

4165

KR-Nr. 56/2002

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 56/2002 betreffend die Erstellung  
einer Bilanz über die im Kanton Zürich anfallenden  
und an den Bund abzuführenden Abgaben sowie  
deren Rückfluss**

(vom 30. März 2004)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 15. April 2002 folgendes von den Kantonsräten Ruedi Noser, Hombrechtikon, Dr. Lukas Briner, Uster, und Thomas Isler, Rüschtikon, am 11. Februar 2002 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat soll einen ausführlichen Bericht über sämtliche Abgaben erstellen, die durch die Wohnbevölkerung und die Wirtschaft entrichtet und an den Bund abgeführt werden. Wie viel von diesen Mitteln fliessen an den Kanton Zürich zurück? Falls im Kanton Zürich mehr direkte Abgaben erhoben werden, als wieder an den Kanton zurückfliessen, wie wird dieser Effekt im Neuen Finanzausgleich (NFA) berücksichtigt und wie sieht die Gesamtbilanz für den Kanton Zürich inklusive NFA aus? Wie viele Mittel fliessen aus dem Kanton ab und wie viele kommen zurück?

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

**1. Ausgangslage**

Das Postulat verlangt eine umfassende Bilanz der Geldflüsse zwischen dem Kanton Zürich und seinen Wirtschaftssubjekten auf der einen und dem Bund auf der andern Seite. Die Wirkung der Geldflüsse kann mit einer Inzidenzanalyse untersucht werden. Darunter versteht man in der Finanzwissenschaft die Untersuchung der Verteilungswirkung von finanzpolitisch bedeutsamen Massnahmen. Dabei wird zwi-

schen Zahlungs-, Güter- und Nutzeninzidenz unterschieden. Die Zahlungsinzidenzanalyse untersucht die realen Zahlungsströme und stellt fest, von wem sie finanziert werden und wer die Empfänger sind. Die Güterinzidenzanalyse fragt, wer von den mit den geflossenen Geldern erstellten Gütern und Dienstleistungen profitiert. Noch einen Schritt weiter geht die Nutzeninzidenzanalyse. Ausgehend von der objektiven Güterinzidenz werden die individuellen Wahrnehmungen und Einstellungen der Betroffenen erhoben, um die Nutzeninzidenz ermitteln zu können. Eine solche umfassende Inzidenzanalyse würde ein mehrjähriges Forschungsprogramm erfordern. Es gibt nur wenige Anwendungsbeispiele in der Schweiz, da das Verfahren sehr aufwendig ist und die notwendigen statistischen Grundlagen oft nicht vorliegen. Forschungsgegenstand ist in der Regel eine spezifische Institution. Bekannt ist eine Untersuchung über die Nutzen- und Kostenströme zwischen der Universität und dem Kanton St. Gallen.

Im Folgenden wird versucht, auch ohne Inzidenzanalyse eine möglichst aussagekräftige Bilanz der finanziellen Ströme zwischen dem Bund und dem Kanton Zürich zu erstellen. Wo vorhanden werden die statistischen Daten für das Jahr 2001 verwendet. Teilweise wird auf Zahlen für 1999 zurückgegriffen, da keine neueren zur Verfügung stehen.

Bezüglich Bevölkerung und Volkseinkommen präsentiert sich die Ausgangslage für den Kanton Zürich wie folgt:

*Tabelle 1: Bevölkerung und Volkseinkommen 2001*

|                                  | <b>Kanton<br/>Zürich</b> | <b>Übrige<br/>Kantone</b> | <b>Alle<br/>Kantone</b> |
|----------------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Bevölkerung (in 1000)            | 1 229                    | 6 032                     | 7 261                   |
| Bevölkerungsanteil               | 17%                      | 83%                       | 100%                    |
| Volkseinkommen (in Mio. Franken) | 72 504                   | 268 516                   | 341 020                 |
| Anteil am Volkseinkommen         | 21%                      | 79%                       | 100%                    |

Quelle: Bundesamt für Statistik, Neuenburg

## **2. Übertragungen zwischen Bund und Kantonshaushalt**

In einem ersten Schritt werden diejenigen Zahlungsströme erfasst, die direkt zwischen dem Bund und dem Zürcher Kantonshaushalt fliessen. Dafür stehen gute statistische Grundlagen zur Verfügung.

*Tabelle 2:  
Übertragungen zwischen Bund und Kantonshaushalt im Jahre 2001*

| <b>Ertrag/Einnahmen bzw. Aufwand/Ausgaben</b><br>Belastung Kantone (+), Entlastung Kantone (-) | <b>Kanton<br/>Zürich</b><br>in Mio. Fr. | <b>Übrige<br/>Kantone</b><br>in Mio. Fr. | <b>Alle<br/>Kantone</b><br>in Mio. Fr. |
|--|---|--|--|
| <b>Bundesbeiträge und Rückvergütungen<br/>an die Kantone nach Funktionen</b>                   |   |  |  |
| <b>Öffentliche Sicherheit</b>  |   |  |  |
| - Militärische Landesverteidigung  | -3                                      | -68                                      | -71                                    |
| - Zivilschutz  | -1                                      | -13                                      | -14                                    |
| <b>Unterricht</b>  |   |  |  |
| - Berufliche Bildung   | -41                                     | -341                                     | -382                                   |
| - Allgemein bildende Schulen   | -1                                      | -29                                      | -30                                    |
| - Hochschulen  | -139                                    | -514                                     | -653                                   |
| <b>Sozialversicherungen</b>  | -439                                    | -2 059                                   | -2 498                                 |
| <b>Verkehr</b>   |   |  |  |
| - Nationalstrassen   | -332                                    | -1 828                                   | -2 160                                 |
| - Übrige Strassen  | -26                                     | -777                                     | -803                                   |
| <b>Umwelt</b>  |   |  |  |
| - Abwasserbeseitigung  | -13                                     | -140                                     | -153                                   |
| - Gewässer- und Lawinenverbauungen   | -                                       | -146                                     | -146                                   |
| <b>Landwirtschaft</b>  | -142                                    | -2 350                                   | -2 492                                 |
| <b>Übrige</b>  | -185                                    | -1 318                                   | -1 503                                 |
| <i>Total Bundesbeiträge und Rückvergütungen</i>  | <i>-1 323</i>                           | <i>-9 582</i>                            | <i>-10 905</i>                         |
| <b>Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen</b>  |   |  |  |
| - Direkte Bundessteuer   | -542                                    | -3 032                                   | -3 574                                 |
| - Verrechnungssteuer   | -53                                     | -179                                     | -232                                   |
| - Wehrpflichtersatz  | -8                                      | -30                                      | -38                                    |
| - Übrige Anteile an Bundeseinnahmen  | -26                                     | -188                                     | -214                                   |
| <i>Total Anteil an Bundeseinnahmen</i>   | <i>-629</i>                             | <i>-3 429</i>                            | <i>-4 058</i>                          |
| <b>Übertragungen Bund an Kantone</b>   | <b>-1 952</b>                           | <b>-13 011</b>                           | <b>-14 963</b>                         |
| <b>Beitrag der Kantone an die Sozialwerke<br/>des Bundes und Rückerstattungen</b>              |   |  |  |
|  | 485                                     | 1 813                                    | 2 298                                  |
| <b>Ablieferung direkte Bundessteuer</b>  | <b>2 893</b>                            | <b>9 379</b>                             | <b>12 272</b>                          |
| <b>Ablieferung Wehrpflichtersatz</b>   | <b>40</b>                               | <b>131</b>                               | <b>171</b>                             |
| <b>Übertragungen Kantone an Bund</b>   | <b>3 418</b>                            | <b>11 323</b>                            | <b>14 741</b>                          |
| <b>Saldo Übertragungen zwischen Bund<br/>und Kantonen</b>                                      | <b>1 466</b>                            | <b>-1 688</b>                            | <b>-222</b>                            |
| <b>Saldo in Franken pro Einwohner</b>  | <b>1 184</b>                            | <b>-280</b>                              | <b>-31</b>                             |

Quelle: Die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen 2001, Eidg. Finanzverwaltung, Bern, April 2003

Die Zahlungsströme zwischen dem Bund und Zürcher Kantonshaushalt belasten den Kanton Zürich per Saldo mit rund 1,5 Mrd. Franken. Im Gegensatz dazu werden alle Kantonshaushalte zusammen per Saldo leicht entlastet. Das zeigt, dass nicht der Bund von der Belastung des Kantons Zürich profitiert, sondern andere Kantone. Der Bund ist vor allem auch Durchlaufstation im Umverteilungsprozess von den finanzstarken zu den finanzschwachen und mittelstarken Kantonen. Zum einen tragen finanzstarke Kantone überproportional zum Aufkommen der direkten Bundessteuer bei. Mit 2,9 Mrd. Franken lieferte der Kanton Zürich im Jahre 2001 rund 800 Mio. Franken oder einen Drittel mehr ab, als nach seinem Bevölkerungsanteil zu erwarten gewesen wäre. Zum andern werden die Bundesbeiträge an die Kantone, die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen und die Kantonsbeiträge an die Sozialwerke des Bundes im bestehenden Finanzausgleich zumindest teilweise nach Finanzkraft abgestuft. Im Jahre 2001 wurde der Kanton Zürich durch finanzkraftabhängige Zahlungen mit 567 Mio. Franken belastet. Rund die Hälfte davon entfiel auf den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer.

Ob ein Kantonshaushalt einen positiven oder negativen Saldo in seiner finanziellen Beziehung zum Bund aufweist, hängt also in erster Linie von seiner Finanzstärke ab. Die nach Finanzkraft 2000/01 als finanzstark eingestuften Kantone Zug, Basel-Stadt, Zürich, Genf, Nidwalden und Basel-Land verzeichneten 2001 zusammen eine Belastung von 3,5 Mrd. Franken. Neben Zürich mit 1,466 Mrd. Franken waren Genf (1 Mrd. Franken) und Zug (600 Mio. Franken) am meisten belastet.

Mit einer Pro-Kopf-Belastung von Fr. 1184 lag Zürich nicht an der Spitze. Unter den finanzstarken Kantonen wiesen Zug (über Fr. 6000), Genf (Fr. 2352) und Basel-Stadt (Fr. 1713) zum Teil deutlich höhere Werte auf. Mit Glarus (Fr. 2975) und Schwyz (Fr. 1582) verzeichneten sogar zwei mittelstarke Kantone höhere Belastungen pro Einwohner als Zürich.

Die Auflistung in Tabelle 2 berücksichtigt den Anteil des Kantons Zürich am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank noch nicht. Nach geltender Regelung der Bund einen Drittel und die Kantone zwei Drittel des Nationalbankgewinns. Die Verteilung an die Kantone ist ebenfalls von deren Finanzkraft abhängig. Im Jahr 2001 wurde 1 Mrd. Franken an die Kantone ausgeschüttet. Davon entfielen 113 Mio. Franken auf den Kanton Zürich.

### **3. Übertragungen zwischen Bund und Dritten im Kanton Zürich**

#### **a) Fiskalabgaben von Dritten aus dem Kanton Zürich an den Bund**

Bei der Quantifizierung der Fiskalabgaben der Zürcher Wirtschaftssubjekte stellen sich methodische Probleme. Der Bund verfügt über keine statistischen Unterlagen über die kantonale Verteilung seiner Fiskaleinnahmen.

Die Mehrwertsteuer, die bedeutendste Einnahmequelle des Bundes, ist aus mehreren Gründen für eine statistische «Kantonalisierung» ungeeignet. Bei Unternehmen, die kantonsübergreifend tätig sind, würde der Umsatz fälschlicherweise vollständig dem Sitzkanton zugeschrieben. Wenn ein Unternehmen für die Gruppenbesteuerung optiert, würden alle steuerpflichtigen Umsätze der Unternehmensgruppe dem Hauptsitz zugerechnet, auch wenn ein Grossteil der Umsätze in anderen Kantonen anfielen. Zudem entsprechen die Abgaben aus der Mehrwertsteuer der Steuer auf den pflichtigen Umsätzen abzüglich Vorsteuerabzug. Eine Lokalisierung dieser abzugsberechtigten Vorsteuern ist unmöglich, da sie von einer Vielzahl von Lieferanten des abrechnenden Unternehmens stammt. Selbst wenn diese Ermittlungsprobleme lösbar wären, ergäbe sich noch kein aussagekräftiges Bild. Die Mehrwertsteuer wird wenn möglich auf den Endabnehmer überwält. Dieser trägt im Endeffekt die Steuerbelastung und nicht die mehrwertsteuerpflichtige Unternehmung, die dem Staat die Steuer abliefern.

Um trotzdem das auf den Kanton Zürich entfallende Volumen der Abgaben abschätzen zu können, wird im Folgenden auf Hilfsgrößen zurückgegriffen. Dazu ist das Volkseinkommen als Massstab für die Wertschöpfung besser geeignet als die Bevölkerungszahl. Die Berechnung in der folgenden Tabelle 3 nimmt deshalb den Anteil des Kantons Zürich am schweizerischen Volkseinkommen als Massstab für die Fiskalabgaben von Zürcher Wirtschaftssubjekten an den Bund 2001.

*Tabelle 3:  
Fiskalabgaben von Zürcher Wirtschaftssubjekten an den Bund 2001*

|  | <b>Kanton<br/>Zürich<sup>1</sup></b><br>in Mio. Fr. | <b>Übrige<br/>Kantone</b><br>in Mio. Fr. | <b>Alle<br/>Kantone<sup>2</sup></b><br>in Mio. Fr. |
|--|---|--|--|
| Stempelabgaben   | 725   | 2 728                                    | 3 453  |
| Mehrwertsteuer   | 3 577   | 13 455                                   | 17 033   |
| Übrige Verbrauchssteuern<br>(Mineralölsteuer, Tabaksteuer,<br>Automobilsteuer, Biersteuer) | 1 498   | 5 637                                    | 7 135  |
| Verkehrsabgaben (Schwerverkehrs-<br>abgabe, Nationalstrassenabgabe)                        | 205   | 773                                      | 978  |
| Zölle  | 224   | 843                                      | 1 067  |
| Landwirtschaftliche Abgaben<br>von den Produzenten   | 0   | 0  | 0  |
| <b>Total</b>   | <b>6 230</b>  | <b>23 436</b>                            | <b>29 666</b>                                      |

<sup>1</sup> Gemäss Anteil am Volkseinkommen 2001 von 21% (provisorische Angabe gemäss dem Statistischen Jahrbuch des Kantons Zürich 2004)

<sup>2</sup> Staatsrechnung 2001 des Bundes

Die Zürcher Wirtschaftssubjekte liefern nach dieser Berechnung rund 6,2 Mrd. Franken Fiskalabgaben an den Bund ab. Ganz klar am meisten ins Gewicht fallen die Abgaben für die Mehrwertsteuer (3,6 Mrd. Franken) und die übrigen Verbrauchssteuern (1,5 Mrd. Franken).

## **b) Übertragungen vom Bund an Dritte im Kanton Zürich**

Ebenfalls in eine erweiterte Betrachtung einzubeziehen sind die Übertragungen des Bundes an Dritte im Kanton, die nicht in den Kantonshaushalt eingehen. Es geht dabei vor allem um Übertragungen an private Institutionen und an übrige öffentliche Unternehmungen. Übertragungen an private Haushalte spielen eine relativ kleine Rolle.

Der Bund erstellt alle 5 Jahre eine ausführliche Analyse der kantonalen Verteilung der Bundesausgaben. Die letzte vorliegende Untersuchung aus dem Jahre 2002 befasst sich mit den Bundesausgaben 1999. Das räumliche Zuteilungskriterium einer Ausgabe ist das Domizil des unmittelbaren Zahlungsempfängers. Wie bereits einleitend erwähnt führen die Ausgaben nicht zwingend zu einem Kaufkraftzufluss im Kanton der ersten Zahlungsverteilung, da häufig weitere Überwälzungsprozesse zu erwarten sind.

*Tabelle 4:  
Verteilung der Übertragungen des Bundes 1999 nach Empfängergruppen*

|                                      | <b>Kanton<br/>Zürich</b><br>in Mio. Fr. | <b>Übrige<br/>Kantone</b><br>in Mio. Fr. | <b>Alle<br/>Kantone</b><br>in Mio. Fr. |
|--------------------------------------|---|--|--|
| An Kanton und Gemeinden              | 1 433                                   | 12 054                                   | 13 487                                 |
| An private Haushalte                 | 50                                      | 515                                      | 565                                    |
| An private Institutionen             | 267                                     | 1 927                                    | 2 194                                  |
| An private Sozialversicherungen      | 2                                       | 9  | 11                                     |
| An übrige öffentliche Unternehmungen | 192                                     | 1 449                                    | 1 641                                  |
| An das Ausland                       | 2                                       | 291                                      | 293                                    |
| <b>Total</b>                         | <b>1 946</b>                            | <b>16 245</b>                            | <b>18 191</b>                          |

Quelle: Kantonale Verteilung der Bundesausgaben 1999, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern 2002

An Kanton und Zürcher Gemeinden sind 1999 rund 1430 Mio. Franken an Übertragungen ausgerichtet worden. Weil davon gemäss Statistischem Jahrbuch des Kantons Zürich 2002 rund 1370 Mio. Franken an den Kanton gingen, müssen Gemeinden im Kanton Zürich rund 60 Mio. Franken erhalten haben. Dritte im Kanton Zürich einschliesslich Gemeinden erhielten 1999 also insgesamt rund 575 Mio. Franken an Übertragungen des Bundes. Wenn angenommen wird, dass dieser Betrag bis 2001 im gleichen Verhältnis gestiegen ist wie die Übertragungen an den Zürcher Kantonshaushalt (von 1370 auf 1952 Mio. Franken), so kann von rund 800 Mio. Franken für Übertragungen an Dritte im Kanton Zürich im Jahr 2001 ausgegangen werden.

### **c) Übertragungen zwischen Sozialversicherungen und Dritten im Kanton Zürich**

Die bisher dargestellten Übertragungen zwischen Bund und Kanton Zürich berücksichtigen Zahlungsströme zwischen den bundeseigenen Sozialversicherungen AHV, IV und ALV sowie Dritten im Kanton Zürich nicht. 2001 sind in den bundeseigenen Sozialversicherungen gesamtschweizerisch Ausgaben und Einnahmen von rund 45 Mrd. Franken angefallen, davon allein bei der AHV je rund 29 Mrd. Franken. Über 70% der AHV-Einnahmen stammen aus Beiträgen der Versicherten und Arbeitgeber. Die Ausgaben gehen als Leistungen an AHV-Bezüger. Wegen des Umlageverfahrens erhalten Kantone mit einer älteren Bevölkerung und damit einem höheren Anteil an AHV-Bezürgern proportional höhere Beträge und zahlen weniger Beiträge

als Kantone mit einem grösseren Anteil an aktiven Versicherten. Ebenso entrichten Kantone mit einer vermögenden Bevölkerung höhere Beiträge als Kantone mit einer einkommensschwachen Bevölkerung, ohne im gleichen Masse höhere Leistungen zu erhalten. Genauere Untersuchungen für den Kanton Zürich liegen nicht vor. Wenn angenommen wird, dass sowohl die Beiträge aus dem Kanton Zürich als auch die Leistungen an Empfänger im Kanton Zürich für die AHV, IV und ALV dem schweizerischen Durchschnitt entsprechen, so würden die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge aus dem Kanton Zürich rund 6 Mrd. Franken betragen. An Empfänger im Kanton Zürich würden rund 7,5 Mrd. Franken fliessen.

Der Bund hat 2001 rund 8,6 Mrd. Franken an die laufenden Ausgaben der bundeseigenen Sozialversicherungen beigetragen. Ausgehend vom Bevölkerungsanteil des Kantons Zürich von rund einem Sechstel kann davon ausgegangen werden, dass davon rund 1,5 Mrd. Franken Empfängern im Kanton Zürich zugeflossen sind. Dieser Betrag ist in die Bilanz der Zahlungsströme einzubeziehen.

#### 4. Ausgaben des Bundes im Kanton Zürich

Im Gegensatz zu den bisher ausgewiesenen Übertragungen stehen den Ausgaben des Bundes für Personal, Güter und Dienstleistungen sowie Bauten Gegenleistungen gegenüber. Ihre Verteilung ist in der folgenden Tabelle 5 dargestellt. Darin sind die Ausgaben der Regiebetriebe des Bundes wie SBB oder Post nicht berücksichtigt. Deren Volumen dürfte erheblich sein.

*Tabelle 5: Verteilung der Bundesausgaben 1999 nach Sachgruppen*

|                            | <b>Kanton<br/>Zürich</b><br>in Mio. Fr. | <b>Übrige<br/>Kantone</b><br>in Mio. Fr. | <b>Alle<br/>Kantone</b><br>in Mio. Fr. |
|----------------------------|---|--|--|
| Personalausgaben           | 653                                     | 2 887                                    | 3 540                                  |
| Güter und Dienstleistungen | 907                                     | 2 287                                    | 3 194                                  |
| Ausgaben für Bauten        | 257                                     | 649                                      | 906                                    |
| <b>Total</b>               | <b>1 817</b>                            | <b>5 823</b>                             | <b>7 640</b>                           |

Quelle: Kantonale Verteilung der Bundesausgaben 1999, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern 2002



1999 hat der Bund im Kanton Zürich für Personal, Güter und Dienstleistungen sowie für Bauten rund 1,8 Mrd. Franken ausgegeben. Pro Kopf sind das rund Fr. 1500 und damit wesentlich mehr als der schweizerische Durchschnitt von rund Fr. 1070. Besonders ausgeprägt trifft dies auf Güter und Dienstleistungen sowie Bauten zu, für die der Bund pro Kopf im Kanton Zürich 70% mehr ausgibt als im Durchschnitt aller Kantone. Im Gegensatz zur Belastung durch den Saldo der Übertragungen wird der Kanton Zürich bei diesen Bundesausgaben also begünstigt. Für 2001 kann grob geschätzt mit Bundesausgaben im Kanton Zürich für Personal, Güter und Dienstleistungen sowie für Bauten von rund 2 Mrd. Franken gerechnet werden.

## 5. Auswirkungen der NFA

Gemäss Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001 muss der Kanton Zürich mit einer Mehrbelastung von 307 Mio. Franken rechnen. Diese teilt sich folgendermassen auf:

*Tabelle 6: Finanzielle Auswirkungen der einzelnen NFA-Instrumente*

| Belastung (+), Entlastung (-)  | <b>Kanton<br/>Zürich</b><br>in Mio. Fr. | <b>Übrige<br/>Kantone</b><br>in Mio. Fr. | <b>Alle<br/>Kantone</b><br>in Mio. Fr. |
|--|---|--|--|
| Aufgabenentflechtung   | -13                                     | -142                                     | -155                                   |
| Kompensation direkte Bundessteuer                                    | 261                                     | 1 058                                    | 1 319                                  |
| Verzicht auf Finanzkraftabstufung                                    | -474                                    | 1 291                                    | 817                                    |
| Ressourcenausgleich  | 568                                     | -1 999                                   | -1 431                                 |
| Soziodemographischer und Geografisch-topographischer Lastenausgleich | -60                                     | -490                                     | -550                                   |
| Härteausgleich   | 24                                      | -309                                     | -285                                   |
| <b>Total (Saldo der Globalbilanz)</b>                                | <b>307</b>                              | <b>-592</b>                              | <b>-285</b>                            |

Quelle: Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001

Der Wegfall der bisherigen Finanzkraftabstufung hat für den Kanton Zürich eine Entlastung von 474 Mio. Franken zur Folge. An die Stelle der Finanzkraftabstufung tritt in der NFA der Ressourcenausgleich, an den der Kanton Zürich mit 568 Mio. Franken einen Löwenanteil beisteuert. Weitere 24 Mio. Franken jährlich kostet den Kanton Zürich der Härteausgleich, der voraussichtlich erst in 28 Jahren auslau-

fen wird. Rund 60 Mio. Franken kann der Kanton Zürich aus dem soziodemographischen Lastenausgleich erwarten. Mehr als 260 Mio. Franken entgehen dem Kanton Zürich wegen der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer. Die Aufgabenentflechtung führt zu einer Entlastung des Kantons Zürich von rund 13 Mio. Franken. Dieser Betrag ist der Saldo der finanziellen Auswirkungen von Aufgabenverschiebungen zwischen Bund und Kanton. Übertragungen sind damit – im Gegensatz zu den übrigen finanziellen Auswirkungen – nicht verbunden.

Alle Kantone zusammen würden durch die NFA um 285 Mio. Franken entlastet. Der Mehrbelastung des Kantons Zürich und anderer finanzstarker Kantone steht also eine Entlastung finanzschwacher Kantone gegenüber.

In der Aufstellung in Tabelle 6 sind Abgeltungen im interkantonalen Lastenausgleich nicht berücksichtigt. Ziel des interkantonalen Lastenausgleichs ist nicht eine Umverteilung zwischen Kantonen, sondern die Abgeltung bezogener Leistungen. Bereits bisher erhält der Kanton Zürich von anderen Kantonen Abgeltungen von jährlich rund 150 Mio. Franken, insbesondere für die Universität und Fachhochschulen. Mit der NFA soll die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich weiter verstärkt werden. Die Botschaft des Bundesrates zur NFA rechnet für den Kanton Zürich mit zusätzlichen Abgeltungen von jährlich rund 50 Mio. Franken.

Die Berechnungen beruhen auf Zahlen der Jahre 1998 und 1999. Nach neuesten Informationen wird die NFA voraussichtlich erst 2008 eingeführt. Bis zu diesem Zeitpunkt können sich noch erhebliche Veränderungen ergeben. Der Regierungsrat setzt sich dafür ein, dass im Sommer 2004 vor der Abstimmung zur Änderung der Bundesverfassung von der Projektleitung NFA neue Berechnungen vorgelegt werden. Trotzdem erlaubt die beschriebene so genannte Globalbilanz einen Rückschluss auf die Grössenordnung der künftigen Belastung des Kantons Zürich.

## 6. Schlussfolgerungen

Zusammengefasst ergibt sich das folgende Bild:

*Tabelle 7: Bilanz der Zahlungsströme zwischen Bund und Kanton Zürich für 2001, ohne NFA*

| Belastung Kanton (+), Entlastung Kanton (-)  | in Mio. Fr.  |
|--|--------------|
| <b>Saldo Übertragungen zwischen Bund und Zürcher Kantonshaushalt</b>                               | <b>1 466</b> |
| Anteil des Kantons Zürich  |              |
| am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank   | -113         |
| Fiskalabgaben von Zürcher Wirtschaftssubjekten an den Bund   | 6 230        |
| Übertragungen des Bundes an Dritte im Kanton Zürich  | -800*        |
| Beitrag des Bundes an bundeseigene Sozialversicherungen, der Dritten im Kanton Zürich zugute kommt | -1 500       |
| <b>Saldo Übertragungen zwischen Bund und Kanton Zürich (inkl. Dritten im Kanton Zürich)</b>        | <b>5 283</b> |
| Bundesausgaben für Personal, Güter und Dienstleistungen, Bauten                                    | -2 000*      |
| <b>Saldo Übertragungen inkl. Bundesausgaben für Personal, Güter und Dienstleistungen, Bauten</b>   | <b>3 283</b> |

\* Zahlen 1999 für 2001 hochgerechnet und geschätzt (vgl. Ziffern 3.2. und 4)

Die Bilanz der Übertragungen zwischen dem Bund und dem Zürcher Kantonshaushalt weist einen Überschuss zu Gunsten des Bundes von rund 1,5 Mrd. Franken aus. Für Zürich bedeutet das einen Abfluss von rund Fr. 1200 pro Kopf. Wenn zusätzlich die Übertragungen zwischen dem Bund und Dritten im Kanton Zürich berücksichtigt werden, erhöht sich das Ungleichgewicht zu Lasten des Kantons Zürich auf 5,3 Mrd. Franken. Hauptverantwortlich dafür sind die hohen Beiträge an Mehrwertsteuer (3,6 Mrd. Franken) und übrigen Verbrauchssteuern (1,5 Mrd. Franken), welche die Zürcher Wirtschaftsakteure an den Bund abliefern.

Für Personal, Güter und Dienstleistungen sowie Bauten hat der Bund 1999 im Kanton Zürich 1,8 Mrd. Franken ausgegeben. Pro Kopf sind das wesentlich mehr als der schweizerische Durchschnitt. Für 2001 kann grob geschätzt mit rund 2 Mrd. Franken gerechnet werden. Verrechnet man diesen Betrag mit dem Saldo der Übertragungen, verbleibt noch ein Ungleichgewicht zu Lasten des Kantons Zürich von 3,3 Mrd. Franken. Die Eidgenössische Finanzverwaltung kommt in ihrer Untersuchung der kantonalen Verteilung der Bundesausgaben 1999

sogar zum allgemeinen Schluss, dass die mit den Übertragungen erzielten Umverteilungseffekte durch die Verteilung der direkten Ausgaben (Personal, Güter und Dienstleistungen, Bauten) mehr als kompensiert werden.

Bei der Einführung der NFA ist gemäss den Berechnungen des Bundes mit einer Mehrbelastung für den Kanton Zürich von rund 300 Mio. Franken zu rechnen. Die Bilanz der Zahlungsströme könnte sich in einem ähnlichen Rahmen verschlechtern.

Wie bereits einleitend betont, zeigen die hier dargestellten Zahlungsströme nicht das ganze Bild. Dafür wäre eine umfassende Inzidenzanalyse notwendig, die auch den Nutzen untersucht und lokalisiert, der durch die Zahlungen gestiftet wird. Es kann jedoch festgestellt werden, dass der Kanton Zürich wegen seiner Wirtschaftskraft weit mehr zur Finanzierung beiträgt als auf Grund seines Anteils an der Gesamtbevölkerung des Landes zu erwarten wäre. Von der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) wird es abhängen, ob er diese Rolle auch in Zukunft spielen kann. Wird die Belastung der wenigen finanzstarken Kantone zu hoch, droht die Gefahr, dass sie ihre Funktion als Wirtschaftsmotoren nicht mehr wahrnehmen können.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 56/2002 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

|                |                           |
|----------------|---------------------------|
| Der Präsident: | Der Staatsschreiber i.V.: |
| Huber          | Hirschi                   |