

Sitzung vom 10. November 1993

3436. Anfrage (Änderung in der Handhabung des Steuerfussausgleichs)

Kantonsrat Dr. Bernhard A. Gubler, Pfäffikon, hat am 30. August 1993 folgende Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat scheint seine Praxis der Handhabung des Steuerfussausgleichs gegenüber finanzschwachen Gemeinden geändert zu haben, und zwar in einem Ausmass, welches dem Finanzausgleichsgesetz nicht mehr zu entsprechen vermag und Gemeindeautonomie zu verletzen droht.

Das Finanzausgleichsgesetz (132.1, § 28) ermächtigt die Direktion des Innern bei der Gewährung des Steuerfussausgleichs jene Ausgaben der Gemeinden nicht zu anerkennen, welche «einer ordnungs- und plangemässen Haushaltsführung widersprechen».

Die vermutete Praxisänderung der Ausgabenanerkennung sei an zwei Beispielen erläutert:

Im Rahmen des Investitionsbonus 1993 des Bundes hatte der Kanton Zürich Gesuche seiner Gemeinden zur Gutheissung bzw. zur Ablehnung zu empfehlen. Gemäss Aussage des Bundesamtes für Konjunkturfragen habe der Kanton Zürich mehrere Gesuche finanzschwacher Gemeinden mit der Begründung zur Ablehnung empfohlen, diese müssten allenfalls Steuerfussausgleich beziehen - dies ohne das Gesuch materiell oder bezüglich Priorität zu prüfen (beispielsweise Gesuch ZH 1014: ohne Rücksprache mit der Gemeinde). Die inzwischen publizierte Liste der bewilligten Gesuche zeigt, dass Gesuche finanzschwacher Gemeinden weitgehend unberücksichtigt blieben.

Die Gemeinde Pfäffikon konnte in mühevollen Verhandlungen ein Projekt bereinigen, welches die zentrale Wärmeversorgung eines ganzen Quartiers mit einer Holzschnitzelheizung ermöglicht. Der Gemeinde wurde ein bedeutender Betrag des Energieprogramms 2000 des Bundes zugesichert, und die kantonalen Fachstellen, wie auch Regierungsrat Hans Hofmann, unterstützen das Projekt vorbehaltlos. Werden die Grundsätze des Gemeinderechnungswesens strikte angewendet, so resultiert für den Betrieb der Wärmeversorgung ein jährlicher Verlust, welcher bei Anwendung von praxisnäheren Abschreibungsätzen weitgehend vermieden werden kann. Die Direktion des Innern hat der Gemeinde mitgeteilt, dass sie Betriebsverluste für den Steuerfussausgleich gegebenenfalls nicht anerkennen werde. Widerspricht ein ökologisch vorbildliches, ein dem Holzüberschuss zu Leibe rückendes, ein von allen Fachstellen unterstütztes Projekt einer «ordnungsgemässen Haushaltsführung»?

In finanzschwachen Gemeinden regt sich wegen solcher Vorkommnisse Unwillen: Spart der Kanton jenseits seiner gesetzlichen Kompetenzen? Sind das nicht unstatthafte Eingriffe in die Gemeindeautonomie? Werden finanzschwache Gemeinden rechtungleich behandelt?

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche jährlichen Summen gesetzlich gebundener Beiträge wurden in den letzten 15 Jahren an finanzschwache Gemeinden ausbezahlt?
2. Welche jährlichen Summen Steuerfussausgleiche wurden in den letzten 15 Jahren an finanzschwache Gemeinden ausbezahlt?
3. Hat der Regierungsrat seine Praxis der Anerkennung der für den Steuerfussausgleich zugelassenen Ausgaben geändert?
 - ggf.: Ist diese noch mit Absicht und Wortlaut des Finanzausgleichsgesetzes verträglich?
 - ggf.: Weshalb wird von der gesetzlich vorgesehenen «Verteilung auf mehrere Jahre» Abstand genommen?
 - ggf.: Wird eine Revision des Gesetzes im Rahmen der strukturellen Sparmassnahmen in Betracht gezogen?

- ggf.: Wird mit dieser Praxisänderung die Gemeindeautonomie nicht verletzt?
- ggf.: Werden mit dieser Praxisänderung die finanzschwachen Gemeinden nicht rechtsweglich behandelt?

4. Wie gedenkt der Regierungsrat das erschütterte Vertrauen der finanzschwachen Gemeinden wiederzugewinnen?

Auf Antrag der Direktion des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Anfrage Dr. Bernhard A. Gubler, Pfäffikon, wird wie folgt beantwortet:

1. und 2.: Es kann davon ausgegangen werden, dass nicht nach den Beiträgen gefragt wird, welche in der Form von Staatsbeiträgen unter den verschiedenen Titeln an die Gemeinden ausbezahlt worden sind. Gemeint sind wohl die Summen, die in der Form von Steuerfussausgleich sowie als Investitionsbeiträge ausgerichtet worden sind. Das heute geltende Finanzausgleichsgesetz ist seit 1980 in Kraft, weshalb sich die Antwort auf die letzten 12 Jahre statt die gefragten 15 Jahre bezieht, damit auch ein echter Vergleich möglich ist.

Als «finanzschwach» im Sprachgebrauch der Anfrage sind wohl alle Gemeinden, welche Anspruch auf Steuerfussausgleich haben, zu betrachten. Gestützt darauf ergeben sich folgende Zahlen:

Jahr	Steuerfussausgleich	Investitionsbeiträge
	Mio. Fr.	Mio. Fr.
1980	6,4	22,2
1981	6,6	25,0
1982	5,7	27,0
1983	31,1	28,9
1984	47,3	25,6
1985	41,6	18,1
1986	22,3	19,3
1987	45,9	17,2
1988	23,1	26,4
1989	11,0	18,1
1990	12,6	23,5
1991	24,8	21,0
1992	42,5	19,5
1993	80,1	10,0

3. Der Regierungsrat hat seine Praxis gegenüber den Gemeinden nicht geändert. Eine Änderung der Verhältnisse ist durch die drastische Verschlechterung der Finanzlage der Gemeinden und des Kantons eingetreten. Waren es früher weniger als 20 Gemeinden, welche Ansprüche geltend machen konnten, waren es 1993 56 von 171 Gemeinden, welche Steuerfussausgleichsbeiträge zugesprochen erhielten. Bewegte sich die Gesamtsumme der Steuerfussbeiträge Anfang der achtziger Jahre um 6 Millionen Franken, waren es 1993 rund 80 Millionen Franken. Damit wurde auch erstmals die Grenze von 2% des Staatssteuerertrags, welcher gemäss Gesetz als Regelfall zu betrachten ist (ausnahmsweise wären 4% im Maximum zulässig), massiv überschritten. Die ursprünglichen Begehren der Gemeinden lagen 1993 sogar bei 180 Millionen Franken. Die vorgelegten Voranschläge der Gemeinden, welche Ansprüche geltend machten, wurden durch die Direktion des Innern daraufhin überprüft, ob darin tatsächlich nur unbedingt notwendige oder gesetzlich vorgeschriebene Aufwendungen enthalten waren. Durch diese Überprüfungen gelang es einerseits, für rund ein Dutzend Gemeinden die Ausgaben so zu reduzieren, dass sie ohne Finanzausgleichsbeiträge auskamen; andererseits bewegte sich die Anspruchsberechtigung der übrigen Gemeinden im Rahmen des kantonalen Voranschlags. Dieses Vorgehen war

jedoch nicht neu, sondern entsprach der bisherigen Praxis, nur waren eben mehr Gemeinden betroffen als in früheren Jahren.

Gemäss Finanzhaushaltsgesetz sind aber alle, d. h. nicht nur die sogenannten Finanzausgleichsgemeinden bzw. die «finanzschwachen» Gemeinden dazu verpflichtet, sparsam und wirtschaftlich zu budgetieren. Alle Gemeinden haben auch dafür besorgt zu sein, dass bei den Gebühren dem Verursacherprinzip nachgelebt wird. Gemeinden, welche keine Finanzausgleichsbeiträge beanspruchen, sind selbstverständlich in ihrer Finanzpolitik unabhängiger als die «Finanzausgleichsgemeinden», da sie die Einhaltung dieser Vorschriften selbst beurteilen, d. h. eine Überprüfung durch die Direktion des Innern nicht stattfindet. Die Kontrolle darüber wird allein durch die Rechnungsprüfungskommission und den Souverän dieser Gemeinden ausgeübt.

Bei der Beurteilung der Beitragsberechtigung durch die Direktion des Innern sind allein die obenerwähnten Kriterien anzuwenden. Der Finanzausgleich kann nicht dazu dienen, steuernd z. B. auf die Kultur-, Umwelt- oder Energiepolitik einer Gemeinde einzuwirken. Das käme einer Verletzung der Gemeindeautonomie gleich. Sache der Verwaltung kann und darf es nur sein, für die Umsetzung der bestehenden gesetzlichen Vorschriften zu sorgen. Wirtschaftlichkeit ist dabei messbar und überprüfbar, nicht jedoch messbar und überprüfbar sind Ermessensentscheide über Anliegen kultureller oder anderweitig ideeller Art.

Konkret bedeutet das, dass eine zwar nach zurzeit geltender Auffassung umweltfreundliche Investition, die jedoch unwirtschaftlich oder von Gesetzes wegen nicht zwingend vorgeschrieben ist, wie es z. B. für die zur Anfrage Anlass bietende Holzschnitzelfeuerungsanlage zutrifft, nicht über den Finanzausgleich finanziert werden kann.

- Die Praxis des Regierungsrates entspricht dem Gesetz.
Investitionen müssen im Zeitpunkt finanziert werden, in welchem sie vorgenommen werden, und von diesem Zeitpunkt an sind die Kosten für Abschreibungen und Verzinsung zu decken. Eine «Verteilung auf mehrere Jahre» ist nur möglich durch Etappierung von grösseren Investitionsvorhaben oder durch Verschiebung nicht vordringlicher Projekte. Von dieser Möglichkeit wird auch durchaus Gebrauch gemacht.
- Eine Totalrevision des Gesetzes ist geplant. Hingegen ist im Rahmen der strukturellen Sparmassnahmen keine Änderung vorgesehen.
- Der Steuerfussausgleich verlangt, anders als der Steuerkraftausgleich, eine strenge Kontrolle der Ausgabenpolitik der Bezügergemeinden im Interesse der Staatsfinanzen und einer rechtsgleichen Behandlung der Gemeinden. Diese Beschränkung der Gemeindeautonomie ist unvermeidlich und vom Gesetzgeber vorgeschrieben; sie stellt aber keine Verletzung der Autonomie dar.
- Ebenso wenig werden die «finanzschwachen» Gemeinden rechtsungleich behandelt. Eine Ungleichbehandlung wäre eben erst dann kaum zu vermeiden, wenn neben den angeführten messbaren Kriterien im Einzelfall aufgrund ideeller oder ideologischer Überlegungen gewisse Investitionen durch den Kanton finanziert bzw. nicht finanziert würden.
Rechtsungleichheit wäre auch unvermeidlich, wenn der Kanton ohne Rücksicht auf das Gebot der Sparsamkeit beliebige Wünsche einzelner Ausgleichsgemeinden finanzieren würde.

4. Die mit den Gemeinden geführten Verhandlungen bei der Voranschlagsprüfung lassen keine Erschütterung des Vertrauens erkennen. Sie sind zwar nicht immer leicht. Bisher konnte aber stets eine Lösung gefunden werden, welche für alle Beteiligten wenn auch nicht immer erfreulich, aber doch akzeptierbar war.

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

Zürich, den 10. November 1993

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Roggwiller