Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 586/2013

Urteil vom 7. Oktober 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Eusebio, Chaix,
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte
1. A._____, vertreten durch Rechtsanwalt Marcel Bosonnet,
2. B._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Kantonsrat des Kantons Zürich, handelnd durch die Geschäftsleitung des Kantonsrats,
Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich,
Regierungsrat des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich, handelnd durch die Finanzdirektion des Kantons Zürich, Walcheplatz 1, Postfach, 8090 Zürich, und diese vertreten durch Advokat Prof. Dr. Felix Uhlmann.

Gegenstand
Volksinitiative "Steuerbonus für dich" (Kantonale Volksinitiative für eine direkte Steuererleichterung für die unteren und mittleren Einkommen),

Beschwerde gegen den Beschluss vom 29. April 2013 des Kantonsrats des Kantons Zürich.

Sachverhalt:

A.
Die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich veröffentlichte im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 20. April 2012 die von einem Initiativkomitee eingereichte kantonale Volksinitiative für eine direkte Steuererleichterung für die unteren und mittleren Einkommen ("Steuerbonus für dich"). Der Text lautet wie folgt:

"Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die zugehörige Verordnung (VPR) in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren:
Der Kanton Zürich erhebt eine Umverteilungssteuer von mindestens 1 Prozent vom
a) Vermögen ab 3 Millionen Schweizer Franken bei natürlichen Personen
b) Eigenkapital ab 5 Millionen Schweizer Franken bei juristischen Personen. Ausgenommen sind alle Genossenschaften.
Der durch die Umverteilungssteuer eingenommene Betrag muss mindestens der Summe entsprechen, die eine folgende, direkte Steuererleichterung (Steuerboni) ermöglicht:

a) Steuerpflichtige im Grundtarif mit einem versteuerten Einkommen (Total Einkommen auf Hauptformular der Steuererklärung) von bis zu 100 000 Franken im Jahr erhalten eine Steuererleichterung (Bonus) von 5000 Franken sowie 3000 Franken pro unterhaltspflichtiges Kind (bis 18. Lebensjahr), das im gemeinsamen Haushalt lebt.
b) Steuerpflichtige im «Verheirateten Tarif» mit einem versteuerten Einkommen (Total Einkommen auf Hauptformular der Steuererklärung) von bis zu 150 000 Franken im Jahr erhalten eine Steuererleichterung (Bonus) von 5000 Franken pro Person sowie 3000 Franken pro unterhaltpflichtiges Kind (bis zum 18. Lebensjahr).
Die Steuererleichterung (Bonus) erfolgt über einen direkten Abzug von der Steuerrechnung und ist auf die kommenden Steuerperioden übertragbar.
Die Umverteilungssteuer ist keine jährlich wiederkehrende Steuer."

B.
Mit Verfügung vom 15. Januar 2013 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (Amtsblatt vom 25. Januar 2013). Mit Weisung vom 6. Februar 2013 beantragte der Regierungsrat des Kantons Zürich dem Kantonsrat, die Volksinitiative für ungültig zu erklären (Amtsblatt vom 15. Februar 2013). Mit Beschluss vom 29. April 2013 erklärte der Kantonsrat die Volksinitiative für ungültig (Amtsblatt vom 10. Mai 2013).

C.
Gegen den Beschluss des Kantonsrats haben A._____ und B._____ mit Postaufgabe am 10. Juni 2013 Beschwerde ans Bundesgericht erhoben mit dem Antrag, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben. Die Vorinstanz hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Der Regierungsrat beantragt Beschwerdeabweisung. Mit Stellungnahme vom 25. Oktober 2013 haben die Beschwerdeführer an der Beschwerde festgehalten.

Erwägungen:

1.
Der Beschluss des Kantonsrats vom 29. April 2013 ist nach Art. 82 lit. c sowie Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG i.V.m. § 19 und 41 f. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG) mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anfechtbar. Mit der sog. Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden, unter anderem, eine Volksinitiative sei zu Unrecht für ungültig erklärt worden. Wie aus der Beschwerdebegründung hervorgeht, beantragen die Beschwerdeführer sinngemäss, die Volksinitiative sei für gültig, eventualiter teilgültig zu erklären. Die Beschwerdeführer sind in kantonalen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt und somit nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Wie der Weisung des Regierungsrats vom 6. Februar 2013 sowie dem Protokoll des Kantonsrats von seiner Sitzung vom 29. April 2013 zu entnehmen ist, wurde die kantonale Volksinitiative "Steuerbonus für dich" von der Vorinstanz für ungültig erklärt, weil sie in verschiedenen Einzelpunkten verfassungswidrig sei. Eine Teilungültigerklärung falle nicht in Betracht, weil es nicht möglich sei, einzelne Teile, die gegen übergeordnetes Recht verstiessen, zu streichen und einen Teil, der noch ein sinnvolles Ganzes ergebe, stehen zu lassen.
Der Regierungsrat betrachtete die Volksinitiative als eine temporäre Tarifvariation der Einkommens-, Vermögens- und Kapitalsteuer, an deren Grundsätzen sie auch zu messen sei. Die Initiative erfinde nicht eine neue Steuer, sondern modifiziere die Steuertarife eines bestimmten Steuerjahres, dies in erheblicher Weise. Das Hauptproblem liege darin, dass es mit Blick auf die in der Initiative klar festgeschriebenen Beträge sowohl infolge des Steuerbonus als auch der Umverteilungssteuer zu Brüchen und Sprüngen in der Steuererhebung komme. Damit verletze die Initiative die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV). Bundesverfassungswidrig seien zudem die Privilegierung der Genossenschaften und möglicherweise der Umstand, dass der Steuerbonus auf die kommenden Steuerperioden übertragbar sei.

2.2. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Volksinitiative hätte nicht für ungültig erklärt werden dürfen, weil es möglich sei, auf der Grundlage der als allgemeine Anregung eingereichten Initiative einen verfassungskonformen Gesetzestext zu erstellen. Allenfalls sei nur ein Teil der Initiative für ungültig zu erklären, da der restliche Teil die wesentlichen Anliegen der Initianten enthalte und noch ein sinnvolles Ganzes ergebe.

3.

3.1. Der Kanton Zürich kennt die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung und in derjenigen eines ausgearbeiteten Entwurfs (Art. 25 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV]). Eine Initiative ist gemäss Art. 28 Abs. 1 KV gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt (lit. a), nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. b) und nicht offensichtlich undurchführbar ist (lit. c). Der Kantonsrat erklärt eine Volksinitiative, welche diese Voraussetzungen nicht erfüllt, für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV). Der Kantonsrat entscheidet mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder (Art. 28 Abs. 3 KV). § 128 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Zürich vom 1. September 2003 (GPR) konkretisiert, wann eine Volksinitiative nur teilweise für ungültig zu erklären ist, nämlich, wenn nur ein Teil gegen übergeordnetes Recht verstösst oder offensichtlich undurchführbar ist und der restliche Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und noch ein sinnvolles Ganzes ergibt.

3.2. Auch von Bundesrechts wegen (Art. 34 BV) gilt, dass eine kantonale Volksinitiative keine Bestimmungen enthalten darf, die dem übergeordneten Recht widersprechen (BGE 139 I 292 E. 5.4 S. 295 mit Hinweisen). Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf allerdings mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung eines Initiativtextes, wie er bei den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss (BGE 139 I 292 E. 7.2 und 7.2.1 S. 298 mit Hinweisen). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche anderseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen
lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 139 I 292 E. 5.7 S. 296 mit Hinweisen). Sodann muss der Text einer Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Während bei der allgemeinen Anregung keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen sind, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können, rechtfertigt sich eine solche Zurückhaltung beim ausgearbeiteten Entwurf nicht (BGE 139 I 292 E. 5.8 S. 296 mit Hinweisen).

3.3. Eine Initiative ist dann nicht als Ganzes, sondern nur teilweise für ungültig zu erklären, wenn vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird (BGE 139 I 292 E. 7.2.3 S. 298 f. mit Hinweisen).

4.
Im Bereich der Steuern wird Art. 8 Abs. 1 BV insbesondere durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit konkretisiert (Art. 127 Abs. 2 BV). Diese im Kapitel der Bundesverfassung über die Finanzordnung des Bundes enthaltenen Bestimmungen sind auch vom kantonalen Steuergesetzgeber zu beachten (BGE 134 I 248 E. 2 S. 251 mit Hinweis).

4.1. Gemäss dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit soll jede Person grundsätzlich entsprechend der ihr zur Verfügung stehenden Mittel an die Finanzaufwendungen des Staates beitragen. Die Steuerpflichtigen müssen nach Massgabe der ihnen zustehenden Mittel gleichmässig belastet werden und die Steuerbelastung muss sich nach den dem Steuerpflichtigen zur Verfügung stehenden Wirtschaftsgütern und den persönlichen Verhältnissen richten (BGE 136 I 65 E. 5.2 S. 76 mit Hinweisen).
Für den Bereich der Einkommenssteuer lässt sich dem Leistungsfähigkeitsprinzip unmittelbar entnehmen, dass Personen und Personengruppen gleicher Einkommensschicht gleich viel Steuern zu bezahlen haben. Personen mit verschieden hohen Einkommen sind unterschiedlich zu belasten. Es darf nicht sein, dass jemand mit niedrigem Einkommen gleich viel Steuern zahlen muss wie jemand mit hohem Einkommen. Erst recht kann nicht verlangt werden, dass jemand Steuern bezahlt, obschon er dazu nicht in der Lage ist. Das Prinzip ist bereits mit diesen drei Grundregeln geeignet, zur Steuergerechtigkeit beizutragen, und zwar sowohl in horizontaler wie auch in vertikaler Richtung. Im Übrigen handelt es sich beim Leistungsfähigkeitsprinzip aber - wie beim Begriff der Steuergerechtigkeit überhaupt - um ein unbestimmtes Konzept. In Bezug auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Steuerbelastung lassen sich die Sachverhalte in horizontaler Richtung, d.h. zwischen Steuerpflichtigen in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen, relativ leicht vergleichen. Aus dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit geht hingegen nicht direkt hervor, um wie viel die Steuer zunehmen muss, wenn das Einkommen um einen bestimmten Betrag steigt, um unter dem
Gesichtswinkel der Leistungsfähigkeit gleichwertige Verhältnisse herzustellen. Die Vergleichbarkeit ist daher in vertikaler Richtung erheblich geringer, und dem Gesetzgeber steht ein grosser Gestaltungsspielraum zu. In dieser Hinsicht kann nicht viel mehr verlangt werden, als dass Steuertarif und Belastungskurve regelmässig verlaufen (BGE 133 I 206 E. 7.2 S. 218 mit Hinweis).

4.2. Nach dem Text der Initiative "Steuerbonus für dich" erhielten Steuerpflichtige im Grundtarif mit einem versteuerten Einkommen von bis zu Fr. 100'000.– bzw. im Verheirateten-Tarif mit einem versteuerten Einkommen von bis zu Fr. 150'000.– einmalig eine Steuererleichterung von Fr. 5'000.– sowie Fr. 3'000.– pro im gemeinsamen Haushalt lebendes, unterhaltspflichtiges Kind bis zum 18. Lebensjahr. Wie der Regierungsrat in seinem Antrag an die Vorinstanz überzeugend dargelegt hat, würde die wortgetreue Umsetzung der Initiative zu Brüchen und Sprüngen in der Erhebung der Einkommenssteuern und damit zu einem nicht regelmässig verlaufenden Steuertarif bzw. einer nicht regelmässig verlaufenden Belastungskurve führen, was mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht vereinbar wäre. Steuerpflichtige, welche die Einkommensgrenze von Fr. 100'000.– bzw. Fr. 150'000.– knapp überschreiten würden, bezahlten aufgrund dieser Regelung nämlich sprunghaft mehr Einkommenssteuern als Steuerpflichtige, welche die Einkommensgrenze knapp nicht erreichten. Steuerpflichtigen mit einem versteuerten Einkommen von nur wenig über Fr. 100'000.– bzw. Fr. 150'000.– verbliebe nach Abzug der Steuern gar weniger
verfügbares Einkommen als Steuerpflichtigen mit einem versteuerten Einkommen von nur wenig unter Fr. 100'000.– bzw. 150'000.–. Somit würden Personen mit fast gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bei der Einkommenssteuer stark unterschiedlich belastet, was nicht zulässig ist.

4.3. Die Beschwerdeführer wenden zunächst ein, Sprünge bei der Besteuerung seien im Steuerrecht auch andernorts anzutreffen. Willkürliche Sprünge ergäben sich beispielsweise durch die verschiedenen Steuertarife der Gemeinden innerhalb eines Kantons. Soweit die Beschwerdeführer damit eine Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG überhaupt in genügender Weise rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG), ist ihr Einwand unbehilflich. Im Unterschied zum vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt knüpft die unterschiedliche Steuerbelastung in dem vom Beschwerdeführer angeführten Beispiel an den Wohnsitz der steuerpflichtigen Person an, weshalb es mit dem vorliegend zu beurteilenden Fall nicht vergleichbar ist.

4.4. Die Beschwerdeführer bringen sodann vor, die als allgemeine Anregung eingereichte Initiative verbiete weder nach ihrem Wortlaut noch nach ihrem Sinn, in der Umsetzung weiter zu gehen als mit der Anregung gefordert. Brüche und Sprünge, die aufgrund der Steuererleichterung bei der Erhebung der Einkommenssteuern entstünden, könnten geglättet werden, indem die Steuerbelastung im unteren Einkommensbereich angehoben oder die Steuerbelastung ab einem versteuerten Einkommen von Fr. 100'000.– bzw. Fr. 150'000.– herabgesetzt würden, bis ein bestimmter Grenzbetrag erreicht sei.

4.4.1. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Initiative "Steuerbonus für dich" zwar als allgemeine Anregung eingereicht und behandelt wurde, dass sie aber an verschiedenen Stellen mit hoher Normdichte und -bestimmtheit formuliert worden ist und verschiedene Elemente enthält, die auch in einem ausformulierten Entwurf stehen könnten. Diese hohe Normdichte und -bestimmtheit würde den Spielraum der kantonalen Behörden bei der Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage (vgl. § 135 f. GPR) stark einschränken, selbst wenn die Initiative als allgemeine Anregung eingereicht worden ist. Je dichter und bestimmter der Text einer als allgemeinen Anregung eingereichten Volksinitiative formuliert ist, desto mehr müssen die Stimmberechtigten bei einer allfälligen Volksabstimmung im Hinblick auf den Grundsatz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) darauf vertrauen können, dass die Initiative entsprechend ihrem Wortlaut umgesetzt werden kann. Es wäre mit dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten nicht vereinbar, wenn diese über einen bestimmt formulierten Initiativtext abstimmen müssten, der sich mit dem übergeordneten Recht nur in Einklang bringen lässt, indem der Text wesentlich gekürzt,
ergänzt oder erheblich geändert wird.

4.4.2. Genau dies wäre vorliegend aber der Fall. Die Brüche und Sprünge, die nach dem Initiativtext aufgrund der Steuererleichterung bei der Erhebung der Einkommenssteuern entstünden (vgl. E. 4.2 hiervor), liessen sich zwar allenfalls dadurch verringern oder vermeiden, dass zusätzlich die Steuerbelastung im unteren Einkommensbereich angehoben oder auch Steuerpflichtigen mit einem versteuerten Einkommen von über Fr. 100'000.– bzw. 150'000.– eine (mit zunehmendem Einkommen abnehmende) Steuererleichterung gewährt würde, wobei im zweiten Fall wegen der Finanzierung der Steuererleichterung (vgl. vorstehend Lit. A) die auf hohen Vermögen bzw. hohem Eigenkapital erhobenen Steuern noch weiter erhöht werden müssten. Mit solchen Lösungen notwendigerweise verbunden wäre allerdings eine wesentliche Ergänzung bzw. Änderung des bestimmt formulierten Initiativtextes, mit der die Stimmberechtigten bei ihrem Entscheid vernünftigerweise nicht rechnen könnten und müssten.

5.
Angesichts dessen, dass die Gewährung einer einmaligen Steuererleichterung für Personen mit niedrigem Einkommen in der gemäss Initiativtext vorgesehenen Art und Weise der Bundesverfassung widerspricht und den Stimmberechtigten in Anwendung von Art. 28 Abs. 2 und 3 KV nicht zur Abstimmung unterbreitet werden kann, erscheint auch eine Teilungültigerklärung der Initiative ausgeschlossen. Wie aus ihrem Titel, dem Initiativtext sowie der Begründung der Initianten hervorgeht, steht die angestrebte Steuererleichterung für Personen mit niedrigem Einkommen im Zentrum der Initiative "Steuerbonus für dich". Fällt dieser Teil weg, wird die Initiative ihres wesentlichen Gehalts beraubt und ergibt sie nicht mehr ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung.

6.
Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde abzuweisen, ohne dass weiter darauf einzugehen ist, ob die Initiative "Steuerbonus für dich" - wie der Regierungsrat annimmt - auch noch in anderer Hinsicht gegen übergeordnetes Recht verstösst. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Kantonsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. Oktober 2014

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Mattle