahmen auf einer Baustelle weitere Unternehmen Folgearbeiten nicht erbringen, Baumaterialien nicht angeliefert oder Bauwerke nicht rechtzeitig fertiggestellt werden könnten. In all diesen Fällen könnte sich der Kanton mit Staatshaftungsansprüchen von erheblichem Ausmass konfrontiert sehen.





## Meinung der Minderheit des Kantonsrates Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates

Eine Minderheit stimmt der Volksinitiative aus folgenden Gründen zu:

### **Griffiges Gesetz zur Bekämpfung von Missständen auf Baustellen**

Mit dem neuen Gesetz zur Durchsetzung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen erhält das kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) griffige, wirksame, geeignete und verhältnismässige Instrumente im Kampf gegen Lohndumping. Bei einem begründeten Verdacht auf Verstösse gegen die gesetzlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen und auf Anzeige der paritätischen oder tripartiten Kommissionen (Kanton, Arbeitnehmer und Arbeitgeber) kann das AWA einen Arbeitsunterbruch bei den betreffenden Unternehmen anordnen oder eine Betriebseinstellung verordnen. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn eine Firma mit dem Kontrollorgan nicht kooperiert oder vorgeschriebene Belege nicht innerhalb einer gesetzten Frist vorlegen kann. Nur auf diese Weise kann Lohndumping rasch und wirksam ein Riegel geschoben werden.

Lohndumping ist auf Zürcher Baustellen leider bitterer Alltag. Einige besonders krasse Fälle konnten in den letzten Monaten aufgedeckt werden. 1600 Franken Lohn für einen Monat Arbeit auf dem Bau sind keine Seltenheit. Betrügerisches Verhalten, gefälschte Lohnabrechnungen, die Unterschreitung von Mindestlöhnen, Falschangaben bei Aufenthaltsbewilligungen oder Bargeldrückzahlungen, welche fehlbare Firmen bei ihren Arbeitern einfordern, haben ein Ausmass angenommen, das nicht mehr ignoriert werden kann. Die Schadenssumme ist beträchtlich und die Zahl der Betroffenen gross. Verantwortlich sind Auftraggeber und Bauherren, die ohne Rücksicht auf Recht und Gesetz die Kosten um jeden Preis drücken wollen.

Die bisherigen Kontrollen durch die paritätischen und tripartiten Kommissionen haben kaum etwas bewirkt. Mit den wenig griffigen aktuellen Massnahmen und Sanktionen (Bussen, Dienstleistungsverbote oder Konventionalstrafen) kommt man dem Lohndumping offensichtlich nicht bei. Auftraggeber kalkulieren die milden Bussen ein, falls es überhaupt zu solchen kommt. Bis fehlbare Firmen mit den heutigen Instrumenten überprüft werden können, sind die Firmeninhaber längst über alle Berge oder haben Konkurs angemeldet. Derweil warten die betrogenen Arbeiter in ihren Heimatländern auf das ihnen zustehende Geld.

### **Lohndumping gefährdet ehrliche Firmen und Arbeitsplätze**

Lohndumping kommt vor allem bei lohnintensiven Branchen des Baunebengewerbes, etwa bei Gipser- oder Isolationsarbeiten, vor. Einheimische Unternehmen, die ihren Angestellten faire Anstellungsbedingungen bieten und anständige Löhne zahlen, gehören zu den Hauptleidtragenden von Lohndumping. Sie haben keine Chance gegen die Konkurrenz ausländischer Billigfirmen, welche die Arbeitsrechte mit Füßen treten und ihren Beschäftigten 10 Euro pro Stunde oder noch weniger bezahlen. Dumpinglöhne bedrohen Arbeitsplätze in anständigen, korrekten Firmen, gefährden Lehrstellen und können letztlich ganze Unternehmen vernichten.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

**Kantonale Volksinitiative zur Durchsetzung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Lohndumping-Initiative)**

#### Das Beispiel Basel-Landschaft

Dass griffige Massnahmen möglich sind, zeigt der Kanton Basel-Landschaft. Dort hat das bürgerlich dominierte Kantonsparlament (Landrat) auf Initiative einer breiten politischen Allianz von den Gewerkschaften bis zum Gewerbeverband mit 65 zu 0 Stimmen dem Arbeitsmarktaufsichtsgesetz zugestimmt, das im Wesentlichen die gleichen Massnahmen vorsieht wie die Zürcher Lohndumping-Initiative. Es ist am 14. Februar 2014 in Kraft getreten. Das Beispiel zeigt, dass die Forderung der Volksinitiative problemlos umgesetzt werden kann.

Im Kanton Zürich hingegen sind weder das AWA noch die Arbeitgeber- und Gewerbeverbände bereit, entschieden gegen Lohndumping vorzugehen. Sie reden das Problem lieber klein, zeigen mit dem Finger auf andere und schneiden sich damit tief ins eigene Fleisch.

Die Lohndumping-Initiative setzt sich wirkungsvoll für die Wirtschaft, das Gewerbe und den Standort Zürich ein. Sie schützt mit griffigen Massnahmen die ehrlichen Unternehmen und geht gezielt gegen illegale ausländische Billigkonkurrenz vor. Arbeitsunterbrüche und allenfalls auch Betriebseinstellungen sind wirkungsvolle Schutzmassnahmen, um die Machenschaften unseriöser Firmen aufzudecken und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.



## Stellungnahme, verfasst vom **Initiativkomitee**

### **Lohndumping wirksam verhindern**

Lohndumping ist im Kanton Zürich Alltag. Massive Lohndumpingfälle, wie jene beim Bau des ZARA-Stores, der Durchmesserlinie oder auf anderen Grossbaustellen, bilden nur die Spitze des Eisbergs. Das Problem ist flächendeckend ausser Kontrolle geraten. Die bestehenden Mittel zur Durchsetzung des Arbeitsrechts greifen nicht.

Wenn Betrug zum System wird, schadet das allen: Den direkt betroffenen Berufsleuten, die oft zu Stundenlöhnen von 10 Franken arbeiten müssen. Allen Arbeitnehmenden der betroffenen Branchen, deren Löhne im Vergleich plötzlich als «zu hoch» erscheinen, selbst wenn sie nur das vertragliche Minimum verdienen. Und nicht zuletzt den anständigen Gewerblern und Arbeitgebern, die sich an das Gesetz halten. Sie geraten durch Dumping-Offerten immer mehr unter Druck und verlieren Aufträge. Die Folge: Lohndumping vernichtet Arbeits- und Ausbildungsplätze bei rechtschaffenen Unternehmen. Um das zu verhindern und den fairen Wettbewerb wiederherzustellen, fordert eine breite Koalition von Arbeitgebern, Firmeninhabern, Arbeitgeberverbänden, Paritätischen Kommissionen, Parteien und Gewerkschaften ein neues, griffiges Mittel zur Bekämpfung der Lohnbetrügerei.

### **Ein griffiges Instrument für den Kanton**

Der Kanton braucht ein wirksames Instrument, um gegen Lohnbetrug vorgehen zu können. Hier setzt die Lohndumping-Initiative an. Sie ermöglicht dem kantonalen Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) bei dringendem Verdacht, die Arbeiten einer fehlbaren Firma einzustellen, bis die Zahlung der gesetzlichen Löhne sichergestellt ist. Die Sperre betrifft ausschliesslich die Arbeiten des Risikobetriebs. Der Rest der Baustelle arbeitet weiter. Ein analoges Gesetz besteht seit dem 14. Februar 2014 im Kanton Baselland. Vier Fünftel des dortigen Kantonsrats waren sich einig, dass dem Lohndumping nur so ein Riegel vorgeschoben werden kann.



## Vorlage 1

### Notariatsgesetz (NotG)

(Änderung vom 6. Juli 2015; Reduktion der Grundbuchgebühren)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
Wirtschaft und Abgaben vom 24. Februar 2015,

*beschliesst:*

I. Das Notariatsgesetz vom 9. Juni 1985 wird wie folgt geändert:

§ 25. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Die Gebühr für den Grundbucheintrag beträgt

- a. bei Eigentumsänderungen 1‰ des Verkehrswertes,
- b. bei der Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten 1‰ der Pfandsumme.

Abs. 3–5 unverändert.

Handänderun-  
gen und Pfand-  
rechte

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referen-  
dum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird im Falle einer Volksabstim-  
mung von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Theresia Weber-Gachnang

Der Sekretär:

Roman Schmid



## Vorlage 2

### Verwaltungsrechtspflegegesetz

(Änderung vom 17. August 2015;  
Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 15. Januar 2015,

*beschliesst:*

I. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie  
folgt geändert:

§ 26 b. Abs. 1 unverändert.

c. Schriften-  
wechsel

<sup>2</sup>Die Vernehmlassungsfrist beträgt 30 Tage. In Stimmrechtssachen  
beträgt die Frist fünf Tage. Wurde die Rekursfrist abgekürzt, ist die  
Vernehmlassungsfrist entsprechend abzukürzen.

Abs. 3 und 4 unverändert.

§ 58. Die Vorinstanz und die am Verfahren Beteiligten erhalten  
Gelegenheit zur schriftlichen Vernehmlassung. Für die Vernehmlas-  
sungsfrist gilt § 26 b Abs. 2 sinngemäss. Das Verwaltungsgericht kann  
einen weiteren Schriftenwechsel anordnen.

c. Schriften-  
wechsel

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Refe-  
rendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird im Falle einer Volksabstim-  
mung von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Theresia Weber-Gachnang

Der Sekretär:

Roman Schmid



## Vorlage 3

Titel und Text der Volksinitiative lauten:

### **Kantonale Volksinitiative «Für die öffentliche Bildung (Bildungsinitiative)»**

Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die zugehörige Verordnung (VPR) in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs folgendes Begehren:

#### **Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:**

##### **Art. 115** Bildungswesen

Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Von den Kosten für den Besuch von öffentlichen Bildungseinrichtungen im Kanton Zürich sind Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zürich befreit. Ausgenommen sind Angebote der berufsorientierten Weiterbildung von öffentlichen Anbietern, die in Konkurrenz zu nicht subventionierten privaten Anbietern stehen. Die Kostenfreiheit an den Hochschulen bezieht sich nur auf die Erhebung von Studien- und Prüfungsgebühren sowie Aufnahme- und Anmeldegebühren.



### Vorlage 3

#### Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

##### **Art. 1** Übergangsbestimmung

Treten innerhalb von einem Jahr nach Annahme der Änderung von Artikel 115 Abs. 2 in der Volksabstimmung die zur Umsetzung notwendigen gesetzlichen Bestimmungen nicht in Kraft, so erlässt der Regierungsrat die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg; diese gelten bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen. Die Kostenfreiheit gilt nicht rückwirkend.

##### **Art. 2** Inkrafttreten

Diese Änderung der Verfassung des Kantons Zürich tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach ihrer Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.





## Vorlage 4

Titel und Text der Volksinitiative lauten:

### **Kantonale Volksinitiative zur Durchsetzung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Lohndumping-Initiative)**

Die Unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die dazu gehörige Verordnung (VPR) als ausformulierten Entwurf folgendes Begehren:

#### **Gesetz zur Durchsetzung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen**

##### **§ 1 Zweck**

Dieses Gesetz bezweckt den effektiven Vollzug der bundesrechtlichen Bestimmungen zum Arbeitnehmerschutz, insbesondere den Schutz vor Lohndumping.

##### **§ 2 Geltungsbereich**

Dieses Gesetz gilt für jede wirtschaftliche Tätigkeit im Kanton Zürich, zu deren Ausübung Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer herangezogen werden. Der Begriff des Arbeitsverhältnisses richtet sich dabei nach dem Obligationenrecht.

##### **§ 3 Sicherungsmassnahmen**

<sup>1</sup> Zur Sicherung des Vollzuges der in den Bundesgesetzen vorgesehenen Verwaltungsmassnahmen ordnet das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) in der Regel eine Betriebseinstellung bzw. einen Arbeitsunterbruch an, wenn ihm eines der in Art. 7 Abs. 1 Entsendegesetz vom 8. Oktober 1999 (EntsG) genannten Kontrollorgane den begründeten Verdacht auf Verstösse gegen zwingende gesetzliche Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder gegen allgemeinverbindlich erklärte Mindestlohn- oder Mindestarbeitsbedingungen sowie die Verweigerung der Mitwirkung bei Kontrollen anzeigt.



## Vorlage 4

<sup>2</sup> Eine Verweigerung der Mitwirkung liegt vor, wenn Arbeitgebende, Arbeitnehmende, Selbständigerwerbende, Auftraggebende oder Auftragnehmende

- a) mit der Kontrolle beauftragten bzw. zur Kontrolle berechtigten Personen den Zutritt zum Betrieb oder zur Arbeitsstelle verweigern,
- b) sich weigern, die Identität von Personen preiszugeben,
- c) Belege, die laut Vorschriften des Bundes bei einer Kontrolle unverzüglich verfügbar sein müssen, nicht bereitstellen können,
- d) Belege, die für die weitere Abklärung des Sachverhalts benötigt werden, nicht innerhalb der vom Kontrollorgan gesetzten Frist vorlegen,
- e) die Voraussetzungen gemäss Art. 1b Abs. 1 Bst. a oder b EntsG erfüllen.

### § 4 Verfahren

<sup>1</sup> Das Kontrollorgan weist die Betroffenen vor der Anzeige zur Wahrung des rechtlichen Gehörs auf die möglichen Folgen ihres Verhaltens, insbesondere die mögliche Anordnung eines Arbeitsunterbruchs hin.

<sup>2</sup> Das AWA verfügt umgehend die Einstellung der Arbeiten und weist darauf hin, dass die Zwangsmassnahme aufgehoben wird, wenn die vollumfängliche Mitwirkung gewährleistet bzw. der rechtswidrige Zustand durch entsprechende Massnahmen und Nachzahlungen behoben ist.

<sup>3</sup> Die Anordnung auf Arbeitseinstellung ist sofort vollstreckbar und einer allfälligen Einsprache kommt in Abweichung von § 10b Abs. 2 VRG keine aufschiebende Wirkung zu.

<sup>4</sup> Zur Sicherung der Vollstreckung der Arbeitseinstellung können die sachlich zuständigen Behörden beigezogen werden. Die zuständigen Personen müssen sicherstellen, dass die Massnahme so umgesetzt wird, dass die Sicherheit von Arbeitnehmenden und Dritten nicht beeinträchtigt wird und substantielle Schäden, insbesondere an Werk und Materialien, vermieden werden.

### § 5 Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen.

# Informationen zur Abstimmung online



Das Statistische Amt informiert am Abstimmungssonntag ab 12 Uhr laufend über die Ergebnisse der Auszählung auf kommunaler und kantonaler Ebene. Bis zum Vorliegen des Schlussresultats veröffentlicht es zudem halbstündlich aktualisierte Hochrechnungen. [www.statistik.zh.ch/abstimmung](http://www.statistik.zh.ch/abstimmung)

Wer am Abstimmungssonntag unterwegs ist, kann den kostenlosen SMS-Dienst abonnieren und erhält dann im Verlauf des Nachmittags die Abstimmungsergebnisse auf das Mobiltelefon übermittelt. [www.statistik.zh.ch/sms](http://www.statistik.zh.ch/sms)

In der Woche nach dem Urnengang veröffentlicht das Statistische Amt ausserdem eine detaillierte Abstimmungsanalyse. [www.statistik.zh.ch/politik](http://www.statistik.zh.ch/politik)



Zusammenfassungen zu den aktuellen Abstimmungsvorlagen finden Sie im Vorfeld auf der Facebook-Seite des Kantons Zürich. Am Abstimmungssonntag werden dort die Resultate publiziert. [www.facebook.com/kantonzuerich](http://www.facebook.com/kantonzuerich)



Der Twitter-Kanal des Kantons Zürich vermeldet ebenfalls die Abstimmungsergebnisse. [www.twitter.com/kantonzuerich](http://www.twitter.com/kantonzuerich)

## Impressum

Abstimmungszeitung  
des Kantons Zürich  
für die kantonale  
Volksabstimmung vom  
28. Februar 2016

## Herausgeber

Regierungsrat  
des Kantons Zürich

## Redaktion

Staatskanzlei  
Neumühlequai 10  
8090 Zürich

## Auflage

900 000 Exemplare

## Internet

[www.zh.ch](http://www.zh.ch)  
[www.sk.zh.ch/abstimmungszeitung](http://www.sk.zh.ch/abstimmungszeitung)  
[www.wahlen.zh.ch/abstimmungen](http://www.wahlen.zh.ch/abstimmungen)

Bei Fragen zum Versand der  
Abstimmungsunterlagen wenden  
Sie sich bitte an Ihre Gemeinde.