

Sitzung vom 15. Dezember 2010

1808. Anfrage (Modellrechnungen zum Finanzausgleichsgesetz FAG)

Die Kantonsräte Lorenz Habicher, Zürich, und Claudio Zanetti, Zollikon, haben am 8. November 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss neuem FAG unterliegt die Stadt Zürich dem Ressourcenausgleich. Aufgrund zu erwartender oder schon eingetretener Steuerausfälle ist davon auszugehen, dass die vom Gemeindeamt des Kantons Zürich letztmals, basierend auf dem Steuerjahr 2007, gemachten Berechnungen der Ressourcenabschöpfung der Stadt Zürich nicht mehr zutreffend sind.

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

1. Trifft es zu, dass – im Sinne einer langfristigen Finanzplanung im Kanton Zürich – das Gemeindeamt oder eine andere kantonale Amtsstelle Prognosen zur Ressourcenabschöpfung respektive zu Ressourcenzuschüssen der Gemeinden zur Verfügung stellt?
2. Im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz hat das Gemeindeamt Berechnungen zum Ressourcenausgleich (www.refa.zh.ch: Modellrechnungen 2004–2007) erstellt. Liegen entsprechende Berechnungen und Prognosen, basierend auf den verabschiedeten Gesetzes- und Verordnungsgrundlagen, für weitere Jahre vor? Falls ja, für welchen Zeitrahmen (KEF-Periode)? Falls nein, aus welchen Gründen wurde auf eine entsprechende Modellrechnung verzichtet?
3. Welchen Einfluss hat das konstruktive Referendum zum FAG vom 26. Oktober 2010 auf diese Modellrechnungen? Wir bitten um eine möglichst detaillierte Auflistung der Abweichungen zum Kantonsratsbeschluss.
4. Besteht eine Einschätzung der Zahlungen der Stadt Zürich in den Ressourcenausgleich gemäss neuem Finanzausgleichsgesetz bis 2015? Falls ja, wie sieht die entsprechende Entwicklung ab 2008 aus? Falls nein, aus welchen Gründen wurde darauf verzichtet?
5. Ist der Regierungsrat bereit, alle relevanten Berechnungen so bald als möglich zu publizieren? Falls ja, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt? Falls nein, aus welchen Gründen wird auf die Publikation verzichtet?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat

I. Die Anfrage Lorenz Habicher, Zürich, und Claudio Zanetti, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Es ist allgemein anerkannt, dass Zürich Zentrumslasten trägt. Diese bezifferte eine Studie 1993 mit rund 400 Mio. Franken. Die Stadt Zürich weist in der Regel im Vergleich zu den übrigen Gemeinden eine überdurchschnittliche Steuerkraft auf und würde eigentlich der Steuerkraftabschöpfung unterliegen, wenn sie gleich wie die anderen Gemeinden behandelt würde. Diese Abschöpfung wird jedoch im bestehenden Finanzausgleich nicht vorgenommen, um die Stadt Zürich für ihre Lasten, die sie aufgrund ihrer Zentrumsfunktion zu bewältigen hat, zu entschädigen. Zusätzlich erhält die Stadt einen Zentrumslastenausgleichsbeitrag von gut 100 Mio. Franken und einen Beitrag an die Kulturinstitute von rund 20 Mio. Franken, insgesamt somit rund 120 Mio. Franken Finanzausgleich. Diese Regelung wurde in einer Volksabstimmung 1999 mit einem klaren Mehr von 68,5% bestätigt. Bei der Ausarbeitung des neuen Finanzausgleichs wurde auf diesen Volksentscheid abgestellt.

Im neuen Finanzausgleich wird die Stadt Zürich wie alle Gemeinden des Kantons in den Ressourcenausgleich mit einbezogen. Wegen ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft wird künftig ein Teil ihrer Ressourcen abgeschöpft. Damit sie aber weiterhin über die zur Finanzierung ihrer Zentrumslastenaufgaben notwendigen Mittel verfügt, wird diese Abschöpfung durch einen höheren Zentrumslastenbeitrag aufgewogen. Entsprechend ist der Zentrumslastenbeitrag im neuen Finanzausgleich so bemessen, dass er aufgrund einer langfristigen Betrachtung im Mittel netto, d. h. nach Verrechnung mit der Abschöpfung der Stadt Zürich, so viel Mittel wie bisher verspricht.

Mit dem neuen Zentrumslastenausgleich werden der Stadt Zürich nicht nur die Mittel für die Bewältigung ihrer Zentrumsfunktionen zur Verfügung gestellt, zusätzlich wird sie teilweise von im Konjunkturzyklus auftretende Schwankungen ihres Einnahmenpotenzials befreit. Das heisst, dass ein Teil der Volatilität der Steuerkraft der Stadt Zürich auf den hinsichtlich Einnahmen breiter abgestützten Kanton übertragen wird.

Massgebend für diese Schwankungen der Steuereinnahmen im Konjunkturverlauf ist die Zusammensetzung der Steuerquellen. Allgemein sind die Einnahmen der natürlichen Personen weniger konjunkturanfällig als diejenigen der juristischen Personen. Dies ist darauf zurück-

zuführen, dass Unternehmensgewinne in grösserem Mass auf die Wirtschaftslage reagieren, als die Einkommen der Privatpersonen. Diese verändern sich als Folge von Arbeitslosigkeit und variabler Lohnbestandteile ebenfalls mit der Konjunktur. Da aber konjunkturabhängige Kapitalgewinne von natürlichen Personen nicht der Einkommensbesteuerung unterliegen, ist der gewichtigste Wirkungskanal ausgeschaltet, der ein Durchschlagen der Wirtschaftslage auf das Steueraufkommen der natürlichen Personen zur Folge haben könnte.

Die Stadt Zürich weist im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt einen höheren Anteil an Steuern von juristischen Personen auf. Während die Gemeinden des Kantons Zürich im Durchschnitt rund 20% ihrer Steuereinnahmen von juristischen Personen erhalten, bewegt sich dieser Wert für die Stadt Zürich in der Regel zwischen 30% und 40%. Dies führte in der Vergangenheit zu stärkeren Schwankungen der Steuereinnahmen. In Verlauf der Finanz- und Wirtschaftskrise, die ihren Anfang im Jahr 2007 hatte, wurde dies in besonders ausgeprägtem Masse deutlich.

Während dieser Zeit brachen die Steuerkraft der Stadt Zürich und damit einhergehend auch die Steuererträge im Umfang von rund 10% ein. Die Erträge der Steuern von juristischen Personen nahmen gegenüber dem Vorjahr 2008 um 10%, 2009 gegenüber dem Jahr zuvor nochmals um 20% ab. Insgesamt ist die Entwicklung der Steuerkraft und der Steuererträge der Stadt Zürich durch ein geringes Wachstum der Steuern der natürlichen Personen und durch erhebliche Steuerausfälle bei juristischen Personen gekennzeichnet.

Absicht der publizierten Modellrechnungen war, die Anpassungsfähigkeit an die Konjunktur, die Funktionsweise und die Ergebnisse des neuen Modells mit jenen des bestehenden Finanzausgleichs zu vergleichen. Zudem sollten die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden aufgezeigt werden. Um dies in anschaulicher Weise darzustellen, wurde mit den Modellrechnungen eine Art virtuelles Abbild der Vergangenheit geschaffen, in dem zusätzlich zum bestehenden der neue Finanzausgleich angewendet wurde. Dadurch können die Unterschiede zwischen dem bestehenden und dem neuen Finanzausgleich aufgezeigt werden. Dementsprechend stützen sich die Modellrechnungen auf echte Zahlen aus der Vergangenheit.

Die vom Gemeindeamt veröffentlichten Zahlen für die Jahre 2004 bis 2007 umfassen eine Zeitspanne, die nach dem Platzen der Internetblase einsetzte und bis zum Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise reicht. Sie erstrecken sich somit fast über einen halben Konjunkturzyklus, was eine Beurteilung der Wirkungsweise und der Ergebnisse des

neuen Finanzausgleichs unter verschiedensten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erlaubt. Dabei konnten die ausserordentliche Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Modells aufgezeigt werden, das im Gegensatz zum heutigen Modell ohne korrigierende Steuerungseingriffe des Regierungsrates auskommt.

Aufgrund dieser Informationsgrundlage wurde die politische Diskussion ausgelöst. In der Vernehmlassung aber auch an unzähligen Veranstaltungen wurden Details hinterfragt und in einzelnen Punkten Anpassungen gefordert, die zum Teil zu Modifikationen am Modell geführt haben. Das Modell in seinen Grundzügen, insbesondere seine Anpassungsfähigkeit und Wirkungsweise, wurde dabei aber kaum infrage gestellt. Nach Abschluss der politischen Diskussion wurde darauf verzichtet, weitere Modellrechnungen zu veröffentlichen. Im Hinblick auf die Umsetzung des neuen Finanzausgleichs würden sie eher Verwirrung stiften, weil sie bei der Bemessung der Beiträge und Abschöpfungen auf die Verhältnisse im ersten dem Ausgleichsjahr vorangehenden Kalenderjahr abstellen. Der vom Kantonsrat beschlossene Finanzausgleich stützt sich auf die Werte des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangehenden Kalenderjahres.

Zur Handhabung und Dokumentation des heutigen Finanzausgleichs werden aber laufend Daten erhoben und auch im Hinblick auf den neuen Finanzausgleich ausgewertet. Aufgrund der Daten der Jahre 2008 und 2009 hat sich gezeigt, dass sich das Modell auch an extreme Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen flexibel anpasst. Neue allgemeine Erkenntnisse über die Funktionsweise des Modells konnten mit den neueren Daten jedoch keine gewonnen werden. Um die im Zentrum der Anfrage stehende Entwicklung der Ressourcenabschöpfung der Stadt Zürich zu bestimmen, sind die ausführlichen, aufwendig zu erstellenden Modellrechnungen nicht notwendig. Für die Berechnung reichen die relative Steuerkraft der Stadt Zürich, das Kantonsmittel der relativen Steuerkraft ohne die Stadt Zürich und die Einwohnerzahl der Stadt Zürich als Datengrundlage aus. Diese benötigten Werte liegen bis zum Jahr 2009 vor, sodass die Ressourcenabschöpfung gemäss neuem Finanzausgleich bis zum Jahr 2011 berechnet werden kann.

Zu beachten ist dabei, dass sich der Finanzausgleich zur Bemessung der Beiträge in der realen Anwendung auf Werte des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangehenden Kalenderjahres stützt. Die Modellrechnungen beruhen jedoch auf den Werten des Vorjahres. Somit entspricht die Abschöpfung in den Modellrechnungen 2007, die aufgrund der Werte der Steuerkraft aus dem Jahr 2006 berechnet wurde, der realen Abschöpfung für das Jahr 2008. Diese beträgt rund 370 Mio. Franken.

Bei diesen Berechnungen wird allerdings nicht berücksichtigt, dass im ersten Jahr nach Inkraftsetzung für die Bemessung des Ressourcen- ausgleichs eine Übergangsregelung vorgesehen ist. Die Zuschüsse und Abschöpfungen werden anhand eines teuerungsbereinigten Dreijah- resdurchschnitts berechnet. Dadurch soll sichergestellt werden, dass im Übergang die Steuerkraft eines einzelnen Jahres nicht zweimal zu 100% für die Bemessung des Steuerkraftausgleichs des bestehenden Finanz- ausgleichs zum einen und für diejenige des Ressourcen- ausgleichs des neuen Finanzausgleichs zum anderen ausschlaggebend ist, d. h., die doppelte Verwendung von Daten, die von der Zufälligkeit des Inkraft- tretensjahres des neuen Finanzausgleichsgesetzes beeinflusst werden, breiter abgestützt ist. So sollten Härtefälle, die durch den Übergang ausgelöst werden könnten, gemildert werden.

Mit der verbesserten Konjunkturlage des Jahre 2007 stieg die Res- sourcenabschöpfung der Stadt Zürich für das Jahr 2009 gemäss Bere- chnungen auf 400 Mio. Franken an. Der eingangs beschriebene Einbruch der Konjunktur und somit auch der Steuerkraft im Jahr 2008 zeigt sich in der Abschöpfung von 200 Mio. Franken, die für das Jahr 2010 berech- net wurde. Infolge der sich verbessernden Konjunktur erhöht sich die berechnete Ressourcenabschöpfung 2011 wieder auf rund 290 Mio. Franken.

Diese Entwicklung zeigt die mit dem neuen Finanzausgleich beab- sichtigte Übernahme von Volatilität der Einnahmen der Stadt Zürich durch den Kanton. Die Modellrechnungen zusammen mit den Ergän- zungen verdeutlichen, dass der Ressourcen- ausgleich die aufgrund sei- ner Zusammensetzung der Steuerquellen im Konjunkturzyklus auftre- tenden Steuerausfälle der Stadt Zürich dämpft und somit ausgleichend auf ihre Einnahmen wirkt.

Der Konjunkturverlauf wird auch in Zukunft Schwankungen unter- liegen, sodass die Erkenntnisse über die Wirkungsweise und das Anpas- sungsverhalten des neuen Finanzausgleichs nach wie vor zutreffend bleiben. Selbstverständlich sind die Zahlen aus der Vergangenheit für die Zukunft nicht massgebend. Die Modellrechnungen wurden jedoch nicht zur Vorhersage der Zukunft erstellt, sondern um die Wirkungswei- se des bestehenden mit jener des neuen Modells zu vergleichen.

Zu Frage 1:

Der Finanzausgleich ist so konstruiert, dass zum Zeitpunkt der Bud- getierung die Zuschüsse und Abschöpfungen des Ressourcen- ausgleichs und die Beiträge des demografischen und des geografisch- topogra- fischen Sonderlastenausgleichs sowie des Zentrumslastenausgleichs bekannt sind. Dadurch wird der kurzfristigen Planbarkeit Rechnung getragen.

Vorhersagen weisen einen anderen Charakter auf. Sie beruhen auf Annahmen bezüglich der künftigen Entwicklung. Diese Annahmen sind zu treffen, ohne dass mit Sicherheit bekannt ist, wie sich der fragliche Sachverhalt in Zukunft entwickeln wird. Demzufolge sind auch die aus diesen Annahmen abgeleiteten Prognoseergebnisse unsicher und deshalb als mit mehr oder weniger umfangreichen Beobachtungen aus der Vergangenheit unterlegte Spekulationen zu beurteilen.

Die Entwicklungen während der Finanz- und Wirtschaftskrise, aber auch jene während des eingesetzten Aufschwungs, haben diese Unsicherheit, die mit Prognosen verbunden ist, einmal mehr verdeutlicht. Selbst die Vorhersagen spezialisierter Forschungsinstitute wiesen erhebliche Fehler auf und mussten fortwährend angepasst werden. Diesen Fehleinschätzungen liegt jedoch kein Fehlverhalten der Institute zugrunde, sondern sie haben ihren Ursprung darin, dass Kenntnisse über zukünftige Ereignisse und Entwicklungen nicht mit Sicherheit vorhergesehen werden können. Dementsprechend muss auch die Aussagekraft von Prognosen immer vor dem Hintergrund ihres spekulativen Charakters relativiert werden.

An dieser Beurteilung von Prognosen ändert sich auch nichts, wenn eine Amtsstelle des Kantons entsprechende Informationen veröffentlicht. Es würde aber allenfalls der Eindruck erweckt, die diesbezüglich amtlich publizierten Daten seien verlässlich. Dies würde höchstens die zum Vornherein bestehende unsichere Natur von Prognosen verschleiern und die Betroffenen verunsichern. Insgesamt wäre eine solche Informationspolitik des Kantons insbesondere vor dem Hintergrund möglicher Verantwortlichkeiten unseriös. Aus diesen Gründen ist es abzulehnen, entsprechende auf spekulativen Annahmen beruhende Informationen über mögliche künftige Ressourcenzuschüsse und Abschöpfungen aufzubereiten und zu veröffentlichen.

Zu Frage 2:

Das Gemeindeamt hat auf der Internetseite zur Finanzausgleichsreform (www.refa.zh.ch) neben anderen Informationen auch Modellrechnungen veröffentlicht. Es ist festzuhalten, dass es sich dabei um Modellrechnungen handelt, die auf gesicherten Daten aus der Vergangenheit beruhen. Nichtsdestotrotz mussten Annahmen getroffen werden, um eine virtuelle Darstellung der Wirkungsweise und Ergebnisse des neuen Finanzausgleichs unter vergangenen Verhältnissen zu ermöglichen. Es war selbst auf einer sicheren Datengrundlage nur so möglich, einen Vergleich zwischen dem bestehenden und dem noch nicht in Kraft gesetzten neuen Finanzausgleich vorzunehmen. Um diesbezüglich vor übersteigerten Erwartungen hinsichtlich der Aussagekraft

dieser Modellrechnungen zu schützen, wurden die zugrunde liegenden Annahmen transparent offengelegt und erläutert. Zudem wurden die Ergebnisse mit dem Hinweis versehen, dass es sich nicht um reale Fakten, sondern um Modellrechnungen handelt, die hypothetische Aussagen darüber machen, wie der neue Finanzausgleich funktioniert hätte, wenn er damals schon in Kraft gewesen wäre. Prognosen, wie sie die Anfrage erwähnt, hat das Gemeindeamt aus den genannten Gründen keine publiziert. Es sieht sich nicht in der Lage, solche fundiert zu erstellen.

Während der politischen Diskussion um den neuen Finanzausgleich hat das Gemeindeamt die Entwicklung der Steuerkraft der Gemeinden sowie des indirekten Finanzausgleichs mittels finanzkraftabhängigen Staatsbeiträgen im Verlauf der Jahre 2008 und 2009 weiterhin verfolgt. Diese Daten dienen in erster Linie der Handhabung und Dokumentation des heutigen Finanzausgleichs. Sie werden aber auch im Hinblick auf den neuen Finanzausgleich ausgewertet. Die damit gewonnen Erkenntnisse decken sich weitgehend mit jenen der Modellrechnungen für die vorangehenden Jahre. Neue Erkenntnisse über die Wirkungsweise und die Ergebnisse des neuen Finanzausgleichs konnten trotz des erheblichen Ressourceneinsatzes zur Erhebung und Verarbeitung der Daten keine gewonnen werden. Aus diesem Grund und angesichts der bereits vorhandenen breiten Informationsgrundlage zur politischen Diskussion wurde auf die Veröffentlichung weiterer Modellrechnungen verzichtet.

Neben der fehlenden zusätzlichen Erkenntnis durch eine fortwährende Nachführung der Modellrechnungen birgt diese auch die Gefahr, Verwirrung zu stiften. Die Modellrechnungen beruhen wie erwähnt auf einer Datengrundlage, die gegenüber dem Ausgleichsjahr um ein Jahr zurückversetzt ist. Aufgrund der Planbarkeit werden für die Bemessung der Finanzausgleichszahlungen in der realen Anwendung Daten verwendet, die zwei Jahre alt sind und deshalb zum Budgetzeitpunkt definitiv vorliegen. Würden die Modellrechnungen jeweils mit den neusten Zahlen nachgeführt, würden spätestens bei der Erstellung des Budgets zum Jahr des Inkrafttretens zwei unterschiedliche Varianten von Zahlen zu den Finanzausgleichsabschöpfungen und -beiträgen im Raum stehen. Zum einen wären dies die Zahlen der Modellrechnung mit der ein Jahr alten Datengrundlage, zum anderen diejenigen, nach denen die Beiträge mit der erwähnten zwei Jahre alten Grundlage tatsächlich bemessen werden. Eine derart verwirrende Informationslage bezüglich der zu budgetierenden Finanzausgleichsbeiträge ist unbedingt zu vermeiden.

Zu Frage 3:

Die Modellrechnungen beruhen auf der Vorlage in der Fassung des Kantonsrates. Wird jedoch die Version des Referendumskomitees angenommen und wird diese der Fassung des Kantonsrates vorgezogen, ergeben sich Veränderungen in der Wirkung des neuen Finanzausgleichs auf die Gemeinden. Wenn mit den Modellrechnungen beabsichtigt wird, die Wirkungsweise und die Ergebnisse des neuen Finanzausgleichs aufzuzeigen, dann wären die Berechnungen entsprechend anzupassen.

Die Version des Referendumskomitees sieht vor, den Städten Zürich und Winterthur tiefere Beiträge als Zentrumslastenausgleich zukommen zu lassen. Im Detail soll der Betrag für die Stadt Zürich von 412 Mio. Franken auf 360 Mio. Franken gekürzt werden. Winterthur soll der Zentrumslastenausgleich um 21 Mio. Franken auf 65 Mio. Franken gekürzt werden. Der Referendumsvorschlag sieht somit vor, den Zentrumslastenausgleich um rund 73 Mio. Franken zu vermindern.

Durch die Kürzung des Beitrags an Winterthur müsste der Steuerfuss entsprechend angehoben werden. Obwohl dies gleichzeitig zu einer Erhöhung des Ressourcenausgleichs führen würde, erfolgte keine vollständige Kompensation des Einnahmenausfalls. Deshalb müsste aufgrund des Vorschlags des Referendumskomitees und im Gegensatz zur Vorlage des Kantonsrates der Steuerfuss in Winterthur erhöht werden. In der Folge würde aber auch das Kantonsmittel der Steuerfüsse ohne die Stadt Zürich ansteigen. Die Ansprüche der anspruchsberechtigten Gemeinden aus dem demografischen und dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich würden entsprechend sinken.

Im Ergebnis hätte die Stadt Zürich einen um vier Steuerfussprozent höheren Steuerfuss zu erheben. Der Wegfall von Mitteln aus dem Zentrumslastenausgleich würde um einen rund 4 Mio. Franken höheren Ressourcenausgleich teilkompensiert, sodass sich ein um rund acht Steuerfussprozent höherer Steuerfuss ergäbe. Das Kantonmittel der Steuerfüsse stiege um etwas mehr als ein halbes Steuerfussprozent an. Die Wirkung auf die gesamten Beiträge des demografischen und des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs bewegten sich im Rahmen von je Fr. 300 000. Insgesamt würde der Kanton um rund 69 Mio. Franken entlastet, was etwas mehr als zwei Steuerfussprozenten entspricht.

Zu Frage 4:

Aufgrund einer langfristigen Betrachtung der Steuerkraft der Stadt Zürich und des Kantonsmittels ohne die Stadt Zürich über einen Zeitraum von 20 Jahren wurde eine mittlere Abschöpfung von rund 290 Mio. Franken ermittelt.

In der Vergangenheit konnte beobachtet werden, dass die Steuerkraft der Stadt Zürich stärker gewachsen ist als das Kantonsmittel. Würde sich diese Beobachtung in Zukunft fortsetzen, dann würde der Abschöpfungsbetrag entsprechend ansteigen. Sollte jedoch die Steuerkraft der Stadt Zürich langfristig weniger stark zunehmen als beim Durchschnitt der übrigen Gemeinden, wofür es heute keine Anhaltspunkte gibt, so würde die Abschöpfung entsprechend kleiner werden.

Zu Frage 5:

Das Statistische Amt und das Gemeindeamt werden die massgeblichen Daten veröffentlichen und den Gemeinden mitteilen, sobald alle Gemeinden ihre Rechnungsdaten vollständig übermittelt haben. Aus den angeführten Gründen werden weder das Statistische Amt noch das Gemeindeamt eigene Prognosen zur Finanzentwicklung der Gemeinden erstellen. Sie werden sich diesbezüglich ausschliesslich auf die einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse stützen.

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