

Wir stimmen ab

Kanton Zürich

Volksabstimmung vom 17. Juni 2012



Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger

In der Volksabstimmung vom 17. Juni 2012 werden Ihnen sechs Vorlagen unterbreitet.

Die erste Vorlage betrifft die Änderung des Steuergesetzes vom 12. Juli 2010 für den Nachvollzug des Unternehmenssteuerreformgesetzes II des Bundes. Gegen diese Änderung des Steuergesetzes wurde das Gemeindereferendum ergriffen. Bei der zweiten Vorlage geht es um das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Vorlage 2. A), das vom Kantonsrat am 2. Mai 2011 verabschiedet worden ist. Der Kantonsrat ergänzte das Gesetz mit einer Variante (Vorlage 2. B). Gegen das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz wurde von Stimmberechtigten ein Referendum mit Gegenvorschlag (Vorlage 2. C) eingereicht. Die dritte Vorlage betrifft das Verkehrsabgabengesetz. Der Kantonsrat hat die Vorlage am 28. November 2011 verabschiedet. Gegen diesen Beschluss wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen.

Im Weiteren gelangen die folgenden drei Volksinitiativen zur Abstimmung: «Der Kunde ist König! (Kantonale Volksinitiative für freie Ladenöffnungszeiten)», «JA! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!» und die «Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative)».

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

Zürich, 29. Februar 2012

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Dr. Ursula Gut-Winterberger
Der Staatsschreiber: Beat Husi

Die Vorlagen in Kürze

1 Steuergesetz (Änderung vom 12. Juli 2010; Nachvollzug des Unternehmenssteuerreformgesetzes II des Bundes)

Das Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) sieht neue zwingende Vorgaben für die Kantone vor. Sofern ihnen das kantonale Recht widerspricht, finden die Bestimmungen des Bundesrechts direkte Anwendung. Mit der kantonalen Steuergesetzrevision werden diese Vorgaben nachvollzogen. Gleichzeitig wird von der im Unternehmenssteuerreformgesetz II

vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, wonach die Kantone bei Kapitalgesellschaften und Genossenschaften fakultativ die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anrechnen können. Im Kanton Zürich soll dieser Spielraum genutzt werden. Weil gegen die Änderung des Steuergesetzes das Referendum ergriffen wurde, gelangt die Vorlage nun zur Abstimmung.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja

2. A Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Hauptvorlage)

2. B Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds)

2. C Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals!»

Das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG) regelt, wie der Kanton Zürich die Gesamtverantwortung für die Spitalversorgung wahrnimmt und wie diese finanziert wird. Es definiert die Ziele der Spitalplanung und die Anforderungen an die Spitäler als Leistungserbringer. Der Kantonsrat ergänzte das Gesetz (Vorlage 2. A) für den Fall eines Referendums zusätzlich mit

einer Variante (Vorlage 2. B). Diese unterscheidet sich von der Hauptvorlage einzig durch den Zukunfts- und Stützungsfonds. Der Fonds soll dazu beitragen, dass Leistungen des Kantons zur Sicherung von nicht kostendeckenden Spitalleistungen oder zur Förderung von Innovation und Forschung nicht allein von den Steuerzahlenden zu tragen sind; es sollen auch Beiträge aus den

Inhalt

1 Steuergesetz (Änderung vom 12. Juli 2010; Nachvollzug des Unternehmenssteuerreformgesetzes II des Bundes)

/ Seite 4

2. A Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Hauptvorlage)

/ Seite 8

2. B Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds)

/ Seite 11

2. C Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals!»

/ Seite 14

3 Verkehrsabgabengesetz (Änderung vom 28. November 2011; Bemessungsgrundlagen)

/ Seite 18

4 Volksinitiative «Der Kunde ist König! (Kantonale Volksinitiative für freie Ladenöffnungszeiten)»

/ Seite 22

5 Volksinitiative «JA! Freie Schulpflicht für alle ab der 4. Klasse!»

/ Seite 26

6 «Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative)»

/ Seite 31

Ertragsüberschüssen der Spitäler in der Zusatzversicherung dazu verwendet werden. Gegen das SPFG wurde von Stimmberechtigten ein Referendum mit Gegenvorschlag



(Vorlage 2. C) eingereicht. Dieser will das SPFG um Bestimmungen zur Sicherstellung von Personalbestand und Anstellungsbedingungen in den Spitälern und Geburtshäusern mit kantonalem Leistungsauftrag ergänzen.

**Der Kantonsrat beschloss:
Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz: Ja**

Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds: vgl. S. 12/13

Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: Nein

**Der Regierungsrat beschloss:
Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz: Ja**

Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds: Ja

Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: Ja

3 Verkehrsabgabengesetz (Änderung vom 28. November 2011; Bemessungsgrundlagen)

Die Bemessungsgrundlagen für die von den Fahrzeughalterinnen und -haltern erhobenen Motorfahrzeugsteuern genügen den Anforderungen an eine möglichst verursachergerechte Abgabe mit Anreizen zu ökologischem Verhalten nicht mehr. Die vorliegende Revision des Verkehrsabgabengesetzes gewichtet darum stärker, in welchem Ausmass Fahrzeuge Strasse und Umwelt belasten. Sie bemisst Verkehrsabgaben für Personen- und Lieferwagen neu nach Hubraum und Gesamtgewicht, für Lastwagen, schwere

Sattelschlepper und Gesellschaftswagen nach Gesamtgewicht und Abgaskategorie und für Motorräder nach Hubraum und Abgaskategorie. Besonders energieeffizienten und verbrauchsgünstigen Fahrzeugen wird eine befristete Ermässigung gewährt. Gegen diese Revision des Verkehrsabgabengesetzes ist das Kantonsratsreferendum ergriffen worden, weshalb die Vorlage den Stimmberechtigten unterbreitet wird.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja



4 Volksinitiative «Der Kunde ist König! (Kantonale Volksinitiative für freie Ladenöffnungszeiten)»

Die Volksinitiative will die Ladenöffnungszeiten vollständig liberalisieren: An Sonntagen und anderen öffentlichen Ruhetagen soll das Offenhalten von Detailhandelsbetrieben wie bereits heute an Werktagen ohne zeitliche Beschränkung möglich sein. Zudem sollen die Gemeinden die Öffnungszeiten der

Läden bei Missständen wie z. B. bei Lärmimmissionen in den heiklen Randstunden am Abend und am frühen Morgen nicht mehr einschränken dürfen. Der Regierungsrat und der Kantonsrat lehnen die Initiative ab. Freie Ladenöffnungszeiten würden praktisch wirkungslos bleiben, solange kein Verkaufspersonal

beschäftigt werden darf. Wegen des landesweiten Sonntagsarbeitsverbots würde sich somit bei Annahme der Initiative kaum etwas ändern.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein

5 Volksinitiative «JA! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!»

Die Initiative verlangt, dass ab der vierten Klasse die freie Wahl zwischen öffentlichen und privaten Schulen eingeführt wird und dass der Staat die bewilligten Privatschulen wie die öffentlichen Schulen finanziert. Die öffentliche Volksschule vermittelt allen Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich eine Grundbildung von hoher Qualität.

Sie führt die jungen Menschen über die Grenzen der Herkunft, der sozialen Schichten, der Sprachen und Kulturen zusammen. Die Volksschule bildet damit die Grundlage für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft und die soziale Integration. Die Stimmberechtigten haben bei der Volksschule ein demokratisches Mitspracherecht. Bei den Privat-

schulen haben sie keine solchen Mitwirkungsrechte. Deshalb ist es nicht gerechtfertigt, dass die Privatschulen mit Steuergeldern finanziert werden.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein

6 «Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative)»

Die Volksinitiative verlangt, dass die wertvollen Landwirtschaftsflächen – die sogenannten Fruchtfolgeflächen – sowie die Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung durch den Kanton wirksam geschützt werden und in ihrem Bestand und in ihrer Qualität erhalten bleiben. Die Initiative geht insofern zu weit, als sie die Zweckmässigkeit des Siedlungsgebiets infrage stellt. Mit

dem kantonalen Richtplan verfügt der Kanton Zürich über ein geeignetes, vom Bund anerkanntes Instrument, das die langfristige räumliche Entwicklung steuert, die Siedlungsentwicklung nach innen fördert und wertvolle Landschaftsräume schützt und erhält. Ausserhalb des Siedlungsgebiets führt dies letztlich zu einem Schutzgrad für landwirtschaftlich und ökologisch wertvolle

Flächen, der jenem der Initiative entspricht. Vorgaben, die darüber hinaus gehen, sind nicht zweckmässig und verkennen die Vorreiterrolle des Kantons Zürich bezüglich Siedlungssteuerung.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein

1 Steuergesetz (Änderung vom 12. Juli 2010; Nachvollzug des Unternehmenssteuerreformgesetzes II des Bundes)

Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

Mit der Steuergesetzrevision werden neue zwingende Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes des Bundes nachvollzogen, die auf das Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) zurückgehen. Weiter ist für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer vorgesehen. Mit einer solchen Anrechnung, die nach dem Unternehmenssteuerreformgesetz II für die Kantone fakultativ ist, kann der Kanton Zürich seine Stellung als Unternehmensstandort verbessern.

Verzögerung der Volksabstimmung

Die eidgenössische Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 über das Unternehmenssteuerreformgesetz II vom 23. März 2007 ist nachträglich beim Regierungsrat angefochten worden. Dieser trat auf die Beschwerde nicht ein. Der Entscheid wurde an das Bundesgericht weitergezogen. Der Regierungsrat sah sich darauf veranlasst, die ursprünglich für den 4. September 2011 geplante Volksabstimmung über die Revision des Steuergesetzes vom 12. Juli 2010 auszusetzen. Im Dezember 2011 hat das Bundesgericht die Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid des Regierungsrates abgewiesen. Damit steht nun der Volksabstimmung über die Änderung des Steuergesetzes vom 12. Juli 2010 kein Hindernis mehr entgegen.

Nachvollzug von zwingendem Bundesrecht

Soweit in der Revision des Steuergesetzes zwingende Vorgaben des Unternehmenssteuerreformgesetzes II nachvollzogen werden, können die einzelnen Änderungen wie folgt zusammengefasst werden:

Im Steuerrecht der natürlichen Personen:

Neue Aufschubstatbestände: Die Besteuerung der stillen Reserven kann neu aufgeschoben werden, wenn ein Geschäftsbetrieb verpachtet wird; eine steuerliche Abrechnung erfolgt nur auf Antrag. Wird bei einer Erbteilung der Geschäftsbetrieb nicht von allen Erben und Erben fortgeführt, so wird die Besteuerung der stillen Reserven auf Gesuch neu ebenfalls aufgeschoben.

Steuerfreie Behandlung der Rückzahlung von Kapitaleinlagen (Kapitaleinlageprinzip): Neu wird die Rückzahlung von Einlagen, Aufgeldern und Zuschüssen, die von den Inhaberinnen und Inhabern von Beteiligungsrechten an Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung) oder Genossenschaften nach dem 31. Dezember 1996 geleistet worden sind, steuerlich gleich, d. h. steuerfrei, behandelt wie die Rückzahlung von Grund- oder Stammkapital.

Ersatzbeschaffungen: Die steuerneutrale Ersatzbeschaffung wird erweitert. Werden Gegenstände des betriebsnotwendigen Anlagevermögens ersetzt, können neu die stillen Reserven auf die als Ersatz erworbenen Anlagegüter übertragen werden. Dieser Erweiterung der steuerneutralen Ersatzbeschaffung wird auch bei der Grundstückgewinnsteuer Rechnung getragen.

Separate Besteuerung von Liquidationsgewinnen: Wird die selbstständige Erwerbstätigkeit nach dem vollendeten 55. Altersjahr oder wegen Invalidität endgültig aufgegeben, so wird der Liquidationsgewinn neu getrennt vom übrigen Einkommen, wie eine Kapitalleistung aus Vorsorge, zu dem Steuersatz besteuert, der einem Zehntel des Liquidationsgewinns entspricht (einfache Staatssteuer); die einfache Staatssteuer beträgt jedoch mindestens 2 Prozent. Eine solche privilegierte Besteuerung gilt auch für die überle-

bende Ehegattin, den überlebenden Ehegatten, die anderen Erben und Erben sowie Vermächtnisnehmerinnen und -nehmer, wenn sie das übernommene Unternehmen nicht fortführen und die Erblasserin oder der Erblasser im Zeitpunkt des Todes die erwähnten Voraussetzungen für die privilegierte Besteuerung erfüllt hat.

Immaterielle Güter und bewegliche Vermögenswerte im Geschäftsvermögen: Solche Werte werden bei der Vermögenssteuer neu zu den einkommenssteuerlich massgebenden Buchwerten erfasst.

Im Steuerrecht der juristischen Personen:

Ersatzbeschaffungen: Auch bei den juristischen Personen wird, wie bei den natürlichen Personen, der Tatbestand der steuerneutralen Ersatzbeschaffung im betriebsnotwendigen Anlagevermögen erweitert. Zudem wird für eine steuerneutrale Ersatzbeschaffung bei Beteiligungen neu eine Mindestbeteiligung von 10 Prozent, anstelle von bisher 20 Prozent, vorgesehen.

Beteiligungsabzug: Damit Kapitalgesellschaften und Genossenschaften Erträge aus Beteiligungen mit dem sogenannten Beteiligungsabzug freistellen können, muss die betreffende Beteiligung entweder eine bestimmte Quote am Grund- oder Stammkapital oder aber einen bestimmten Verkehrswert erreichen. Bis anhin musste entweder eine Beteiligung von mindestens 20 Prozent am Grund- oder Stammkapital einer ande-



ren Gesellschaft oder eine Beteiligung mit einem Verkehrswert von mindestens 2 Millionen Franken vorliegen. Beide Kriterien werden nun um die Hälfte vermindert.

Weiter können Kapitalgesellschaften und Genossenschaften auch Kapital- und Aufwertungsgewinne auf Beteiligungen mit dem Beteiligungsabzug freistellen. Dabei ist hier zunächst nur das Quotenkriterium massgebend, das nunmehr ebenfalls von bisher 20 auf neu 10 Prozent vermindert wird. Wenn einmal die Quote von 10 Prozent erfüllt ist, kann bei Teilveräusserung der Beteiligungsabzug auch für Quoten beansprucht werden, die unter 10 Prozent liegen, sofern die Beteiligung am Ende des Geschäftsjahres bzw. der Steuerperiode vor dem Verkauf einen Verkehrswert von 1 Million Franken hatte.

Kantonaler Spielraum: Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer

Nach dem Unternehmenssteuerreformgesetz II des Bundes können die Kantone fakultativ bestimmen, dass bei Kapitalgesellschaften und Genossenschaften die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer angerechnet wird. Entscheidet sich ein Kanton für eine solche Anrechnung, so muss unterschieden werden:

- Wenn keine Gewinnsteuer geschuldet ist, muss die Kapitalsteuer entrichtet werden.
- Wenn die Gewinnsteuer kleiner ist als die Kapitalsteuer, muss, neben der Gewinnsteuer, die nach Abzug der Gewinnsteuer verbleibende Kapitalsteuer entrichtet werden.
- Wenn die Gewinnsteuer grösser ist als die Kapitalsteuer, muss nur die Gewinnsteuer entrichtet werden.

In der Änderung des Steuergesetzes wird von der Möglichkeit der Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer Gebrauch gemacht. Damit kann die Position des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb verbessert werden. Eine solche Ver-

besserung ist angezeigt, da sich der Kanton Zürich bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften im interkantonalen Belastungsvergleich im hinteren Mittelfeld befindet und inzwischen fast die Hälfte der Kantone, darunter auch die Nachbarkantone Aargau, Thurgau, St. Gallen und Schwyz, die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer vorsehen.

Steuerausfälle

Die mit der Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer verbundenen Staatssteuerausfälle sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2012–2015 vom September 2011 berücksichtigt und werden für 2013 auf 61 Millionen Franken geschätzt. Entsprechende Ausfälle fallen auch bei den Gemeindesteuern an. Diese Ausfälle werden durch die positive Auswirkung auf den Standort Kanton Zürich aufgewogen.

Direkte Anwendung der zwingenden Vorgaben ab 2011

Nachdem sich im Herbst 2010 abgezeichnet hatte, dass eine Inkraftsetzung der Revision des Steuergesetzes auf den 1. Januar 2011 nicht möglich sein würde, erliess der Regierungsrat am 3. November 2010 die Verordnung über den Vollzug des Unternehmenssteuerreformgesetzes II des Bundes. Darin wird auf die im Unternehmenssteuerreformgesetz II vorgesehene Regel verwiesen, wonach die neuen zwingenden Vorgaben ab 2011 direkte Anwendung finden, falls ihnen das kantonale Recht widerspricht. Dies gilt auch für die separate Besteuerung von Liquidationsgewinnen bei Aufgabe einer selbstständigen Erwerbstätigkeit. Dazu wird in der Verordnung vom 3. November 2010, in Übereinstimmung mit der Revision des Steuergesetzes vom 12. Juli 2010, vorgesehen, dass der gesamte Liquidationsgewinn wie eine Kapitalleistung aus Vorsorge besteuert wird.

Der Kantonsrat hat der Änderung des Steuergesetzes am 12. Juli 2010 mit 98 zu 61 Stimmen zugestimmt.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja

Diese Verordnungsbestimmung wurde in der Folge beim Verwaltungsgericht angefochten, und es wurde geltend gemacht, die Bestimmung verstosse gegen die Vorgaben des Unternehmenssteuerreformgesetzes II. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts, das die Beschwerde abwies, wurde an das Bundesgericht weitergezogen. Dem Verfahren vor Bundesgericht kommt jedoch keine aufschiebende Wirkung zu. Falls das Bundesgericht anders entscheiden würde als das Verwaltungsgericht, wäre gegebenenfalls zum dannzumaligen Zeitpunkt, beschränkt auf die Besteuerung der Liquidationsgewinne, auf die Verordnung vom 3. November 2010 und die Änderung des Steuergesetzes vom 12. Juli 2010 zurückzukommen.

Gegen die Änderung des Steuergesetzes vom 12. Juli 2010 hat der Gemeinderat der Stadt Zürich ein Gemeindereferendum ergriffen. Zudem wurde auch ein Volksreferendum eingereicht; dessen Zustandekommen wurde nicht weiter geprüft, nachdem feststand, dass das Gemeindereferendum zustande gekommen war. Deshalb ist die Gesetzesänderung den Stimmberechtigten zu unterbreiten.

1 Steuergesetz (Änderung vom 12. Juli 2010; Nachvollzug des Unternehmenssteuerreformgesetzes II des Bundes)

Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates lehnt die Änderung des Steuergesetzes aus folgenden Gründen ab:

Keine gesetzgeberische und politische Notwendigkeit für Steuerentlastungen

Mit der Senkung der Gewinnsteuer und der Halbierung der Kapitalsteuer wurden die Unternehmen im Kanton Zürich vor wenigen Jahren substantiell entlastet. Zusätzlich sollen sie nun noch die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anrechnen können. Dazu ist der Kanton Zürich nicht verpflichtet. Dieser freiwillige Teil der umstrittenen Unternehmenssteuerreform II würde die Allgemeinheit teuer zu stehen kommen.

Angesichts der gegenwärtigen angespannten Finanzlage sind die vorgeschlagenen Steuersenkungen an Unternehmungen politisch nicht vertretbar. Die vorgeschlagene Verrechnung der Gewinn- mit der Kapitalsteuer führt einerseits in den Jahren 2013 bis 2015 gemäss Finanzplan zu Steuerausfällen beim Kanton und bei den Gemeinden von voraussichtlich je 61, 65 und 70 Millionen Franken, andererseits erreicht sie ihren eigentlichen Zweck, die Förderung der KMU-Betriebe nicht. Zwei Drittel aller Unternehmungen, und darunter fallen vor allem die KMU-Betriebe, entrichten im Kanton Zürich keine Gewinnsteuer.

Überbewertung der steuerpolitischen Wettbewerbsfaktoren

Wie der Regierungsrat in seinem Antrag festhält, steht der Kanton Zürich im Steuerwettbewerb im Bereich der juristischen Personen recht erfreulich da. Dies bestätigen auch mehrere Studien, nach denen der Kanton Zürich in Westeuropa sehr gut und im interkantonalen Vergleich im Mittelfeld positioniert ist. Seine Wettbewerbsfähigkeit

erlangt der Kanton Zürich aber nicht nur aufgrund des Steuerbelastungsfaktors, sondern wegen Standortvorteilen, wie beispielsweise gut ausgebildete Arbeitskräfte, leistungsfähige Infrastruktur und eine hohe Lebensqualität. Wie Fachleute stets betonen, sind solche Faktoren für Unternehmungen weitaus bedeutender als die Steuerbelastung. Im Dienstleistungssektor beispielsweise sind gemäss der Investitionsumfrage 2010 der Konjunkturforschungsstelle der ETH (KOF) Steuern nur für 14,5 Prozent der Unternehmungen ein Investitionshemmnis. Steuerpolitische Massnahmen beeinflussen somit die Wirtschaftskraft nur sehr geringfügig. Das Steuergeschenk entpuppt sich als Bumerang für all jene, die kurzfristig davon profitieren möchten. Der Kanton Zürich läuft vielmehr Gefahr durch Ertragseinbussen seine Spitzenposition bei den übrigen Standortfaktoren zu verlieren, weil ihm die notwendigen Mittel fehlen. Dies würde die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Zürich schwächen.

Unverständliche Kehrtwende des Regierungsrates

In seinem Antrag an den Kantonsrat hatte sich der Regierungsrat zunächst gegen die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer gestellt. In der Parlamentsdebatte schliesst er sich plötzlich dem Antrag der Mehrheit der vorberatenden Kommission an. Diese Kehrtwende ist nicht nachvollziehbar und entspricht kaum einer Regierung, die mit Weitsicht den Wirtschaftsstandort Zürich fördern will. Hinter der Vorlage fehlt ein klares Konzept.



Meinung der Einreicher des Gemeindereferendums

Banken und Versicherungen profitieren, nicht die KMU

Die Abstimmungsvorlage stützt sich auf die Unternehmenssteuerreform des Bundes von 2008, bei der im Nachhinein massive, seinerzeit verschwiegene Einnahmeverluste bekannt wurden. Strittig an der Abstimmungsvorlage ist die neugeschaffene Möglichkeit, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen. Profitieren davon können nur Firmen, die überhaupt einen steuerbaren Gewinn erzielen. Das ist bei zwei Dritteln gar nicht der Fall. Für KMU ist die Kapitalsteuer kein wesentlicher Belastungsfaktor: bei einem Kapital von 100 000 Franken beträgt sie in der Stadt Zürich bloss 164 Franken. Lukrativ ist die beantragte Änderung vor allem für kapital- und gewinnstarke Firmen, vorab Banken, Versicherungen und Grosskonzerne.

Steuererträge von mindestens 100 Millionen pro Jahr

Bereits mit der Steuer-Reform 2005 (Halbierung des Steuersatzes) sackten die Kapitalsteuererträge des Kantons von 162 auf

86 Mio. ab. Mit der beantragten Verrechnungsmöglichkeit wird die Kapitalsteuer faktisch abgeschafft. Für Kanton und Gemeinden resultieren weitere Steuerausfälle von je 50 Mio. Franken pro Jahr.

Rund drei Viertel der Kapitalsteuern fallen in der Stadt Zürich an. Damit hätte die Stadt auch drei Viertel der Ausfälle auf Gemeindeebene zu tragen: drei Steuerprozent, die sie mit Leistungsabbau kompensieren müsste.

Regierungsrat gegen de-facto- Abschaffung der Kapitalsteuer

Der Kantonsrat hat die de-facto-Abschaffung der Kapitalsteuer gegen den Antrag des Regierungsrates beschlossen. Dieser machte geltend, Zürich sei «bei den juristischen Personen im internationalen Vergleich nach wie vor sehr gut positioniert», auch interkantonal rangiere es im Mittelfeld. Darum sei «angesichts der sich schwerwiegend verschlechternden Finanzlage im heutigen Zeitpunkt auf Entlastungen für die juristischen Personen zu verzichten». Dem ist nichts hinzuzufügen.

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

- 1 Steuergesetz (Änderung vom 12. Juli 2010; Nachvollzug des Unternehmenssteuerreformgesetzes II des Bundes)**

2. A Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Hauptvorlage)

Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

Das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG) regelt, wie der Kanton Zürich die Gesamtverantwortung für die Spitalversorgung wahrnimmt und wie diese finanziert wird. Es definiert die Ziele der Spitalplanung und die Anforderungen an die Spitäler als Leistungserbringer. Damit werden Qualität und Wirtschaftlichkeit der Gesundheitsversorgung für die Zürcher Bevölkerung und die Wettbewerbsfähigkeit der Zürcher Spitäler auch für die Zukunft sichergestellt. Für die öffentliche Hand macht das SPFG die finanzielle Belastung berechenbar. Es setzt die Vorgaben des revidierten Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) um und ermöglicht, die mit der Revision verbundene Mehrbelastung des Kantons zu vermindern.

Warum ein neues Gesetz?

Die eidgenössischen Räte haben im Dezember 2007 eine tiefgreifende Revision des schweizerischen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) beschlossen, die leistungsorientierte Ansätze bei Spitalplanung und Spitalfinanzierung vorschreibt. Dies erfordert grundlegende Änderungen bei der Planung der Spitalversorgung für die Bevölkerung sowie bei der Entschädigung für die Leistungen der Spitäler. Weil diese beiden Bereiche eng miteinander zusammenhängen, sollen sie auf kantonaler Ebene künftig zusammen im neuen Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG) geregelt werden. Es setzt die neuen bundesrechtlichen Vorgaben um und nutzt die kantonalen Zuständigkeiten, um wettbewerbsstärkende Impulse zu setzen. Das Gesetz schafft die Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb zwischen den Spitälern und bezieht die Privatspitäler vermehrt in die Gesamtversorgung ein. Im Interesse der Patientinnen und Patienten werden damit die Bestrebungen nach Qualität und Wirtschaftlichkeit gestärkt.

Die wichtigsten Punkte der KVG-Revision

Ein zentrales Element der neuen bundesrechtlichen Vorgaben ist die Umstellung der Spitalfinanzierung auf leistungsorientierte Fallpauschalen: Ab 2012 können die Spitäler nicht mehr den tatsächlichen Aufwand und die Aufenthaltstage abrechnen, sondern er-

halten eine feste Pauschale pro Behandlungsfall. Diese Fallpauschale schliesst neben den Betriebs- auch die Investitionskosten mit ein und beruht auf einer schweizweit einheitlichen Tarifstruktur. Damit werden Spitalrechnungen und Behandlungskosten über die Kantonsgrenzen hinweg vergleichbarer.

Abgestimmt auf das neue Finanzierungssystem, verlangt das revidierte KVG eine leistungsorientierte Spitalplanung. Mit sogenannten Spitallisten müssen die Kantone verbindlich regeln, welche Spitäler welche Leistungen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung («Grundversicherung») erbringen dürfen. Diese Listenspitäler müssen nach den Kriterien Wirtschaftlichkeit und Qualität geprüft und ausgewählt werden.

Sichere Spitalversorgung für die Zürcher Bevölkerung

Für die Bevölkerung des Kantons Zürich hat eine umfassende Spitalversorgung auf hohem Niveau Tradition. Das SPFG bildet den neuen rechtlichen Rahmen, um diese weiterzuentwickeln und die Versorgungsverantwortung des Kantons wahrzunehmen. Es definiert die Ziele der Spitalplanung. Dazu zählt z. B. die Sicherstellung der Notfallversorgung im ganzen Kanton. Dies bedingt, dass Leistungen im Bereich der Grundversorgung weiterhin dezentral angeboten werden. Seltene und komplexe medizinische

Eingriffe sowie Leistungen, die ein universitäres Umfeld voraussetzen, sollen hingegen koordiniert und konzentriert werden.

Weiter legt das SPFG die Anforderungen und das Auswahlverfahren für Listenspitäler fest. Mit klaren Regeln für alle Leistungserbringer sichert es die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Spitalversorgung. Das Ergebnis ist eine Spitalliste, die ein zweckmässiges Angebot für die Patientinnen und Patienten schafft und einen geregelten Wettbewerb unter den Anbietern ermöglicht.

Im Rahmen der Leistungsaufträge und der Kapazitäten der Listenspitäler sieht bereits das KVG eine Aufnahmepflicht für alle versicherten Personen mit Wohnsitz im Kanton vor. Die Listenspitäler müssen eine Infrastruktur nachweisen, welche die Erfüllung des Leistungsauftrags gewährleistet und die Aufnahmebereitschaft für Patientinnen und Patienten mit Wohnsitz im Kanton sicherstellt – unabhängig davon, ob diese nur grund- oder auch zusatzversichert sind. Verstösst ein Spital gegen diese Verpflichtung, können sich Betroffene an eine Beschwerdestelle wenden. Das SPFG schafft die Grundlage für die Einrichtung einer solchen Beschwerdestelle im Kanton Zürich. Darüber hinaus müssen sich Listenspitäler im Bereich der Aus- und Weiterbildung des Spitalpersonals engagieren und bestimmte Anforderungen an die Qualitätssicherung und die Nachbetreuung der Patientinnen und Patienten erfüllen.



Klare Verhältnisse bei der Spitalfinanzierung

Das SPFG entlastet die Gemeinden von der Verantwortung für die Sicherstellung der stationären Spitalversorgung und überträgt diese alleine dem Kanton. Die Gemeinden können aber weiterhin Spitäler bauen, besitzen und betreiben. Die bei der öffentlichen Hand anfallenden Kosten für die Spitalfinanzierung werden jedoch künftig alleine vom Kanton getragen. Im Gegenzug zu dieser wesentlichen Entlastung übernehmen die Gemeinden alleine die Kosten der Langzeitpflege (Heime und Spitex). Insgesamt ist mit einer Mehrbelastung des Kantons und einer Entlastung der Gemeinden um 255 Millionen Franken zu rechnen.

Beiträge an Leistungen im öffentlichen Interesse bleiben möglich

Das KVG sieht vor, dass die leistungsbezogenen Fallpauschalen den Aufwand der Spitäler für Pflichtleistungen der obligatorischen Krankenversicherung grundsätzlich zu 100 Prozent decken. Über diese Leistungen hinaus nehmen die Spitäler aber auch Aufgaben wahr, die im Gesamtinteresse der Gesundheitsversorgung und damit im Dienst der Allgemeinheit stehen, z. B. die Facharztausbildung, die Rettungsdienste, Leistungen der Pandemievorsorge sowie Leistungen im Rahmen neuer Untersuchungs- und Behandlungsmethoden oder Versorgungsmodelle. Zudem sind Fälle denkbar, in denen die



Tarife keine Kostendeckung garantieren, etwa bei bestimmten spitalgebundenen ambulanten Pflichtleistungen.

Soweit diese Leistungen für eine gute Gesundheitsversorgung im Kanton Zürich notwendig sind und wirtschaftlich erbracht werden, sollen sie weiterhin von der öffentlichen Hand mitfinanziert werden können. Das SPFG sieht deshalb vor, dass Subventionen in Form von leistungsbezogenen Pauschalen ausgerichtet werden können.

Fairer Wettbewerb der Spitäler

Das SPFG erhöht die unternehmerische Freiheit der Spitäler. Diese können ihre Investitionen neu eigenverantwortlich tätigen und ihre Leistungen differenzierter anbieten. Die neuen wettbewerblichen Elemente erlauben den Zürcher Spitalern, weiterhin einen Beitrag zur Dämpfung der Kostensteigerung im Gesundheitswesen zu leisten.

Staatsbeiträge, die der Kanton vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen von Listenspitalern geleistet hat, sind gemäss SPFG in zins- und amor-

2. A Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Hauptvorlage)



Der Kantonsrat hat dem Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Hauptvorlage) am 2. Mai 2011 mit 119 zu 35 Stimmen zugestimmt.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja

tisationspflichtige Darlehen umzuwandeln. Damit wird verhindert, dass die vom Kanton bereits subventionierten früheren Investitionen über die Fallpauschalen ein zweites Mal finanziert werden. Gleichzeitig wird für gleich lange Spiesse gesorgt: Spitäler mit neuen, vom Staat kürzlich vorfinanzierten Immobilien müssen die entsprechenden Darlehen verzinsen und amortisieren, während Spitäler in älteren Liegenschaften mit geringeren Belastungen ins neue System starten können.

Mehrbelastung durch KVG-Revision wird verkleinert

Darüber hinaus, dass das SPFG die Sicherheit und Qualität der Spitalversorgung gewährleistet sowie Eigenverantwortung und Entwicklungschancen der Zürcher Spitäler stärkt, senkt es auch Kosten: Ohne Anpassung des kantonalen Rechts würde die KVG-Revision für den Kanton zu einer Mehrbelastung von rund 400 Millionen Franken führen; dies unter anderem durch die vom KVG gebotene Ausdehnung der Planungs- und Mitfinanzierungspflicht der Kantone auf die bisher nicht subventionierten Privatspitäler und durch Veränderungen im Preisbildungsmechanismus.

Mit dem SPFG können diese Mehrkosten massgeblich gesenkt werden – z. B. durch die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Planung und durch die Umwandlung der bisherigen Staatsbeiträge in Darlehen. Aus diesem Grund hat der Kantonsrat das SPFG für dringlich erklärt, sodass es trotz des zustande gekommenen Referendums am 1. Januar 2012 in Kraft treten konnte.

Der Kantonsrat hat dem SPFG am 2. Mai 2011 mit 119 zu 35 Stimmen zugestimmt. Die Gegenstimmen wurden im Wesentlichen damit begründet, dass in der parlamentarischen Beratung Minderheitsanträge, mit denen die Gesetzesvorlage um personalrechtliche Vorgaben sowie um Rechtsgrundlagen zur Schaffung eines Zukunfts- und Stützungsfonds ergänzt werden sollten, keine Mehrheiten fanden. Im Grundsatz blieb die Notwendigkeit des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes aber unbestritten.

Am 5. Juli 2011 haben Stimmberechtigte ein Referendum mit Gegenvorschlag eingereicht, weshalb zusätzlich zum Gegenvorschlag (Vorlage 2. C) auch das Gesetz (Vorlage 2. A) und die Variante (Vorlage 2. B) den Stimmberechtigten unterbreitet werden.

2. B Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds)

Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

Zusätzlich zum Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG), wie es in der Hauptvorlage (Vorlage 2. A) zur Abstimmung kommt, enthält die Variante (Vorlage 2. B) die Rechtsgrundlage zur Schaffung eines Zukunfts- und Stützungsfonds. Der Fonds soll dazu beitragen, dass Leistungen des Kantons zur Sicherung von nicht kostendeckenden Spitalleistungen oder zur Förderung von Innovation und Forschung nicht allein von den Steuerzahlenden zu tragen sind. Er würde aus einem Teil der Gewinne geäufnet, die Spitäler mit kantonalem Leistungsauftrag bei der Behandlung zusatzversicherter Patientinnen und Patienten erzielen.

Warum kommt auch eine Variante zum SPFG zur Abstimmung?

Der Kantonsrat verabschiedete das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz am 2. Mai 2011 und ergänzte es für den Fall eines Referendums zusätzlich mit einer Variante, wie es die Kantonsverfassung als Möglichkeit vorsieht (Art. 34 Abs. 1 lit. a KV). Die Variante zum SPFG unterscheidet sich von der Hauptvorlage allein durch den Zukunfts- und Stützungsfonds. Da gegen das SPFG von Stimmberechtigten ein Referendum mit Gegenvorschlag (Vorlage 2. C) eingereicht worden ist, kommt neben der Hauptvorlage (Vorlage 2. A) und dem Gegenvorschlag auch die Variante (Vorlage 2. B) zur Abstimmung. Das Gesetz ist vom Kantonsrat als dringlich erklärt worden; es trat im Sinne der Hauptvorlage am 1. Januar 2012 in Kraft. Sollte in der Volksabstimmung die Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds angenommen werden, tritt diese rückwirkend auf den 1. Januar 2012 in Kraft.

Fairer Wettbewerb wird gefördert

Die Spitäler erbringen über die Pflichtleistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung hinaus Zusatzleistungen, die von den Patientinnen und Patienten oder von deren Zusatzversicherungen finanziert werden. Die Spitäler haben damit die Möglichkeit, Gewinne zu erzielen. Die Wettbewerbsvoraussetzungen der Spitäler im Zusatzversicherungsbereich sind allerdings systembedingt sehr unterschiedlich. So er-

öffnen sich für Spitäler, die in Regionen mit einem hohen Anteil zusatzversicherter Personen gelegen sind, grundsätzlich wesentlich bessere Möglichkeiten als für andere Spitäler. Weitere Unterschiede schaffen die kantonalen Leistungsaufträge: So ist etwa der Zusatzversichereranteil bei Kindern, die eine Spitalbehandlung benötigen, vernachlässigbar, während beispielsweise bei orthopädischen Leistungsaufträgen höhere Anteile an zusatzversicherten Patientinnen und Patienten festzustellen sind. Die unterschiedlichen Voraussetzungen und Möglichkeiten der einzelnen Spitäler, mit Leistungen im Bereich der Zusatzversicherung Ertragsüberschüsse zu erzielen, können zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Der Zukunfts- und Stützungsfonds trägt zum einen dazu bei, einen Ausgleich zwischen den Spitälern mit kantonalem Leistungsauftrag (den sogenannten Listenspitälern) zu schaffen. Er korrigiert zum andern aber auch den Wettbewerbsvorteil, den diesen Spitälern die Aufnahme auf die kantonale Spitalliste – und die damit verbundenen staatlichen Garantien – gegenüber Nicht-Listenspitälern verschafft.

Der Fonds schafft die Möglichkeit, systembedingt benachteiligte Listenspitäler zu unterstützen und für alle Spitäler gemeinsam in Zukunftsprojekte wie neue Versorgungsmodelle oder neue Behandlungsmethoden zu investieren. In den Fonds würden je nach Zusatzversichereranteil eines Listenspitals zwischen 10 und 25 Prozent der massgeb-

2. B Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds)

lichen Mehrerträge aus Zusatzleistungen fließen. Der restliche Gewinn aus der Behandlung Zusatzversicherter verbleibe beim Spital.

Steuerzahlerinnen und Steuerzahler werden entlastet

Der Zukunfts- und Stützungsfonds fördert nicht nur die flächendeckende hochwertige Spitalversorgung im Kanton. Er entlastet auch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler bei der Finanzierung von wichtigen Aufgaben, welche die Spitäler im Gesamtinteresse der Gesundheitsversorgung und damit im Dienste der Allgemeinheit erbringen. Durch die Abgabe aus den Gewinnen der Spitäler im Zusatzversicherungsbereich würden mehrere Millionen Franken jährlich zur Mitfinanzierung sinnvoller und notwendiger Versorgungsaufgaben beigesteuert, für die kostendeckende Vergütungssysteme fehlen. Ohne Fonds müssen diese Mittel allein aus dem Kantonshaushalt und damit letztlich über Steuergelder aufgebracht werden. Mit dem Fonds würde berücksichtigt, dass die Spitäler Ertragsüberschüsse in der Zusatzversicherung zu einem erheblichen Teil mit der von der öffentlichen Hand finanzierten Infrastruktur erzielen.

Kritik an Zukunfts- und Stützungsfonds

Im Gegensatz zur Variante (Vorlage 2. B) verzichtet die Hauptvorlage zum SPFG (Vorlage 2. A) auf Vorgaben, welche die Schaffung eines Zukunfts- und Stützungsfonds ermöglichen. Der Kantonsrat sprach sich bei der Beratung des SPFG gegen entsprechende Anträge aus seinen Reihen aus, mit denen der ursprüngliche Vorschlag des Regierungsrates zur Einführung eines Fonds aufgenommen wurde. Kritische bis ablehnende Reaktionen zur Schaffung eines durch die

Listenspitäler aus den Erträgen von Zusatzleistungen zu äfnenden Fonds waren bereits in der Vernehmlassung eingegangen – insbesondere seitens von Spitalern und Gemeinden sowie von einzelnen politischen Parteien und Verbänden.

Aus ordnungspolitischer Sicht wird gegen den Zukunfts- und Stützungsfonds eingesetzt, es würde damit in unangebrachter Weise eine Querfinanzierung der Grundversicherung durch die Zusatzversicherung geschaffen und eine staatlich gesteuerte Umverteilung von Geldern betrieben. Das sei wettbewerbsverzerrend und stehe im Widerspruch zur Forderung nach Kostentransparenz und nach unternehmerischem Handeln. Der Fonds hindere die Spitäler daran, wirtschaftlich so erfolgreich wie möglich zu arbeiten, weil er einen Teil der Gewinne abschöpfe. Auf diese Gewinne seien die Spitäler aber angewiesen; so z. B., um grössere Investitionen zu tätigen. Der Fonds stelle zum einen einen überflüssigen Eingriff in den Wettbewerb zwischen den Spitalern dar. Zum andern würden die Spitäler durch eine zusätzliche Abschöpfung von Erträgen belastet oder gar geschwächt.

Die meisten Spitäler sprechen sich dagegen aus, weiterhin Überdeckungen aus Zusatzleistungen zugunsten des Systems zur Verfügung zu stellen. Viele vertreten die Auffassung, dass Spitalleistungen mit ungenügender Tarifstruktur zwar weiterhin, aber ausschliesslich durch öffentliche Mittel zu subventionieren seien. Kritiker eines Fonds führen entsprechend ins Feld, Spitäler, die aufgrund ihrer Patientenstruktur oder kostenintensiver Sonderleistungen nicht oder weniger gut in der Lage seien, Gewinn zu machen, könne der Kanton weiterhin aus Steuermitteln unterstützen.

Der Kantonsrat sprach sich bei der Beratung des SPFG mit 107 zu 54 Stimmen gegen den Antrag aus, den Zukunfts- und Stützungsfonds im Gesetz zu verankern.

In der Schlussabstimmung am 2. Mai 2011 stimmte der Kantonsrat der Vorlage zum SPFG mit 119 zu 35 Stimmen zu. Er beschloss damit das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Teil 2. A; Hauptvorlage) und – als Teil 2. B der Vorlage für den nun eingetretenen Fall eines Referendums – die Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds.

Der Regierungsrat empfiehlt: Ja



Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Meinung der Minderheit des Kantonsrates zur Variante betreffend Zukunfts- und Stützungsfonds und zur Stichfrage 1:

Eine Minderheit des Kantonsrates unterstützt die Variante mit dem Zukunfts- und Stützungsfonds und gibt dieser in der Stichfrage 1 den Vorzug aus folgenden Gründen:

Ausgleich durch gerechtere Gewinnverteilung

Mit der Einführung des neuen Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes können die Spitäler Gewinne erzielen. Diese Gewinne erwirtschaften sie in erheblichem Umfang auf der vom Staat und den Sozialversicherungen bereits finanzierten Basisinfrastruktur. Der Zukunfts- und Stützungsfonds schöpft für diese staatliche Gegenleistung einen minimalen Teil dieser Gewinne (10–25%) ab. Bei den bisherigen Listenspitalern wurden im Bereich der Zusatzversicherten die Spitalgewinne in der Regel zu 100% abgeschöpft. Die Fondsgelder werden Spitalern zur Verfügung stehen, die aufgrund ihres Standorts oder ihrer Patientenstruktur im Wettbewerb unter den Leistungserbringern benachteiligt sind. Ein Beispiel dafür ist das Kinderspital. Es geht nicht an, dass die Steuerzahlenden im Kanton Zürich die Infrastruktur und Verluste des Spitalwesens berappen, während Leistungserbringer mit vielen Zusatzversicherten und Privatspitäler mit ausländischen Investoren im Hintergrund die Gewinne behalten dürfen. Im Sinne einer gerechten und ausgeglichenen Grundversorgung im Kanton Zürich ist dieser Fonds deshalb notwendig.

Ausgleich im Wettbewerb der Leistungserbringer

Der Fonds stärkt alle Leistungserbringer, indem Standortvorteile ausgeglichen werden. Spitäler in Regionen mit einem hohen Anteil

privat versicherter Patientinnen und Patienten können die Gewinne aus den Erträgen der Zusatzversicherungen in ihre Infrastruktur investieren. Allein dieser Standortvorteil hat nichts mit Wirtschaftlichkeit der Spitaltätigkeit zu tun, sondern privilegiert Spitäler mit vielen privat versicherten Patientinnen und Patienten. Will man im Gesundheitswesen einen Markt, in welchem alle Teilnehmenden mit gleich langen Spiessen kämpfen können, dann sind entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen. Mit der Abgabe eines bescheidenen Teils des Gewinnes kann dieser Ausgleich im Konkurrenzkampf um die Behandlung zusatzversicherter Patientinnen und Patienten verbessert sowie die Qualität für alle aufrecht erhalten werden.

Ausgleich ungedeckter Leistungen

Bei den Pflichtleistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) gibt es Bereiche, in denen die Tarife die Kosten nicht decken. Davon ist beispielsweise das Kinderspital besonders stark betroffen. Seine Patientinnen und Patienten sind in aller Regel allgemein versichert, wodurch Gewinne aus den Zusatzversicherungen wegfallen. Hinzu kommen sogenannte gemeinwirtschaftliche Leistungen wie Forschung und Lehre der universitären Spitäler, Leistungen im Rahmen neuer Versorgungsmodelle, Ausbildung des Personals oder Rettungsdienste. Anstatt diese Leistungen alleine durch die Staatskasse und die Steuerzahlenden zu finanzieren, sollen sie aus Geldern aus dem Zukunfts- und Stützungsfonds subventioniert werden. Damit erbringen die Spitäler, die davon wesentlich profitieren, ihren Beitrag an eine ausgeglichene Grundversorgung.

2. C Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals!»

Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

Ein Referendumskomitee ergriff das Referendum gegen das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG) und reichte am 5. Juli 2011 einen Gegenvorschlag mit dem Titel «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals!» ein. Der Gegenvorschlag will das SPFG um Bestimmungen zur Sicherstellung von Personalbestand und Anstellungsbedingungen in den Spitälern und Geburtshäusern mit kantonalem Leistungsauftrag ergänzen. Der Kantonsrat lehnt den Gegenvorschlag ab. Der Regierungsrat empfiehlt demgegenüber auch den Gegenvorschlag zur Annahme, weil dieser mit dem Gesetz im Grundsatz ebenfalls übereinstimmt.

Der Gegenvorschlag sieht vor, dass der im Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz enthaltene Katalog erweitert wird, der fest schreibt, welche Anforderungen Spitäler und Geburtshäuser erfüllen müssen, damit ihnen ein kantonaler Leistungsauftrag erteilt (und damit ein Platz auf der kantonalen Spitalliste zugesprochen) werden kann. Der Gegenvorschlag soll gemäss dem Referendumskomitee als Ergänzung zum SPFG gelten – und zwar unabhängig davon, ob die Stimmberechtigten der Hauptvorlage (Vorlage 2. A) oder der Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds (Vorlage 2. B) den Vorzug geben. Ziel des Gegenvorschlags ist es, im Hinblick auf die neue Finanzierung der Listenspitäler mit leistungsbezogenen Fallpauschalen sicherzustellen, dass in den Spitälern weiterhin genügend und ausreichend qualifiziertes Personal zu fairen Anstellungsbedingungen beschäftigt und dass es angemessen entschädigt wird.

Strenge Anforderungen von Bund und Kanton

Diesen Anliegen wird heute schon Rechnung getragen. Bereits das Krankenversicherungsgesetz (KVG) schreibt vor, dass Listenspitäler über das erforderliche Fachpersonal verfügen und eine ausreichende ärztliche Betreuung gewährleisten müssen. Das SPFG verstärkt diese bundesrechtliche Vorgabe, indem es von den Listenspitälern genügend Untersuchungs- und Behandlungskapazitäten sowie ein Qualitätssicherungskonzept verlangt. Ausserdem müssen sie die Aus- und Weiterbildung einer im Verhältnis zum

gesamtkantonalen Bedarf angemessenen Zahl von Angehörigen der Berufe des Gesundheitswesens sicherstellen. Die Verletzung dieser Pflicht kann sanktioniert werden.

Die mit dem Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz verbindlich geregelten Anforderungen an die Listenspitäler werden regelmässig überprüft. Die Vorgaben können von den Listenspitälern nur erfüllt werden, wenn sie über ausreichendes und qualifiziertes Personal verfügen. Das Anliegen der Referendumsvorlage wird damit im Wesentlichen bereits ohne die mit dem Gegenvorschlag geforderten Ergänzungen des SPFG erfüllt. Die Referendumsvorlage erweist sich damit als überflüssig.

Zusätzliche staatliche Regulierung ist nicht nötig

Weiter verlangt der Gegenvorschlag, dass die Listenspitäler orts- und branchenübliche Löhne zu bezahlen haben und dass die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen insbesondere hinsichtlich Arbeitszeiten, Entlohnung, Entschädigungen und Sozialleistungen mindestens dem Personalrecht des Kantons Zürich zu entsprechen haben. Eine solche Bestimmung würde den – auch vom KVG geforderten – Wettbewerb zwischen den Spitälern behindern und wesentlich in ihre Autonomie eingreifen. Ohnehin bewegen sich die Lohn- und Anstellungsbedingungen für das Spitalpersonal im Kanton Zürich auch ohne solche Bestimmungen in einem verhältnismässig engen Rahmen. Die Spitäler stehen bei der Rekrutierung von Mitarbeitenden un-

Der Kantonsrat hat am 23. Januar 2012 mit 115 zu 54 Stimmen beschlossen, den Stimmberechtigten zu empfehlen, den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals!» abzulehnen.

Der Kantonsrat empfiehlt: Nein

Der Regierungsrat empfiehlt: Ja

tereinander in Konkurrenz. Würde ein Spital dazu übergehen, seinen Angestellten Löhne unter Marktniveau zu bezahlen, müsste es mit Kündigungen der in vielen Bereichen schwer zu rekrutierenden Angestellten rechnen und es würde seine Chancen bei der Personalfindung zwangsläufig schmälern. Der Gegenvorschlag erweist sich somit auch in diesem Punkt als nicht sachgerecht. Der Kantonsrat lehnt den Gegenvorschlag aus den dargelegten Gründen ab. Der Regierungsrat empfiehlt demgegenüber auch den Gegenvorschlag zur Annahme, weil dieser mit dem Gesetz im Grundsatz ebenfalls übereinstimmt und die individuellen Präferenzen, in welcher Form das SPFG konkret in Kraft treten soll, mit den Stichfragen zum Ausdruck gebracht werden können. Der Regierungsrat gibt aber sowohl der Hauptvorlage (Vorlage 2. A) als auch der Variante (Vorlage 2. B) klar den Vorzug.



Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates unterstützt den Gegenvorschlag «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals!» aus folgenden Gründen:

Ausreichende und qualifizierte Personalbestände sicherstellen

Das Gesundheitspersonal ist das wichtigste Kapital eines Spitals. Erhalten Patientinnen oder Patienten nach einem Eingriff keine ausreichende und professionelle Pflege, dann ist das für Personal und Angehörige gleichermaßen belastend. Bereits heute herrscht in den Spitälern Personalmangel, der in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird. Mit der Einführung der Fallpauschalen wird der Spardruck auf das Personal weiter zunehmen, denn die Personalkosten machen im Durchschnitt 70% der Betriebskosten aus. Der Gegenvorschlag stellt deshalb sicher, dass die Spitäler verpflichtet werden, über ausreichendes und qualifiziertes Personal zu verfügen.

Mindestvorschriften bei den Anstellungsbedingungen

Die Spitäler sind gesetzlich zu verpflichten, Mindeststandards bei der Anstellung einzuhalten, denn bereits heute bestehen zwi-

schen den Spitälern grosse Unterschiede. Auf der einen Seite befinden sich die kantonalen Spitäler, die sich am kantonalen Personalrecht orientieren müssen. Auf der anderen Seite stehen die Privatspitäler, die nur an die weniger strengen Vorschriften des privaten Arbeitsrechts gebunden sind. Dies birgt die Gefahr in sich, dass es in den Spitälern mit zunehmender Lohnungleichheit auch erhebliche Unterschiede bei der Ausbildungs- und Pflegequalität geben wird.

Mit dem Gegenvorschlag schafft der Gesetzgeber im neuen Wettbewerb zwischen den Spitälern gleich lange Spiesse beim Personal. Er schafft Rahmenbedingungen, die dem Personal und den Patientinnen und Patienten zugutekommen. Personalschutzbedingungen müssen definiert, eingehalten und überprüft werden. Denn auch die qualifiziertesten und verantwortungsvollsten Pflegepersonen und die talentiertesten Ärzte und Ärztinnen sind nicht in der Lage, ihre Leistung mit der nötigen Ruhe und Gelassenheit zu erbringen, wenn die strukturellen Bedingungen belastend und kräftezehrend sind.

2. C Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals!»

Meinung des Referendumskomitees

Rund um die Uhr versorgen Ärztinnen und Ärzte, Pflegepersonal und andere Fachkräfte in den Zürcher Spitälern erkrankte und verunfallte Menschen. Damit sie dieses grosse Engagement aufrechterhalten können, brauchen sie faire Arbeitsbedingungen. Genau das will der Gegenvorschlag «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals» im neuen Gesetz sicherstellen. Die heutigen Standards bezüglich Arbeitsbedingungen sollen auch in Zukunft gelten.

Wichtig für die Patientinnen und Patienten

Wir alle können plötzlich ernsthaft erkranken oder verunfallen. Dann sind wir darauf angewiesen, dass im Spital alles funktioniert. Es geht um unsere Gesundheit, vielleicht um Leben und Tod. Ohne genügend fachkundiges Personal, das unter anständigen Arbeitsbedingungen arbeiten kann, wird es im Spital rasch gefährlich: Fehler nehmen zu, die Qualität sinkt, Wartezeiten steigen. Das will der Gegenvorschlag verhindern.

Wichtig für das Gesundheitspersonal

Personalmangel ist bereits heute ein Problem in den Spitälern. Der steigende Druck auf das Personal macht Gesundheitsberufe unattraktiv. Diese Abwärtsspirale beim Personal kann mit dem Gegenvorschlag gestoppt werden. Nur mit fairen Arbeitsbedingungen werden wir in Zukunft genügend Menschen finden, die einen Gesundheitsberuf lernen und über Jahre ausüben.

Wichtig für die Spitäler

Die neuen Fallpauschalen (DRG) machen Schutzbestimmungen für die Patientinnen und Patienten sowie für das Personal zur Pflicht. Verbindliche Vorgaben für das Personal schaffen gleich lange Spiesse für alle Spitäler. Kostendruck wird dann nicht einfach auf das Personal abgewälzt, es muss am richtigen Ort gespart werden. Wir wollen wirtschaftliche und effiziente Spitäler, keine gefährlichen Situationen für die Patientinnen und Patienten.

Deshalb:

**Ja zum ergänzenden
Gegenvorschlag 2. C**

**«Ja zum Schutz der PatientInnen und
des Gesundheitspersonals!»**

**Und bei der 2. Stichfrage:
Der Vorlage 2. C ist der Vorzug zu geben**

**Ankreuzen des Feldes Gegenvorschlag
«Ja zum Schutz der PatientInnen und
des Gesundheitspersonals!»
(Vorlage 2. C)**

Der Kantonsrat empfiehlt Ihnen, die Stichfragen wie folgt zu beantworten:

**1. Stichfrage:
Der Vorlage 2. A ist der
Vorzug zu geben**
(Ankreuzen des Feldes
«Hauptvorlage»)

**2. Stichfrage:
Der Vorlage 2. A ist der
Vorzug zu geben**
(Ankreuzen des Feldes
«Hauptvorlage»)

Der Regierungsrat empfiehlt Ihnen, die Stichfragen wie folgt zu beantworten:

**1. Stichfrage:
Der Vorlage 2. B ist der
Vorzug zu geben**
(Ankreuzen des Feldes «Variante»)

**2. Stichfrage:
Der Vorlage 2. A ist der
Vorzug zu geben**
(Ankreuzen des Feldes
«Hauptvorlage»)



Drei Vorlagen, zwei Stichfragen

Es werden Ihnen drei Vorlagen unterbreitet:

- **Vorlage 2. A:** Beschluss des Kantonsrates: Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Hauptvorlage)
- **Vorlage 2. B:** Beschluss des Kantonsrates: Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds)
- **Vorlage 2. C:** Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals!»

Die Hauptfragen 2. A, 2. B und 2. 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 die Vorlagen 2. A und 2. B bzw. 2. A und 2. C annehmen würden, so werden Sie jeweils in einer Stichfrage weiter gefragt, welche der beiden betreffenden Vorlagen in Kraft treten soll.

Eine Stichfrage, in der die Vorlagen 2. B und 2. C einander gegenübergestellt werden, wird nicht gestellt. Vorlage 2. B wie Vorlage 2. C stellen jeweils eine Ergänzung zum SPFG, wie es mit Vorlage 2. A zur Abstimmung kommt, dar. Eine Stichfrage zu den Vorlagen 2. B und 2. C hätte zur Folge, dass sich die Stimmberechtigten zwischen den beiden Ergänzungen in Vorlage 2. B und 2. C entscheiden müssten – und höchstens eine dieser Ergänzungen in Kraft treten könnte –, auch wenn sie unter Umständen beide Ergänzungen des Gesetzes befürworten.

Sie können die Stichfragen auch dann beantworten, wenn Sie bei den Hauptfragen 2. A, 2. B und/oder 2. C mit Nein geantwortet oder auf eine Stimmabgabe zu den Hauptfragen verzichtet haben. Sie können auch darauf verzichten, die Stichfragen zu beantworten.

Welche Vorlage tritt bei welchem Abstimmungsausgang in Kraft?

Stimmen die Stimmberechtigten in den Hauptfragen mehrheitlich nur einer Vorlage zu, ist diese angenommen. Für den Fall, dass zwei oder drei Vorlagen mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten, kommen die Stichfragen zum Tragen. Die Antwort darauf entscheidet, welche der Vorlagen in Kraft gesetzt werden soll.

Erreicht zumindest eine der drei Vorlagen in den Hauptfragen eine Ja-Mehrheit, tritt also das SPFG (Vorlage 2. A) mit oder ohne eine Ergänzung (Vorlage 2. B oder Vorlage 2. C) in Kraft. Es ist auch möglich, dass das SPFG sowohl mit der Ergänzung in Vorlage 2. B als auch mit der Ergänzung in Vorlage 2. C in Kraft tritt. Und zwar, wenn 1.) in den Hauptfragen Vorlage 2. B und Vorlage 2. C eine Ja-Mehrheit erhalten und 2.) in den Stichfragen sowohl Vorlage 2. B als auch Vorlage 2. C gegenüber Vorlage 2. A eine Mehrheit erhalten.

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

Hauptfragen

- 2. A Beschluss des Kantonsrates: Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 (Hauptvorlage)**
- 2. B Beschluss des Kantonsrates: Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 (Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds)**
- 2. C Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals!»**

Die Hauptfragen 2. A, 2. B und 2. C können je mit Ja oder Nein beantwortet werden; es ist auch gestattet, nur für oder gegen eine oder zwei Vorlagen zu stimmen oder auf eine Stimmabgabe zu den Hauptfragen zu verzichten.

Stichfragen

Stichfrage 1:

Falls die Vorlagen 2. A und 2. B angenommen werden: Welche Vorlage soll in Kraft treten? (Zutreffendes ankreuzen)

- Hauptvorlage (Vorlage 2. A)
- Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds (Vorlage 2. B)

Stichfrage 2:

Falls die Vorlagen 2. A und 2. C angenommen werden: Welche Vorlage soll in Kraft treten? (Zutreffendes ankreuzen)

- Hauptvorlage (Vorlage 2. A)
- Gegenvorschlag «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals!» (Vorlage 2. C)

Sie können die Stichfragen auch dann beantworten, wenn Sie bei den Hauptfragen 2. A, 2. B und/oder 2. C mit Nein geantwortet haben oder auf eine Stimmabgabe zu den Hauptfragen verzichtet haben. Sie können auch darauf verzichten, die Stichfragen zu beantworten.

3 Verkehrsabgabengesetz

(Änderung vom 28. November 2011; Bemessungsgrundlagen)

Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

Die Bemessungsgrundlagen für die von den Fahrzeughalterinnen und -haltern erhobenen Motorfahrzeugsteuern genügen den Anforderungen an eine möglichst verursachergerechte Abgabe mit Anreizen zu ökologischem Verhalten nicht mehr. Die vorliegende Revision des Verkehrsabgabengesetzes gewichtet darum stärker, in welchem Ausmass Fahrzeuge Strasse und Umwelt belasten. Sie bemisst Verkehrsabgaben für Personen- und Lieferwagen neu nach Hubraum und Gesamtgewicht. Besonders energieeffizienten und verbrauchsgünstigen Fahrzeugen gewährt sie eine befristete Ermässigung für das Jahr der ersten Inverkehrsetzung und die drei folgenden Kalenderjahre. Diese Ermässigungen führen im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten zu einer Entlastung der Fahrzeughalterinnen und -halter von schätzungsweise 5 Millionen Franken, bei einem jährlichen Ertrag von derzeit rund 300 Millionen Franken. Die erwartete Zunahme des Fahrzeugbestandes dürfte diese Entlastung allmählich wieder kompensieren. Die Abgaben für Lastwagen, schwere Sattelschlepper und Gesellschaftswagen bestimmen sich neu nach Gesamtgewicht und Abgaskategorie, für Motorräder sind neu Hubraum und Abgaskategorie massgebend.

Verkehrsabgaben für Personen- und Lieferwagen

Das Verkehrsabgabengesetz bildet die rechtliche Grundlage für die von den Fahrzeughalterinnen und -haltern erhobenen Motorfahrzeugsteuern. Die Verkehrsabgaben fliessen in den Strassenfonds und sind zweckgebunden für den Bau und Unterhalt von Staatsstrassen, Rad- und Fusswegen zu verwenden. Die Bemessungsgrundlagen für die Verkehrsabgaben gelten seit 1967 unverändert. Die Verkehrsabgaben werden heute im Wesentlichen nach der Grösse des Motorhubraumes, bei Lastwagen und Anhängern nach der Nutzlast bemessen. Das Gesamtgewicht eines Fahrzeugs wird hingegen nicht berücksichtigt. Neu soll für die Besteuerung der Personen- und Lieferwagen nicht mehr allein der Hubraum, sondern zusätzlich auch das Gesamtgewicht massgebend sein. Das Gesamtgewicht hat einen wesentlichen Einfluss auf die Strassenbelastung und den Treibstoffverbrauch. Auch zwischen Hubraum und Treibstoffverbrauch besteht ein wesentlicher Zusammenhang. Ein höherer Treibstoffverbrauch hat wieder-

um Auswirkungen auf die Umweltbelastung (z. B. CO₂-Emissionen). Als Bemessungskriterien für eine verursachergerechte und ökologisch orientierte Besteuerung drängen sich somit Gesamtgewicht und Hubraum auf. Sie sind als amtliche Daten in jedem Fahrzeugausweis enthalten, was eine transparente und kostengünstige Erhebung der Verkehrsabgaben ermöglicht.

Die Beträge für Hubraum und Gesamtgewicht werden in Stufen berechnet, wobei bei den Motorwagen bis 3,5 t Gesamtgewicht die Abgaben für besonders hubraumstarke und schwere Motorwagen progressiv ansteigen. Die neuen Tarife führen zu einer tendenziell tieferen Besteuerung von leichteren und hubraumschwächeren Fahrzeugen, hingegen werden schwere und hubraumstarke Fahrzeuge in der Regel höher besteuert als heute.

Andere, insbesondere im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagene Bemessungskriterien kommen aus technischen oder rechtlichen Gründen nicht infrage. Dazu gehört etwa die fahrleistungsabhängige Besteuerung. Sie fällt ausser Betracht, weil die hier-



Die Bemessungsgrundlagen für die Verkehrsabgaben sind seit 1967 nicht mehr verändert worden.

für notwendigen Erfassungsgeräte (analog der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe; LSVA) bundesrechtlich nicht vorgeschrieben sind und zudem die bestehenden Kilometerzähler der Fahrzeuge leicht manipuliert werden können. Auch eine rein verbrauchsabhängige Besteuerung liesse sich nur über einen gesamtschweizerischen Zuschlag auf dem Treibstoffpreis verwirklichen; entsprechende Vorstösse auf Bundesebene fanden bis heute keine Mehrheit. Die vorliegende Gesetzesänderung trägt hingegen verschiedenen parlamentarischen Vorstössen im Kantonsrat Rechnung, die verursachergerechtere Verkehrsabgaben gefordert haben.

Bonussystem für Personenwagen

Die Energieetikette des Bundes orientiert die Käuferinnen und Käufer eines Personenwagens insbesondere über dessen Treibstoffverbrauch, CO₂-Emissionen und Energieeffizienz. Sie unterscheidet bei der Energieeffizienz sieben Stufen von A (sehr energieeffizient) bis G (wenig energieeffizient). Die Energieetikette eignet sich deshalb sehr gut für ein Bonussystem bei den Verkehrsabgaben, das einen Anreiz für den Kauf von möglichst umweltschonenden Personenwagen schaffen soll. Deshalb sollen Personenwagen, die bei der ersten Inverkehrsetzung der besten Kategorie (A) angehören, für das laufende und die drei folgenden Kalenderjahre zu 80 Prozent von der ordentlichen Verkehrsabgabe befreit werden. Personenwagen der zweitbesten Kategorie (B) sind im selben Zeitraum zu 50 Prozent von der ordentlichen Verkehrsabgabe befreit. Der Bonus gilt für beide Kategorien nur, sofern die Fahrzeuge höchstens 130 g CO₂ pro Kilometer ausstossen. Mit diesem CO₂-Grenzwert wird sichergestellt, dass tatsächlich nur verbrauchsgünstige Perso-

Der Kantonsrat hat der Änderung des Verkehrsabgabengesetzes am 28. November 2011 mit 80 zu 76 Stimmen zugestimmt. Gegen diesen Beschluss ist das Kantonsratsreferendum ergriffen worden, weshalb die Gesetzesänderung den Stimmberechtigten unterbreitet wird.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja

3 Verkehrsabgabengesetz

(Änderung vom 28. November 2011; Bemessungsgrundlagen)

nenwagen diesen Rabatt erhalten. Bonusberechtigte Modelle sind auf dem Automarkt vom Kleinwagen über Mittelklassewagen bis hin zum Familien-Van erhältlich. Das Bundesamt für Energie führt auf www.bfe.admin.ch/energieetikette eine Fahrzeugliste der Neuwagenmodelle mit Informationen zu Energieverbrauch, CO₂-Ausstoss und Energiekategorie. Der Bonus und damit die Rabattdauer sind immer an das betreffende Fahrzeug gebunden. Deshalb profitieren nicht nur Neuwagenkäuferinnen und -käufer vom Rabatt, sondern auch jene, die ein bonusberechtigtes Fahrzeug als Occasion erwerben. Zusätzlich: Wer in den letzten drei Jahren vor Inkrafttreten dieser Gesetzesvorlage einen solchen Personenwagen gekauft hat, kann aufgrund einer Übergangsbestimmung ebenfalls von diesem befristeten Bonus profitieren. Auch in diesen Fällen bemisst sich die Rabattdauer ab der ersten Inverkehrsetzung.

Bonussystem für Lieferwagen

Gegenwärtig besteht die Energieetikette des Bundes erst für Personenwagen. Deshalb soll bis zur Ausdehnung der Energieetikette auf die Lieferwagen für diese ein alternatives Rabattmodell gelten. Nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung in Verkehr gesetzte Lieferwagen erhalten für das laufende Jahr sowie die drei folgenden Kalenderjahre eine Ermässigung der ordentlichen Verkehrsabgaben von 50 Prozent. Voraussetzung ist, dass sie den neusten geltenden Emissionscode aufweisen und höchstens 250 g CO₂ pro Kilometer ausstossen. Diesen Bonus erhalten alle Lieferwagen, die einem überwiegend gewerbmässigen Verwendungszweck dienen. Da dies bei Halterinnen oder Haltern, die ein Gewerbe betreiben, von Amtes wegen angenommen werden darf, ist der Erhalt des Bonus mit geringem administrativem Aufwand möglich.

Verkehrsabgaben für die übrigen Strassenfahrzeuge

Lastwagen, schwere Sattelschlepper und Gesellschaftswagen (Car) werden neu nach Gesamtgewicht und Abgaskategorie besteuert (Kategorienbildung aufgrund der erfüllten Euronorm analog der LSVA). Heute werden Lastwagen nach Nutzlast, schwere Sattelschlepper nach Pauschaltarif und Gesellschaftswagen nach Hubraum besteuert. Die saubereren Fahrzeuge sollen zukünftig von günstigeren Verkehrsabgaben profitieren als weniger saubere, gleich schwere Fahrzeuge. Dies kommt ebenfalls einem Bonus gleich. Motorräder sollen neu nach Hubraum und Abgaskategorie (bisher nur Hubraum) besteuert werden. Damit profitieren emissionsarme Motorräder von tieferen Abgabesätzen. Bei Anhängern an Motorwagen ist eine Besteuerung nach dem Gesamtgewicht vorgesehen (bisher Nutzlast). Fahrräder und deren Anhänger sowie Fahrzeuge mit ausschliesslich elektrischem Antrieb bleiben weiterhin abgabefrei.

Finanzielle Auswirkungen der Vorlage

Die Revisionsvorlage führt im ersten Jahr nach ihrem Inkrafttreten zu einer geschätzten Entlastung bei den Fahrzeughalterinnen und -haltern von rund 5 Millionen Franken. Da sich der Fahrzeugbestand laufend ändert und in den letzten Jahren stetig gewachsen ist, dürften die Mehrerträge aufgrund des steigenden Fahrzeugbestandes den sich aus dem Bonussystem ergebenden Ertragsausfall allmählich wieder ausgleichen. Die Entwicklung des Fahrzeugbestandes und das künftige Kaufverhalten können jedoch nicht genau vorausgesagt werden. Aus diesem Grund müssen Ertragsschwankungen hingenommen werden.

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

3 Verkehrsabgabengesetz (Änderung vom 28. November 2011; Bemessungsgrundlagen)



Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Die Minderheiten lehnen die Änderung des Verkehrsabgabengesetzes vom 28. November 2011 aus unterschiedlichen Gründen ab: Die eine Minderheit betrachtet die Teilrevision als gewerbefeindlich, familienuntauglich und zu umweltfreundlich, die andere Minderheit als zu wenig umweltfreundlich.

Vorlage ist gewerbefeindlich

Die Mehrheit der Gewerbetreibenden wird deutlich höhere Verkehrsabgaben bezahlen müssen, weil neu nicht mehr nur der Hubraum, sondern auch das Gesamtgewicht für die Höhe der Abgaben massgebend ist. Nur neue, emissionsarme Lieferwagen werden mit einem befristeten Rabatt auf die Verkehrsabgaben entlastet. Häufig sind aber Lieferwagen und Kleinlasten in den besten Energieklassen kaum verfügbar. Ausserdem ist nicht jeder Bau-, Gärtnerei- oder Malerbetrieb in der Lage seine Fahrzeugflotte in kürzester Zeit zu erneuern um den neuen Ansprüchen zu entsprechen.

Familien werden benachteiligt

Die Gesetzesänderung benachteiligt die Landbevölkerung und Familien, die auf ein grösseres und schwereres Fahrzeug angewiesen sind, weil neu nebst dem Hubraum auch das Gesamtgewicht eines Personewagens für die Höhe der Verkehrsabgaben massgebend ist. Viele Familien sind aus finanziellen Gründen auf ein Occasionsauto angewiesen und gar nicht in der Lage, immer das neuste umweltfreundlichere Fahrzeug zu kaufen. Auch sie belastet das neue Verkehrsabgabengesetz stark.

Keine neue Lenkungsabgabe

Die Gesetzesrevision ist zudem eine Mogelpackung, weil mit ihr die heutigen Verkehrsabgaben zu einer neuen Umweltabgabe umgebaut werden. Der Zweck dieser Nutzungssteuer besteht jedoch darin, die erforderlichen Mittel für den Bau und Unterhalt der Strasseninfrastruktur bereit zu stellen und nicht im Setzen von Anreizen für ein ökologischeres Verhalten im Strassenverkehr.

Bereits heute bestehen genügend Lenkungsinstrumente auf Bundesebene: Mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und dem Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen werden Infrastrukturprojekte des öffentlichen und privaten Verkehrs finanziert. Zudem dürfen seit Mai 2012 Personewagen durchschnittlich nur noch 130 g CO₂ pro Kilometer ausstossen. Die Einführung einer weiteren Lenkungsabgabe ist deshalb völlig fehl am Platz.

Im Übrigen räumt der Regierungsrat selber ein, dass die ökologische Lenkungswirkung des Rabattmodells auf Personewagen beschränkt ist. Hinzu kommt, dass die neuen Verkehrsabgaben die Anzahl der gefahrenen Kilometer ausser acht lässt.

Zu geringe ökologische Ausrichtung

Die andere Minderheit unterstützt grundsätzlich die Stossrichtung der Gesetzesänderung, lehnt sie jedoch trotzdem ab, weil sie zu wenig umweltfreundlich ist. Bei den Verkehrsabgaben müssen stärkere Anreize gesetzt und das Verursacherprinzip deutli-

cher verankert werden um ökologische Ansprüche zu erfüllen. Die Lenkungswirkung beschränkt sich auf die Abgabe für den Hubraum und das Gewicht. Gemäss dem Verursacherprinzip ist klar, wer mehr fährt, belastet die Strasseninfrastruktur mehr, schädigt die Umwelt und soll darum mehr bezahlen. Der Kanton Zürich leistet sich im Vergleich mit anderen europäischen Staaten den negativen Luxus, zu viele Personewagen mit einem grossen Hubraum und einem hohen Fahrzeuggewicht auf seinen Strassen verkehren zu lassen. Die Fahrzeuge müssten leichter und kleiner sein, die Übermotorisierung ist zu stoppen.

Die ökologischen Ziele der Gesetzesänderung werden mit den befristeten Rabatten für neue Personewagen mit einem maximalen Ausstoss von 130 g CO₂ pro Kilometer zu wenig erreicht. Die Rabattgrenze hätte bei einem Ausstoss von maximal 120 g CO₂ angesetzt werden sollen, damit von einer echten Lenkungswirkung gesprochen werden kann.

Grundsätzlich kann dem Anliegen von Gewerbetreibenden, auch für Lieferwagen einen befristeten Rabatt für Lieferwagen bis zur Einführung einer Energie- und Umweltetikette zu gewähren, zugestimmt werden. Bei einer Obergrenze von 250 g CO₂ pro Kilometer sind jedoch über 80% aller neu zugelassenen Lieferwagen rabattberechtigt. Bei diesem hohen Wert besteht praktisch kein ökologischer Anreiz mehr für den Kauf eines umweltfreundlichen neuen Lieferwagens.

4 Volksinitiative «Der Kunde ist König! (Kantonale Volksinitiative für freie Ladenöffnungszeiten)»

Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

Die Volksinitiative will die Ladenöffnungszeiten im kantonalen Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz (RLG) vollständig liberalisieren: An Sonntagen und anderen öffentlichen Ruhetagen soll das Offenhalten von Detailhandelsbetrieben wie an Werktagen ohne zeitliche Beschränkung möglich sein. Zudem sollen die Gemeinden die Öffnungszeiten der Läden bei Missständen nicht mehr einschränken dürfen.

Wegen des landesweiten Sonntagsarbeitsverbots wird sich bei Annahme der Initiative allerdings kaum etwas ändern, weil freie Ladenöffnungszeiten weitgehend wirkungslos bleiben, solange kein Verkaufspersonal beschäftigt werden darf. Zudem würden die Gemeinden ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung von Missständen wie z. B. Lärmimmissionen in den heiklen Randstunden am Abend und am frühen Morgen verlieren. Kantonsrat und Regierungsrat lehnen die Volksinitiative deshalb ohne Gegenvorschlag ab.

Inhalt der Volksinitiative

Mit den in der Volksinitiative vorgeschlagenen Änderungen sollen die Ladenöffnungszeiten im kantonalen Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 26. Juni 2000 (RLG) vollständig liberalisiert werden: Bei Annahme der Initiative würde nicht mehr zwischen Werktagen und öffentlichen Ruhetagen unterschieden (Aufhebung von §§ 4 und 5 RLG). Zudem dürfen die Gemeinden die Öffnungszeiten der Läden im Einzelfall bei Missständen nicht mehr einschränken (Aufhebung von § 7 Abs. 2 RLG). Die Initiantinnen und Initianten begründen die Notwendigkeit freier Ladenöffnungszeiten mit der Beseitigung von Ungleichbehandlungen sowie mit dem positiven Einfluss verkaufsoffener Läden auf den Tourismus. Sie streben mit der Gesetzesänderung die Beseitigung von Wettbewerbsnachteilen im nationalen und internationalen Verhältnis, mehr Wahlfreiheit, mehr Konsum, mehr Arbeitsplätze, mehr Wachstum und mehr Steuereinnahmen an. Dabei verkennen sie jedoch, dass landesweit ein Sonntagsarbeitsverbot besteht, auf dessen Ausnahmen das kantonale Ladenöffnungsrecht bereits Rücksicht nimmt. Im Rahmen eines Vorstosses auf Bundesebene betreffend Öffnungszeiten von Tankstellen-shops haben in jüngster Vergangenheit so-

wohl der Bundesrat als auch die Mehrheit der Kantone betont, dass sie im Grundsatz an der restriktiven Zulassung von Sonntagsarbeit festhalten wollen. Bei Annahme der Initiative würde sich kaum etwas ändern, da die Läden, die auf Verkaufspersonal angewiesen sind, wegen des Sonntagsarbeitsverbots auch weiterhin geschlossen bleiben würden.

Arbeitsrecht des Bundes ist einzuhalten

Unabhängig von der gesetzlichen Regelung der Ladenöffnungszeiten im Kanton geht das Arbeitsrecht des Bundes von einem weitgehenden Sonntagsarbeitsverbot aus. Detailhandelsbetriebe sind in aller Regel auf Verkaufspersonal angewiesen, das dem Arbeitsrecht unterstellt ist. Einzig die sogenannten Familienbetriebe bilden hier eine Ausnahme. Dem Bundesrecht trägt das geltende kantonale Recht Rechnung, indem die Ausnahmen vom Ladenöffnungsverbot auf die Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit abgestimmt sind. Damit werden Vollzugsprobleme vermieden.

Gesellschaftliche Bedeutung öffentlicher Ruhetage

In zahlreichen Branchen ist bereits heute das Arbeiten auch zu ausserordentlichen

Zeiten die Regel. Das gilt nicht nur für notwendige Bereiche wie z.B. Polizei oder Spitäler, sondern zu einem grossen Teil auch für Unterhaltungs-, Freizeit- und Kulturbetriebe, und entspricht den Lebensgewohnheiten weiter Bevölkerungskreise. Daneben gilt es aber auch, dem Ruhe- und Erholungsbedürfnis der Bevölkerung gerecht zu werden. Die Beschränkung von Ladenöffnungszeiten bzw. das grundsätzliche Verbot, zu ausserordentlichen Zeiten zu arbeiten, dient auch der Verbesserung der Lebensbedingungen, der Gesundheit und Freizeit, der Förderung von sozialen Kontakten und von Erholungsmöglichkeiten sowie der Verminderung von Immissionen. Um neben zeitgemässen Ladenöffnungszeiten auch diesen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, wurde die heute geltende Regelung gewählt: Das geltende kantonale Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz hat im Jahr 2000 das Gesetz über die öffentlichen Ruhetage und über die Verkaufszeit im Detailhandel aus dem Jahr 1971 abgelöst. Die damaligen Ladenschlussvorschriften schränkten die Ladenöffnungszeiten auch an Werktagen ein, entsprachen den gewandelten Einkaufsgewohnheiten nicht mehr und wurden als zu starke Einschränkung des freien Wettbewerbs gewertet. Auch damals wurde ein Verzicht auf das Gebot, die



Läden der Detailhandelsbetriebe an öffentlichen Ruhetagen geschlossen zu halten, in Erwägung gezogen, angesichts der gesellschaftlichen Bedeutung öffentlicher Ruhetage aber verworfen.

Initiative verspricht mehr, als sie bewirkt

Die Ladenöffnungszeiten sind im Kanton Zürich bereits heute weitgehend liberalisiert, insbesondere auch im Vergleich zu den Regelungen in anderen Kantonen. Entgegen den Ausführungen in der Begründung der Initiative ist auch im benachbarten Deutschland das Offenhalten der Läden an Sonntagen grundsätzlich nicht erlaubt. Es ist aber nicht zu übersehen, dass jene Läden, die aufgrund der geltenden Rechtslage an öffentlichen Ruhetagen geöffnet haben dürfen, aufgrund ihrer besonderen Stellung einen ordnungspolitisch unerwünschten Wettbewerbsvorteil geniessen. Das Ziel der Initiative, diese Wettbewerbsvorteile zu beseitigen, kann jedoch durch Aufhebung des grundsätzlichen Ladenöffnungsverbots an öffentlichen Ruhetagen kaum erreicht werden. Einzig die wenigen Läden, die derzeit nicht unter eine Ausnahmebestimmung fallen und die keine Arbeitskräfte gemäss Arbeitsgesetz beschäftigen (z. B. Familienbetriebe), können bei Annahme der Initiative neu auch an öffentlichen Ruhetagen geöffnet sein. Die grosse Mehrzahl der Läden hingegen muss weiterhin geschlossen bleiben, weil die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern von Bundesrechts wegen untersagt bleibt. Daher ist auch ein anderes wichtiges Ziel der Initiative, nämlich die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, nicht zu erreichen.

Regierungsrat und Kantonsrat bevorzugen wirksame Änderungen

Die von der Initiative verfolgten Ziele können über eine alleinige Änderung des kantonalen Rechts nicht erreicht werden. Ohne Verkaufspersonal können nur die wenigsten Geschäfte geöffnet haben. Spürbare Änderungen sind nur dort zu erreichen, wo sowohl das Offenhalten des Ladens als auch die Beschäftigung von Arbeitnehmenden erlaubt werden. Auf Bundesebene wurden in jüngster Zeit die Bestimmungen für Tankstellenshops vereinfacht (parlamentarische Initiative Lüscher).

Der Bundesrat hat aber betont, dass er an der restriktiven Zulassung von Sonntagsarbeit festhalten wolle. Die Stellungnahmen der Kantone im Vernehmlassungsverfahren zur genannten parlamentarischen Initiative zeigen auch, dass die überwiegende Mehrheit der Kantone erweiterte Sonntagsverkäufe ablehnt. Der Regierungsrat zieht es deshalb vor, sich weiterhin gezielt beim Bund dafür einzusetzen, dass bestehende Ausnahmen vom Sonntagsarbeitsverbot einfacher und vollzugstauglicher gestaltet werden.

Warum die Initiative abzulehnen ist

Einzig die zulässigen Ladenöffnungszeiten, nicht aber die zulässigen Beschäftigungszeiten von Arbeitnehmenden können auf kantonaler Ebene geändert werden. Das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz verbietet das Offenhalten von Detailhandelsbetrieben an Sonntagen und anderen öffentlichen Ruhetagen. Das Arbeitsgesetz verbietet gesamtschweizerisch die Sonntagsarbeit. Sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene bestehen dabei verschiedene Ausnahmen, die weitgehend aufeinander abgestimmt sind, um den Vollzug der Vorschriften nicht unnötig zu erschweren. Die Zulässigkeit der Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen kann daher in der Praxis überall dort, wo Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden, keine Wirkung erzielen. Dies ist bei den meisten Läden der Fall. Insbesondere können die in der Begründung zur Initiative aufgeführten Ziele wie Belebung des Konsums, mehr Wahlfreiheit für Konsumentinnen und Konsumenten und die Detailhandelsbetriebe, Schaffung von Arbeitsplätzen, Stärkung des Wachstums sowie vermehrte Steuereinnahmen für den Staat durch die vorgeschlagene Änderung des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes kaum erreicht werden. Ausserdem will die Initiative die bestehende Ermächtigung der Gemeinden, die Öffnungszeiten der Läden im Einzelfall bei Missständen einzuschränken, abschaffen. Kantonsrat und Regierungsrat beantragen den Stimmberechtigten daher, die Volksinitiative «Der Kunde ist König! (Kantonale Volksinitiative für freie Ladenöffnungszeiten)» abzulehnen.

Der Kantonsrat hat die Volksinitiative «Der Kunde ist König! (Kantonale Volksinitiative für freie Ladenöffnungszeiten)» am 16. Januar 2012 mit 100 zu 67 Stimmen abgelehnt.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein

4 Volksinitiative «Der Kunde ist König! (Kantonale Volksinitiative für freie Ladenöffnungszeiten)»

Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates stimmt der Volksinitiative aus folgenden Gründen zu:

Gleichbehandlung aller Detailhandels- geschäfte

Die Liberalisierung, beziehungsweise die Aufhebung der unterschiedlichen Ladenöffnungszeiten zwischen Werktagen und öffentlichen Ruhetagen führt zu einer Gleichbehandlung aller Detailhandelsgeschäfte. Heute werden Läden an Bahnhöfen und Flughäfen sowie Tankstellenshops gegenüber dem lokalen Gewerbe bevorteilt. Eine unnötige Regulierung des Gesetzgebers, die insbesondere dem Detailhandel grosse Wettbewerbsnachteile beschert.

Von den freien Ladenöffnungszeiten können unternehmerisch geführte Familienbetriebe ohne Angestellte direkt profitieren. Für Geschäfte mit Angestellten setzt die Volksinitiative ein starkes Zeichen des bevölkerungsreichsten und wirtschaftsstärksten Kantons an den Bund, die erforderlichen Änderungen des Arbeitsgesetzes vorzunehmen.

Mit dem Einkaufstourismus ins nahe Ausland gehen drei Milliarden Franken verloren, weshalb die Liberalisierung eine Möglichkeit ist, dem Wettbewerbsnachteil durch die ungünstige Währungsentwicklungen entgegenzuwirken. Durch die Liberalisierung entfallen sämtliche Vollzugs- und Kontrollmechanismen des Staates, der heute die Öffnungszeiten kontrollieren und entsprechend Gebühren einziehen muss. Ein bürokratischer Aufwand, der nicht zu unterschätzen ist und gerade kleine Geschäfte

belastet. Die Volksinitiative schafft Gleichberechtigung im Detailhandel, sichert Arbeitsplätze und baut unnötige staatliche Regulierungen ab.

Detailhandel kennt Kundenbedürfnisse am besten

In einer freiheitlichen Ordnung sollen Detailhandelsunternehmerinnen und -unternehmer ohne staatliche Vorgaben selber darüber entscheiden können, wann sie ihre Geschäfte öffnen wollen. Sie kennen die Bedürfnisse ihrer Kundinnen und Kunden aus der Umgebung am besten. Eine vollständige Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten erlaubt es innovativen Betrieben, ihre Läden zum Beispiel an einzelnen Tagen des Jahres oder während bestimmten Jahreszeiten zu öffnen.

Verändertes Freizeitverhalten

Der gesellschaftliche Wandel und ein immer grösseres Angebot hat das Freizeitverhalten an Sonntagen verändert. Damit verbunden ist, dass der Sonntag heute für eine grosse Zahl von Angestellten kein Ruhetag mehr ist, weil auch das moderne Freizeitverhalten eine Infrastruktur benötigt. Dies gilt beispielsweise für die Hotellerie und Gastronomie, die Tourismusbranche und den öffentlichen Verkehr, die Kunstbetriebe wie Museen, Kino etc., sowie die Energiewirtschaft. Eine weitere Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten trägt diesen Veränderungen Rechnung. Sie ändert jedoch nichts für Menschen, für welche der Sonntag auch heute noch eine wichtige Ruhefunktion hat.



Meinung des Initiativkomitees

Finden Sie es ungerecht, dass ein Laden auf dem Bahnhofareal länger geöffnet haben darf als alle anderen Geschäfte?

Sollen an einem Sonntag, an dem Kinos und Theater, Sportstadien und Restaurants geöffnet sind, die Einkaufsläden nicht ebenfalls geöffnet sein dürfen?

Sind Sie auch der Meinung, dass Passagen mit offenen Geschäften (z. B. Shop-Ville) ein erhöhtes Sicherheitsgefühl mit sich bringen?

Wenn Sie diese Fragen mit JA beantworten, stimmen Sie JA zur Volksinitiative «Der Kunde ist König».

Ungerechtigkeit beseitigen

Die Volksinitiative «Der Kunde ist König» für freie Ladenöffnungszeiten will eine Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten im Kanton Zürich. Damit soll das Gesetz den Bedürfnissen der heutigen Zeit angepasst und eine Ungleichbehandlung zwischen einzelnen Ladenbesitzern beseitigt werden.

Freie Ladenöffnungszeiten – attraktiv für den Tourismus

Heute ist es so, dass einige Läden offen sein dürfen, während andere geschlossen bleiben müssen. Der Staat schreibt vor, wer

offen sein darf und wer nicht. Diese Ungerechtigkeit zwischen Familienbetrieben und Bahnhofs- bzw. Flughafenläden einerseits und den übrigen Geschäften andererseits stört uns. Wir sind der Meinung, es ist keine Aufgabe des Staates, privaten Unternehmen und Einkaufenden vorzuschreiben, wann sie verkaufen bzw. wann sie einkaufen dürfen. Dies regelt der Markt. Es ist auch nicht so, dass wir erwarten, dass jeder Quartierladen rund um die Uhr offen steht. Ein Blick ins Ausland genügt: Auch in Touristenmetropolen wie London, New York oder Paris sind die Läden zu fortgeschrittener Stunde oder am Sonntag nur dort geöffnet, wo auch wirklich ein Bedürfnis dafür besteht; namentlich am Piccadilly Circle, um den Times Square und an den Champs-Élysées. Ein Quartierladen abseits der Touristenregionen hat auch in diesen Grossstädten geschlossen.

Auf nationaler Ebene sind Bemühungen, entsprechende Gesetzesanpassungen (Arbeitsgesetz) vorzunehmen, ebenfalls weit fortgeschritten. Der Nationalrat hat einem entsprechenden Vorstoss bereits zugestimmt.

Aus den dargelegten Gründen empfehlen wir Ihnen, JA zur Volksinitiative «Der Kunde ist König» zu stimmen.

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

4 «Der Kunde ist König! (Kantonale Volksinitiative für freie Ladenöffnungszeiten)»

5 Volksinitiative «JA! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!»

Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

Die Initiative verlangt, dass ab der vierten Klasse die freie Wahl zwischen öffentlichen und privaten Schulen eingeführt wird und dass der Staat die bewilligten Privatschulen wie die öffentlichen Schulen finanziert, sofern sie allgemein zugänglich sind. Rund 93 Prozent der Kinder und Jugendlichen im Kanton Zürich besuchen heute die öffentliche Volksschule. Hier werden sie unabhängig von der Herkunft, der sozialen Schichten, der Sprachen, der Religionen und Kulturen zusammen unterrichtet. Die freie Schulwahl bewirkt keine Verbesserung der Schulqualität. Sie führt aber zu einem bürokratischen Mehraufwand für die Schulen und die Gemeinden und zu Mehrkosten in Millionenhöhe für den Staat. Bei der öffentlichen Volksschule haben die Bürgerinnen und Bürger ein demokratisches Mitspracherecht, bei den Privatschulen ist dies nicht der Fall. Deshalb ist eine Finanzierung der Privatschulen mit Steuergeldern abzulehnen. Kantonsrat und Regierungsrat lehnen die Initiative aus all diesen Gründen ab.

Heutige Regelung der Volksschule

Die Schweizerische Bundesverfassung gewährleistet als Grundrecht den Anspruch auf einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern und Jugendlichen offensteht. Der Grundschulunterricht ist an der öffentlichen Volksschule unentgeltlich. Gemäss dem Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 besteht die Volksschule im Kanton Zürich aus einem zweijährigen Kindergarten, einer sechsjährigen Primar- und einer dreijährigen Sekundarschule. Die Schulpflicht dauert elf Jahre und die öffentliche Volksschule ist grundsätzlich am Wohnort zu besuchen.

Die öffentliche Volksschule ist eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Der Kanton bestimmt mit dem Volksschulgesetz vor allem die Aufgaben, die Organisation und die Finanzierung der Volksschule. Der Bildungsrat legt den Lehrplan und die Zahl der obligatorischen Lektionen fest. Die Gemeinden führen die Volksschule und tragen auch einen grossen Teil der Kosten. Sie sind insbesondere für die Anstellung der Lehrpersonen, die Organisation des Unterrichts, einschliesslich der familienergänzenden Betreuung, sowie für die Planung und den Bau der Schulhäuser zuständig.

Eine Pflicht, die öffentliche Volksschule zu besuchen, besteht nicht. Die Eltern haben bereits heute das Recht, ihre Kinder an eine Privatschule zu schicken. Der weitaus überwiegende Teil der Kinder und Jugendlichen im Kanton Zürich besucht jedoch die öffentliche Volksschule. Im Schuljahr 2011/12 besuchen 93,1 Prozent der Schülerinnen und Schüler eine öffentliche Volksschule (ohne die Sonderschulen). 5 Prozent besuchen eine deutschsprachige Privatschule auf der Primar- und Sekundarstufe I. 1,9 Prozent sind in einer Internationalen Schule; das sind fremdsprachige Schulen für Eltern, die nicht dauerhaft in der Schweiz wohnen.

Aufgabe und Bedeutung der öffentlichen Volksschule

Gemäss § 2 des Volksschulgesetzes vermittelt die Volksschule grundlegende Kenntnisse und Fertigkeiten und führt zum Erkennen von Zusammenhängen. Sie strebt die ganzheitliche Entwicklung der Kinder zu selbstständigen und gemeinschaftsfähigen Menschen an und fördert insbesondere Verantwortungswillen, Leistungsbereitschaft, Urteils- und Kritikvermögen sowie Dialogfähigkeit. Der Unterricht berücksichtigt die individuellen Begabungen und Neigungen

der Kinder und Jugendlichen und schafft die Grundlage zu lebenslangem Lernen. Die öffentliche Volksschule ergänzt die Erziehung in der Familie und erzieht zu einem Verhalten, das sich an christlichen, humanistischen und demokratischen Wertvorstellungen orientiert.

Weil die öffentliche Volksschule am Wohnort zu besuchen ist, führt sie die Kinder und Jugendlichen unabhängig von der Herkunft, der sozialen Schichten, der Sprachen, der Religionen und Kulturen zusammen. Die Volksschule bildet – neben dem Familienverband – die Grundlage für den Zusammenhalt und die soziale Integration unserer Gesellschaft. Sie ermöglicht den Schulkindern aus anderen Ländern die Begegnung mit den einheimischen Kindern und Jugendlichen und vermittelt ihnen die Sprache, die Kultur und die Werte unseres Landes. Die öffentliche Volksschule kann diese für die Gesellschaft wichtige Integrationsleistung nur erbringen, wenn sie von möglichst vielen Kindern und Jugendlichen besucht wird.



Keine Finanzierung der Privatschulen mit Steuergeldern

Die öffentliche Volksschule ist demokratisch verankert. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben ein Mitspracherecht dazu. Im Kanton können sie über das Volksschulgesetz abstimmen, in dem der Auftrag der Volksschule, ihre Organisation, die wesentlichen Grundsätze des Schulbetriebes, die Finanzierung, die Rechte und Pflichten der Schülerinnen und Schüler sowie der Eltern festgelegt werden. Sie können mit Initiativen Veränderungen herbeiführen, wie z. B. bei der Festlegung der Unterrichtssprache im Kindergarten. In der Gemeinde können sie die Organe wählen, die für die Schulführung verantwortlich sind (Gemeindeexekutiven oder Schulpflegen). Sie können zudem über Sachvorlagen, wie den Bau eines neuen Schulhauses, abstimmen.

Bei den Privatschulen haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger keine solchen Rechte. Aus diesem Grunde wird mit ihren Steuergeldern nur die öffentliche Volksschule finanziert. Mit der Initiative für eine freie Schulwahl müssten sie auch die Privatschulen mit ihren Steuergeldern unterstützen, ohne dass den Stimmbürgerinnen

und Stimmbürgern entsprechende Mitwirkungsrechte eingeräumt würden.

Keine Verbesserung der Schulqualität durch freie Schulwahl

Die freie Schulwahl führt nicht zu einer Verbesserung der Schulqualität. Wenn private und öffentliche Schulen unter gleichen Bedingungen miteinander verglichen werden, sind keine Leistungsunterschiede festzustellen. Dies haben Studien bestätigt. Individuelle Förderung und Elternmitwirkung sind auch in der öffentlichen Volksschule zentrale Grundsätze.

Die freie Schulwahl, wie sie die Initiative fordert, führt tendenziell dazu, dass Eltern eine Schule wählen, die stark ihrem privaten und kulturellen Umfeld entspricht. Dies führt zu einer schulischen und gesellschaftlichen Trennung nach sozialer Schicht und Herkunft. Es können Schulen für bestimmte Bevölkerungsgruppen entstehen, die unter sich bleiben. Damit bestünde die Gefahr, dass einzelne Bevölkerungsgruppen vermehrt «eigene» Schulen gründen würden, z. B. religiös orientierte Schulen, die der Staat finanziell unterstützen müsste. Eine solche Entwicklung würde dazu führen, dass die öffentliche Volks-

schule ihre für die ganze Gesellschaft wichtige Integrationsfunktion nicht mehr wahrnehmen könnte.

Die freie Schulwahl könnte auch nicht im ganzen Kanton gleich umgesetzt werden. So stehen in städtischer Umgebung in kurzer Distanz verschiedene Schulen zur Auswahl. In abgelegenen Wohnorten ist die Wahl der Schulen dagegen nur mit einem erheblichen zeitlichen und organisatorischen Mehraufwand möglich. Es fallen dabei Transportkosten an, die entweder der Staat oder die Eltern tragen müssen, was zu sozialen Ungerechtigkeiten führt. Auch aus verkehrs- und umweltpolitischen Gründen sind solche Schülertransporte nicht sinnvoll.

Mehrkosten und Mehraufwand für Kanton und Gemeinden

Die Initiative für eine freie Schulwahl verlangt, dass der Staat die allgemein zugänglichen Privatschulen gemäss den Durchschnittskosten der öffentlichen Schulen finanziert. Dies führt zu erheblichen Mehrkosten für Kanton und Gemeinden. Gemäss dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan für 2012–2015 (KEF 2012) betragen die Kosten für eine Volksschülerin oder einen Volksschüler rund Fr. 14 600 pro

5 Volksinitiative «JA! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!»

Jahr, für eine Mittelschülerin oder einen Mittelschüler Fr. 22 700 pro Jahr. Im Schuljahr 2011/12 besuchen rund 4700 Schülerinnen und Schüler Privatschulen auf der Mittelstufe der Primarschule (4.–6. Klasse) und auf der Sekundarstufe I der Volksschule. Dazu kommen noch rund 330 Schülerinnen und Schüler an privaten Mittelschulen auf der Sekundarstufe I. Von diesen Schülerzahlen ausgehend, bei denen die Schülerinnen und Schüler der Internationalen Schulen nicht einberechnet werden, würden sich Mehrkosten für den Staat von über 70 Millionen Franken ergeben.

Die freie Schulwahl führt zu einem erhöhten Aufwand für die Schulen und die Gemeinden. Die Gemeinden müssten zum einen mit vermehrten Abgängen ihrer Schülerinnen und Schüler an Privatschulen oder an andere öffentlichen Schulen rechnen. Zum andern müssten sie bereit sein, jederzeit die Rückkehrerinnen und Rückkehrer aus den Privatschulen wieder aufzunehmen. Überdies müssten die Gemeinden jederzeit bereit sein, Schülerinnen und Schüler aus anderen

Gemeinden aufzunehmen. Damit würde die Klassen- und Pensenplanung für die Lehrpersonen und eine verlässliche Schulplanung insgesamt erheblich erschwert. Neue Vorschriften als Folge der freien Schulwahl – z. B. Fristen für An- und Abmeldungen oder Regelungen zur Aufsicht – würden mehr Umtriebe und Bürokratie verursachen.

Klare Ablehnung der freien Schulwahl in anderen Kantonen

Die freie Schulwahl ist ein Anliegen der Vereinigung Elternlobby Schweiz. Sie hat in mehreren Kantonen Volksinitiativen für eine freie Schulwahl eingereicht. In drei Kantonen haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bereits darüber abgestimmt. Dabei wurden die Initiativen für eine freie Schulwahl sehr deutlich abgelehnt:

- Kanton Basel-Landschaft:
79,2 Prozent Nein-Stimmen
- Kanton St. Gallen:
82,5 Prozent Nein-Stimmen
- Kanton Thurgau:
83 Prozent Nein-Stimmen

Der Kantonsrat hat die Volksinitiative «JA! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!» am 6. Februar 2012 mit 147 zu 10 Stimmen abgelehnt.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein





Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates empfiehlt die Zustimmung zur Volksinitiative «JA! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!» aus folgenden Gründen:

Chancengleichheit im 21. Jahrhundert

Das Unterrichtsgesetz von 1832 führte die Volksschule im Kanton Zürich ein und gewährleistete allen Kindern ungeachtet ihrer sozialen Herkunft die gleiche Grundschulausbildung am Ort, wo sie wohnten. Die Volksschule war eine zentrale Institution für die junge Schweizer Demokratie. Wer seine politischen Rechte wahrnehmen will, muss Gesetze lesen und sich frei informieren können. Auf diese Weise wirkte die Volksschule als Institution nicht nur für Chancengleichheit in der Bildung des einzelnen Kindes, sondern sie war auch elementar für den Aufbau unseres demokratischen Systems. Obwohl die Volksschule pädagogischen Erkenntnissen gegenüber offen ist und sich immer weiterentwickelt, kann sie heute den Ansprüchen vieler Schülerinnen und Schülern nicht mehr vollständig genügen. Diese «Lücken im System» schliessen die Privatschulen.

Der Besuch einer Privatschule kann aber nur von finanzkräftigen Eltern bezahlt werden. Es bildet sich neu eine Zweiklassengesellschaft. Die Volksinitiative wirkt dieser Entwicklung entgegen, indem ein Teil der Privatschulen

als freie Privatschulen auch Kindern aus bildungsfernen und weniger gutsituierten Familien zur Verfügung stehen. Zum Beispiel Kindern, die in der öffentlichen Schule kein ihnen entsprechendes schulisches Angebot finden.

Wettbewerb fördert Qualität

Heute beklagen sich Berufsbildner und Eltern immer mehr, dass die Kinder trotz neunjährigem Schulbesuch kaum genügend lesen und rechnen können. Ein Fünftel aller Schülerinnen und Schüler erreicht die Lernziele am Ende der Schulpflicht nicht, und es sind vor allem diejenigen, deren Eltern sich keine teuren Privatschulen leisten können. Die Lösung für die Verbesserung dieser bedenklichen Quote ist mehr Wettbewerb. Mehr Wettbewerb unter den öffentlichen und den frei zugänglichen privaten Schulen fördert Kreativität, Innovation und Qualität und zwingt Schulleitende und Lehrkräfte, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren: das Unterrichten. Wettbewerb fordert aber auch die Eltern auf, sich mit dem Angebot der unterschiedlichen Schulen auseinanderzusetzen und die für ihr Kind geeignete Schule zu wählen. Denn es sind die Eltern, die am besten wissen, unter welchen Rahmenbedingungen sich ihr Kind optimal entwickeln kann.

Ein gutes Schulwesen hat seinen Preis

Bildung ist bekanntlich der einzige Rohstoff der Schweiz. Es ist deshalb folgerichtig, in ein gutes Schulwesen zu investieren. Mit der Eingliederung so genannt freier Privatschulen in das bestehende Schulsystem entstehen zusätzliche Kosten, denn diese sollen mittels einer Pro-Kind-Pauschale gemäss den Durchschnittskosten an der Volksschule finanziell entschädigt werden. Die Bildung unserer Kinder muss uns die zusätzlichen 64 Millionen wert sein. Auch wenn kein Exodus zu erwarten ist, entlasten die sinkenden Schülerzahlen die öffentlichen Schulen. Es werden sich nicht alle Privatschulen für den freien Zugang öffnen und demzufolge entgegen den Annahmen des Regierungsrates nicht alle die finanzielle Unterstützung erhalten. Zudem sind in dieser Zahl die Kosten nicht berücksichtigt, welche die Gemeinden heute schon für Privatschulen bezahlen, wenn ein «schwieriges» Kind die öffentliche Schule nicht mehr besuchen kann. Und gar nicht berücksichtigt sind die Einsparungen, die sich aus nicht beanspruchten sonderpädagogischen Abklärungen und Massnahmen ergeben würden. Schliesslich ist auch zu bedenken, dass die öffentliche Schule Kosten einsparen konnte, wenn Eltern ihre Kinder auf eigene Kosten in eine Privatschule geschickt haben.

Meinung des Initiativkomitees

Die Schulen haben die sehr anspruchsvolle Aufgabe, alle Kinder optimal zu unterrichten. Trotz der vielen Reformen können die Schulen aber nicht allen Kindern gerecht werden – das sollte uns in jedem einzelnen Fall betreffen machen, weil es für die Kinder und Familien viel Leid bedeutet. Mit der **freien Schulwahl erhalten Schulen, Eltern und Kinder bessere Bedingungen:**

Bedürfnisgerechte Schulbildung für jedes Kind

Kinder sollen eine Schule besuchen können, in der sie gemäss ihren Begabungen und Lernmöglichkeiten gefördert und gefordert werden. Da Kinder sehr verschieden sind, kann die Schule, der die Kinder zugewiesen werden, diesen Anspruch nicht immer erfüllen. Die freie Schulwahl fördert unterschiedliche Schulmodelle und ermöglicht, dass Kinder eine ihren Bedürfnissen entsprechende Schule besuchen können. Dies kommt der ganzen Gesellschaft zugute. Heute erreichen 20 Prozent, d.h. 27 000 Schülerinnen und Schüler, die minimalsten Lernziele nicht!

Schulwahl durch Eltern statt Zwangszuweisung durch Behörden

Die Eltern tragen die Verantwortung für den gesamten Bildungsweg ihrer Kinder. Wer Verantwortung hat, soll auch entscheiden können. Heute entscheidet der Wohnort, in welche Schule ein Kind geht. Es ist unfair, dass nur reiche Eltern wählen können. Alle Eltern sollen unabhängig von Wohnort und Einkommen eine geeignete Schule für ihre Kinder wählen können.

Millionen sparen dank weniger Therapien

Wenn jedes Kind eine passende Schule besuchen kann, können Millionen für sonder-

pädagogische Massnahmen eingespart werden. Heute gibt der Kanton Zürich mehr als eine halbe Milliarde Franken pro Jahr dafür aus!

Besser und günstiger

Die Behauptung, dass bei einer Annahme der Initiative Kosten von 64 Mio. entstehen, ist falsch. Richtig ist, dass viel weniger Kosten entstehen, weil nicht alle privaten Schulen, sondern nur Freie Schulen öffentlich finanziert werden sollen. Freie Schulen nehmen wie die staatlichen Schulen alle Kinder auf, dürfen kein zusätzliches Schulgeld verlangen und bilden eine sinnvolle Ergänzung der Volksschule. Die Einsparungen werden die Kosten bei weitem übersteigen.

Bewährte Praxis

In vielen Ländern Europas hat sich die freie Schulwahl bewährt, zu mehr Chancengerechtigkeit geführt und die Attraktivität der Schulen und des Lehrerberufs gesteigert. Da die grosse Mehrheit der Eltern die nächstgelegene Schule wählt, sind die von den Gegnern genannten Probleme einfach lösbar.

Mehr Schulautonomie, weniger Bürokratie und bessere Zusammenarbeit

Studien zeigen: Freie Wahl und Wettbewerb stärken die Autonomie und damit die Qualität der Schulen, verringern den Verwaltungsaufwand und verbessern die Zusammenarbeit zwischen Schule, Lehrpersonen und Eltern.

Die freie Schulwahl ist besser und günstiger, deshalb: Ja zur freien Schulwahl!

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

5 Kantonale Volksinitiative «JA! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!»

6 «Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative)»

Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

In den letzten Jahren haben sich auch im Kanton Zürich die Siedlungsflächen ausgedehnt. Diese Zunahme ging fast ausschliesslich zulasten von landwirtschaftlichen Flächen. Die haushälterische Bodennutzung ist daher unbestrittenermassen ein zentrales Anliegen der Raumplanung. Die Volksinitiative «zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative)» sieht vor, den Schutz der wertvollen Landwirtschaftsflächen nun auch auf Flächen innerhalb des Siedlungsgebiets auszuweiten. Damit würde die Nutzung von Flächen, die für die Siedlungsentwicklung geeignet sind, erschwert und einer unerwünschten Zersiedelung Vorschub geleistet. Der Regierungsrat und der Kantonsrat lehnen die Initiative deshalb als zu weit gehend ab.

Ausgangslage und Ziel der Initiative

Die Volksinitiative wurde am 16. Mai 2011 eingereicht. Sie verlangt, dass die wertvollen Landwirtschaftsflächen – die sogenannten Fruchtfolgeflächen – sowie die Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung durch den Kanton wirksam geschützt werden und in ihrem Bestand und in ihrer Qualität erhalten bleiben. Von diesem Schutz ausgenommen wären diejenigen Flächen, die zum Zeitpunkt der Annahme der Initiative bereits rechtskräftig der Bauzone zugewiesen sind. Angestrebt wird genügend Kulturland, um mittels einer regionalen landwirtschaftlichen Produktion einen möglichst hohen Selbstversorgungsgrad zu erreichen. Die Initiantinnen und Initianten begründen den Anstoss und die Ausgangslage für die Initiative mit der stetigen Zunahme der Siedlungsflächen im Kanton Zürich, die fast ausschliesslich zulasten von landwirtschaftlichen Flächen ging.

Bundesevorgaben zum Schutz des Kulturlandes und deren Umsetzung im Kanton Zürich

Im Raumplanungsgesetz ist festgelegt, dass die Landschaft zu schonen ist und der Landwirtschaft genügend Flächen an geeignetem Kulturland erhalten bleiben müssen. Für das bestgeeignete ackerfähige Kulturland hat der Bund im Sachplan Fruchtfolgeflächen deren Mindestumfang sowie deren Aufteilung auf die Kantone festgelegt. Im

Kanton Zürich beträgt dieser 44400 Hektaren. Die Umsetzung der Vorgaben erfolgt vorab mit dem kantonalen Richtplan, der das strategische Führungsinstrument für die Koordination und Steuerung der Raumentwicklung darstellt. Derzeit wird der Richtplan des Kantons Zürich einer umfassenden Überprüfung unterzogen, die voraussicht-



Die Fruchtfolgeflächen (im Bild farbige dargestellt) wurden in den Jahren 2009 und 2010 im Rahmen einer umfassenden Feldprüfung aktualisiert (Luftbild bearbeitet durch Amt für Landschaft und Natur, reproduziert mit Bewilligung von swisstopo [BA12035]).

6 «Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative)»

lich bis Ende 2013 mit der Festsetzung durch den Kantonsrat abgeschlossen sein wird.

Die Fruchtfolgefleichen sind in der Richtplankarte dargestellt. Flächenverzehrende Nutzungen sind nur in sehr beschränktem Umfang und in der Regel nur durch Kompensation zulässig. Fruchtfolgefleichen sollen zudem nur in Anspruch genommen werden dürfen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt und die Verursacherin und der Verursacher eine flächengleiche Aufwertung vornimmt. Dies bedeutet, dass Boden an einer anderen Stelle wieder mit der gleichen Qualität und im gleichen Umfang zur Verfügung gestellt werden muss. Dieses Vorgehen stösst beim Bund auf Zustimmung.

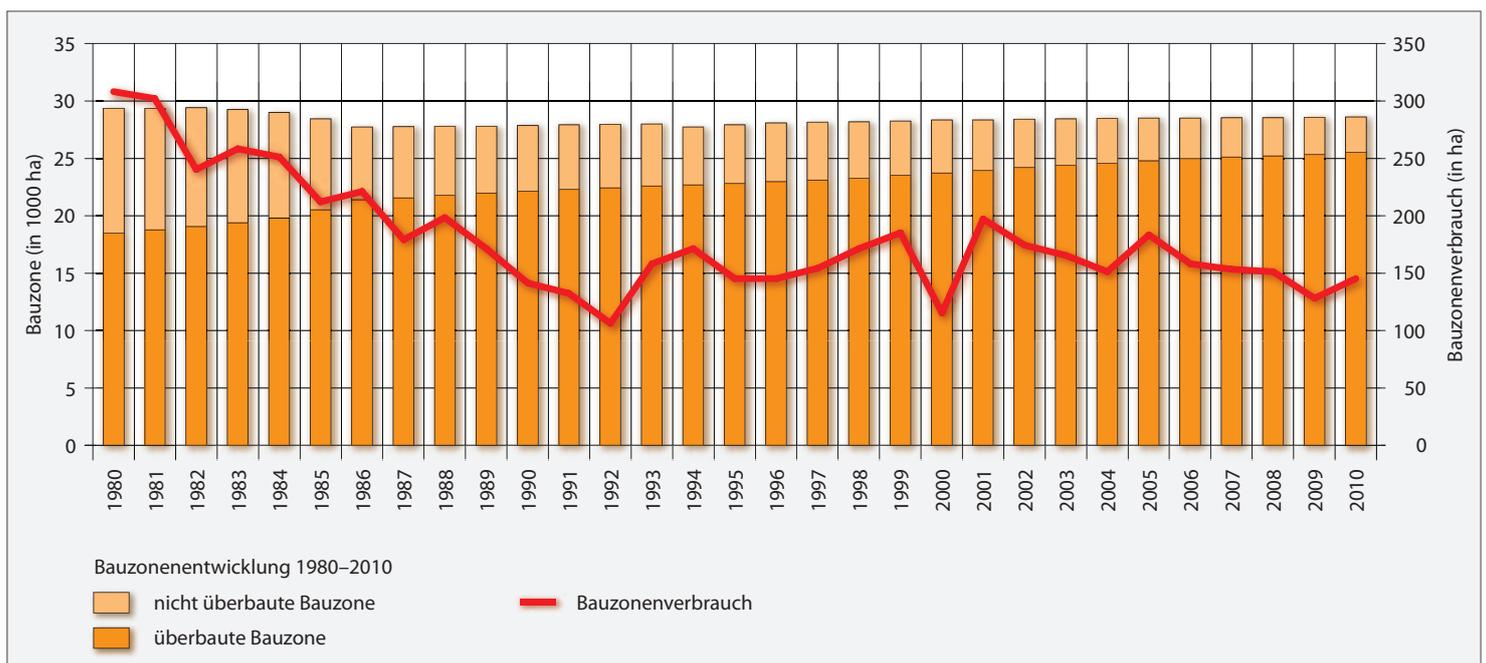
Der Kanton Zürich unternimmt im schweizerischen Quervergleich grosse Anstrengungen zum Schutz des Kulturlandes. Die Baudirektion hat 2009 und 2010 die Böden im Kanton Zürich im Feld geprüft, in einer Karte aufgenommen und in Zusammenarbeit mit den Gemeinden verifiziert. Gemäss dem rechtskräftigen kantonalen Richtplan bestehen somit heute 44 350 Hektaren Fruchtfolgefleichen im Kanton Zürich. Nach der laufenden Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans darf künftig mit einem höheren Umfang an Fruchtfolgefleichen gerechnet

werden, da bisherige Bauenwicklungsgebiete von rund 310 Hektaren zu zwei Dritteln in Landwirtschaftsgebiet übergeführt werden.

Kantonaler Richtplan als geeignetes Planungsinstrument

Als zentrale Festlegung des Richtplans zur Steuerung der Siedlungsentwicklung gilt das sogenannte Siedlungsgebiet. Auf kommunaler Stufe können die Gemeinden im Rahmen ihrer Nutzungsplanung Bauzonen ausscheiden. Siedlung soll dort ermöglicht oder gar gefördert werden, wo es aus raumplanerischen Gründen zweckmässig ist und wo bestehende Infrastrukturen genutzt werden können. Fruchtfolgefleichen werden deshalb im kantonalen Richtplan in der Richtplankarte ausschliesslich ausserhalb des Siedlungsgebiets ausgeschieden.

Der Kanton Zürich wirkt schon seit längerer Zeit darauf hin, dass die Siedlungsentwicklung in bereits bestehenden Bauzonen stattfindet und das Siedlungsgebiet grundsätzlich im bisherigen Umfang beibehalten wird. Dank dieser Konsequenz hat sich der Bauzonenverbrauch im Kanton Zürich in den letzten 20 Jahren bei rund 150 Hektaren pro Jahr eingependelt. Eine vergleichende Untersuchung aller Kantone durch Avenir



Bauzonenentwicklung 1980-2010

Quelle: Flächennutzung 2010, Amt für Raumentwicklung, Kanton Zürich



Suisse¹ aus dem Jahr 2010 hat zudem bestätigt, dass der Kanton Zürich bei einer Bewertung aller Kantone mit seinem Instrumentarium für die Siedlungssteuerung bereits heute eine Vorreiterrolle einnimmt.

Gewünschte Nutzung des Siedlungsgebiets durch Ausweitung des Kulturlandschutzes gefährdet

Von einem Schutz der als Fruchtfolgeflächen geeigneten Böden auch innerhalb des Siedlungsgebiets wären bis zu einem Drittel der heute noch nicht einer Bauzone zugewiesenen Flächen betroffen. Dies umfasst insbesondere Reserve- und Landwirtschaftszonen (vgl. Tabellen 1 und 2).

Ein weitreichender Schutz des Kulturlandes würde einerseits den Siedlungsdruck auf jene oftmals peripheren Lagen lenken, die noch über nicht überbaute Bauzonen verfügen. Andererseits würden Gemeinden, in denen eine weitere Siedlungsentwicklung beispielsweise aufgrund ihrer Eigenschaft als Zentrum angemessen erschiene, in ihrer Entwicklung gehemmt. Da die Ausscheidung von neuen Bauzonen an dafür geeigneten Lagen im Siedlungsgebiet erschwert würde, nähme der Druck auf landschaftlich reizvolle Gebiete, die für die landwirtschaftliche Produktion von untergeordneter Bedeutung sind (z. B. Hanglagen), zu. Letztlich würde damit einer verstärkten Zersiedelung

Der Kantonsrat hat die «Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative)» am 13. Februar 2012 mit 103 zu 51 Stimmen abgelehnt.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein

¹Avenir Suisse engagiert sich als unabhängiger Think-Tank für die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entwicklung der Schweiz.

Tabelle 1: Situation gemäss geltendem Richtplan (1995)

| | Gesamtfläche | davon Fläche als FFF geeignet |
|-------------------------------|----------------|-------------------------------|
| Landwirtschaftszonen | 410 ha | 160 ha |
| Reservezonen | 1200 ha | 650 ha |
| Freihalte- und Erholungszonen | 1420 ha | 220 ha |
| Total | 3030 ha | 1030 ha |

Stand Fruchtfolgeflächen (FFF) in Nicht-Bauzonen innerhalb des Siedlungsgebiets gemäss rechtskräftigem Richtplan (gerundete Werte, Stand November 2010; Abzug isolierter FFF-Kleinflächen nicht berücksichtigt)

Tabelle 2: Situation gemäss Richtplanentwurf

| | Gesamtfläche | davon Fläche als FFF geeignet |
|-------------------------------|----------------|-------------------------------|
| Landwirtschaftszonen | 470 ha | 210 ha |
| Reservezonen | 830 ha | 400 ha |
| Freihalte- und Erholungszonen | 1480 ha | 190 ha |
| Total | 2780 ha | 800 ha |

Stand Fruchtfolgeflächen (FFF) in Nicht-Bauzonen innerhalb des Siedlungsgebiets gemäss Richtplanentwurf für die öffentliche Auflage von Januar bis April 2011 (gerundete Werte, Stand November 2010; Abzug isolierter FFF-Kleinflächen nicht berücksichtigt)

6 «Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative)»



Fruchtfolgefleichen können kompensiert werden, indem an anderer Stelle Bodenaufwertungen erfolgen.

Vorschub geleistet, was wiederum nicht im Sinne der Initiative sein kann.

Die konsequente Nutzung des Siedlungsgebiets soll auch in Zukunft dazu beitragen, die Ausdehnung der Besiedelung zu begrenzen und so den Handlungsspielraum für künftige Generationen zu wahren. Es ist deshalb wichtig, dass Reservezonen und Landwirtschaftszonen innerhalb des Siedlungsgebiets in absehbarer Zeit ohne zusätzliche Erschwernisse in Bauzonen übergeführt werden können. Die Steuerung der Siedlungsentwicklung durch den einseitigen Schutz von landwirtschaftlichen Produktionsflächen erscheint unzweckmässig.

Flächen mit besonderer ökologischer Bedeutung und Selbstversorgungsgrad

Neben dem Schutz von wertvollen Landwirtschaftsflächen fordert die Initiative auch einen Schutz für Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung. Dank einer intensiven Zusammenarbeit zwischen den Akteuren konnten bisher wichtige Erfolge erzielt werden. So wurde die Sicherung von naturnahen und artenreichen Lebensräumen verbessert und die Zusammenarbeit von Naturschutz und Landwirtschaft durch die Neuausrichtung der Landwirtschaftspolitik intensiviert.

Die Initiative will schliesslich auch einen Beitrag an die Ernährungsunabhängigkeit leisten. Der Selbstversorgungsgrad im Kan-

ton Zürich ist jedoch nicht nur ein Problem der verfügbaren Landwirtschaftsfläche. Der Anbau von Brotgetreide ist in den letzten 15 Jahren aufgrund der Preissituation um 25 Prozent zurückgegangen und derzeit werden nur rund 60 Prozent der verfügbaren Fruchtfolgefleichen ackerbaulich für die Nahrungsmittelproduktion genutzt.

Forderungen der Initiative mit dem kantonalen Richtplan bereits weitgehend erfüllt

Die Stossrichtung der Initiative, landwirtschaftlich und ökologisch wertvolle Flächen wirksam zu schützen, ist grundsätzlich zu begrüssen. Die Initiative geht aber insofern zu weit, als dass sie die Zweckmässigkeit des Siedlungsgebiets infrage stellt, das auf der Grundlage einer umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung ausgeschieden wurde. Mit dem kantonalen Richtplan verfügt der Kanton Zürich über ein geeignetes, vom Bund anerkanntes Instrument, das die langfristige räumliche Entwicklung steuert, die Siedlungsentwicklung nach innen fördert und wertvolle Landschaftsräume schützt und erhält. Ausserhalb des Siedlungsgebiets führt dies letztlich zu einem Schutzgrad für landwirtschaftlich und ökologisch wertvolle Flächen, der jenem der Initiative entspricht. Vorgaben, die darüber hinaus zielen, sind nicht zweckmässig und verkennen die Vorreiterrolle des Kantons Zürich bezüglich Siedlungssteuerung.



Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates stimmt der Kulturlandinitiative aus folgenden Gründen zu:

Schutz von wertvollem Kulturland

Die Siedlungsfläche im Kanton Zürich hat in den letzten fünfundsiebzig Jahren um beinahe sechzig Quadratkilometer zugenommen. Das entspricht etwa zwei Dritteln der Fläche des Zürichsees. Der Kanton Zürich kann deshalb bereits heute das vom Bund geforderte Kontingent von 44'400 Hektaren an geeigneten Fruchtfolgeflächen nicht mehr ausweisen. Wir tragen die Verantwortung, was wir unseren Nachkommen als Lebensgrundlagen hinterlassen. Mit der Kulturlandinitiative wird der Schutz der landwirtschaftlichen Produktionsflächen verstärkt und der weiteren Zersiedelung ein Riegel vorgeschoben. Trotzdem gibt es immer noch genug Bauland. Bereits die heutigen Baulandreserven in der Bauzone samt den nicht ausgenutzten Geschossflächen würden für eine Million zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner ausreichen.

Schutz der ökologisch wertvollen Flächen

Die Initiative fordert auch einen griffigen Schutz der ökologisch wertvollen Flächen. Unverbrauchte Naturlandschaften mit hoher Biodiversität sind im Kanton Zürich

heute ein stark gefährdetes Gut. Die Forderung nach ökologischen Ausgleichsflächen und Erholungsraum steht nicht im Gegensatz zum Erhalt von Flächen für die Landwirtschaft. Ökoflächen können bei Bedarf jederzeit und verhältnismässig einfach rekultiviert und für die Nahrungsgewinnung eingesetzt werden. Überbaute Flächen sind im Gegensatz dazu für die Landwirtschaft endgültig verloren.

Ein griffiges Instrument

Es braucht eine verbindliche rechtliche Grundlage zum Schutz des Kulturlandes, damit die künftige Siedlungsentwicklung auch von den Kriterien der Bodenfruchtbarkeit und der Biodiversität gelenkt wird. Das Waldgesetz von 1876 war ein internationales Vorbild. Jede Generation soll Anspruch auf die gleichen Ertragsmöglichkeiten haben. Diese Verantwortung sollten wir für unseren Boden übernehmen. Er muss auch künftigen Generationen als Nahrungsmittellieferant, als ökologischer Ausgleich und Erholungsraum zur Verfügung stehen.

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

- 6 «Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative)»

6 «Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative)»

Meinung des Initiativkomitees

Schluss mit der Überbauung wertvoller Wiesen und Äcker

In den letzten 25 Jahren wurden im Kanton Zürich rund 6000 Hektaren Landwirtschaftsland in Siedlungsfläche umgewandelt. Alle 4 Jahre wurde eine Landwirtschaftsfläche von der Grösse des Greifensees zu Siedlungsgebiet. Diese Entwicklung muss gestoppt werden!

Fruchtfolgefleichen und ökologisch wertvolle Flächen müssen erhalten bleiben

Vor 136 Jahren wurde der Wald in seiner Fläche geschützt. Diesen weitsichtigen Beschluss müssen wir nun auch für die Landwirtschaftsfläche fällen. Der Kanton Zürich hat laut Sachplan Fruchtfolgefleichen mindestens 44 400 Hektaren zu erhalten. Der Raubbau am Landwirtschaftsland muss ein Ende finden. Auch die ökologisch wertvollen Flächen brauchen wir zum Schutz der bedrohten Pflanzen- und Tierarten.

Wir haben mehr als genug Baulandreserve

Wir haben in den Bauzonen aller Zürcher Gemeinden noch eine unüberbaute Fläche

von 3000 Hektaren. Dazu kommt in der überbauten Bauzone eine Geschossflächenreserve von 58 Millionen Quadratmetern. Zusammen würde das für eine zusätzliche Million Einwohner im Kanton Zürich reichen! An dieser Reserve ändert die Kulturlandinitiative nichts.

Konkrete Umsetzung der Volksinitiative

Nach Annahme der Volksinitiative muss die Regierung eine Umsetzungsvorlage erarbeiten: Änderungen im Planungs- und Baugesetz werden nötig sein, um die Zersiedelung im ganzen Kanton zu stoppen.

Alle reden von verdichtetem Wohnen

Aber kaum jemand getraut sich, das auch effektiv einzufordern. Mit einer Beschränkung der Bauzone auf den heutigen Bestand wird die Aufwertung der heutigen Bauzone wirkungsvoll gefördert. Das erspart uns Kosten bei der Infrastruktur und schont die Landwirtschaft.



Informationsangebot am Abstimmungssonntag

Das Statistische Amt des Kantons Zürich (www.wahlen.zh.ch/abstimmungen) informiert ab 12 Uhr laufend über die Ergebnisse der Auszählung auf kommunaler und kantonaler 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)

Impressum

Abstimmungszeitung des Kantons Zürich für die kantonale Volksabstimmung vom 17. Juni 2012

Herausgeber: Regierungsrat des Kantons Zürich

Redaktion: Staatskanzlei,
Neumühlequai 10, 8090 Zürich

Auflage: 900 000 Exemplare

Internet:

www.zh.ch

www.amtsblatt.zh.ch

www.wahlen.zh.ch/abstimmungen/index.php