

Sitzung vom 4. Oktober 2000

1583. Anfrage (Finanzsituation von Gemeinden, die vom Finanzausgleich profitieren)

Die Kantonsräte Ruedi Noser, Hombrechtikon, und Ernst Knellwolf, Elgg, haben am 10. Juli 2000 folgende Anfrage eingereicht:

Das Statistische Amt des Kantons Zürich hat einen Bericht mit dem Titel «Zürcher Gemeindefinanzen» herausgegeben. Von der Aufmachung her kann man den Schluss ziehen, dass es sich dabei um eine offizielle Publikation des Kantons Zürich handelt. In der Einleitung (Seite 3, erster Abschnitt letzter Satz) steht: «28 Gemeinden dagegen tragen eine sehr hohe Zinsenlast und müssen als überschuldet gelten.» Auf Seite 7, Grafik 10, findet man dann das Kriterium, nach welchem die Gemeinden als überschuldet eingestuft werden; Indikator ist der Zinsbelastungsanteil. Diese 28 Gemeinden haben einen Zinsbelastungsanteil von über 8%. Weitere 34 Gemeinden liegen zwischen 5% und 8%.

In der Antwort zur Anfrage 1675 (Nachteile des Finanzausgleichs) hält der Regierungsrat fest: «Finanzausgleichsgemeinden geniessen eine gewisse Form von Staatsgarantie, die sich aus den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes ergibt.» Und weiter wird festgehalten: «Auf Grund vorstehender Ausführungen und unter Berücksichtigung des funktionierenden Finanzausgleichssystems verdienen Steuerfussausgleichsgemeinden im Kanton Zürich das gleiche Vertrauen der Kreditgeber wie jene Gemeinden, die nicht auf den Finanzausgleich angewiesen sind. Ein Risikozuschlag auf die ordentlichen Zinssätze durch die Kreditinstitute ist deshalb auf keinen Fall gerechtfertigt. Kreditgeber werden auf die vorstehend erwähnten Besonderheiten aufmerksam gemacht.

Im Zusammenhang mit der Publikation des Statistischen Amtes und der Anfrage 1675 möchten wir den Regierungsrat bitten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Sind diese 28 Gemeinden auch aus der Sicht des Regierungsrates als «überschuldet» zu bezeichnen?
2. Können diese Gemeinden aus eigener Kraft die Schulden abbauen, und wenn ja, über welchen Zeitraum?
3. Wenn diese Gemeinden überschuldet sind, dann müsste, wenn wirklich so etwas wie eine Staatsgarantie vorhanden ist, auch ein Sanierungskonzept vorhanden sein für die betroffenen Gemeinden. Ist dies der Fall?
4. In der Antwort auf die Anfrage 1675 hat der Regierungsrat festgehalten, dass ein Risikozuschlag auf den Zins für stark verschuldete Gemeinden nicht gerechtfertigt ist. Nun wird dies aber in der Praxis trotzdem gemacht. Wie macht der Regierungsrat die Banken darauf aufmerksam, dass sie allen Gemeinden im Kanton die gleichen Konditionen bieten sollen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ruedi Noser, Hombrechtikon, und Ernst Knellwolf, Elgg, wird wie folgt beantwortet:

Finanzkennzahlen sind verdichtete Messgrössen, die durch ihre konzentrierte Form einen möglichst schnellen Überblick erlauben, insbesondere für die Führungsverantwortlichen. Sie werden auf einen bestimmten Informationszweck hin berechnet. Es handelt sich um Verhältniszahlen, d.h., die im bereinigten und ergänzten Jahresabschluss zur Verfügung stehenden absoluten Einzelzahlen, Summen oder Differenzen (Grundzahlen) werden zueinander in Beziehung gesetzt.

Die Finanzkennzahlen fassen also in übersichtlicher Form die finanzielle Situation einer Gemeinde zusammen und schaffen damit die Voraussetzung für einen Vergleich zwischen den Gemeinden. Indem alle Kennzahlen nach demselben Algorithmus errechnet werden, ist grundsätzlich Gewähr geboten, dass nur Gleiches mit Gleichem verglichen wird.

Die Kennzahl «Zinsbelastungsanteil» sagt aus, welchen Anteil am Finanzertrag eine Gemeinde für Zinsen des Fremdkapitals, unter Berücksichtigung allfälliger Zinserträge aus Anlagen, aufzuwenden hat. Ein hoher Wert weist auf eine hohe oder sehr hohe Verschuldung, hohe Zinssätze oder schlecht rentierendes Finanzvermögen hin und sollte die Gemeindeverantwortlichen dazu veranlassen, Massnahmen für eine Verbesserung der Situation zu

treffen. Im Übrigen ist die Kennzahl «Zinsbelastungsanteil» nur eine von vier verschiedenen Kennzahlen und darf nicht für sich allein betrachtet werden. Es empfiehlt sich, das ganze Kennzahlensystem anzuwenden, um einen umfassenden Einblick in die Finanzlage einer Gemeinde zu erhalten. Der Mittelwert der Kennzahl «Zinsbelastungsanteil» aller Gemeinden im Kanton Zürich betrug für die Jahre 1996 bis 1998 im Durchschnitt 3%, wobei der beste Wert mit –22,1% in Maschwanden und der schlechteste Wert mit 17,2% in Otelfingen ausgewiesen wird. Die ausschliessliche Betrachtung des Zinsbelastungsanteils ist aber zu einseitig, da dieser nur den Anteil des für den Zinsdienst aufgewendeten Finanzertrages zeigt und über die Vermögenslage einer Gemeinde keine Auskunft gibt. Wesentlich geeigneter als Beurteilungsgrösse für die kommunale Vermögenslage ist das Nettovermögen bzw. die Nettoschuld pro Einwohner (ab Seite 50 der erwähnten Broschüre). Das Nettovermögen drückt den Überschuss des Finanzvermögens über das Fremdkapital, die Nettoschuld den Überhang des Fremdkapitals über das Finanzvermögen aus. Während beispielsweise Maschwanden 1998 als Gemeinde mit dem vorzüglichsten Zinsbelastungsanteil über ein Nettovermögen von 4309 Franken pro Einwohner, entsprechend 396% der Steuerkraft, verfügte, zeigt Otelfingen als Gemeinde mit dem schlechtesten Zinsbelastungsanteil ein Nettovermögen pro Einwohner von 9028 Franken, was 490% der Steuerkraft entspricht.

Der Begriff «Überschuldung» bezeichnet im Privatrecht, insbesondere für Handelsgesellschaften und Genossenschaften, eine Finanzsituation, in der eine Zwischenbilanz erstellt und der Revisionsstelle vorgelegt werden muss. Ergibt sich aus der Zwischenbilanz, dass die Forderungen der Gesellschaftsgläubiger weder zu Fortführungs- noch zu Veräusserungswerten gedeckt sind, so haben die verantwortlichen Organe den Richter zu benachrichtigen, sofern nicht Gesellschaftsgläubiger im Ausmass dieser Unterdeckung im Rang hinter alle anderen Gesellschaftsgläubiger zurücktreten. Im Privatrecht ist der Begriff «Überschuldung» somit insofern negativ belastet, als darunter im Volksmund «das Anmelden des Konkurses» verstanden wird. Im öffentlichen Rechnungswesen spricht man üblicherweise von «zu hoher Verschuldung» im Sinne einer Bewertung der absoluten Höhe der zur Diskussion stehenden Kennzahl. Dieser Begriff wird denn auch bei der Erläuterung der Finanzkennzahlen im erwähnten Bericht des Statistischen Amtes über die «Zürcher Gemeindefinanzen 1998» verwendet (S. 6). Wenn im Text von überschuldeten Gemeinden die Rede ist, sind damit jene gemeint, die einen Zinsbelastungsanteil von mehr als 8% aufweisen, was eben nach der allgemeinen Interpretation dieser Kennzahl auf eine «zu hohe Verschuldung» hindeuten kann aber nicht muss. Keinesfalls sind die in diesem Sinne als «überschuldet» bezeichneten Gemeinden mit zahlungsunfähigen Gemeinden gleichzusetzen. Zukünftig wird der Begriff «überschuldet» in diesem Zusammenhang nicht mehr verwendet werden.

Von den 28 als überschuldet bezeichneten Gemeinden mit ungünstigem Zinsbelastungsanteil verfügen deren 19 zum Teil über ansehnliches Nettovermögen. Somit kann nicht von einer Überschuldung gesprochen werden. In allen diesen Fällen drängen sich keine Massnahmen auf. Von den restlichen 9 Gemeinden, die in Verbindung mit einem ungünstigen Zinsbelastungsanteil auch Nettoschulden ausweisen, werden deren 7 im Rahmen des Finanzausgleiches von der Abteilung Gemeindefinanzen des Amtes für Gemeinden und berufliche Vorsorge überwacht und begleitet. Die restlichen 2 Gemeinden mit unbefriedigendem Zinsbelastungsanteil und Nettoschulden sind als Ablieferergemeinden von Steuerkraftausgleich finanzstark. Sie sollten selbstständig in der Lage sein, ihre Schulden mittelfristig abbauen zu können.

Eine nähere Betrachtung verdienen sicher auch diejenigen Gemeinden, die zu hohe Nettoschulden (über 5000 Franken pro Einwohner) ausweisen, demgegenüber aber gute bis akzeptable Zinsbelastungsanteile zeigen. Darunter fallen Oberstammheim (Zinsbelastungsanteil 6,4%, Nettoschuld 5719 Franken), Rheinau (Zinsbelastungsanteil 2,8%, Nettoschuld 5168 Franken) und die Stadt Zürich mit der weitaus grössten Nettoschuld (Zinsbelastungsanteil 2,2%, Nettoschuld 15584 Franken). Sowohl Oberstammheim wie auch Rheinau werden als Bezügergemeinden von Steuerfuss- und Steuerkraftausgleich seitens der Abteilung Gemeindefinanzen des Amtes für Gemeinden und berufliche Vorsorge überwacht und beraten.

Grundsätzlich kann jede Gemeinde im Umfang der Abschreibungsverflüssigung und der positiven Ergebnisse der Laufenden Rechnung Fremdkapital abbauen. Ein Abbau erfolgt aber nur, solange die Summe der Abschreibungen und Ertragsüberschüsse der Laufenden Rechnung (Selbstfinanzierung) die Nettoinvestitionen übersteigt. Da bei den Steuerfussausgleichsgemeinden die positiven Ergebnisse der Laufenden Rechnung seltener sind,

bleibt der Fremdkapitalabbau bei diesen in der Regel auf den Betrag der Abschreibungen beschränkt. Die finanzwirtschaftlich ausgerichteten Abschreibungsbestimmungen des Gemeindegesetzes sorgen im Übrigen dafür, dass die Zinsbelastung nicht in astronomische Höhen steigen kann.

Zudem ist der Finanzausgleich darauf ausgerichtet, dass u.a. auch die (vorübergehend) hohe Zinsbelastung durch Beiträge aus dem Steuerfussausgleich aufgefangen werden kann. Dadurch erübrigen sich besondere Sanierungskonzepte für zürcherische Gemeinden. Weiter ist die Sanierung bei einer Verschuldung im Sinne eines Bilanzfehlbetrages so geregelt, dass jährliche Abschreibungen im Umfang von 20% zwingend vorgenommen werden müssen. Auch diese Bestimmung trägt dazu bei, dass die Verschuldung einer Gemeinde nicht ausser Kontrolle geraten sollte.

Aus marktwirtschaftlicher Sicht ist es nachvollziehbar, wenn die Kreditgeber auch im öffentlichen Bereich dazu übergehen, ihr Geld nur noch zu risikoabhängigen Kreditkonditionen zur Verfügung zu stellen. Das Finanzdebakel in der Walliser Gemeinde Leukerbad hat das Seine dazu beigetragen. Die Gemeinden im Kanton Zürich haben, insbesondere auch dank dem kantonalen Finanzausgleich, bewiesen, dass sie trotz unterschiedlicher Finanzkraft ihren Zahlungsverpflichtungen immer nachgekommen sind und auch in Zukunft nachkommen werden. Die Schuldnergruppe Zürcher Gemeinden verdient nach wie vor grösstes Vertrauen. Diese Meinung wird auch von den Kreditgebern kaum bestritten. Trotzdem müssen heute Gemeinden, die sich des Kapitalmarktes bedienen, ein Rating vorweisen, um Kapital zu erhalten. Rating ist aber nicht unbedingt gleichzusetzen mit einem Risikozuschlag.

Obwohl keine ausdrückliche Haftung des Kantons für Schulden der Gemeinden besteht, ergibt sich ein impliziertes Sicherheitsnetz für die Verpflichtungen der Gemeinwesen. Das Finanzausgleichssystem sorgt nämlich dafür, dass der Aufwandüberhang der Gemeinde bei einer ordnungs- und plangemässen Haushaltführung stets finanzierbar bleibt. Es ist weiter zu berücksichtigen, dass die Abteilung Gemeindefinanzen des Amtes für Gemeinden und berufliche Vorsorge mit einer zielgerichteten Aufsicht sowie durch Schulung und Beratung der Verwaltungsfunktionäre das Rating der Gemeinden positiv beeinflussen kann. Mit direkten Kontakten zu Kreditgebern sowie mit Bekanntmachung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Wirkung der Aufsicht werden die Kreditgeber auf die besondere Situation der Gemeinden im Kanton Zürich aufmerksam gemacht.

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