

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

KR-Nr. 130/2000

Sitzung vom 28. Juni 2000

1008. Anfrage (Divergenz der statistischen Wohnsitzbegriffe)

Die Kantonsräte Thomas Dähler, Zürich und Dr. Oskar Denzler, Winterthur, haben am 27. März 2000 folgende Anfrage eingereicht:

Das Statistische Amt der Stadt Zürich veröffentlichte am 24. März 2000 eine Meldung, wonach in der Stadt Zürich Ende letzten Jahres 360 704 Personen lebten, 1631 mehr als ein Jahr zuvor.

Gemäss der im Amtsblatt publizierten Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 17. März 2000, welche sich auf den zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff (die bei den Einwohnerkontrollen der Gemeinden gemeldeten Personen) abstützt, weist die Gemeinde Zürich per 31. Dezember 1999 dagegen lediglich 333 486 Personen aus.

Die Differenz zwischen den nach dem wirtschaftlichen und dem zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff ermittelten Bevölkerungszahlen nimmt seit 20 Jahren laufend zu. Im Dezember 1980 betrug die Differenz etwa 8000 Personen, 1990 bereits über 17 000 Personen und bis Ende 1998 ist sie auf über 27 000 Personen angewachsen, was etwa der Stadt Uster entspricht.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

Ist eine ähnliche oder allenfalls eine gegenläufige Tendenz auch in andern Gemeinden des Kantons festzustellen? Wenn ja, in welchem Ausmass?

Worauf führt der Regierungsrat die zunehmende Differenz der Erhebungen zwischen dem wirtschaftlichen und dem zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff zurück?

Koordiniert der Kanton seine statistischen Aktivitäten mit den benachbarten und wirtschaftlich eng mit Zürich verbundenen Kantonen, um die Aussagekraft seiner statistischen Erkenntnisse zu verstärken?

Ist der Regierungsrat bereit, den von den Gemeinden verwendeten wirtschaftlichen Wohnsitzbegriff zu übernehmen, um die Aussagekraft seiner statistischen Erkenntnisse zu verstärken?

Wie viele Kantonsratsmandate gehen den Städten Zürich und Winterthur durch die Anwendung des zivilrechtlichen Wohnsitzbegriffes verloren?

Wie beurteilt der Regierungsrat die Auswirkungen dieser Entwicklung auf das Steuersubstrat des Kantons und der Gemeinden?

Welche rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten haben der Kanton und die Gemeinden, um das Auseinanderdriften der Einwohnerzahlen nach den verschiedenen statistischen Wohnsitzbegriffen zu verringern?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Thomas Dähler, Zürich, und Dr. Oskar Denzler, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Das Statistische Amt des Kantons Zürich ermittelt seit den 60er-Jahren die Einwohnerzahlen in den Gemeinden des Kantons. Die von den Gemeinden gemeldete Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner nach zivilrechtlichem Wohnsitzbegriff im Sinne von § 1 der Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz (FAV, LS 132.11) bildet die Grundlage für die Berechnung des Finanzausgleichs und der Staatsbeiträge, der Beiträge an die staatlich anerkannten Kirchen sowie für die Mandatsverteilung bei den Kantonsratswahlen. Die Gemeinden sind nach § 11 FAV verpflichtet, die Daten gemäss den §§ 1–3 und 6 FAV zu liefern. Der zivilrechtliche Wohnsitzbegriff nach § 1 FAV umfasst alle Personen und deren Angehörige, die in einer Gemeinde angemeldet sind, dort wohnen und somit auch steuerpflichtig sind. Daneben gibt es den wirtschaftlichen Wohnsitzbegriff, der zusätzlich diejenigen Personen zählt, die in der Gemeinde angemeldet sind, ihren Wohnsitz und die Steuerpflicht sowie das Recht zur Ausübung der politischen Rechte aber in einer anderen Gemeinde haben (Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter, Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter). Der wirtschaftliche Wohnsitzbegriff eignet sich für die Berechnung von Pro-Kopf-Kosten z. B. für die Infrastruktur, da er alle ortsanwesenden Personen umfasst. Seit 1988 werden vom Statistischen Amt bei den Gemeinden auch Daten erfragt, welche die Berechnung der Bevölkerung nach wirtschaftlichem Wohnsitzbegriff ermöglichen sollen. Mittlerweile liefern 110 der 171 Gemeinden diese zusätzlichen Daten auf freiwilliger Basis.

Zu den einzelnen Fragen:

In der Stadt Zürich ist die Differenz zwischen der Bevölkerung nach zivilrechtlichem und nach wirtschaftlichem Wohnsitzbegriff in den letzten zehn Jahren mehr oder weniger konstant geblieben. Die in der Anfrage genannten 27 000 Personen schliessen rund 9 400 Asyl Suchende und vorläufig Aufgenommene ein; tatsächlich lag der Einwohnerbestand Ende 1999 bei 351 551 Personen (wirtschaftlich). Die verbleibende Differenz in der Stadt Zürich ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, die für die Stadt Zürich spezifisch sind. In den übrigen

Gemeinden des Kantons kann von einem Auseinanderdriften nicht die Rede sein. Bei 110 Gemeinden liegt die Einwohnerzahl nach wirtschaftlichem Wohnsitzbegriff sogar tiefer als diejenige nach zivilrechtlichem (per 31. Dezember 1999.) Bei einem guten Drittel aller Gemeinden liegt die Einwohnerzahl nach wirtschaftlichem Wohnsitzbegriff über derjenigen nach zivilrechtlichem; bei jenen Gemeinden mit Differenzen von mehr als 100 Personen sind vor allen Städte zu finden, allen voran Zürich mit einer Differenz von 8,2%, bei den übrigen Gemeinden liegt die Differenz zwischen 3,4% (Opfikon) und 0,6% (Wädenswil). Veränderungen bei der Differenz zwischen dem Einwohnerbestand nach wirtschaftlichem und nach zivilrechtlichem Wohnsitzbegriff sind auf Veränderungen der Zahl der Personen mit Wochenaufenthalt und der Zahl der Personen mit Heimatausweis in den Gemeinden zurückzuführen. Diese Veränderungen sind eine Reaktion auf wirtschaftliche und soziale Veränderungen und können verschiedenste Gründe haben.

Der Kanton Zürich koordiniert seine statistischen Aktivitäten. Die Schweizer Bevölkerungsstatistik ist vereinheitlicht, d. h., das Bundesamt für Statistik erhebt in allen Gemeinden der Schweiz, in Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern, jährliche Bevölkerungszahlen. Seit 1982 werden die Bevölkerungszahlen nach zivilrechtlichem Wohnsitzbegriff ausgewiesen (ESPOP-Statistik, Fortschreibung der natürlichen Bevölkerungsbewegungen). Der Kanton Zürich koordiniert seine Erhebungen also im Sinne einer harmonisierten Einwohnerstatistik mit den benachbarten Kantonen. Die statistischen Ämter der Kantone koordinieren ihre Aktivitäten im Rahmen der Vereinigung der deutschschweizerischen regionalen statistische Ämter (DRSA), der Konferenz der regionalen statistischen Ämter der Schweiz (KORSTAT) sowie der Schweizerischen Vereinigung der Statistik, Sektion amtliche Statistik (SVS). Der Kontakt zu den verschiedenen kantonalen Amtsstellen wird gepflegt. Das Statistische Amt legt ausserdem, in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, Daten zur «Greater Zurich Area» vor, diese umfassen Teile der Kantone Aargau, Zug, Schwyz, Schaffhausen, Thurgau und St. Gallen.

§ 1 FAV legt fest, dass die Gemeinden die für verschiedene Berechnungen bedeutsamen Einwohnerdaten nach dem zivilrechtlichen Wohnsitz zu erheben haben. Gesamtschweizerisch gelten die Einwohnerzahlen nach zivilrechtlichem Wohnsitzbegriff als Standard. Es ist daher nicht zweckmässig, die Einwohnerzahlen neu nach wirtschaftlichem Wohnsitzbegriff zu erheben. Dazu müssten auch verschiedene Gesetze und Verordnungen angepasst werden, was lediglich angesichts des Umstandes, dass die zivilrechtliche und die wirtschaftliche Einwohnerzahl in der Stadt Zürich unterschiedlich ist, nicht verhältnismässig wäre. Aus-

serdem hätte eine andere Berechnung der Einwohnerzahlen auch Auswirkungen auf den kantonalen Finanz- und Lastenausgleich. Sobald die Einwohnerzahl nach wirtschaftlichen Wohnsitzbegriff aber von allen Gemeinden erhältlich sind, kann eine Publikation auch dieser Daten durch das Statistische Amt geprüft werden.

Wie viele Kantonsratsmandate den Städten Zürich und Winterthur durch die Anwendung des zivilrechtlichen Wohnsitzbegriffes verloren gehen, kann nicht genau berechnet werden, da die Bevölkerungszahlen nach wirtschaftlichem Wohnsitzbegriff nicht von allen Gemeinden vorliegen. Geht man aber von der Verteilzahl der letzten Berechnungen 1999 von rund 6500 aus, könnte das für die Stadt Zürich – bei einer Differenz von rund 18 000 Personen – einen Verlust von drei Mandaten ergeben. Für den Wahlkreis Winterthur-Stadt entstünde kein Unterschied (Differenz lag 1999 bei 707 Personen), vermutlich auch bei der Verteilung der Restmandate nicht.

Die Einkommensstruktur der ausserkantonal Steuerpflichtigen ist nicht bekannt. Deshalb können auch über allfällige Auswirkung auf das Steuersubstrat keine Aussagen gemacht werden. Es ist davon auszugehen, dass längst nicht alle Wochen- und Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter zur Bevölkerungsgruppe mit hohem Einkommen und dementsprechend hohem Steuersubstrat gehören. Vielmehr ist ein Grossteil zu den Studierenden mit tiefem Einkommen zu zählen. Zu bedenken ist ausserdem, dass nicht nur die bis anhin ausserkantonal Steuerpflichtigen steuerliche Mehreinnahmen bringen könnten, sondern auch die Steuern jener Personen, die im Kanton Zürich Steuern entrichten, aber ausserkantonal wohnen, bei einer Umstellung der Steuerpflicht wegfallen würden.

Das «Auseinanderdriften» der Einwohnerzahlen nach den verschiedenen statistischen Wohnsitzbegriffen ist ein reines Berechnungsproblem. Eine relativ grosse Differenz lässt sich nur in der Stadt Zürich feststellen und ist auf die spezifische Situation der Stadt zurückzuführen. Es besteht damit keine Veranlassung, rechtlich oder tatsächlich korrigierend einzugreifen.

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