

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 339/2004

Sitzung vom 29. September 2004

1490. Dringliche Anfrage (Engagement des Regierungsrates gegen die Neugestaltung des Finanzausgleichs NFA)

Kantonsrat Peter Good, Bauma, und Mitunterzeichnende haben am 13. September 2004 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat des Kantons Zug lehnt die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA), über die das Volk und die Stände am 28. November 2004 zu befinden haben, ab. Seiner Ansicht nach wird der Kanton Zug durch die NFA unverhältnismässig belastet. Die Vorlage sei ferner unberechenbar und enthalte zu viele Unsicherheiten. Die Ablehnung der NFA sei ein Gebot der Stunde, weil durch die Vorlage die Prosperität und Wirtschaftskraft Zugs gefährdet würden. Schliesslich stellt Zug die Wirksamkeit der NFA in Frage. Es bestehe das Risiko, dass die Wirtschafts- und Finanzkraft der Geberkantone geschwächt werde, ohne dass jene der Nehmerkantone wirksam gestärkt werde.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Argumentation seiner Zuger Kollegen?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat den von der Zuger Regierung aufgeworfenen Aspekt der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit, die es der Bundesversammlung möglich macht, die Belastung für den Kanton Zürich praktisch nach Belieben zu erhöhen?
3. Ist die Neubelastung des Kantons Zürich durch die NFA nach Ansicht des Regierungsrates verhältnismässig?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Auswirkungen der zur Finanzierung dieser Neubelastung notwendigen Steuerbelastung auf den Wirtschaftsstandort Zürich?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Haltung der Zuger Regierung, eine Vorlage sei anhand ihrer (finanziellen) Auswirkungen auf die Bevölkerung zu beurteilen?
6. Kann der Regierungsrat garantieren, dass durch die Annahme der NFA die Gefahr einer materiellen Steuerharmonisierung gebannt ist?
7. Sieht sich der Regierungsrat in der Lage, die für die NFA erforderlichen finanztechnischen Daten zuverlässig zu erheben?
8. Mit welchen positiven Auswirkungen auf die Standortqualität der Empfängerkantone rechnet der Regierungsrat bei der Annahme der NFA?

9. Ist der Regierungsrat bereit, auf seinen Entscheid zur NFA zurückzukommen und gemeinsam mit dem Kanton Zug den Kampf gegen die NFA aufzunehmen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Peter Good, Bauma, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Für das Verständnis der Anfrage und ihrer Beantwortung ist die Kenntnis der Zuger Argumentation unabdingbar. Der Beantwortung der Fragen werden deshalb Zitate aus der Medienmitteilung des Zuger Regierungsrates vom 7. September 2004 vorangestellt:

«Der Zuger Regierungsrat teilt die Ansicht, dass der Finanzausgleich reformbedürftig und die neue Aufgabenteilung notwendig ist. Trotzdem lehnt er die vorliegende Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) ab. Die Entwicklung der NFA ist unberechenbar, und die Rahmenbedingungen beinhalten zu viele Unsicherheitsfaktoren. Ausserdem belastet die NFA den Kanton Zug unverhältnismässig stark, und zwar ohne Garantie, dass die wirtschaftlichen Unterschiede der Kantone wirksam vermindert werden.»

«Der Kanton Zug hat zwei gewichtige Bedingungen gestellt. Zum einen soll die NFA massvoll sein, das heisst: die Mehrbelastung der Geberkantone muss in einem vertretbaren Rahmen liegen und darf die wirtschaftliche Entwicklung nicht gefährden. Zum andern muss eine verlässliche Maximalgrenze für die Belastung der Geberkantone definiert werden, die an die effektive wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Geberkantone und nicht wie vorgesehen an den Bundesanteil gekoppelt ist. Diese beiden zentralen Anliegen wurden aus Zuger Sicht jedoch nicht genügend berücksichtigt. Somit weist die NFA nun gravierende Mängel auf: Ihre Entwicklung ist unberechenbar und gefährdet die Wirtschaftskraft des Kantons Zug.»

«Die rechtlichen Rahmenbedingungen der NFA können vom Parlament jederzeit zum Nachteil der Geberkantone geändert werden, ...»

«Gleichzeitig legt das Parlament auch fest, wie hoch der effektive Anteil der Geberkantone innerhalb der Bandbreite von 66,6 bis 80% des Bundesbeitrages ist. Dabei besteht die Gefahr, dass das Parlament die Beiträge beliebig erhöht und damit die Geberkantone noch stärker belastet.»

«Noch ist unklar, wie die neue Aufgabenteilung in den Bundesgesetzen umgesetzt wird. Ob und wie wirksam sie ist, bleibt völlig offen, und die Konsequenzen für die Kantone sind schwer abschätzbar.»

«Hinzu kommt, dass das Parlament die ursprünglich vom Bundesrat vorgesehene Verfassungsgerichtsbarkeit gestrichen hat. Das Parlament kann also beispielsweise Kantonsbeiträge festlegen, die über der verfassungsmässigen Maximalgrenze liegen.»

«Die NFA belastet aber den Kanton Zug unverhältnismässig und strapaziert diese Solidarität über Gebühr.

... Dass der Kanton Zug unverhältnismässig belastet wird, zeigt auch die vergleichsweise weit höhere Zunahme der Pro-Kopf-Abgabe der Zugerinnen und Zuger. Nach Globalbilanz 2001/02 steigt der Pro-Kopf-Beitrag im Kanton Zug um 1200 Franken. Die nächstfolgenden Geberkantone zahlen nur einen Bruchteil dieser Summe. So beträgt die Mehrbelastung pro Kopf in Nidwalden 289 Franken, in Schwyz 277 Franken, in Zürich 175 Franken und in Basel-Land 158 Franken.»

«Wohl belastet die NFA den Kanton Zürich um 219 Millionen Franken stärker als bisher. Die effektive Nettobelastung dürfte jedoch einiges tiefer liegen. Falls wie geplant der soziodemografische Lastenausgleich nach der Studie von «ecoplan» realisiert wird, reduziert sich nämlich der Zürcher Beitrag um bis zu 60 Millionen Franken. Ferner wird der neue interkantonale Lastenausgleich dem Kanton Zürich schätzungsweise 54 Millionen Franken einbringen. Netto dürfte der Kanton Zürich demnach nur um 105 Millionen Franken mehr belastet werden als bisher. Damit wäre die Mehrbelastung Pro-Kopf im Kanton Zug 14-mal höher als im Kanton Zürich.»

«Es besteht das Risiko, dass die NFA die Wirtschafts- und Finanzkraft der Geberkantone schwächt, und zwar ohne, dass dafür gleichzeitig die Wirtschafts- und Finanzkraft der Nehmerkantone wirksam gestärkt wird. Die Ausgleichsmechanismen können also die gesamte schweizerische Wirtschaftsentwicklung negativ beeinträchtigen.»

«Der Zuger Regierungsrat ist überzeugt, dass die Konsequenzen der neuen NFA, über die am 28. November 2004 abgestimmt wird, negativ sind und dass die NFA die Prosperität gefährdet. Ein Nein ist deshalb ein Gebot der Stunde. Und mit seiner Opposition ist der Zuger Regierungsrat nicht alleine. An verschiedenen Orten – nicht nur im Kanton Zug – regt sich Widerstand. Der Regierungsrat des Kantons Zürich beispielsweise hat sich zwar zu einer Zustimmung durchgerungen, aber gleichzeitig zum Ausdruck gebracht, dass die Schmerzgrenze erreicht ist.»

Auf der Grundlage dieser Informationen werden die Fragen im Folgenden einzeln beantwortet.

Zu Frage 1:

Die Argumentation des Zuger Regierungsrates stimmt mit den finanzpolitischen Zuger Interessen überein. Die Steuerbelastung im Kanton Zug ist sehr niedrig, auch im Vergleich zum Kanton Zürich. Diese güns-

tige Position im Steuerwettbewerb konnte vor allem durch eine geschickte steuerliche Nischenpolitik erreicht werden, die massgeblich auf der Nachbarschaft von Zürich und dessen Infrastruktur – insbesondere auf dem Flughafen – gründet. Die Position Zugs im internationalen Steuerwettbewerb nach Einführung der NFA kann der Regierungsrat des Kantons Zürich nicht beurteilen. Ein Gutachten der Professoren Kirchgässner und Hauser kam allerdings zum Schluss, dass Zug trotz Mehrbelastung durch die NFA und einer entsprechenden Steuererhöhung keine massive Abwanderung weder von Firmen noch von natürlichen Personen droht.

Zu Frage 2:

Die Frage nach der Verfassungsgerichtsbarkeit ist grundsätzlich und geht über die NFA hinaus. Sie stellt sich bei allen Entscheiden der Bundesversammlung. Bisher ist auf Bundesebene die Grundhaltung vertreten worden, dass die Gestaltungsfreiheit des Parlaments und der Stimmberechtigten nicht durch die Verfassungsgerichtsbarkeit beschränkt werden soll.

Zu Frage 3:

Ja. Für den Zürcher Regierungsrat wiegen die Vorteile des neuen Finanzausgleichs den Nachteil der höheren Belastung auf. Insbesondere der Standortwettbewerb – nicht zuletzt mit dem Kanton Zug – würde fairer, wenn Sonderlasten im soziodemografischen Lastenausgleich und Zentrumslasten im interkantonalen Lastenausgleich künftig abgegolten werden. Nicht vergessen werden darf, dass der bestehende Finanzausgleich mit seiner Intransparenz und seinen Fehlanreizen erhebliche Kosten verursacht. Sie würden mit Einführung der NFA wegfallen. Die Beurteilung der Verhältnismässigkeit wird auch davon abhängig sein, wie hoch die Mehrbelastung und wie der Stand der kantonalen Staatsfinanzen zum Zeitpunkt der Einführung der NFA sein werden.

Wenn der Finanzausgleich zwischen Zürcher Gemeinden als Massstab für die Verhältnismässigkeit herangezogen wird, müssen die Abschöpfungen der NFA geradezu als moderat beurteilt werden: Finanzstarken Zürcher Gemeinden werden bis 60% ihrer Steuereinnahmen abgeschöpft.

Zu Frage 4:

Jede Steuererhöhung schöpft Kaufkraft bei der Bevölkerung und der Wirtschaft ab und wirkt grundsätzlich negativ auf die Standortgunst. Der Regierungsrat setzt deshalb alles daran, die Mehrbelastung durch die NFA so weit als möglich durch einen Ausgabenverzicht zu kompensieren. Sollte eine Steuererhöhung trotzdem notwendig werden, muss sie möglichst massvoll ausfallen. Im Vergleich zum Kanton Zug könnte sich die Position von Zürich im Steuerwettbewerb sogar verbessern.

Zug wird die Steuern wegen der NFA nach eigenen Aussagen um 10 bis 15% erhöhen müssen, Zürich dagegen rechnet zurzeit mit einer Erhöhung von rund 5%. Darin sind die weiteren Entlastungen, die der Regierungsrat des Kantons Zug für Zürich erwartet, noch nicht berücksichtigt.

Die Steuerbelastung ist nur eines unter mehreren Kriterien für die Standortattraktivität. Die Nähe zu Hochschulen, gut ausgebildete Arbeitskräfte, eine moderne und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, ein breites kulturelles Angebot und Naherholungsräume sind ebenso wichtig. Schliesslich hängt die Standortattraktivität des Kantons Zürich und anderer Kantone nicht unwesentlich davon ab, wie das Ausland die politische Stabilität der Schweiz beurteilt. Die NFA trägt zur geforderten politischen Stabilität der Schweiz bei.

Die Schweiz leidet seit langem unter einem schwachen Wirtschaftswachstum. Es ist bekannt, wie die Rahmenbedingungen geändert werden müssten, damit die Wertschöpfung wieder stärker wachsen würde. Dazu zählen insbesondere Strukturreformen in Branchen, die vorwiegend für den schweizerischen Binnenmarkt produzieren. Diese Reformblockade in der Schweiz ist für Zürich gewichtiger als die Mehrbelastung durch die NFA.

Zu Frage 5:

Die finanziellen Auswirkungen sind ein wichtiges Beurteilungskriterium, aber nicht das einzige. Staatspolitische Ziele wie die Stärkung des Föderalismus sind ebenso in die Beurteilung mit einzubeziehen. Auch die erhöhte Transparenz und die verbesserte Steuerbarkeit des Finanzausgleichs sowie der Rückbau ausgabenfördernder, ineffizienter Anreizstrukturen sind in Rechnung zu stellen. Dies hat der Zuger Regierungsrat bestimmt auch getan.

Zu Frage 6:

Falls die NFA abgelehnt würde, käme die materielle Steuerharmonisierung mit grosser Wahrscheinlichkeit auf die politische Traktandenliste. Darüber aber wird in Bern entschieden, wo die Zürcher Parlamentarier ihren Einfluss geltend machen können.

Im Fall der NFA scheinen einige Zürcher Parlamentarier ihre Beurteilung erst sehr spät vorgenommen zu haben, obwohl der Regierungsrat die Zürcher Bundes- und Kantonsparlamentarier im Januar 2002 – nach Erscheinen der Botschaft und zu Beginn der parlamentarischen Beratungen – über die NFA und seine Forderungen nach Verbesserungen informiert hat. Im Ständerat sind in der Folge auch massgebliche Verbesserungen zu Gunsten von Zürich erreicht worden. Der Regierungsrat kann die von den Anfragern geforderte Garantie nicht abgeben, da er als Exekutivbehörde die politische Entscheidungsfindung im Bund nicht steuern kann und im Kanton dem Willen des Kantonsrates und der Stimmberechtigten zu folgen hat.

Zu Frage 7:

Die Datengrundlage für die NFA wird sicher nicht weniger verlässlich sein als im bestehenden Finanzausgleich. Als Beispiel dazu sei das kantonale Volkseinkommen erwähnt, das heute noch eine massgebliche Rolle im Bundesfinanzausgleich spielt. Die Zuverlässigkeit der Daten kann sehr weit über den heutigen Stand hinaus erhöht werden, wenn die notwendigen Mittel dazu bereitgestellt werden. Sie ist eine Frage der Optimierung zwischen Datenqualität einerseits und Erhebungsaufwand anderseits.

Zu Frage 8:

Die erwähnten Vorteile der NFA wie der Wegfall der falschen Anreizstrukturen gelten auch für die Empfängerkantone. Ein bescheidenes Ausgabenniveau wird nicht mehr mit tiefen Ausgleichszahlungen bestraft. Und Ausgaben werden nicht mehr nur getätigt, weil dafür in Bern hohe Bundesbeiträge abgeholt werden können. Damit kann die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung gesteigert werden. Vor allem aber erhalten die Empfängerkantone eine Mindestausstattung mit frei verfügbaren Mitteln. Damit können sie die Aufgaben in kantonaler Zuständigkeit wieder selbstständig und eigenverantwortlich wahrnehmen.

Zu Frage 9:

Nein. An der Beurteilung der NFA hat sich nichts geändert. Die klarere Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, die Abgeltung unserer Sonder- und Zentrumslasten sowie die höheren frei verfügbaren Mittel versprechen grössere Kantonsautonomie und einen faireren Wettbewerb unter den Kantonen. Auch die Beseitigung von ausgabenfördernden Anreizstrukturen und die verbesserte Effizienz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben sprechen für die Reform. Die NFA allein auf Grund ihrer finanziellen Auswirkung zu beurteilen, ist zu einseitig.

Der heutige Finanzausgleich ist keine Alternative zur NFA, wenn höhere Ausgabenniveaus mit höheren Ausgleichszahlungen belohnt und umliegende Kantone Leistungen beziehen, ohne dafür zu bezahlen. Es stellt sich deshalb die Frage, wie die Entwicklung ohne NFA verlaufen würde. Angesichts der beschriebenen Fehlanreize kann sie sich für einen Zahlerkanton wie Zürich nur nachteilig auswirken. Ob mit oder ohne NFA bleiben jedoch die Zahlerkantone in der Minderheit und können dadurch in der Bundesversammlung überstimmt werden. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass auf eher undurchsichtige Weise der Bundesfinanzausgleich schleichend ausgebaut wurde und Zürich immer wieder zur Kasse gebeten wurde. Dem wirkt die Transparenz und die Steuerbarkeit der NFA entgegen.

Über die NFA hinaus bestehen weitere Berührungspunkte zum Bund und zu den anderen Kantonen. So sind insbesondere die Erstellung des Durchgangsbahnhofes Zürich, der Ausbau des Nationalstrassennetzes wie beispielsweise im Gubrist und die Flughafenpolitik für den Kanton Zürich von entscheidender Bedeutung und setzen eine gesamtschweizerisch gute Zusammenarbeit voraus. Dieser Gesichtspunkt darf bei der Gesamtbeurteilung der NFA nicht ausser Acht gelassen werden.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi