

Antrag des Regierungsrates vom 16. März 2005

4247

**Beschluss des Kantonsrates
über die Festsetzung der Berechnungsfaktoren
gemäss § 18 des Finanzausgleichsgesetzes
(Gleichgewicht des Ausgleichsfonds)**

(vom

Der Kantonsrat,

gestützt auf § 18 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 und nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 16. März 2005,

beschliesst:

I. Mit Wirkung ab dem Berechnungsjahr 2005 wird der Berechnungsfaktor für die Zuschüsse gemäss § 11 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes so angesetzt, dass er dem um 81 Steuerprozent erhöhten Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse entspricht; der Berechnungsfaktor für die Abschöpfungen gemäss § 15 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes wird so festgesetzt, dass er 13 Steuerprozent tiefer liegt als das Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse.

II. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

Weisung

1. Die 2001 eingereichte Volksinitiative «Gesunde Steuerdisparität» forderte, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht mehr als die Hälfte vom tiefsten Gemeindesteuerfuss abweichen dürfen. Als Gegenvorschlag genehmigte der Kantonsrat am 10. Mai 2004 eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG, LS 132.1), welche die Verfassungsbestimmung auf Gesetzesstufe konkretisiert, nach der die Steuerfüsse nicht erheblich abweichen sollen. Der neue § 8 FAG verlangt, dass mit dem Finanzausgleich die Gemeindesteuerfüsse so beeinflusst werden, dass über eine Zeitspanne von zwei Jahren betrachtet mindestens 95% aller Steuerfüsse (162 Gemeinden) innerhalb des vom Regierungsrat

festgelegten Bereichs liegen. Dieser ist so zu bestimmen, dass der obere Bereichsgrenzwert nicht mehr als das Anderthalbfache des unteren beträgt. § 18 FAG ermöglicht dem Kantonsrat, die Höhe der Beiträge (Zuschüsse) und Ablieferungen (Abschöpfungen) durch Änderung der Berechnungsfaktoren so abzustimmen, dass das Gleichgewicht des Fonds sichergestellt und das Ziel gemäss § 8 FAG erreicht werden kann. Die Änderungen wurden per 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt.

Die Situation in Bezug auf das für 2006 anzustrebende Ziel zeigt sich wie folgt:

Bandbreite der Steuerfüsse	2004	2005	2006¹	2006 gemäss Antrag¹
Maximalsteuerfuss	122%	123%	124%	123%
Unterer Steuerfussgrenzwert	81%	82%	83%	82%
Gemeinden innerhalb des Grenzwertes	159	160	157	162
Gemeinden unterhalb des Grenzwertes	12	11	14	9
Gemeinden unterhalb, höchstens erlaubt	9	9	9	9
Zielabweichung	3	2	5	0
Gemeinden mit Steuerfüssen unter dem unteren Grenzwert	1 x 80% 4 x 77% 3 x 75% 1 x 73% 1 x 72% 1 x 70% 1 x 69%	2 x 80% 1 x 78% 3 x 77% 1 x 75% 2 x 74% 1 x 73% 1 x 72%	3 x 82% 2 x 80% 1 x 78% 3 x 77% 1 x 75% 2 x 74% 1 x 73% 1 x 72%	1 x 81% 1 x 80% 2 x 77% 1 x 75% 2 x 74% 1 x 73% 1 x 72%

¹ durch das Gemeindeamt prognostizierte Werte

Die Tabelle zeigt, dass die im 2004 getroffenen Massnahmen für 2005 nicht die erwünschte Wirkung erzielt haben. An Stelle der erlaubten 9 Gemeinden befinden sich tatsächlich noch 11 ausserhalb des festgelegten Bereichs. Mit dem Ansteigen des Kantonsmittels der Gemeindesteuerfüsse 2005 um einen Prozentpunkt (gültig ab 2006) und

unter der Annahme, dass sich die tiefsten Steuerfüsse 2006 nicht nach oben bewegen, würde sich die Anzahl Gemeinden ausserhalb der Bandbreite auf 14 erhöhen. Demzufolge sind Massnahmen zu treffen, um bis 2006 ein Zusammenrücken der Steuerfüsse im Sinne von § 8 FAG zu erreichen.

Dafür stehen zwei Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung; die Beeinflussung des oberen Grenzwertes durch Reduktion des Maximalsteuerfusses (zu Lasten des Staatshaushaltes) einerseits und die Anpassung der Berechnungsfaktoren für Abschöpfungen und Zuschüsse (zu Lasten der finanzstarken Gemeinden) andererseits. Die Diskussion zum Gegenvorschlag lässt darauf schliessen, dass das Ziel von § 8 in erster Linie mit der Anpassung der Berechnungsfaktoren und nicht mit einer Reduktion des Kantonsmittels der Gemeindesteuerfüsse bzw. des Maximalsteuerfusses erreicht werden soll.

Während für die Festlegung des Kantonsmittels der Gemeindesteuerfüsse der Regierungsrat zuständig ist (§ 38 FAG), ist die Festlegung der Berechnungsfaktoren grundsätzlich Sache des Kantonsrates. Der Regierungsrat kann nötigenfalls kurzfristige Massnahmen treffen. Obwohl nicht davon auszugehen ist, dass die zu beschliessenden Faktoren über längere Zeit gehalten werden können, ist mit der Inkraftsetzung von § 8 FAG der Zeitpunkt gekommen, wo die Festlegung der mutmasslich notwendigen Berechnungsfaktoren für 2005 durch den Kantonsrat erfolgen sollte.

2. Der Ausgleichsfonds gemäss §§ 9 ff. FAG stellt das wichtigste Instrument dar, um die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden zu verkleinern, die finanzielle Selbständigkeit der Gemeinden zu stärken und das Ausmass der kommunalen Steuerfussdisparität zu steuern. Der Ausgleichsfonds wird aus Abschöpfungen aus den Steuererträgen der finanzstarken Gemeinden gespeisen. Eine «einfache Abschöpfung» von 70 bis 80% des Überhangs erfolgt bei den Gemeinden, deren eigene relative Steuerkraft (Steuerertrag zu 100% pro Einwohner) das kantonale Mittel (zurzeit Fr. 2852) um 15% oder mehr übersteigt. Massgeblich für die Berechnung ist sodann der durchschnittliche Gemeindesteuerfuss, der für 2004 112% beträgt. Zur Berechnung wird die «einfache Abschöpfung» mit einem Faktor vervielfacht, der gemäss § 15 Abs. 2 FAG um 20% unter dem kantonalen Durchschnittssteuerfuss liegt. Beim gegenwärtig gültigen kantonalen Mittel von 112% würde der Multiplikationsfaktor (Berechnungsfaktor) somit 92% (112% – 20%) betragen.

Die Zuschüsse aus dem Ausgleichsfonds an die finanzschwachen Gemeinden werden so berechnet, dass die Differenz zwischen ihrer eigenen relativen Steuerkraft und dem Angleichungsbetrag von 70 bis 90% des kantonalen Mittels ebenfalls mit einem Multiplikator verviel-

facht wird, wobei dieser Faktor gemäss § 11 Abs. 2 FAG 10% höher als das kantonale Mittel ist, d. h. für 2004 122% (112% + 10%) betragen würde.

Der Ausgleichsfonds verfügt per Ende 2004 über ein Vermögen von rund 27,1 Mio. Franken. Eine Schwankungsreserve in dieser Höhe ist in Anbetracht der unsicherer gewordenen Entwicklung der Steuerkraft der Gemeinden gerechtfertigt.

3. Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds sollten sich grundsätzlich die Waage halten. Ist dies nicht mehr der Fall, kann der Kantonsrat gemäss § 18 Abs. 1 FAG die beiden genannten Berechnungsfaktoren entsprechend anpassen. Mit Beschluss vom 10. April 1989 hat der Kantonsrat diese so festgelegt, dass derjenige für die Abschöpfungen dem um 33 Steuerprozent reduzierten Kantonsmittel und derjenige für die Zuschüsse dem um 44 Steuerprozent erhöhten Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse entsprach. Diese Berechnungsfaktoren konnten aber nur bis 1992 beibehalten werden. Die Zunahme der durchschnittlichen Steuerkraft, die sehr unterschiedliche Entwicklung in den einzelnen Gemeinden, der zunehmende Finanzbedarf der Gemeinden sowie die Veränderungen beim Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse und das Anwachsen der Steuerfussdisparität erforderten in der Folge laufend kurzfristige Massnahmen durch den Regierungsrat im Sinn von § 18 Abs. 2 FAG. Die letzte Änderung der Berechnungsfaktoren erfolgte am 30. Juni 2004. Derjenige für die Zuschüsse liegt bei dem um 52 Steuerprozent erhöhten Kantonsmittel und derjenige für die Abschöpfungen bei 22 Steuerprozent unter dem entsprechenden Kantonsmittel. Für 2005 zeichnet sich bereits eine weitere Anpassung ab.

Die Entwicklung des Steuerfussmaximums und des tatsächlichen Steuerfussminimums (siehe Anhang) zeigt, dass die Steuerfussdisparität von 1989 bis 1993 zielkonform abnahm. Die Rezession anfangs der Neunzigerjahre blieb aber nicht ohne Einfluss auf die Steuerfüsse der Gemeinden; der Maximalsteuerfuss stieg mit zeitlicher Verzögerung bis auf 132 Prozent im Jahr 2000, während bei den finanzstarken Gemeinden die Steuerfüsse in der gleichen Periode eher gesenkt werden konnten. Entsprechend nahm die Steuerfussdisparität wieder zu und erreichte 2001 mit 61 Prozentpunkten den höchsten Wert seit 1989. Die vorgenommenen Anpassungen der Berechnungsfaktoren (Erhöhung von Abschöpfungen und Zuschüssen) reduzierten zwar den Maximalsteuerfuss, der tiefste Steuerfuss hingegen blieb praktisch unverändert. Die Annahme, dass die finanzstarken Gemeinden ihre Mehrbelastungen sofort durch entsprechende Steuerfusserhöhungen decken, ist nicht eingetroffen. Trotzdem verringerte sich die Steuerfussdisparität bis 2004 auf 53 Prozentpunkte.

Der Rückgang bei den Steuererträgen 2003 (Basis für den Steuerkraftausgleich 2004) reduzierte das Kantonsmittel der Steuerkraft um rund 8%. Systembedingt standen für 2004 wesentlich weniger Mittel zur Verringerung der Steuerkraftunterschiede und damit zur indirekten Beeinflussung der Steuerfussdisparität zur Verfügung. Als Folge davon und wegen des grösseren Finanzbedarfs der Gemeinden stieg der Maximalsteuerfuss 2004 um einen Prozentpunkt auf 123 Prozent. Weil der tiefste Steuerfuss auf 72 Prozent anstieg, hat die Steuerfussdisparität trotzdem nochmals um zwei Punkte auf 51 Prozentpunkte abgenommen.

4. Die Steuerkraftdaten 2004 der Gemeinden, als Grundlage für die Berechnung von Abschöpfungen und Zuschüssen 2005, stehen für eine abschliessende Beurteilung und für die daraus abzuleitenden Steuerungsmassnahmen frühestens Mitte Mai 2005 zur Verfügung. Mit dem Antrag an den Kantonsrat kann aus zeitlichen Gründen – nach Vorliegen der Datengrundlagen muss innerhalb von zwei Wochen Beschluss gefasst werden – nicht zugewartet werden. Weiter sind die Steuerfüsse 2006 nicht bekannt. Die nachfolgenden Berechnungen und die daraus abzuleitenden Massnahmen beruhen deshalb auf Annahmen und Modellrechnungen.

Das Kantonsmittel der relativen Steuerkraft 2004 dürfte nach Schätzung um rund 1% auf Fr. 2826 zurückgehen. Der Spitzenwert der Steuerkraft liegt bei Fr. 10 155 (Vorjahr 9818), der tiefste Wert bei Fr. 1121 (Vorjahr Fr. 1044).

Die Berechnung der Steuerkraftabschöpfungen für das Jahr 2005 mit unverändertem Faktor (Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse minus 22%) würde einen Betrag von rund 247 Mio. Franken (Vorjahr 239,5 Mio. Franken) ergeben. Nach Abzug der Beiträge an die Kunst-institute im Sinne von § 33 lit. a Abs. 1 FAG von rund 24,7 Mio. Franken würden für die Empfängergemeinden rund 222,3 Mio. Franken zur Verfügung stehen. Dieser Summe stehen die bei unverändertem Faktor (Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse erhöht um 52%) errechneten Zuschüsse von rund 207,9 Mio. Franken gegenüber. Es entsteht ein Einnahmenüberhang von rund 14,4 Mio. Franken. Das Fondsvermögen von derzeit 27,1 Mio. Franken würde per Ende 2005 auf über 41 Mio. Franken zunehmen. Ein solcher Fondsbestand als Ausgleichsreserve ist aber nicht zwingend notwendig. Um den Ausgleich zwischen Abschöpfungen und Zuschüssen herzustellen und um systembedingte Steuerfusserhöhungen bei den Empfängergemeinden zu vermeiden, wäre der Berechnungsfaktor für die Zuschüsse um mindestens 11 Punkte zu erhöhen. Mit dieser Massnahme wäre aber nicht gewährleistet, dass Ende 2006 95% aller Gemeindesteuerfüsse innerhalb der Bandbreite zu liegen kämen, da Steuerfusserhöhungen bei

den finanzstarken Gemeinden ausbleiben würden. Mindestens fünf Gemeinden blieben wahrscheinlich ausserhalb der erlaubten Bandbreite. Das System ist demnach so zu beeinflussen, dass der oberste Steuerfuss möglichst stabil bleibt und mindestens fünf finanzstarke Gemeinden durch eine höhere Abschöpfung ihren Steuerfuss nach oben anpassen müssten. Die finanzielle Besserstellung der finanzstarken Gemeinden bezüglich Gemeindesteuerfuss bliebe gegenüber den anderen Gemeinden immer noch gross genug.

Mit einem Berechnungsfaktor für die Abschöpfungen von 13% (Vorjahr 22%) unter und einem Berechnungsfaktor für die Zuschüsse von 81% (Vorjahr 52%) über dem für das Jahr 2005 gültigen Kantonsmittel würden sich Einnahmen von voraussichtlich Fr. 271,4 Mio. (Vorjahr Fr. 239,5 Mio.) und Ausgaben von Fr. 271,5 Mio. (Vorjahr Fr. 233,5 Mio.) ergeben. Davon stünden 244,4 Mio. Franken (Vorjahr 211,0 Mio. Franken) für Zuschüsse an die Gemeinden und 27,1 (Vorjahr 23,9 Mio. Franken) für Beiträge an die Kunstinstitute der Städte Zürich und Winterthur zur Verfügung. Die höheren Zuschüsse würden mithelfen, dass sich der Maximalsteuerfuss nicht weiter nach oben verschiebt. Die aus den grösseren Abschöpfungen sich ergebende Mehrbelastung der finanzstarken Gemeinden bewirkten, dass mindestens drei Gemeinden deren Steuerfuss sich ausserhalb der Bandbreite befindet, diesen so anheben müssten, dass sie sich innerhalb der Bandbreite befänden. Es bliebe aber immer noch den Gemeinden überlassen, ob sie die Mehrbelastung durch Inkaufnahme von höheren Defiziten auffangen oder über eine Erhöhung des Steuerfusses decken wollten.

Um die notwendige Anzahl von fünf Gemeinden innerhalb des Grenzwertes zu bringen, ist als weitere Massnahme auf die Erhöhung des oberen Grenzwertes, d. h. des Maximalsteuerfusses, auf 124% zu verzichten bzw. der Maximalsteuerfuss ist auf 123% zu belassen. Daraus ergäbe sich ein unterer Steuerfussgrenzwert von 82%, und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben könnte theoretisch erfüllt werden. Durch den Verzicht auf die Anhebung des Maximalsteuerfusses um 1 Prozentpunkt wird der Staatshaushalt mit mindestens drei Millionen Franken an entgangenen Einsparungen beim Steuerfussausgleich belastet. Müsste das Ziel ausschliesslich über eine Senkung des Kantonsmittels der Gemeindesteuerfüsse bzw. des Maximalsteuerfusses erreicht werden, hätte dies jedoch eine Mehrbelastung des Staatshaushalts durch zusätzliche Steuerfussausgleichsbeiträge von schätzungsweise 20 bis 30 Millionen Franken zur Folge, was in der aktuellen angespannten Finanzlage unrealistisch ist.

Da der Kanton die Steuerfüsse der Gemeinden nicht festlegen kann, ist nicht auszuschliessen, dass das Ziel gemäss § 8 FAG Ende 2006 trotz dieser Massnahmen nicht erreicht wird.

Die auf Modellrechnungen beruhenden Zahlen können sich auf Grund der tatsächlichen Werte noch verändern. Es ist daher davon auszugehen, dass der Regierungsrat nach Vorliegen der endgültigen Grundlagen im Mai 2005 gestützt auf § 18 Abs. 2 FAG bereits wieder die erforderlichen kurzfristigen Anpassungen vornehmen müssen.

5. Auf Grund dieser Darlegungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, für den Vollzug des Finanzausgleichsgesetzes betreffend Ausgleichsfonds die Berechnungsfaktoren auf 13% unter dem Kantonsmittel für die Abschöpfungen und auf 81% über dem Kantonsmittel für die Zuschüsse festzulegen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Jeker

Der Staatsschreiber:
Husi

Anhang:

Entwicklung seit 1989

Jahr	Kantonsmittel der Steuerfüsse	Kantonsmittel reduziert um	Berechnungsfaktor für Abschöpfungen	Kantonsmittel erhöht um	Berechnungsfaktor Für Zuschüsse	Abschöpfungen	Zuschüsse ohne Kulturinstitute	Maximalsteuerfuss	Tiefster Steuerfuss	Steuerfussdisparität
	%	%	%	%	%	Mio. Fr.	Mio. Fr.	%	%	%
1989	112	- 33	79	+ 44	156	104	102	125	82	43
1990	109	- 33	76	+ 44	153	106	101	122	80	42
1991	109	- 33	76	+ 44	153	116	113	119	80	39
1992	112	- 29	83	+ 38	150	130	118	119	80	39
1993	118	- 29	89	+ 38	156	143	126	122	85	37
1994	120	- 34	86	+ 47	167	145	125	128	85	43
1995	121	- 38	83	+ 51	172	144	122	130	85	45
1996	121	- 38	83	+ 51	172	139	125	131	84	47
1997	121	- 40	81	+ 32	153	143	129	131	85	46
1998	121	- 42	79	+ 36	157	143	129	131	81	50
1999	122	- 40	82	+ 37	159	169	155	131	78	53
2000	122	- 40	82	+ 35	157	203	186	132	78	54
2001	121	- 33	88	+ 23	144	269	249	131	70	61
2002	114	- 26	88	+ 30	144	288	260	124	70	54
2003	112	- 24	88	+ 25	137	294	266	122	69	53
2004	112	- 22	90	+ 52	164	239	211	122	69	53
Antrag										
2005	113	- 13	100	+ 81	194	271	244	123	72	51