

Sitzung vom 5. Juni 2013

599. Anfrage (Finanzausgleichsgesetz, Übergangsausgleich § 35)

Die Kantonsräte Martin Farner, Oberstammheim, Martin Zuber, Waltalingen, und Stefan Hunger, Mönchaltorf, haben am 18. März 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Seit dem 1. Januar 2012 gilt das neue Gesetz zum Finanzausgleich. Für finanzschwache Gemeinden wurde während einer sechsjährigen Übergangsfrist ein neues Ausgleichsinstrument, der sogenannte Übergangsausgleich, geschaffen. Mit diesem Instrument soll den anspruchsberechtigten Gemeinden der Übergang vom alten ins neue System erleichtert werden. Der Anspruch ist an strenge Bedingungen geknüpft. So muss der Maximalsteuereffuss erhoben werden (2012 und 2013 122%, 2014 und 2015 1,25-facher Mittelwert, 2016 und 2017 1,35-facher Mittelwert) und die Budgets werden vom Gemeindeamt kontrolliert und bewilligt. Einzelne Elemente des Übergangsausgleichs sind ähnlich wie aus dem alten Finanzausgleichsgesetz (FAG) bekannten Steuerfussausgleich.

Nach Vorliegen der Abschlüsse 2012 findet im Frühjahr 2013 erstmals die Abrechnung des Übergangsausgleichs statt. Dem Vernehmen nach wird beabsichtigt, den zugesicherten Übergangsausgleich so zu kürzen, dass die laufende Rechnung ausgeglichen abschliesst. Sollte dies zutreffen, würde der neu geschaffene Übergangsausgleich weitestgehend dem abgeschafften alten Steuerfussausgleich entsprechen. Dies verunsichert die betroffenen Gemeinden, würde doch so ein aus dem alten Finanzausgleich untaugliches Instrument ausgerechnet bei den finanzschwächsten Gemeinden weitergeführt.

Vom Regierungsrat wurde im vergangenen Jahr, im Zusammenhang mit Fusionsabsichten einzelner Gemeinden, festgestellt und bestätigt, dass der Steuerfussausgleich bei den betroffenen Gemeinden zu einem grossen Substanzabbau und zu einer hohen Verschuldung geführt hat.

Für die finanzschwachen Gemeinden und den Gesamtkanton besteht ein grosses Interesse, dass der Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich erfolgreich bewältigt werden kann. Die unverschuldeten Disparitäten sollen nicht weiter zunehmen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Kann der Regierungsrat (nochmals) bestätigen, dass die im alten Finanzausgleichsgesetz angewandte Interpretation des Steuerfussausgleichs zu einem hohen Substanzabbau und einer grossen Verschuldung bei den betroffenen Gemeinden geführt hat?
2. Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass der neu eingeführte Übergangsausgleich anders zu handhaben sei als der bisherige Steuerfussausgleich?
3. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass ein richtig funktionierender Übergangsausgleich den betroffenen Gemeinden den Übergang ins neue Finanzausgleichsgesetz erleichtern soll? (Sofern das mit Maximalsteuerfüssen, die ab 2014 deutlich über dem bisherigen Höchstwert liegen, überhaupt möglich ist.)
4. Kann der Regierungsrat nachvollziehen, dass nur in einer Systematik, wo Übergangsausgleichsgemeinden auch Ertragsüberschüsse erzielen können, die Anreize für einen wirklich effizienten Umgang mit den Mitteln gegeben sind? (Andernfalls werden die Gemeinden geradezu ermuntert, ihre bewilligten Mittel auf jeden Fall auszuschöpfen, um so die Maximalzahlung zu erhalten.)
5. Interpretiert der Regierungsrat § 35 Finanzausgleichsgesetz ebenfalls so, dass nirgends explizit verlangt wird, den Übergangsausgleich so zu kürzen, dass ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis resultiert?
6. Versteht der Regierungsrat die Kritik der finanzschwachen Gemeinden, dass auch das neue FAG dazu führt, dass ausgerechnet die finanzschwächsten Gemeinden (mit Ausnahme der vom Zentrumslastenausgleich profitierenden Städte Zürich und Winterthur) weiterhin systematisch schlechter gestellt werden als der Rest der Haushalte? (Im Jahr 2013 profitieren z. B. zahlreiche Gemeinden über einmalig hohe Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich. Bei Gemeinden mit Übergangsausgleich wird lediglich die Zusatzzahlung vermindert, der Saldo der Gemeinderechnung bleibt gleich hoch – es profitiert die kantonale Rechnung durch entsprechend weniger Ausgleich.)
7. Nimmt der Regierungsrat bewusst in Kauf, dass sich bei der angedachten Interpretation des Vollzuges des Übergangsausgleichs die (unverschuldeten) Unterschiede zwischen den Gemeinden weiter vergrössern und die eigentliche Zielsetzung des erleichterten Übergangs damit deutlich verfehlt wird?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner, Oberstammheim, Martin Zuber, Waltalingen, und Stefan Hunger, Mönchaltorf, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Im Zeitraum von 2002 bis 2011 beanspruchten die Städte Winterthur und Dietikon sowie die Politischen Gemeinden Affoltern a. A., Bachs, Fischenthal, Hofstetten, Humlikon, Hütten, Kyburg, Maschwanden, Oberglatt, Oberstammheim, Oetwil a. S., Ossingen, Rheinau, Schlatt, Schleinikon, Sternenberg, Turbenthal, Unterstammheim, Volken, Wald, Waltalingen und Wila Steuerfussausgleich. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Veränderung des Vermögens und der Finanzierung dieser Steuerfussausgleichsgemeinden während der letzten zehn Jahre unter dem alten Finanzausgleichsgesetz.

Gemeinden mit Steuerfussausgleich (einschliesslich Schulgemeinden): Finanzielle Entwicklung in Mio. Franken

Gemeinde	Bilanzsumme			Finanzvermögen			Verwaltungsvermögen*			Fremdfinanzierung			Eigenfinanzierung		
	2002	2011	Δ	2002	2011	Δ	2002	2011	Δ	2002	2011	Δ	2002	2011	Δ
Affoltern a.A.	90.0	109.7	19.7	56.7	47.9	-8.8	33.4	61.8	28.4	63.5	85.3	21.8	26.5	24.5	-2.0
Bachs	7.7	7.1	-0.6	6.1	3.5	-2.6	1.6	3.5	1.9	5.6	6.0	0.4	2.1	1.0	-1.1
Dietikon	133.4	204.8	71.4	82.1	112.3	30.2	51.3	92.5	41.2	84.3	114.4	30.1	49.2	90.4	41.2
Fischenthal	20.7	24.9	4.2	12.1	15.3	3.2	8.6	9.6	1.0	19.5	24.2	4.7	1.2	0.7	-0.5
Hofstetten	3.3	4.3	1.0	1.3	2.0	0.7	2.0	2.4	0.4	2.1	2.9	0.8	1.2	1.4	0.2
Humlikon	5.1	6.7	1.6	3.5	4.6	1.1	1.6	2.1	0.5	4.1	4.7	0.6	1.0	2.0	1.0
Hütten	8.7	10.0	1.3	5.7	5.6	-0.1	3.0	4.4	1.4	7.6	9.0	1.4	1.1	1.0	-0.1
Kyburg	3.6	4.4	0.8	1.8	2.5	0.7	1.8	2.0	0.2	3.4	4.3	0.9	0.1	0.2	0.1
Maschwanden	5.4	7.0	1.6	4.2	2.8	-1.4	1.2	4.3	3.1	2.3	3.1	0.8	3.1	3.9	0.8
Oberglatt	38.0	41.4	3.4	25.9	29.2	3.3	12.1	12.2	0.1	32.0	28.2	-3.8	6.0	13.2	7.2
Oberstammheim	15.0	14.0	-1.0	8.9	8.1	-0.8	6.1	5.9	-0.2	12.2	11.1	-1.1	2.8	2.9	0.1
Oetwil a.S.	45.6	44.4	-1.2	33.2	23.3	-9.9	12.4	21.1	8.7	35.7	31.3	-4.4	9.9	13.1	3.2
Ossingen	12.1	15.9	3.8	7.6	6.5	-1.1	4.5	9.4	4.9	9.3	12.0	2.7	2.8	3.9	1.1
Rheinau	11.2	12.7	1.5	4.0	5.9	1.9	7.2	6.8	-0.4	10.0	9.9	-0.1	1.2	2.8	1.6
Schlatt	6.1	8.2	2.1	3.1	3.9	0.8	3.0	4.3	1.3	5.3	7.2	1.9	0.8	1.0	0.2
Schleinikon	7.7	6.7	-1.0	3.8	5.2	1.4	4.0	1.5	-2.5	5.8	3.5	-2.3	1.9	3.2	1.3
Sternenberg	8.0	11.4	3.4	5.0	6.2	1.2	3.0	5.2	2.2	7.4	9.7	2.3	0.6	1.7	1.1
Turbenthal	33.3	34.9	1.6	24.8	24.8	0.0	8.5	10.0	1.5	29.4	24.6	-4.8	3.9	10.3	6.4
Unterstammheim	12.4	12.2	-0.2	9.3	7.5	-1.8	3.1	4.7	1.6	10.4	10.7	0.3	1.9	1.5	-0.4
Volken	3.5	5.3	1.8	3.0	4.3	1.3	0.5	1.1	0.6	1.8	3.7	1.9	1.7	1.6	-0.1
Wald	57.6	42.6	-15.0	33.4	16.5	-16.9	24.2	26.1	1.9	48.4	35.2	-13.2	9.2	7.4	-1.8
Waltalingen	9.0	9.6	0.6	6.1	5.7	-0.4	2.9	3.9	1.0	4.9	7.2	2.3	4.1	2.3	-1.8
Wila	10.7	12.8	2.1	6.5	7.1	0.6	4.2	5.7	1.5	6.4	7.8	1.4	4.2	5.1	0.9
Total	548.1	651.0	102.9	348.1	350.7	2.6	200.2	300.5	100.3	411.4	456.0	44.6	136.5	195.1	58.6

*Verwaltungsvermögen inkl. Vorschüsse für Spezialfinanzierungen und Bilanzfehlbeträge

Das Gesamtvermögen (Finanz- und Verwaltungsvermögen) der vom Steuerfussausgleich betroffenen Gemeinden (ohne Stadt Winterthur) nahm im Beobachtungszeitraum in 17 Gemeinden zu, in sechs Gemeinden ab. Insgesamt stieg es von rund 548 Mio. Franken um rund 103 Mio. Franken auf rund 651 Mio. Franken. Das Finanzvermögen dieser Gemeinden wuchs um 3 Mio. Franken, das Verwaltungsvermögen um 100 Mio. Franken. Der Vermögenszuwachs war in einem Ausmass von rund 45 Mio. Franken fremd- und im Umfang von rund 58 Mio. Franken eigenfinanziert.

Bilanz 2002		Bilanz 2011	
Aktiven	Passiven	Aktiven	Passiven
Finanzvermögen 348 Mio CHF	Fremdfinanzierung 411 Mio CHF	Finanzvermögen 351 Mio CHF	Fremdfinanzierung 456 Mio CHF
Verwaltungsvermögen 200 Mio CHF	Eigenfinanzierung 137 Mio CHF	Verwaltungsvermögen 300 Mio CHF	Eigenfinanzierung 195 Mio CHF

Das Vermögen der Steuerfussausgleichsgemeinden war 2011 (70%) deshalb zu einem geringeren Teil fremdfinanziert als 2002 (75%). Der Steuerfussausgleich hat in den betroffenen Gemeinden somit weder zu Substanzabbau noch zu grosser Verschuldung geführt, sondern zur Verbesserung ihrer Vermögenssituation beigetragen. Das schliesst nicht aus, dass in Einzelfällen verhältnismässig hohe Verschuldungen vorliegen, die vor allem auf die Kleinheit der fraglichen Gemeinden, aber auch auf die alte Finanzausgleichspraxis zurückzuführen sind.

Zu Fragen 2, 3 und 5:

Mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz vom 12. Juli 2010 (FAG, LS 132.1) wird der Steuerfussausgleich grundsätzlich abgeschafft. Damit den Gemeinden aber Zeit bleibt, sich an die neuen Verhältnisse anzupassen, erfolgt die Abschaffung nicht gleich ab Inkrafttreten von einem Tag auf den anderen, sondern mit zeitlicher Verzögerung und abgestuft. Die Gemeinden erhalten während einer auf sechs Jahre beschränkten Übergangsfrist in abnehmendem Mass weiterhin Steuerfussausgleich. Wegen seines übergangsrechtlichen Charakters heisst das Institut im neuen Finanzausgleichsgesetz zwar «Übergangsausgleich», entspricht aber inhaltlich dem bisherigen Steuerfussausgleich. Die Einzelheiten dazu sind der Weisung des Regierungsrates zu §§ 35 ff. FAG zu entnehmen (Vorlage 4582; ABI 2009, 172, S. 292 ff.).

Anspruch haben gemäss FAG wie bis anhin politische Gemeinden, die zum Ausgleich ihres Haushalts einen Gesamtsteuerfuss erheben müssten, der über dem massgebenden Gesamtsteuerfuss gemäss § 36 FAG liegt. Ausgeglichen wird das Jahresdefizit (voller Steuerfussübergang des Ausgleichsjahres, § 37 FAG). Damit die Gemeinden nicht in Liquiditätsnot gelangen, legt der Kanton aufgrund der Budgetentwürfe

der politischen Gemeinde sowie der zugehörigen gebietsgleichen Schulgemeinden provisorisch einen Beitrag fest und zahlt ihn Mitte Jahr an die politische Gemeinde aus (§ 38 in Verbindung mit § 26 sowie § 9 FAG). Die endgültige Festlegung des Beitrags erfolgt nach der Prüfung der Jahresrechnungen der beteiligten Gemeinden. Zeigt sich, dass die betreffenden Gemeinden ihren Verwaltungsaufwand vollständig oder zu einem grösseren Teil als geplant mit ihren Steuereinnahmen bestreiten konnten, vermindert sich der Anspruch auf Steuerfuss- bzw. Übergangsausgleich entsprechend. Ohne Defizit gibt es keinen Anspruch auf Ausgleich. Der Kanton fordert in solchen Fällen den provisorisch zugesicherten und Mitte Jahr ausbezahlten Beitrag zurück (§ 38 in Verbindung mit § 26 FAG).

Weil einige Steuerfussausgleichsgemeinden hoch verschuldet sind, forderte der Gemeindepräsidentenverband im Rahmen der Arbeiten zum neuen Finanzausgleichsgesetz, dass die finanzschwachen Gemeinden beim Übergang vom bestehenden zum neuen Finanzausgleich zu Lasten des Kantons zu sanieren seien. Der Regierungsrat entgegnete dazu in der Weisung zum neuen Finanzausgleichsgesetz unter Ziff. IV.4. (a. a. O., S. 247f.), auf eine Sanierung hoch verschuldeter Gemeinden werde anlässlich der Reform des Finanzausgleichs aus ordnungs- und finanzpolitischen Überlegungen verzichtet. Der Kantonsrat folgte in dieser Frage dem Antrag des Regierungsrates. Es würde deshalb dem Willen des Gesetzgebers widersprechen, den Übergangsausgleich zur Entschuldung von Gemeinden einzusetzen.

Für das Jahr 2012 ersuchten 20 Gemeinden um Übergangsausgleich und erhielten unter diesem Titel insgesamt rund 30 Mio. Franken. Für das Jahr 2013 stellten 18 Gemeinden Antrag auf Übergangsausgleich, und es ist mit einem ähnlichen finanziellen Aufwand zu rechnen. Keine Gemeinde musste während der ersten beiden Jahre nach Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs einen Steuerfuss erheben, der über dem bisherigen Höchststeuerfuss von 122% lag. Damit erfüllte der Übergangsausgleich bisher die bei der Gesetzesreform an ihn gestellten Anforderungen.

Zu Frage 4:

Anlässlich der Reform des Finanzausgleichs war unbestritten, dass der Steuerfussausgleich zwar geeignet war, die Steuerfussdisparität zu begrenzen, aber den Gemeinden grossen Anreiz zu Mehraufwand gab. Wesentliches Ziel der Reform war deshalb die Abschaffung des Steuerfussausgleichs. Gemeindevertretungen setzten sich im Gesetzgebungsverfahren allerdings für einen befristeten Fortbestand ein. Der Gesetzgeber entschied darauf, die mit dem Übergangsausgleich verbundenen Nachteile befristet in Kauf zu nehmen. Es ist nachvollziehbar, dass die

Übergangsausgleichsgemeinden mehr Geld wünschen, als nur eine Defizitabdeckung. Die Erfüllung dieses Anliegens widerspricht aber den gesetzlichen Vorgaben zum Übergangsausgleich und ganz allgemein dem Grundsatz des neuen Finanzausgleichs, ausschliesslich exogen verursachte Disparitäten zu vermindern.

Zu Frage 6:

Der Finanzausgleich sorgt dafür, dass allen Gemeinden mindestens 95% der durchschnittlichen Ressourcen aller Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Dank des Finanzausgleichs kann nach dessen Vollzug nicht geltend gemacht werden, es gebe im Kanton Zürich finanzschwache Gemeinden. Es gibt allerdings Gemeinden mit einem besonders hohen Gemeindeaufwand, der trotz der – im interkantonalen Vergleich grosszügigen – Finanzausgleichsbeiträge nur mit einem verhältnismässig hohen Steuerfuss zu decken ist. Diese Gemeinden werden durch den neuen Finanzausgleich aber nicht benachteiligt, sondern – vom Gesetzgeber so gewollt – gegenüber den übrigen Gemeinden zumindest befristet bevorzugt behandelt, weil sie auf Gesuch hin mit dem Übergangsausgleich zusätzliche Mittel erhalten.

Zu Frage 7:

Der Finanzausgleich vermindert Ressourcen- und Lastenunterschiede. Er hindert aber eine Gemeinde grundsätzlich nicht daran, sich Aufgaben zu geben und deren Erfüllung so zu organisieren, dass trotz der Finanzausgleichsbeiträge vergleichsweise hohe Steuern erhoben werden müssen. Es ist Ausdruck der Gemeindeautonomie, dass eine Gemeinde die finanziellen Auswirkungen ihrer Entscheide selber trägt. Mit dem Übergangsausgleich wird dieser Grundsatz schrittweise umgesetzt. Er erfüllt bisher die vom Gesetzgeber in ihn gesetzten Erwartungen. Ob die exogen verursachten finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden nach dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs zugenommen haben, wird bei der Wirkungsberichterstattung 2016 zu untersuchen sein.

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