

Antrag des Regierungsrates vom 20. November 2002

4032

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative «Gesunde Steuerdisparität»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 20. November 2002,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Gesunde Steuerdisparität» wird den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen.

II. Die Volksinitiative untersteht der Volksabstimmung.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Gestützt auf Art. 29 der Kantonsverfassung und das Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes stellen die unterzeichneten, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten das folgende Begehren:

Art. 19 Abs. 5 der Verfassung des Kantons Zürich ist wie folgt zu ersetzen:

Die Gesetzgebung ordnet den Finanzausgleich und sorgt dafür, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht mehr als ½ vom tiefsten Gemeindesteuerfuss abweichen.

Begründung:

Als man den heutigen Art. 19 Abs. 5 «Die Gesetzgebung ordnet den Finanzausgleich und sorgt dafür, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen» im Jahre 1979 in die Verfassung einfügte, ging man davon aus, dass die Gemeindesteuerfüsse in der Zukunft nicht mehr als rund 30 Steuerprozent vom tiefsten zum

höchsten Steuerfuss abweichen werden. Die Geschichte zeigt nun, dass diese Hoffnung nicht erfüllt wurde.

Auch die Zukunft lässt erwarten, dass die Steuerfüsse weiter auseinander driften. Ein neues Finanzausgleichsgesetz unter Einbezug der Stadt Zürich soll geschaffen werden. Dafür ist erforderlich, dass die Disparität der Gemeindesteuerfüsse in der Kantonsverfassung fixiert ist und nicht den jeweiligen Launen der Politik überlassen wird.

Weisung

I. Formelles

Der Kantonsrat hat die am 14. Mai 2001 eingereichte und mit 10 038 Unterschriften in der Form des ausformulierten Entwurfs zu Stande gekommene Initiative «Gesunde Steuerdisparität» am 25. Juli 2001 dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

II. Ausgangslage

Bei der Einführung des dreistufigen Finanzausgleichssystems nach Annahme des Finanzausgleichsgesetzes am 2. September 1979 lag der höchste Steuerfuss bei 173 und der tiefste Steuerfuss bei 93 Steuerprozenten, was einer Disparität von 80 Steuerprozenten entsprach (siehe Anhang 1). Die Entwicklung des Steuerfussmaximums und des tatsächlichen Steuerfussminimums zeigt, dass die Steuerfussdisparität in der Folge stark und zielkonform abnahm (siehe Anhang 2). Nach 1990 haben jedoch die Ausgaben des Kantons und der Gemeinden vorwiegend auf Grund der Rezession deutlicher zugenommen. Dies hat sich mit Verzögerung auf die Steuerfussdisparität ausgewirkt. Diese hat sich seit 1991 infolge der Erhöhungen des für die Gemeinden geltenden Maximalsteuerfusses und der Steuerfussenkungen bei den finanzstarken Gemeinden vergrössert. Dieser Trend wird im laufenden Jahr 2002 erstmals gebrochen, konnte doch der Maximalsteuerfuss von 131 im Jahre 2001 auf 124 Steuerprozenten im Jahr 2002 gesenkt werden. Dadurch verringerte sich die Steuerfussdisparität von 61 im Jahr 2001 auf 54 Prozentpunkte im Jahr 2002. Eine weitere Senkung des Maximalsteuerfusses um 2 Steuerprozenten für das Jahr 2003 ist bereits beschlossen, die Steuerfussdisparität wird auf 52 Prozentpunkte abnehmen.

III. Die geltende Regelung des Finanzausgleichs im Kanton Zürich

Der geltende Finanzausgleich (eine Übersicht über die Finanzströme gibt Anhang 3) gliedert sich nach dem Kriterium der Zweckbindung der Mittel in den indirekten und direkten Finanzausgleich. Zu den Instrumenten des indirekten Finanzausgleichs zählen die nach Finanzkraft abgestuften Staatsbeiträge und die pauschalierten Beiträge an die Stadt Zürich (Lastenausgleich), zu den Instrumenten des direkten Finanzausgleichs werden der Steuerkraftausgleich, der Steuerfussausgleich sowie der Investitionsfonds gezählt. Im Folgenden werden die einzelnen Instrumente insbesondere bezüglich ihrer Beeinflussung der Steuerfussdisparität kurz erläutert.

Bei der Ausrichtung der Staatsbeiträge wird neben der Lenkungswirkung auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden berücksichtigt, indem diese Beiträge nach Finanzkraft abgestuft werden. Diese Ausgleichswirkung wird als indirekter Finanzausgleich bezeichnet und führt zu einer Besserstellung der finanzschwachen Gemeinden. Die Abstufung nach Finanzkraft ist aber höchst uneinheitlich und führt zu grosser Intransparenz innerhalb des Finanzausgleichssystems. Der Regierungsrat kann zur Stabilisierung des Beitragsvolumens den für die Bestimmung des Finanzkraftindex massgeblichen Steuerfusswert anpassen. Durch die Anpassung des Volumens könnte aber nur indirekt auf die oberen Steuerfüsse eingewirkt werden, was insbesondere mit grossen Auswirkungen auf den Staatshaushalt verbunden wäre. Der indirekte Finanzausgleich in seiner heutigen Ausgestaltung wird grundsätzlich als unbefriedigend beurteilt und die mangelnde Steuerbarkeit verunmöglicht eine direkte Beeinflussung der Steuerfussdisparität.

Die Lastenabgeltung an die Stadt Zürich wird von ihrer Natur her ebenfalls dem indirekten Finanzausgleich zugeordnet. Die Stadt Zürich ist aus dem direkten Finanzausgleich ausgeschlossen. Zur Abgeltung von zentralörtlichen Leistungen werden daher an die Sonderlasten der Stadt Zürich in den Bereichen der Polizei, der Kultur und der Sozialhilfe jährlich pauschale Beiträge ausgerichtet.

Beim direkten Finanzausgleich werden Transferzahlungen geleistet, die unmittelbar die finanzielle Leistungsfähigkeit der finanzschwachen Gemeinden verbessern sowie eine Verminderung der Steuerkraftunterschiede bewirken. Dadurch soll eine gleichmässiger Grundversorgung mit öffentlichen Gütern und eine weniger unterschiedliche Steuerbelastung erreicht werden.

Der Investitionsfonds ist zur Verminderung von Investitionslasten der Gemeinden durch Beiträge des Kantons vorgesehen. In den Jahren 1994 bis 2000 wurden keine Beiträge mehr zugesichert, seit dem Jahr

2001 wurden im beschränktem Umfang wieder Beiträge gesprochen. Die Verringerung der Steuerfussdisparität wird daher im direkten Finanzausgleich hauptsächlich über die beiden Instrumente Steuerkraft- und Steuerfussausgleich gesteuert.

Beim Steuerkraftausgleich kommt es zu einer horizontalen Umverteilung der Steuerkraft zwischen den Gemeinden, ohne kantonale Beiträge. Die ungenügende Steuerkraft der finanzschwachen Gemeinden wird dabei durch die Abschöpfung der Steuerkraft bei den finanzstarken Gemeinden aufgebessert, wobei eine Grundausstattung von mindestens 70% des Kantonsmittels garantiert wird. Mit dem Steuerkraftausgleich wird durch eine Verringerung der Steuerkraftunterschiede indirekt die Steuerfussdisparität verkleinert. Diese Angleichung der Steuerfüsse hat aber ihre Grenzen, da das Volumen der Zuschüsse an die finanzschwachen Gemeinden durch das im Finanzausgleichsgesetz begrenzte Volumen der Abschöpfungen bei den finanzstarken Gemeinden bestimmt wird. Tritt der Fall ein, dass die Steuerkraft bei den finanzstarken Gemeinden sinkt, so stehen für den horizontalen Ausgleich weniger Mittel zur Verringerung der Steuerkraftunterschiede und damit zur indirekten Beeinflussung der Steuerfussdisparität zur Verfügung.

Der Steuerfussausgleich wird aus den allgemeinen Staatsmitteln finanziert. Es handelt sich dabei um einen vertikalen Finanzausgleich des Kantons zu Gunsten der finanzschwachen Gemeinden. Falls die Mittel aus dem Steuerkraftausgleich und dem Investitionsfonds nicht ausreichen, um den Haushalt auszugleichen, wird ein Steuerfussausgleich im Sinne einer Defizitabdeckung ausgerichtet. Hier haben die Gemeinden weniger Gestaltungsspielraum, da sie ein Gesuch stellen müssen sowie einen Anspruchsnachweis zu erbringen haben. Wird der festgelegte Maximalsteuerfuss überschritten, so wird der volle Überhang vergütet. Der Steuerfussausgleich bewirkt eine Begrenzung des obersten Steuerfusses, die unteren Steuerfüsse können hingegen nicht beeinflusst werden.

Die Wirkung des direkten Finanzausgleichs lässt sich unter der Annahme verdeutlichen, welche Steuerfüsse bei Wegfall des direkten Finanzausgleichs erhoben werden müssten. Im laufenden Jahr 2002 liegt der tiefste Steuerfuss bei 70, der Maximalsteuerfuss bei 124 Steuerprozenten. Die Disparität beträgt somit 54 Steuerprozentpunkte oder als Differenz in Prozent des tiefsten Steuerfusses 77,1%. Bei einem Wegfall des direkten Finanzausgleichs läge der oberste Steuerfuss bei über 450 Steuerprozenten, und die finanzstärkste Gemeinde könnte ihren Steuerfuss weit unter 50 Steuerprozenten festlegen. Die Differenz in Prozent des tiefsten Steuerfusses würde dann rund 900% betragen.

IV. Interkantonaler Vergleich der Steuerfussdisparitäten

Für eine quantitative Beurteilung des Inhalts der eingereichten Disparitätsinitiative stellt sich die Frage, wie sich der Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich positioniert. Der Vergleich der kommunalen Steuerbelastungsdisparitäten (vgl. dazu Anhang 4) in den Schweizer Kantonen wurde anhand der Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung durchgeführt und beruht auf der gesamten Steuerbelastung bei einem bestimmten Einkommen durch die Gemeinde- und Staatssteuer. Der Einschluss der Kirchensteuer in diesen Zahlen beeinflusst die gewünschte Aussagekraft bezüglich Gemeinde- und Staatssteuer nur unmassgeblich. Die Differenz zwischen geringster und grösster Steuerbelastung (Steuerbelastungsdisparität) dient als Kenngrösse der Steuerfussdisparität.

Das Ergebnis zeigt auf, dass der Kanton Zürich trotz seines im interkantonalen Vergleich guten Finanzausgleichs eine verhältnismässig hohe Steuerfussdisparität aufweist. Diese Aussage wird jedoch etwas gemildert, wenn für eine objektive Beurteilung dieses Vergleichs die Steuer- und Finanzausgleichssysteme der einzelnen Kantone mit einbezogen werden. Bei einer näheren Betrachtung der einzelnen Kantone können die folgenden Aussagen gemacht werden:

- Ein hoher Aufwands- und damit auch Staatssteueranteil des Kantons vermindert die Disparität (Beispiele Kanton Baselland und Kanton Zug).
- Hohe Steuerkraftsdifferenzen der Gemeinden erhöhen die Disparität (Beispiele Kantone Bern, Luzern, Zürich und ganz besonders Schwyz).
- Steuerverbundsysteme wie etwa im Kanton Glarus vermindern die Disparität. Möglicherweise sind auch die ausserordentlich geringen Disparitäten der Kantone Uri und Jura darauf zurückzuführen.
- Ein stark wirkender Finanzausgleich vermindert die Disparität. Dieser Grund dürfte aber in keinem der Kantone mit sehr geringer Disparität der Fall sein, da ja die wenigsten der reformierten Finanzausgleiche bereits in Kraft sind und die bisherigen Systeme kaum sehr grosse Ausgleichsvolumina aufweisen. Die nach reformiertem Finanzausgleich extrem hohe Disparität des Kantons Schwyz ist primär Folge der extrem tiefen Steuerbelastung der Gemeinde Freienbach. Die höchste Steuerbelastung im Kanton Schwyz ist nach dem Kanton Zug immer noch die zweittiefste der Schweiz. Diese Extremdisparität ist damit politisch nicht nur tragbar, sondern auch praktisch ohne Widerstand akzeptiert worden.
- Zwischen Steuerfussdisparität und Steuerbelastung besteht nur ein mittlerer negativer Zusammenhang. Dass eine hohe Steuerdispari-

tät mit einer tiefen Steuerbelastung einhergeht, kann nicht allgemein gesagt werden. Dennoch weisen die Kantone mit einer tiefen Steuerbelastung mit Ausnahme des Kantons Zug eine überdurchschnittliche Steuerfussdisparität auf. Auch zeigt das Beispiel des Kantons Jura, dass eine sehr tiefe Steuerdisparität mit einer überdurchschnittlich hohen Steuerbelastung verbunden sein kann.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die ermittelten Disparitäten nicht nur verblüffend gering, sondern auch erstaunlich einheitlich sind. Der Kanton Zürich weist in diesem Vergleich eine leicht überdurchschnittliche Steuerfussdisparität bei einer tiefen Steuerbelastung auf. Dies zeigt sich insbesondere dadurch, dass selbst die höchste Steuerbelastung im Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich vergleichsweise gut abschneidet (vgl. dazu die obere gestrichelte Linie in Anhang 4).

V. Finanzielle Auswirkungen der Initiative auf den geltenden Finanzausgleich

Das Initiativziel könnte sowohl über ein horizontales, vertikales oder gemischtes Verfahren angestrebt werden. Der Text der Initiative ist diesbezüglich sehr kurz gehalten und nennt keine Ausgestaltungsdetails. So ist auch die Frage nach dem Miteinbezug der Stadt Zürich in die Disparitätsbegrenzungen, der quantitativ sehr bedeutsam ist, nur aus dem ebenfalls sehr kurzen Begründungstext heraus als beabsichtigt zu interpretieren. Aus dem gedanklichen Ansatz der Initiative heraus ist zu folgern, auch wenn dies nicht ausdrücklich erwähnt ist, dass der Mittelbedarf zur Disparitätsbeschränkung horizontal zu finanzieren wäre, somit voraussichtlich durch eine entsprechend erhöhte Abschöpfung der Steuerkraft bei den finanzstarken Gemeinden.

Erste Berechnungen haben die finanziellen Auswirkungen einer horizontalen Finanzierung grob abgeschätzt. Berechnet wurden anhand der Steuerkraft 1999 und der Steuerfüsse 2000 der Gemeinden die erforderlichen Gesamtbeträge, um den maximalen Steuerfuss der Gemeinden auf einem bestimmten Niveau zu begrenzen. Dabei wurde für die Grobabschätzung eine Erfüllung der Initiative auf dem Niveau von 80 und 120 Steuerprozenten gewählt. Dies deshalb, weil sich der minimale Steuerfuss von Gemeinden, bei denen nichts abgeschöpft wird, auf dem Niveau von 80 Steuerprozenten bewegt.

Im Jahr 2000 bezahlten die zwölf finanzstärksten Gemeinden 195 Mio. Franken oder 95% der gesamten Abschöpfungssumme von 203 Mio. Franken. Der finanzstärkste Teil dieser zwölf Gemeinden wird im Jahr 2002 einen Steuerfuss zwischen 70 und 80 Steuerprozenten auf-

weisen. Wenn diese zwölf Gemeinden ihren Steuerfuss im Jahr 2002 alle um 10 Steuerprozent angehoben und damit das Minimum bei etwa 80 Steuerprozent positioniert hätten, hätte das einen Gesamtmehrertrag von rund 80 Mio. Franken gebracht. Da das Steuerfussmaximum 2002 bei 124 Steuerprozent liegt, wäre es allenfalls modellartig denkbar, dass mit diesen 80 Mio. Franken die Senkung des Maximalsteuerfusses von 124 auf 120 Steuerprozent horizontal finanzierbar und dadurch das Initiativziel zu erreichen wäre.

Die Berechnungen zeigen gleichzeitig auf, dass ein Miteinbezug der Stadt Zürich den Mittelbedarf im voraussichtlich massgeblichen Steuerfussbereich in etwa verdreifachen würde. So wären beispielsweise für den maximalen Steuerfuss von 120 Steuerprozent eine Summe von rund 58 Mio. Franken ohne, oder 187 Mio. Franken mit der Stadt Zürich, aufzuwenden, um das Initiativziel zu erreichen. Die Schwierigkeit des Miteinbezugs der Stadt Zürich verdeutlicht sich dadurch, dass 1999 die Steuerkraft der Stadt Zürich (1286 Mio. Franken) rund viermal grösser war als die Steuerkraft der fünf finanzstärksten Gemeinden zusammen. Diese müssten somit überschlagsmässig ihren Steuerfuss um 20 Steuerprozent anheben, um eine Steuerfussenkung der Stadt Zürich von 5 Steuerprozent zu finanzieren.

VI. Sekundäre Auswirkungen der Initiative

Ziel der Initiative ist die Verringerung der Steuerfussdisparität innerhalb einer festgelegten Bandbreite. Die Initiative verlangt im Detail, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht mehr als $\frac{1}{2}$ vom tiefsten Gemeindesteuerfuss abweichen. Betrachtet man diese Bandbreite genauer, so zeigt sich, dass mit jeder Senkung des tiefsten Steuerfusses um nur 1% der Maximalsteuerfuss um 1,5% tiefer angesetzt und finanziert werden muss. Dabei ist nicht entscheidend, wie viele Gemeinden diesen tiefsten Steuerfuss erheben können. Im laufenden Jahr 2002 kann eine einzige Gemeinde den tiefsten Steuerfuss von 70 Steuerprozent erheben. Betrachtet man die Verteilung der Steuerfüsse, so ergibt sich ein weitaus differenzierteres Bild. So sind es im laufenden Jahr deren 37 Gemeinden (21,6%), die einen Steuerfuss unter 100 Steuerprozent erheben können. 52 Gemeinden haben einen Steuerfuss zwischen 100 und 115 Steuerprozent (30,4%), weitere 82 Gemeinden erheben einen Steuerfuss zwischen 116 und 124 Steuerprozent (48,0%). Diese Verteilung der Steuerfüsse wird jedoch von der Initiative nicht berücksichtigt.

Noch deutlicher können die Auswirkungen der quantitativ starren Formulierung bei einem Ansteigen des tiefsten Steuerfusses aufgezeigt werden. Steigt dieser um nur 1%, so wird der Maximalsteuerfuss um 1,5% höher angesetzt und die Steuerfussdisparität steigt überpropor-

tional an. In diesem Fall wirkt die starre Bandbreite gerade zu Ungunsten der finanzschwachen Gemeinden, was sicherlich im Widerspruch zum Ziel der Initianten steht. Durch ihre quantitativ starre Formulierung verhindert die Initiative eine adäquate Berücksichtigung ihrer Auswirkungen.

Auch die Wirkungen auf die Attraktivität des «Steuerstandorts» Zürich dürfen nicht unterschätzt werden. Die Zielsetzung der Initiative führt zu einer fixen Bandbreite der Steuerfüsse. Der Kanton Zürich als Wirtschaftsstandort sieht sich sowohl einem interkantonalen wie auch internationalen Steuerwettbewerb ausgesetzt. Eine überdurchschnittliche Anhebung der unteren Steuerfüsse der finanzstarken Gemeinden kann bewirken, dass es zu einer Abwanderung von kapitalkräftigen Steuerpflichtigen kommt. Der Kanton Zürich bleibt aber weiterhin darauf angewiesen, für Steuerzahler mit hohem Einkommen und Vermögen attraktiv zu bleiben. So stammte 1995 ein Viertel der Staatssteuereinnahmen von zwei Prozent der Steuerpflichtigen mit einem Reineinkommen über 200 000 Franken. Auf die zehn Prozent der Steuerpflichtigen mit einem Reineinkommen über 100 000 Franken entfällt fast die Hälfte des Steuerertrags. Die Attraktivität des Steuerstandorts sollte daher weiterhin erhalten bleiben, wobei die Steuerfussdisparität durch einen effektiven und effizienten Finanzausgleich gezielt und im Sinne der geltenden Verfassungsbestimmung von Art. 19 Abs. 5 KV gesteuert werden kann.

Die Initiative setzt zudem falsche Anreize gegenüber den Gemeinden. Eine Abschöpfung der Steuerkraft weit über das heutige Ausmass schmälert bei den finanzstarken Gemeinden deren Anreiz, ihr Sparpotenzial weiterhin auszuschöpfen. Effizienzsteigerungen einer finanzstarken Gemeinde zur Senkung des Steuerfusses würden nämlich durch zusätzliche Abschöpfungen zunichte gemacht. Auf der anderen Seite werden auch den finanzschwachen Gemeinden, die einen Steuerfuss im Bereich des Maximalsteuerfusses erheben, falsche Anreize gesetzt. Für sie wird es sich nicht lohnen, weitere Sparanstrengungen zu unternehmen, da Budgetüberschüsse entweder durch erhöhte Abschöpfungen bei den finanzstarken Gemeinden oder durch vertikale Mittel des Kantons finanziert werden müssten.

Die Umsetzung des Initiativziels führt auf längere Sicht zu einer Schwächung der Gemeindeautonomie. Der Kanton müsste zwangsläufig die tiefen Steuerfüsse der finanzstarken Gemeinden durch übermässige Abschöpfungen anheben, damit das Initiativziel überhaupt finanziert werden kann. Aber auch die Gemeindeautonomie der finanzschwachen Gemeinden wäre betroffen. Der Kanton wäre nämlich gezwungen, durch eine strikte Überprüfung der Voranschläge das Sparpotenzial bei den finanzschwachen Gemeinden auszuschöpfen.

Schliesslich sind dem Kanton bei der Beeinflussung des tiefsten Steuerfusses Grenzen gesetzt. Wie bereits ausgeführt, kann zum einen die Steuerkraft der finanzstarken Gemeinden auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen nur teilweise abgeschöpft werden. Zum anderen ist es theoretisch und praktisch vorstellbar, dass eine finanzstarke Gemeinde selbst bei hohen Abschöpfungen eine Steuerfussenkung durchführt. Sie kann dies tun, indem sie die Ausgaben durch die Auflösung ihrer Reserven finanziert. Können aber bei den finanzstarken Gemeinden keine weiteren Abschöpfungen mehr gemacht werden, müsste der Kanton alle Ausgaben, die von den finanzschwachen Gemeinden durch die Senkung des Maximalsteuerfusses nicht gedeckt sind, im Sinne einer Defizitübernahme vertikal finanzieren. Falls die Stadt Zürich ebenfalls in die von der Initiative geforderte Bandbreite fallen würde, müssten in diesem Fall beträchtliche Mittel durch den Kanton aufgebracht werden, um das in der Initiative geforderte Ziel zu erreichen.

VII. Rechtliche Folgen bei einer Annahme der Initiative

Gemäss § 16 des Initiativgesetzes ist die Initiative «Gesunde Steuerdisparität» formell als Volksinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zu Stande gekommen. Bei einer Annahme der Initiative würde Art. 19 Abs. 5 der Verfassung gemäss dem Wortlaut der Initiative geändert und die Gesetzgebung müsste entsprechend angepasst werden. Die Vorschrift, wonach die «Gemeindesteuerfüsse nicht mehr als $\frac{1}{2}$ vom tiefsten Gemeindesteuerfuss abweichen» dürfen, würde dann vom Staat verlangen, dass er eine bestimmte Finanzmasse bereit hält. Er müsste damit die Einhaltung der entsprechenden Grenzwerte garantieren. Massgeblich für den Umfang dieser Finanzmasse wäre u. a. der tiefste Gemeindesteuerfuss, der den Richtwert für die höchstens zulässige $\frac{1}{2}$ -Abweichung liefert. Je tiefer dieser Wert ist, desto höher wäre tendenziell die horizontal oder vertikal finanzierte Finanzmasse, die der Staat bereithalten müsste, weil jede Gemeinde, die nachweisen kann, dass ihre eigenen Finanzmittel zur Einhaltung der Grenzwerte nicht ausreichen, Anspruch auf Finanzierung des ungedeckten Überhangs hätte.

Nach geltendem Recht erhält eine Gemeinde dann Steuerfussausgleich, wenn sie trotz der Beiträge aus dem Ausgleichsfonds und dem Investitionsfonds zum Ausgleich ihres Haushalts Steuern erheben müsste, die mehr als 5 Steuerprozent über dem Kantonsmittel liegen (§ 26 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz). Damit ist auch jene Finanzmasse, die der Staat nach heutigem Recht für den Steuerfussausgleich bereithalten muss, kein fixer Betrag, sondern an ein relatives Verhältnis ge-

knüpft. Die nach geltendem Recht erforderliche Finanzmasse ist indes durch eine Höchstgrenze beschränkt. Die Aufwendungen des Staats für den Investitionsfonds und den Steuerfussausgleich dürfen nach § 34 Finanzausgleichsgesetz 4% des Staatssteuereingangs nicht übersteigen. Eine solche Obergrenze sieht die Initiative nicht vor. Abhängig vom tiefsten Steuerfuss einer einzelnen Gemeinde wäre nach der Initiative der Staat in jedem Fall zum entsprechenden Ausgleich zur Gewährleistung der höchstmöglichen ½-Differenz verpflichtet. Die Beibehaltung der geltenden Höchstgrenze für die bereitzuhaltende Finanzmasse würde demgegenüber die Einhaltung einer festgeschriebenen ½-Höchstdisparität wohl unmöglich machen und damit dem Sinn der Initiative widersprechen.

VIII. Projekt zur Reformierung des Finanz- und Lastenausgleichs (REFA)

Die unbefriedigende Entwicklung der Steuerfussdisparität ab 1995 war unter anderem ein Grund, eine grundsätzliche Reform des zürcherischen Finanzausgleichs anzugehen. Im Oktober 1999 wurde mit dem Projekt 28JI2207 «Optimierung des Finanz- und Lastenausgleichs» der gesamte kantonale Finanzausgleich einer Reform unterzogen. Mit dem Abschluss der Hauptstudie ist im März 2003 zu rechnen. Im Rahmen dieses Projekts wird grundsätzlich am Verfassungsziel von Art. 19 Abs. 5 der Kantonsverfassung festgehalten. Als Wirkungsziel dieser Reform wird eine zielkonforme Steuerbarkeit des erneuerten Finanzausgleichs angestrebt, sowohl im Hinblick auf den Finanzbedarf der Gemeinden wie auch bezüglich der Auswirkungen auf den Kanton. Dabei soll insbesondere die Steuerbarkeit bezüglich der Beeinflussung der Steuerfussdisparität erhöht werden, was im Einklang mit dem Initiativziel steht. Die in der Initiative vorgeschlagene fixe Bandbreite der Steuerfussdisparität verkennt aber die Komplexität eines modernen Finanzausgleichssystems. Ein erneuerter Finanzausgleich wird sich in guten wie schlechten konjunkturellen Phasen bewähren und Instrumente zur Verfügung stellen müssen, die langfristig zu einer zielkonformen Entwicklung der Steuerfussdisparität beitragen. Bei einer Annahme der Initiative würden die in der Vor- und Hauptstudie erarbeiteten Lösungsansätze für eine Verbesserung des geltenden Finanzausgleichs weitgehend in Frage gestellt.

IX. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei einer Annahme der Initiative die finanziellen Belastungen für die finanzstarken Gemeinden und den Kanton sehr erheblich sein würden. Insbesondere der sinngemäss vorzusehende Einbezug der Stadt Zürich würde die Finanzierung des Initiativziels stark erschweren. Da der Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich eine leicht überdurchschnittliche Steuerfussdisparität bei einer tiefen Steuerbelastung aufweist, muss selbst die höchste Steuerbelastung im Kanton den Vergleich mit den anderen Kantonen nicht scheuen. Die Initiative verkennt die Komplexität eines modernen und reaktionsfähigen Finanzausgleichssystems mit effektiven Instrumenten, die langfristig zu einer zielkonformen Entwicklung der Steuerfussdisparität beitragen. Sie setzt zudem falsche Anreize gegenüber den Gemeinden und schwächt langfristig deren Gemeindeautonomie. Durch das Projekt zur Reformierung des Finanz- und Lastenausgleichs kann der geltende Verfassungsauftrag besser erfüllt werden.

X. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Gesunde Steuerdisparität» den Stimmberechtigten zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Buschor	Husi





