

Sitzung vom 19. September 2001

1445. Anfrage (Entwicklung der Einnahmen von Staat und Gemeinden im Quervergleich der letzten fünf Jahre)

Kantonsrat Jean-Jacques Bertschi, Wettswil a.A., hat am 2. Juli 2001 folgende Anfrage eingereicht:

In den Diskussionen zur Finanzlage von Kanton und Gemeinden ist es für die Mitglieder des Parlaments wie für die Bevölkerung schwierig, den Überblick über zusammenhängende Entwicklungszeiträume zu behalten. Häufig steht Behauptung gegen Behauptung: Werden den Gemeinden vom Kanton immer neue Lasten aufgebürdet? Übernimmt der Kanton jeweils die kostenintensiven Aufgaben, während die Gemeinden ihre Steuerfüsse auf breiter Front senken können (wie es «NZZ» und «TA» zu entnehmen ist)?

Wer an der Belastung des Bürgers durch Steuern und Abgaben etwas verändern will (je nach politischem Standpunkt durch Erschliessung neuer Quellen oder durch Straffung bestehender Grundlagen), braucht objektive Information in verständlicher Form. Primär interessiert dabei die Entwicklung der Einnahmen in einem repräsentativen Zeitraum (real, teuerungsbereinigt und prozentual). Sie gibt Auskunft über die finanziellen Möglichkeiten sowohl für die kurzfristige Ausgabenpolitik wie für die längerfristige Struktur von Steuern und Abgaben. Ebenso aussagekräftig sind die Trends bei der Mehrheit der Steuerfüsse in den Gemeinden, welche in der grossen Zahl und über längere Zeiträume eine einigermaßen zuverlässige Bilanz, diesmal auch unter Einschluss der Ausgaben, ermöglichen. Eine solche, möglichst grafische Gegenüberstellung könnte sicher aus bestehenden Zahlen ohne grösseren Aufwand bereitgestellt werden. Sie trägt zur Versachlichung der Diskussion bei.

Ich frage deshalb den Regierungsrat höflich an:

1. Wie haben sich die Einnahmen von Kanton und Gemeinden in den vergangenen fünf Jahren entwickelt?
2. Welches sind die Beiträge der wichtigsten Quellen (Steuern von natürlichen und juristischen Personen, Grundsteuern, insbesondere Grundstückgewinnsteuer und Handänderungssteuern, Erbschaftssteuern, Abgaben und Gebühren)?
3. In welchen Sachbereichen haben bedeutende saldowirksame Verschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden (also Belastungen beziehungsweise Entlastungen) stattgefunden?
4. Stimmt die oft gehörte und gelesene Aussage, dass die grosse Mehrheit der Gemeinden ihren Steuerfuss in den letzten Jahren markant gesenkt hat? Wenn ja: War dies wegen gestiegener, realer Einkommenszuwächse oder wegen gesenkter Ausgaben?
5. Wie würde eine (um die erfolgten internen Verschiebungen bereinigte) Gesamtbilanz 1996 und 2000 für den Kanton beziehungsweise die Gemeinden lauten (real und in Prozent)?

Auf Antrag der Finanzdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jean-Jacques Bertschi, Wettswil a. A., wird wie folgt beantwortet:

1. Einnahmen von Kanton und Gemeinden 1995–1999

Für die Beantwortung der Anfrage bezüglich Steuern, Gebühren und Abgaben wurde der Zeitraum 1995–1999 gewählt, weil die Zahlen der Gemeinden nur bis 1999 zur Verfügung stehen.

Tabelle 1: Einnahmen des Kantons und der Zürcher Gemeinden 1995–1999 (in Mio. Fr.)

	EinnahmenVeränderung 1995–1999					
	1995	1999	nominalreal1		absolut%	
			absolut	%	absolut%	
Einnahmen des Kantons Zürich	7722	9151	1429	19%	1237	16%
Laufende Rechnung total	7425	8769	1344	18%	1160	16%
Steuern total	3873	4556	683	18%	587	15%
Einkommen und Vermögen	3642	4304	662	18%	572	16%
Besitz und Aufwand	231	252	21	9%	16	7%
Regalien und Konzessionen	56	59	3	5%	2	3%
Vermögenserträge	325	475	150	46%	140	43%
Entgelte	1460	1520	60	4%	28	2%
Anteile, Beiträge ohne Zweckbindung	600	646	46	8%	32	5%
Beiträge und Rückerstattungen	1111	1513	402	36%	370	33%
Investitionsrechnung total	297	382	85	29%	77	26%
Investitionsbeiträge	177	240	63	36%	58	33%
Übrige Investitionseinnahmen	120	142	22	18%	19	16%

	EinnahmenVeränderung 1995–1999					
	1995	1999	nominalreal1		absolut%	
			absolut	%	absolut%	
Einnahmen der Zürcher Gemeinden2	8527	9817	1290	15%	1084	13%
Laufende Rechnung total	8234	9578	1344	16%	1143	14%
Steuern total	4123	4608	485	12%	388	9%
Einkommen und Vermögen	4115	4603	488	12%	391	10%
Besitz und Aufwand	8	5	-3	-38%	-3	-39%
Regalien und Konzessionen	0	2	2	399%	2	389%
Vermögenserträge	735	715	-20	-3%	-35	-5%
Entgelte	2417	2679	262	11%	206	9%
Anteile, Beiträge ohne Zweckbindung	192	231	39	20%	34	18%
Beiträge und Rückerstattungen	767	1343	576	75%	548	71%
Investitionsrechnung total	293	239	-54	-18%	-59	-20%
Investitionsbeiträge	191	161	-30	-16%	-33	-17%
Übrige Investitionseinnahmen	102	78	-24	-24%	-26	-25%

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung: «Öffentliche Finanzen der Schweiz» 1995–1999.

1 Basis Landesindex der Konsumentenpreise: Jahresmittel 1995 102,6, 1999 104,8 (Quelle: Bundesamt für Statistik).

2 Doppelzählungen durch Finanztransfers zwischen Gemeinden sind enthalten.

Im Zeitraum 1995–1999 sind die Einnahmen des Kantons real um 16% gestiegen, die Einnahmen der Zürcher Gemeinden waren 1999 real 13% höher als 1995. Die Steuereinnahmen des Kantons nahmen im gleichen Ausmass zu wie die Gesamteinnahmen (real +15%), während sich die Steuereinnahmen der Gemeinden im Vergleich zu den Gesamteinnahmen unterdurchschnittlich entwickelt haben (real +9%). Überdurchschnittlich gestiegen sind die Vermögenserträge (Kanton real +43%), die Beiträge und Rückerstattungen (Kanton real +33%, Gemeinden real +71%) sowie die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (Gemeinden real +18%).

2. Beiträge der wichtigsten Quellen von Steuern, Gebühren und Abgaben

Tabelle 2: Entwicklung der Einnahmenquellen 1995–1999

	Kanton			Gemeinden		
	%-Anteil	%-Anteil	Veränd.	%-Anteil	%-Anteil	Veränd.
	1995	1999	%-Punkte 1995–1999	1995	1999	%-Punkte 1995–1999
Einnahmen total	100%	100%	0,0%	100%	100%	0,0%
Laufende Rechnung total	96%	96%	–0,3%	97%	98%	1,0%
Steuern total	50%	50%	–0,4%	48%	47%	–1,4%
natürliche Personen ¹⁾	41%	39%	–1,7%	39%	36%	–3,0%
juristische Personen ¹⁾	9%	11%	1,3%	9%	11%	1,5%
Regalien und Konzessionen	1%	1%	–0,1%	0%	0%	0,0%
Vermögenserträge	4%	5%	1,0%	9%	7%	–1,3%
Entgelte	19%	17%	–2,3%	28%	27%	–1,1%
Anteile, Beiträge						
ohne Zweckbindung	8%	7%	–0,7%	2%	2%	0,1%
Beiträge und Rückerstattungen	14%	17%	2,1%	9%	14%	4,7%
Investitionsrechnung total	4%	4%	0,3%	3%	2%	–1,0%
Investitionsbeiträge	2%	3%	0,3%	2%	2%	–0,6%
Übrige Investitionseinnahmen	2%	2%	0,0%	1%	1%	–0,4%

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung: «Öffentliche Finanzen der Schweiz» 1995–1999.
¹ %-Anteile gemäss Steueramt 6. August 2001 und Statistisches Amt 25. Juli 2001.

Die Steuereinnahmen sind die wichtigste Einnahmenquelle mit ungefähr 50% der Gesamteinnahmen. Gegenüber 1995 hat der Anteil der Steuereinnahmen der natürlichen Personen 1999 leicht abgenommen (Kanton –1,7 Prozentpunkte, Gemeinden –3,0 Prozentpunkte), während der Anteil der Steuereinnahmen der juristischen Personen zugelegt hat (Kanton +1,3 Prozentpunkte, Gemeinden +1,5 Prozentpunkte). Bei Kanton und Gemeinden hat der Anteil der Entgelte abgenommen, dafür ist der Anteil der Beiträge und Rückerstattungen gestiegen.

Der Anteil der Erbschafts- und Schenkungssteuern an die Gesamteinnahmen des Kantons ist 1995–1999 von 3,8% auf 4,7% gestiegen. Die Erträge aus Erbschafts- und Schenkungssteuern werden ab 2000 jedoch auf Grund der Gesetzesänderung per 1. Januar 2000 nicht mehr im gleichen Umfang wie bis 1999 eintreffen. Der Anteil dieser Steuern an den Gesamteinnahmen des Kantons wird in Zukunft deshalb wieder sinken.

Tabelle 3: Grundsteuern Gemeinden

	1995	1999
Einnahmen Gemeinden ¹	100,0%	100,0%
Grundstückgewinnsteuern	4,2%	2,7%
Handänderungssteuern	1,1%	1,2%
Grundsteuern total	5,3%	3,9%

¹ Siehe Tabelle 1.

Der Anteil der Grundsteuern (Grundstückgewinnsteuern und Handänderungssteuern) an den Gesamteinnahmen der Gemeinden hat von 5,3% in 1995 auf 3,9% in 1999 abgenommen.

3. Bedeutende saldownirksame Verschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden

Der Kanton hat im Zeitraum 1995–1999 die Kosten für die städtische Kriminalpolizei (ab 1996 47,5 Mio. Franken jährlich, bis Ende 2000 befristet) sowie für die Sonderlasten im Bereich der Ortspolizei, der Kultur und der Sozialhilfe (erstmalig 1999 84 Mio. Franken) von der Stadt Zürich übernommen. Umgekehrt sind keine finanziell gewichtigen Aufgabenverschiebungen vom Kanton zu den Gemeinden zu verzeichnen, die eine Mehrbelastung für die Gemeinden mit sich gebracht hätten. Eine Bilanz der saldowirksamen Verschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden fällt somit eindeutig zu Lasten des Kantons aus. Im Zeitraum 1995–1999 wurden die Gemeinden durch den Kanton per Saldo mit rund 130 Mio. Franken pro Jahr entlastet. Von diesen Entlastungen hat aber einzig die Stadt Zürich direkt profitiert.

4. Steuerfüsse der Gemeinden

Tabelle 4: Gemeindesteuerfüsse 1995–2001 ohne Kirchensteuern

Jahr	Stadt Zürich	Stadt Winterthur	Übrige Gemeinden ¹	Ganzer Kanton ¹
1995	130	130	114,1	120,8
1996	130	131	114,3	120,8
1997	130	131	114,5	121,0
1998	130	131	114,4	120,9
1999	130	131	114,2	120,7
2000	130	132	113,1	120,0
2001	126	131	109,4	116,4

¹ Mit der Zahl der Personalsteuerpflichtigen der Gemeinden gewogen.

Die Aussage, dass die grosse Mehrheit der Gemeinden ihren Steuerfuss in den letzten Jahren markant gesenkt habe, trifft nicht zu. Das gewogene Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse (ohne Kirchensteuern) 1999 (120,7) entspricht praktisch jenem von 1995 (120,8). Das gewogene Mittel der Steuerfüsse sank im Jahr 2001 auf 116,4 und liegt damit immer noch über jenem von 1990 (111,4).

Tabelle 5: Veränderung Gemeindesteuerfüsse 1995–1999/1995–2001 ohne Kirchensteuern

Veränderung Steuerfüsse in %-Punkte	Anzahl Gemeinden 1995–1999	Anzahl Gemeinden 1995–2001
+11 bis +20	3	2
+1 bis +10	86	60
0	41	17
–1 bis –10		38
–11 bis –20	3	21
–21 bis	0	4

Ein Vergleich der Gemeindesteuerfüsse von 1995 mit denen von 1999 und 2001 zeigt, dass im Jahr 1999 41 Gemeinden und im Jahr 2001 92 Gemeinden einen niedrigeren Steuerfuss hatten als 1995. Demgegenüber verzeichneten im Jahr 1999 89 Gemeinden und im Jahr 2001 62 Gemeinden einen höheren Steuerfuss als 1995. Von 1995 bis 1999 erhöhten sich die Ausgaben aller Gemeinden (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung) real um 2,4%, während die Steuereinnahmen real um 9,4% gestiegen sind. Trotz besseren Rechnungsabschlüssen sind die Steuerfüsse im Schnitt 1995–1999 nicht gesenkt worden. Das gewogene Mittel der Steuerfüsse ist erstmals 2001 bedeutend gesunken. Die Informationen, ob dies auf die Ausgaben- oder Einnahmenentwicklung der Gemeinden zurückzuführen ist, liegen zurzeit noch nicht vor.

5. Gesamtbilanz

Tabelle 6: Saldo Veränderung Steuereinnahmen und Aufgabenverschiebung (in Mio. Franken)¹

	Kanton real		Gemeinden real	
	absolut	%	absolut	%
Veränderung Steuern 1995–1999	602	15,5%	398	9,7%
Aufgabenverschiebung 1999	-130		+130	
Saldo 1999	472	12,2%	528	12,8%

¹In dieser Bilanz nicht berücksichtigt sind der Steuerfussausgleich vom Kanton zu den finanzschwachen Gemeinden sowie die übrigen zweckgebundenen Staatsbeiträge an Gemeinden im Rahmen des indirekten Finanzausgleichs.

Eine Saldobetrachtung über die Periode 1995–1999 zeigt, dass der Kanton real 602 Mio. Franken mehr Steuereinnahmen verzeichnen konnte und die Gemeinden 398 Mio. Franken. In diesem Zeitraum hat der Kanton im Umfang von rund 130 Mio. Franken pro Jahr Beiträge für die Kriminalpolizei sowie für Ortspolizei, Kultur und Sozialhilfe von der Stadt Zürich übernommen. Unter Berücksichtigung dieser Verschiebung verbleibt für den Kanton 1999 ein Saldo von real 472 Mio. Franken oder 12,2% und für die Gemeinden einer von real 528 Mio. Franken oder 12,8%. Die Einnahmen des Kantons und der Gemeinden sind folglich real 1995–1999 praktisch im gleichen Ausmass gestiegen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

i.V.
Hirschi