

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 339/2005

Sitzung vom 21. Dezember 2005

**1868. Dringliche Anfrage (Auswirkungen einer allfälligen Praxis-
änderung beim Berechnungsfaktor gemäss § 8 des Finanzausgleichs-
gesetzes)**

Die Kantonsräte Hans-Peter Portmann, Kilchberg, Bruno Walliser, Volketswil, Gaston Guex, Zumikon, haben am 28. November 2005 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Es herrscht bei den Gemeinden und im Kantonsrat eine grosse Unsicherheit betreffend die Zahlungen in und aus dem Finanzausgleichsfonds. Im Hinblick auf die Finanzplanung 2006 und folgende ist der heutige Zustand ein hemmender Faktor, um eine längerfristige Finanz- und Wirtschaftsstrategie vornehmen zu können.

Das heutige System des kantonalen Finanzausgleichs schadet den finanzstarken als auch den finanzschwachen Gemeinden sowie dem Kanton Zürich. Festgestellte Mängel müssen sofort behoben werden. Seit bald über 10 Jahren plant man an einer grundlegenden Reform des Finanzausgleichsgesetzes. Wir sind der Meinung, dass das wirtschaftliche Umfeld des Kantons Zürich es nicht mehr zulässt, diese Reform noch länger zu verzögern. Wir fordern vom Regierungsrat umgehend die Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage.

Insbesondere muss der § 8 des Finanzausgleichsgesetzes betreffend Steuerfussunterschiede neu interpretiert werden. Dieser soll nicht vom Maximum ausgehend, sondern «von untern her» interpretiert werden. Ziel muss es sein, die höchsten Steuerfüsse zu senken. Dort wo Steuerfussenkungen nicht verkraftbar sind, sollen geregelte Investitionsbeiträge bei grösseren Vorhaben gesprochen werden oder Entschuldungsbeiträge bei ausgewiesenen Effizienzsteigerungen ausgerichtet werden. Die momentane Auslegung der Bestimmung, welche die finanzstarken Gemeinden zwingt ihre Steuerfüsse anzuheben, schadet nicht nur den finanzstarken Gemeinden, sondern allen Gemeinden und dem Kanton Zürich. Die heute vom Regierungsrat vorgenommenen Aufrechnungen wirken steuerfusstreibend, weshalb darauf zu verzichten ist. Die Standortattraktivität des Kantons Zürich wird dadurch geschwächt und veranlasst reiche Steuerzahlende in die wesentlich steuergünstigeren Kantone Schwyz, Zug oder ins Ausland abzuwandern.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche finanziellen Auswirkungen entstehen für Kanton und Gemeinden, wenn bei der Berechnung des Maximalwertes der Berechnungsfaktor für die Festlegung des Steuergrenzwertes «von unten her» ermittelt wird?
2. Wäre der Regierungsrat bereit, den Steuergrenzwert bis zur Inkraftsetzung eines revidierten Finanzausgleichsgesetzes auf dem Stand 2005 zu belassen, und welche finanziellen Auswirkungen hätte dies auf die Staatsrechnung sowie für die Geber- und Nehmergemeinden?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Hans-Peter Portmann, Kilchberg, Bruno Walliser, Volketswil, und Gaston Guex, Zumikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die 2001 eingereichte Volksinitiative «Gesunde Steuerdisparität» forderte, dass die Steuerfüsse nicht mehr als die Hälfte vom tiefsten Gemeindesteuerfuss abweichen dürfen. Im Bericht und Antrag zur Volksinitiative, den der Regierungsrat am 12. November 2002 zuhanden des Kantonsrats verabschiedete (ABl 2002, 2108, Vorlage 4032), wurde ausführlich dargelegt, dass die Umsetzung der Volksinitiative zu erheblichen finanziellen Belastungen für die finanzstarken Gemeinden und den Kanton führen würde. Das Ansetzen beim tiefsten Gemeindesteuerfuss hätte zudem zur Folge, dass eine einzige Gemeinde erheblichen Einfluss auf die finanzielle Lage sämtlicher übrigen Gemeinden sowie des Kantons nehmen könnte. Der Regierungsrat beantragte daher am 20. November 2002 dem Kantonsrat, die Volksinitiative den Stimmberechtigten zur Ablehnung zu empfehlen.

Die vorberatende Kommission für Staat und Gemeinden beschloss am 16. Januar 2004 nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrats, dem Kantonsrat zu beantragen, die Volksinitiative «Gesunde Steuerdisparität» den Stimmberechtigten zur Ablehnung zu empfehlen. Gleichzeitig schlug sie dem Kantonsrat vor, den Stimmberechtigten mit einem neuen § 8 des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 (FAG; LS 132.1) einen indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen.

Der Kantonsrat folgte den Anträgen der Kommission und empfahl den Stimmberechtigten mit Beschluss vom 23. Januar 2004 eine Änderung der §§ 8 und 18 FAG als Gegenvorschlag zur Volksinitiative zur Annahme. Die Gesetzesänderungen konkretisieren Art. 127 Abs. 2 lit. b der neuen Kantonsverfassung (nKV), wonach der Kanton dafür zu

sorgen hat, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Der neue §8 FAG verlangt dabei, dass mit dem Finanzausgleich die Gemeindesteuerfüsse so beeinflusst werden, dass über eine Zeitspanne von zwei Jahren betrachtet mindestens 95% aller Steuerfüsse (162 Gemeinden) innerhalb des vom Regierungsrat festgelegten Bereichs liegen. Dieser Bereich ist so zu bestimmen, dass der obere Bereichsgrenzwert nicht mehr als das Anderthalbfache des unteren beträgt. Das Initiativkomitee zog seine Volksinitiative daraufhin zurück.

Mit der beschlossenen Bandbreite von 95% aller Gemeindesteuerfüsse wurde ermöglicht, dass es am untersten Rand eine begrenzte Anzahl von Ausnahmen geben darf. Als Referenzgrösse für die Bemessung der Bandbreite wurde nicht der unterste Steuerfuss bestimmt, sondern das Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse bzw. der Maximalsteuerfuss, der von über 30 Gemeinden bezogen wird. Dadurch bleibt die Steuerung der Steuerfussunterschiede in der Hand des Kantons. Das gewährleistet, dass eine Annäherung der Steuerfüsse sowohl durch Senkung der hohen als auch durch Erhöhung der besonders niedrigen Steuerfüsse erfolgen kann. Die Steuerung durch den Kanton sichert aber auch den Einbezug der Stadt Zürich als eine von 171 Gemeinden, deren Steuerfuss innerhalb oder ausserhalb der Bandbreite liegen kann. Mit der zum Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Gesunde Steuerdisparität» bekannt gegebenen Auslegung von §8 FAG bleiben schliesslich die finanziellen Folgen für den Kanton und die finanzstarken Gemeinden berechenbar und verkräftbar.

Die Berechnung des oberen Steuerfussgrenzwerts «von unten her» wäre demgegenüber komplexer. Zunächst würde der Steuerfuss der Stadt Zürich ausserhalb der Bandbreite liegen, da sie vom direkten Finanzausgleich ausgeschlossen ist. Damit dürften nach §8 FAG nur noch acht weitere Gemeinden bzw. Gemeindesteuerfüsse ausserhalb des unteren Bereichsgrenzwerts liegen. Der nächsthöhere bzw. der neunte Gemeindesteuerfuss 2005 von unten beträgt 78%. Multipliziert mit 150% ergäbe sich ein Maximalsteuerfuss von 117% und ein Kantonsmittel von 107%. Die Begrenzung für die Abschöpfungsgemeinden läge bei 97%. Bei unveränderten Berechnungsfaktoren beim Steuerkraftausgleich würden die finanzstarken Gemeinden mit dem neuen Kantonsmittel von 107% um rund 16,7 Mio. Franken entlastet, die Zuschussgemeinden aber auch rund 8,3 Mio. Franken weniger erhalten. Es würde damit ein Ungleichgewicht zwischen Abschöpfungen und Zuschüssen entstehen, das nur über eine Anpassung der Berechnungsfaktoren oder kurzfristig durch eine Entnahme aus dem Ausgleichsfond beseitigt werden könnte. Bei Belastung des Ausgleichsfonds müsste der

Ausfall bei den Zuschussgemeinden mindestens teilweise durch den Steuerfussausgleich aufgefangen werden; die Steuerfusschere würde sich weiter öffnen.

Gemessen an den Steuerfüssen 2005 wären bei einem Maximalsteuerfuss von 117% insgesamt 63 Gemeinden auf Steuerfussausgleich von insgesamt 119 Mio. Franken angewiesen. Für die Teilabdeckung für Gemeinden, die einen Steuerfuss zwischen 112% und 117% beziehen, sowie für die Abdeckung der nicht bekannten budgetierten Aufwandüberschüsse von Gemeinden, die nach dem heutigen System noch nicht im Steuerfussausgleich sind, kämen weitere erhebliche Ausgleichsleistungen dazu. Die im Vergleich zu 2005 zusätzlich benötigten finanziellen Mittel von mindestens 29 Mio. Franken müssten durch die finanzstarken Gemeinden, durch den Kanton oder durch beide zusammen finanziert werden.

Durch die Absenkung des Maximalsteuerfusses von 123% auf 117% läge der Steuerfuss der Stadt Zürich mit 122% als einziger um 5% über dem oberen Bereichsgrenzwert. Es ist davon auszugehen, dass auch die Stadt Zürich in diesem Fall ihren Steuerfuss auf das kantonale Maximum würde senken wollen. Dadurch würden ihr aber Steuereinnahmen von rund 75 Mio. Franken entgehen. Diese Einnahmefälle müssten wohl ausgeglichen werden: entweder über das Finanzausgleichssystem in Form von Steuerfussausgleich oder durch Erhöhung der Lastenabgeltung. Der Ausgleich würde den Kantonshaushalt mit rund zwei Steuerprozenten belasten. Bei einer rein horizontalen Finanzierung hätten alle zahlenden Gemeinden ihre Steuerfüsse um durchschnittlich rund 9% anzuheben. Die Funktionsfähigkeit des ganzen Finanzausgleichssystems wäre damit ernsthaft in Frage gestellt.

Wie im Bericht vom 20. November 2002 an den Kantonsrat zur Volksinitiative gezeigt, würde auch mit der Berechnung «von unten her» eine einzige Gemeinde den Maximalsteuerfuss bestimmen und damit einen nicht unerheblichen Einfluss auf die finanzielle Lage nicht nur sämtlicher übrigen Gemeinden, sondern auch des Kantons ausüben. Zudem würde die Anzahl der auf Steuerfussausgleich angewiesenen Gemeinden von heute 29 auf 63 ansteigen. Entsprechend hoch wäre insbesondere der entsprechende finanzielle und operative Mehraufwand. Der Finanzausgleich dient aber nicht nur der Verhinderung einer zu grossen Steuerfussdisparität. Er soll auch sicherstellen, dass die Gemeinden ihre notwendigen Aufgaben selbstständig erfüllen können (Art. 127 Abs. 2 lit. a nKV) und dient damit letztlich der Gemeindeautonomie, die der Kanton zu gewährleisten hat (Art. 1 Abs. 4, 85 Abs. 1 und 2 nKV).

Nach § 34 FAG sollen sich die Aufwendungen des Staats für den Steuerfussausgleich (einschliesslich Investitionsfonds) zudem in der Grössenordnung von 2% des Staatssteuereingangs (rund 90 Mio.) halten; 4% des Staatssteuereingangs (rund 180 Mio.) dürfen aber auf keinen Fall überstiegen werden. Der mit der Festlegung des Berechnungsfaktors «von unten her» entstehende Mehraufwand würde damit (unter Einbezug der Stadt Zürich) den Rahmen des geltenden Finanzausgleichs systems sprengen. Die Senkung des Kantonsmittels der Gemeindesteuerfüsse bzw. des Maximalsteuerfusses hätte zudem Auswirkungen auf jene Staatsbeiträge, die abhängig von der Finanzkraft der Gemeinden berechnet werden (indirekter Finanzausgleich). Es wäre mit Ausfällen bei den Staatsbeiträgen und damit mit einer grösseren Umverteilung vom indirekten zum direkten Finanzausgleich zu rechnen.

Zu Frage 2:

Der Regierungsrat hat das Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse ab dem Jahr 2006 auf 113% festgesetzt. Um die Vorgabe des Finanzausgleichsgesetzes im Zusammenhang mit der Steuerfussdisparität erfüllen zu können, verzichtete er auf die Erhöhung um einen Prozentpunkt auf 114%. Der Zuschlag zum Kantonsmittel von 52% für Empfänger-gemeinden (Berechnungsfaktor 165%) und der Abzug vom Kantonsmittel von 22% für Abschöpfungsgemeinden (Berechnungsfaktor 91%) blieben für 2005 unverändert. Daraus ergibt sich für den Kanton eine Mehrbelastung von jährlich mindestens drei Mio. Franken, da zusätzliche Steuerfussausgleichsbeiträge anfallen.

Die Summe der gesamten Abschöpfungen und Zuschüsse sowie die Höhe der gemeindebezogenen Abschöpfung und des gemeindebezogenen Zuschusses hängt aber im Wesentlichen ohnehin nicht vom Berechnungsfaktor, sondern von der Entwicklung der Steuerkraft im Kantonsdurchschnitt und der Steuerkraftentwicklung in den einzelnen Gemeinden ab. So wurde auch der wesentliche Teil der Zunahme des Abschöpfungsvolumens der letzten Jahre durch die Zunahme und die disparate Entwicklung der Steuerkraft in den Gemeinden verursacht. Die kurzfristigen Anpassungen des Zuschlags oder des Abzugs für die Ermittlung der Berechnungsfaktoren führten über einen längeren Zeitraum betrachtet dazu, dass der Höchststeuerfuss heute leicht unter dem Niveau von 1989 liegt, der tiefste Steuerfuss im Vergleich zu 1989 aber wesentlich tiefer liegt. Diese Entwicklung zeigt, dass die Berechnungsfaktoren vor allem dann angepasst werden mussten oder müssen, wenn die Steuerkraft der finanzstarken Gemeinden überdurchschnittlich wächst, gleichzeitig aber die finanzielle Selbstständigkeit der Empfänger-gemeinden nicht sichergestellt und der Ausgleich zwischen Abschöpfungen und Zuschüssen nicht mehr gewährleistet ist.

Das Einfrieren des oberen Bereichsgrenzwerts auf den Stand 2005 birgt hingegen die Gefahr, dass das von § 8 des Finanzausgleichsgesetzes vorgegebene Ziel allenfalls erneut verfehlt wird.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi