

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 278/2008

Sitzung vom 24. September 2008

1496. Dringliche Anfrage (Gesetzesgrundlagen / Bewilligungsgrundlagen für Investitionsbeiträge)

Kantonsrat Martin Farner, Oberstammheim, Kantonsrätin Katharina Kull-Benz, Zollikon, und Kantonsrat Ernst Meyer, Andelfingen, haben am 25. August 2008 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Wir stehen zur Tatsache, dass die finanzstarken Gemeinden unseres Kantons im interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb stehen. Die Abschöpfung von Steuersubstrat durch den Finanzausgleich kann daher nicht unbesehen erfolgen. Es ist aber ebenso Tatsache, dass auch die Gemeinden in den Randregionen wie im Tösstal, Weinland oder Säuliamt diesem Steuerwettbewerb unterliegen. Wohl sind die Steuerbetrreffnisse hier im Einzelfall deutlich kleiner, aber die Auswirkungen für den Kanton keinesfalls vernachlässigbar. Es ist heute schon Tatsache, dass in diesen Randregionen aus finanziellen Gründen Abwanderungen in die Nachbarkantone erfolgen. Wenn Gemeinden des Kantons Thurgau an der Winterthurer Messe mittels Stand auf ihre attraktiven Baulandflächen aufmerksam machen, ist dies Beweis genug, dass der Wettbewerb eröffnet ist und die Steuerpflichtigen in diesen zürcherischen Randregionen als interessantes Zielpublikum eingestuft werden.

Zur weiteren Abwanderung von Steuersubstrat ist zu erwähnen, dass auf der N1, Umfahrung Winterthur, die Autos mit ZH-Schildern am Morgen und Abend, also im Berufsverkehr, seit einigen Jahren in der Minderheit sind. Dies ist ein Indiz, das die Abwanderung von Steuersubstrat in aller Deutlichkeit aufzeigt.

Für die Staatsrechnung des Kantons Zürich ist ein verlorener Steuerfranken ein verlorener Franken, egal, ob er am Zürichsee oder in einer Randregion verloren geht. Bei einer ganzheitlichen Betrachtungsweise muss es daher oberstes Ziel des Regierungsrates sein, im ganzen Kanton Zürich attraktive Steuerfüsse zu haben.

Ein Ärgernis ist auch, dass die finanzschwachen Gemeinden nur die gesetzlich vorgeschriebenen Abschreibungen vornehmen dürfen und Mehrerträge gegenüber dem Budget, wie z. B. Mehreinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer oder bei der ZKB-Gewinnausschüttung, an den Kanton abgeführt werden müssen. Insbesondere die Grundstück-

gewinnsteuern sind ja gedacht zur Finanzierung von Investitionen im Infrastrukturbereich (einschliesslich Anteil Abschreibung). Nach heutiger Praxis fliessen also die Mehrausschüttungen der ZKB in die Kantonskasse.

Gerade die finanzschwachen Gemeinden sind meist schwach besiedelt und haben eine grosse Gemeindefläche mit entsprechend grossen bzw. langen und somit teuren Infrastrukturanlagen und wären auf diese Gelder dringend angewiesen.

Der heutige, dreistufige Finanzausgleich weist zwar verschiedene z. T. gravierende Mängel auf, ist aber von einer grossen Mehrheit der zürcherischen Gemeinden in den vergangenen Jahren grundsätzlich akzeptiert worden. Insbesondere hat er so lange gut funktioniert, wie der Staat seiner Verpflichtung zur Speisung des Investitionsfonds gemäss den §§ 25 und 34 FAG nachgekommen ist.

Dies war bis zum Jahr 1993 der Fall. Massive Reduktionen setzte der Kanton in den Jahren 1994 und 1995 durch. Seit dem Jahr 1996 bis heute liegen die jährlich ausgerichteten Investitionsbeiträge an die Gemeinden zwischen null und unter 2 Millionen, was krass im Widerspruch zu den gesetzlichen Vorgaben steht.

Im Gegenzug hat die Verschuldung der Gemeinden, insbesondere der Gemeinden mit Steuerfussausgleich, in diesem Zeitraum massiv zugenommen.

Diese Verschuldungszunahme wurde noch zusätzlich gefördert durch die Verschärfung der Praxis der Abteilung Gemeindefinanzen, wonach alle finanzschwachen Gemeinden selbst kleinste Investitionen in die Investitionsrechnung stellen mussten und ihnen unter Androhung von finanziellen Sanktionen untersagt wurde, von der sinnvollen Möglichkeit gemäss § 23 der Verordnung über den Gemeindehaushalt Gebrauch zu machen.

Fragen:

1. An welche Gemeinden wurden in den Jahren 1990–2007 Investitionsbeiträge ausbezahlt?
2. In welcher Höhe wurden in den Jahren 1990–2007 Investitionsbeiträge an die Gemeinden ausbezahlt?
3. Welchen Betrag konnte der Kanton infolge Einstellung von Investitionsbeiträgen einsparen (Berechtigung der Gemeinde (§ 20 Finanzausgleichsgesetz) und Gesuch (§ 22 Finanzausgleichsgesetz)?
4. Gibt es bei der Auszahlung von Investitionsbeiträgen eine Aufteilung nach Gemeinden und Städten?

5. Wie haben sich die verzinslichen Schulden und die Nettoschuld der finanzschwachen Gemeinden (Maximalsteuerfuss) im Zeitraum von 1990–2007 entwickelt?
6. Warum ist der Staat seiner Verpflichtung zur Speisung des Investitionsfonds gemäss den §§ 25 und 34 FAG nicht nachgekommen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat

I. Die dringliche Anfrage Martin Farner, Oberstammheim, Katharina Kull-Benz, Zollikon, und Ernst Meyer, Andelfingen, wird wie folgt beantwortet:

Der Kanton Zürich steht als Standort für Wohn- und Firmensitze im Wettbewerb mit den übrigen Kantonen, aber auch mit vergleichbaren Standorten in Europa. Massgebend für die Standortwahl ist eine Vielzahl von Faktoren. Ins Gewicht fallen unter anderem Umfang und Qualität staatlicher Leistungen wie Gesundheit, Bildung, Kultur, Sicherheit, Erschliessung durch Einrichtungen des öffentlichen und privaten Verkehrs, Zuverlässigkeit und Stabilität der staatlichen Leistungserbringung usw. Selbstredend wird bei der Standortwahl auch der Preis für diese öffentlichen Güter, der überwiegend in Form von Steuern zu bezahlen ist, berücksichtigt. Um als Standort attraktiv zu sein, müssen der Kanton und die Gemeinden öffentliche Güter bereitstellen, die den Bedürfnissen ihrer bestehenden oder angestrebten Einwohnerschaft entsprechen. Die Preise dieser Gemeindeleistungen, also die Steuern und Gebühren, sollen möglichst günstig sein.

Unabhängige wissenschaftliche Studien messen dem Kanton Zürich eine hohe Standortattraktivität bei. Eine erst kürzlich veröffentlichte Erhebung der Basler Arbeitsgruppe für Konjunkturforschung (BAK) zeigte die Wirtschaftsregion Zürich auf dem ersten Platz vor London und Kopenhagen. Auch massgebend für die Attraktivität Zürichs ist die geringe Steuerbelastung für Arbeitskräfte und Unternehmen. Die Steuerkraft der Gemeinden ist in der Vergangenheit kontinuierlich gewachsen. Dies gilt auch für die Gemeinden des Knonaueramts, des Oberlands und des Weinlands. Trotzdem muss der Kanton Zürich sich weiterhin anstrengen, im interkantonalen und internationalen Verhältnis attraktiv zu bleiben. Dies erfordert nicht zuletzt einen gut funktionierenden Finanzausgleich zwischen den Gemeinden.

Beim Ausmass der Zunahme der Steuerkraft zeigen sich nämlich Unterschiede. Innerhalb des Kantons Zürich bevorzugen Firmen und gut situierte Privatpersonen Gemeinden mit Seeanstoss, Nähe zur Stadt

Zürich sowie guter Erschliessung mit Einrichtungen des öffentlichen und privaten Verkehrs. Dies führt zu einer hohen Konzentration der Steuerkraft an diesen Orten, während den ländlichen Gemeinden an der Kantonsperipherie oft die finanziellen Mittel fehlen, um mit eigenen Steuereinnahmen den steigenden Ansprüchen der Bevölkerung gerecht zu werden und ein konkurrenzfähiges Leistungsangebot bereitzustellen. Der Finanzausgleich dient dazu, durch äussere Umstände hervorgerufene finanzielle Unterschiede abzubauen und damit für einen fairen Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden zu sorgen.

Ein Finanzausgleichssystem muss aber so beschaffen sein, dass die Gemeinden mit den Ausgleichsgeldern gleich sparsam umgehen wie mit ihren eigenen Steuereinnahmen. Dies ist für die Gemeinden nur interessant, wenn sie selber vom Sparen profitieren. Der heutige Finanzausgleich verfehlt dieses Ziel über weite Strecken, weil er sich teilweise an den Ausgaben der Gemeinden orientiert: Je mehr eine Gemeinde ausgibt und investiert, desto besser stehen ihre Aussichten auf Steuerfussausgleichs-, Staats- und Investitionsbeiträge. Es liegt am Kanton, eine sparsame Verwendung dieser Beiträge sicherzustellen.

Der Kanton hat deshalb darauf zu achten, dass die Gemeinden nur die notwendigen Investitionen vornehmen, die angeschafften Güter mit mehrjähriger Nutzungsdauer in ihrer Bilanz ausweisen, ihre Erfolgsrechnung nicht mit willkürlichen Abschreibungen belasten und für ihre Leistungen möglichst kostendeckende Gebühren erheben. Diese Eingriffe in die Autonomie der Gemeinden sind im heutigen System unumgänglich und vom Gesetz vorgesehen. Auch ist mit dem Steuerfussausgleich als Defizitabdeckung unvermeidlich, dass bei der Ermittlung des Defizits ausserordentliche Erträge der Gemeinden aus Grundstückgewinnsteuern oder ZKB-Gewinnausschüttungen in die Betrachtung einbezogen werden. All diese Vorgaben beschränken den Handlungsspielraum der Gemeinden. Gleichzeitig führen sie oft zu fruchtlosen Auseinandersetzungen über die Notwendigkeit bestimmter Ausgaben und belasten das Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden unnötig.

Für die finanziellen Folgen dieser Fehler des Finanzausgleichs kommen letztlich die Steuerzahlenden des Kantons Zürich auf. Der Standort Zürich wird dadurch geschwächt. Der heutige Finanzausgleich muss deshalb revidiert werden. Die grosse Mehrheit der Gemeinden teilt die Auffassung, dass das heutige Finanzausgleichsinstrumentarium überholt ist. In über 70% der Stellungnahmen zum neuen Finanzausgleich wurde diese Auffassung vertreten.

Der neue Finanzausgleich sieht einen gegenüber heute verbesserten Ressourcenausgleich vor. Er wird dafür sorgen, dass alle Gemeinden über mindestens 95% der durchschnittlichen Ressourcen verfügen und damit nicht mehr als finanzschwach bezeichnet werden können. Gleichzeitig werden Sonderlasten berücksichtigt, welche die Gemeinden aufgrund besonderer Gegebenheiten, wie zum Beispiel schwacher Besiedlung bei grosser Fläche, zu tragen haben.

Der neue Finanzausgleich wird die Ressourcen- und Lastenunterschiede der Gemeinden so vermindern, dass alle die Chance haben, im Standortwettbewerb zu bestehen. Daneben wird er den Gemeinden mehr Autonomie bei der Verwendung der Finanzausgleichsmittel bringen und die heute insbesondere durch Steuerfussausgleichs-, Staats- und Investitionsbeiträge geschaffenen Fehlanreize beseitigen.

Bis zum Inkrafttreten des neuen wird der bestehende Finanzausgleich gesetzeskonform vollzogen. Hinsichtlich des Investitionsfonds bedeutet dies, dass Gemeinden, die durch Investitionen finanziell unverhältnismässig stark belastet werden, beim Gemeindeamt um Beiträge aus dem Investitionsfonds nachsuchen können (§§ 20 ff. Finanzausgleichsgesetz, LS 132.1). Gleichzeitig wird der Fonds durch den Kanton nach Massgabe der kantonsrätlichen Beschlüsse gespiesen (§ 25 Finanzausgleichsgesetz).

Zu Frage 1:

Von 1990–2007 wurden den folgenden Gemeinden Investitionsbeiträge zugesichert und in der Folge ausbezahlt:

1990 Dachsen, Dägerlen, Dielsdorf, Fischenthal, Flaach, Flurlingen, Greifensee, Hittnau, Hombrechtikon, Kleinandelfingen, Mönchaltorf, Richterswil, Rifferswil, Trüllikon, Wildberg, Winterthur, Zell, Zürich

1991 Eglisau, Flurlingen, Gossau, Grüningen, Hedingen, Hittnau, Kleinandelfingen, Mönchaltorf, Niederhasli, Oberstammheim, Oetwil am See, Unterstammheim, Wasterkingen, Wiesendangen, Winterthur, Zürich

1992 Affoltern a. A., Bonstetten, Hedingen, Mönchaltorf, Niederhasli, Oberstammheim, Bubikon, Dägerlen, Fischenthal, Hombrechtikon, Winterthur, Zell, Zürich

1993 Bachs, Obfelden, Oetwil am See, Rheinau, Schleinikon, Turbenthal, Zürich

2001 Wildberg

2002 Affoltern a. A., Hittnau

2005 Rüti, Wildberg

Zu Frage 2:

Von 1990–2007 wurden Investitionsbeiträge in der folgenden Höhe an die Gemeinden ausbezahlt (in Franken):

1990	23 475 000
1991	21 003 000
1992	19 500 000
1993	19 492 000
1994	8 374 000
1995	4 800 000
1996	1 730 000
1997	688 000
1998	30 000
1999	–
2000	–
2001	60 000
2002	1 632 000
2003	1 617 000
2004	1 553 000
2005	330 000
2006	675 000
2007	328 000

Zu Frage 3:

Alle Gemeinden, welche die Anforderungen gemäss § 20 des Finanzausgleichsgesetzes erfüllten und unter Beachtung von § 22 des Finanzausgleichsgesetzes ein Betragsgesuch einreichten, erhielten Investitionsbeiträge. Der Investitionsfonds wurde allerdings nicht im selben Mass geöffnet, wie Investitionsbeiträge ausbezahlt wurden. Er weist deshalb heute einen Fehlbetrag von rund 25 Mio. Franken auf. Es wäre aber unzutreffend, diesen Betrag als Ersparnis des Kantons zu bezeichnen. Letzterer muss in den kommenden Jahren für den Fehlbetrag aufkommen. Er hat den Aufwand in seinem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) entsprechend eingestellt.

Zu Frage 4:

Eine detaillierte Aufteilung der Auszahlungen auf Städte und Gemeinden besteht bisher nicht und kann kurzfristig nicht vorgenommen werden. Insgesamt hat der Kanton seit der Schaffung des Investitionsfonds von 1980 bis heute Städten und Gemeinden Investitionsbeiträge von rund 310 Mio. Franken zugesichert. Davon entfielen auf die Städte Winterthur und Zürich rund 125 Mio. Franken oder rund 40% des Gesamtbetrags und auf die übrigen Gemeinden rund 184 Mio. Franken oder rund 60% des Gesamtbetrags.

Zu Frage 5:

Die Nettoschuld bzw. das Nettovermögen wird erst seit 1995 erhoben. Die Zahlen des Rechnungsjahrs 2007 liegen noch nicht aus allen Gemeinden vor. Deshalb ist nur eine Aussage über die Nettovermögensentwicklung im Zeitraum von 1995 bis 2006 möglich.

Die Nettoschuld pro Kopf hat in den 30 Steuerfussausgleichsgemeinden von 1995 bis 2006 im Durchschnitt von Fr. 2142 auf Fr. 1922 oder um rund 10% abgenommen. Die Entwicklung ist allerdings uneinheitlich: Die Nettovermögenslage hat sich in 17 Gemeinden verbessert, in 13 Gemeinden aber verschlechtert. In den finanzschwachen Gemeinden, die ohne Steuerfussausgleich auskommen, sieht die Entwicklung noch positiver aus: Von diesen 63 Gemeinden konnten 47 ihre Vermögenslage verbessern und nur 16 dieser Gemeinden mussten eine Nettovermögens- einbusse in Kauf nehmen.

Die verzinlichen Schulden der Gemeinden werden statistisch nicht erhoben. Um eine Aussage darüber zu ermöglichen, müssen die Jahresrechnungen der 30 Gemeinden analysiert werden, was kurzfristig nicht möglich ist.

Zu Frage 6:

Gemäss § 25 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes beschliesst der Kantonsrat bei der Festsetzung des Voranschlags über die jährliche Einlage in den Investitionsfonds. Die Aufwendungen des Kantons für die Äufnung des Investitionsfonds und den Steuerfussausgleich sollen sich gemäss § 34 des Finanzausgleichsgesetzes in der Regel insgesamt in der Grössenordnung von 2% des Steuereingangs halten; sie dürfen 4% nicht übersteigen. Das Gesetz sieht also eine Bandbreite vor, innerhalb derer sich der Finanzausgleichsaufwand des Kantons grundsätzlich bewegen und die dem Kantonsrat bei seinem Entscheid als Richtschnur dienen sollte.

In der Praxis beschloss der Kantonsrat von 1990 bis 2007 die nachfolgend dargestellten Einlagen in den Investitionsfonds (bis 1999 Kontengruppe 2110, danach Kontengruppe 2208). Aus der Zusammenstellung geht hervor, dass sich die Kantonsratsentscheide immer unterhalb der vom Gesetzgeber empfohlenen Bandbreite bewegten. Dies dürfte insbesondere an der Knappheit der insgesamt zur Bestreitung des Kantonshaushalts zur Verfügung stehenden Mittel gelegen haben. Nicht ausser Betracht gelassen werden darf zudem, dass der Investitionsfonds insbesondere als Instrument zur Entlastung der Städte Zürich und Winterthur gedacht war (Beleuchtender Bericht des Regierungsrates zum Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich, Amtsblatt 1979, Band II, Seite 1302). 1999 wurde das Finanzausgleichsgesetz insofern geändert, als der Kanton von der Stadt Zürich die Finanzierung der Höheren Fachschulen bzw. Fachhochschulen übernahm, was ihm eine zusätzliche Belastung von damals jährlich rund 30 Mio. Franken eintrug. Gleichzeitig wurde für die Stadt Zürich in den Bereichen Polizei und Soziales ein Sonderlastenausgleich geschaffen, der den Kanton damals jährlich mit rund 54 Mio. Franken belastete.

Beide Massnahmen dienen der Entlastung der Stadt Zürich. Eine zusätzliche Unterstützung Zürichs erübrigte sich damit. Zieht man dies bei der Beurteilung des Finanzausgleichsaufwands ebenfalls in Betracht, so hat sich dieser zumindest seit 1999 im vom Gesetzgeber angestrebten Rahmen bewegt.

Jahr	Staatssteuerertrag	Steuerfussausgleich	Fondseinlage	Gesamtaufwand	% des Steuerertrags
1990	2 966 068 000	1 654 500	20 000 000	21 654 500	0,73
1991	2 962 900 885	9 971 100	21 000 000	30 971 100	1,05
1992	3 079 888 981	23 965 900	10 000 000	33 965 900	1,10
1993	3 286 959 452	45 964 300	10 000 000	55 964 300	1,70
1994	3 387 589 885	28 238 600	10 000 000	38 238 600	1,13
1995	3 372 483 103	46 115 900	–	46 115 900	1,37
1996	3 359 907 940	45 889 700	–	45 889 700	1,37
1997	3 259 965 337	43 595 000	10 000 000	53 595 000	1,64
1998	3 420 134 825	45 201 200	10 000 000	55 201 200	1,61
1999	3 899 588 477	47 294 500	10 000 000	57 294 500	1,47
2000	4 072 565 722	41 344 800	8 087 000	49 431 800	1,21
2001	4 510 622 335	29 312 300	8 639 000	37 951 300	0,84
2002	4 790 281 842	43 273 600	9 131 000	52 404 600	1,09
2003	4 291 233 453	54 186 000	6 893 000	61 079 000	1,42
2004	4 180 511 020	54 651 700	6 992 000	61 643 700	1,47
2005	4 267 999 346	58 951 300	4 634 000	63 585 300	1,49
2006	4 488 369 474	56 074 359	4 539 000	60 613 359	1,35
2007	4 785 750 010	40 964 450	5 458 000	46 422 450	0,97

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