

Sitzung vom 8. September 1999

1675. Anfrage (Nachteile des Finanzausgleichs)

Kantonsrat Ruedi Noser, Hombrechtikon, hat am 21. Juni 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Der Finanzausgleich des Kantons Zürich ist für die Gemeinden, die darauf angewiesen sind, eine gute und wichtige Sache. Jede Gemeinde hat das Ziel, möglichst ohne diesen Finanzausgleich auszukommen. Doch dies ist ein schwieriges Unterfangen, da es mehrere Mechanismen gibt, die dies extrem erschweren. Insbesondere dann, wenn eine Gemeinde auf Grund ihrer finanziellen Lage Steuerfussausgleich beansprucht, aber auf Grund ihrer Steuerkraft keinen Anspruch auf Steuerkraftausgleich hat.

Eine Gemeinde, die den Finanzausgleich beansprucht, kann bei den Aufgaben, die selbsttragend sein müssen, nur beschränkt Fonds (möglich bei den Werken, nicht möglich bei Heimen, Schulhäusern) anlegen zur Finanzierung von langfristigen Investitionen, im Sinne von Erneuerungen von Strassen und Liegenschaften. So müssen Erträge aus den selbsttragenden Aufgaben zur Deckung der Verluste der Gesamtrechnung verwendet werden. Dieses Vorgehen mag richtig sein, wenn die Gemeinde auf Grund ihrer Finanzlage keine Chance hat, aus dem Finanzausgleich herauszukommen. Hingegen behindert es die Finanzplanung bei Gemeinden, die dem Grenzbereich zuzuordnen sind.

Erschwerend kommt dazu, dass Gemeinden, die auf Grund ihres Budgets den Finanzausgleich beanspruchen müssen, dann aber in der Rechnung einen besseren Abschluss erreichen, im nächsten Jahr auf Grund des neu errechneten Finanzkraftindex bedeutend weniger Staatsbeiträge bekommen. Diese Reduktion der Staatsbeiträge kann mehrere Steuerprozentpunkte ausmachen.

Über den Steuerfussausgleich begleicht der Kanton nur den Teil des Defizits, der 10% des aktuellen Eigenkapitals übersteigt. Der Restbetrag wird mit dem Eigenkapital verrechnet. Dies führt tendenziell dazu, dass sich die Gemeinden weiter verschulden müssen. Die Banken wenden immer öfters risikogerechte Konditionen für Kredite auch bei Gemeinden an. Dies ist grundsätzlich richtig, nicht zuletzt weil das eine zusätzliche Bremse gegen die Verschuldung darstellt. Die höheren Refinanzierungskosten wirken sich aber wieder auf das Defizit aus und müssen somit über den Finanzausgleich von den reicheren Gemeinden finanziert werden.

Der Makel «Finanzausgleich» führt auch dazu, dass keine steuerkräftigen natürlichen und juristischen Personen in solchen Gemeinden Wohnsitz nehmen. Das Gegenteil ist zu beobachten, steuerkräftige Personen wandern ab.

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Kann der Kanton innerhalb der bestehenden Gesetzgebung mit Gemeinden, die die Chance haben, kurzfristig aus dem Finanzausgleich herauszukommen, ein Konzept erarbeiten, wie dies erreicht werden kann, nicht nur auf der Grundlage der aktuellen Rechnung, sondern eines längeren Betrachtungszeitraums (zum Beispiel drei Jahre)?
2. Kann die Berechnung des Finanzkraftindex so angepasst werden, dass ein Stufenwechsel nicht mehr als ein bis zwei Steuerprozentpunkte für die betreffende Gemeinde ausmacht?
3. Wie kann einer Gemeinde, die unter dem Finanzausgleich gar nicht oder nur beschränkt die Möglichkeit hat Vorsorgefinanzierungen (Erneuerungsfonds für Liegenschaften usw.) zu tätigen, den Übergang vom Finanzausgleich zur finanziellen Selbstständigkeit erleichtert werden?
4. Wie können Gemeinden, die den Finanzausgleich beanspruchen, zu besseren Konditionen Finanzkredite aufnehmen? Könnten zum Beispiel Gemeinden, die sich freiwillig durch die Finanzdirektion einer Revision unterziehen, ein besseres Rating erhalten?
5. Haben Gemeinden, die den Finanzausgleich beanspruchen, tendenziell höhere Bildungs- und Sozialkosten zu tragen als der kantonale Durchschnitt? Wenn ja, was gedenkt der Regierungsrat vorzukehren, damit hier eine andere Lastenverteilung zu Stande kommt?

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

I. Die Anfrage Ruedi Noser, Hombrechtikon, wird wie folgt beantwortet:

Grundsätzlich ist es auf Grund der finanziellen Belastung des Kantons in jedem Zeitpunkt das Ziel des Finanzausgleichs (Steuerfussausgleich), die Gemeinde in die finanzielle Selbstständigkeit und Unabhängigkeit zu führen. Es muss aber in erster Linie Ziel und Absicht der Gemeinde und nicht des Kantons sein, sich aus den «Fesseln» des Finanzausgleichs zu lösen. Dies ist nur mit konsequenten Sparbemühungen und einer aussagekräftigen Investitions- und Finanzplanung möglich. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen jedoch, dass immer mehr Gemeinden mit einem zunehmenden betragslichen Volumen die Leistungen des Steuerfussausgleichs beanspruchen (müssen). Im Rechnungsjahr 1997 erfolgten beispielsweise noch an 31 Gemeinden Steuerfussausgleichszusicherungen im Betrag von 62,5 Mio. Franken. Bereits zwei Jahre später erhöhte sich die Anzahl der Gemeinden auf 34; die Zusicherungssumme stieg auf 73 Mio. Franken.

Nach §118 des Gemeindegesetzes (LS 171.1) haben die Gemeindevorsteherchaften als Entscheidungsgrundlage die zur Beurteilung der künftigen Entwicklung erforderlichen Angaben zusammenzustellen und regelmässig nachzuführen. Die Angaben der politischen Gemeinde und der Schulgemeinden sind aufeinander abzustimmen und so darzustellen, dass sich ein Gesamtüberblick ergibt. Kleinere Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern können sich auf eine Zusammenstellung der Angaben über zukünftige Investitionen beschränken. Gemäss §85 des Kreisschreibens über den Gemeindehaushalt sollen die Entscheidungsgrundlagen mindestens die nächsten vier Jahre umfassen und für jeden neuen Voranschlag nachgeführt werden. Diese Entscheidungsgrundlagen werden bei der Festsetzung der Steuerfussausgleichszusicherungen ebenfalls beigezogen.

Die gesetzlich verlangten Entscheidungsgrundlagen können von den Gemeinden zu einer eigentlichen Finanzplanung ausgebaut werden. Im Gegensatz zur Beurteilung der künftigen Entwicklung handelt es sich bei der Finanzplanung nicht (nur) um eine Prognose, sondern um Zielsetzungen mit klaren Vorgaben. Sie besitzt verschiedene finanzpolitische Funktionen. Als Orientierungsfunktion gewährleistet die Finanzplanung einen Überblick über den Haushaltbedarf der kommenden Jahre. Ihre Alarmierungsfunktion erlaubt es, rechtzeitig Deckungsengpässe zu erkennen und Sachzwänge zu vermeiden. Als Gestaltungsfunktion ist die Finanzplanung das Mittel zur Festlegung von Dringlichkeiten und zur Steigerung von Rationalität und Effizienz. Als Gleichgewichtsfunktion ermöglicht sie eine konsequente Voranschlagsgleichgewichtspolitik. Die Koordinationsfunktion schliesslich erlaubt die Ausrichtung der verschiedenen Verwaltungsstellen und Haushalte auf gemeinsame finanzpolitische Ziele.

Die Finanzplanung steht allen Gemeinden und damit auch jenen, welche die Chance und den Willen haben, kurzfristig aus dem Finanzausgleich (Steuerfussausgleich) herauszukommen, als zweckdienliches Instrument zur Verfügung.

Der Finanzkraftindex drückt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden in einer Kennzahl aus. In vielen Bereichen ist daher die Höhe der Staatsbeiträge an die Gemeinden nach dem Finanzkraftindex abgestuft (z.B. Lehrerbesoldungen, Spitalwesen, Sozialhilfe usw.). Der Finanzkraftindex berechnet sich gemäss §6 des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2) zu drei Teilen aus einem Steuerfusswert und zu einem Teil aus der Verhältniszahl der gemeindeeigenen relativen berechtigten Steuerkraft der letztbekannten drei Jahre zu jener des ganzen Kantons. Der Steuerfusswert ergibt sich ausgehend von der so genannten Bezugzahl (derzeit 247), vermindert um das Mittel der effektiven Steuerfüsse der Gemeinde der letztbekannten drei Jahre. Die Bezugzahl dient zur Stabilisierung des Staatsbeitragsvolumens insgesamt und kann vom Regierungsrat bei Bedarf in beschränktem Umfang verändert werden.

Steigende Gemeindesteuerfüsse bzw. eine gegenüber dem Kantonsmittel sinkende relative berechnete Steuerkraft der Gemeinde haben zur Folge, dass der Finanzkraftindex sinkt, wenn die Bezugzahl nicht verändert wird. Sinkende Gemeindesteuerfüsse bzw. eine gegenüber dem Kantonsmittel steigende relative berechnete Steuerkraft der Gemeinde bewirken umgekehrt eine Erhöhung des Finanzkraftindex. Ein tieferer Finanzkraftindex wiederum löst höhere Staatsbeiträge aus, während ein höherer Finanzkraftindex zu tieferen Staatsbeiträgen führt.

Da Gemeinden mit Steuerfussausgleich fast durchwegs tiefe Finanzkraftindices haben und somit hohe bis maximale Beitragssätze erhalten, ist eine Veränderung der Berechnungsmethode des Finanzkraftindex wenig sinnvoll. Bezüglich Abstufung der Beitragssätze, die auf dem Finanzkraftindex beruhen, schreibt §7 des Staatsbeitragsgesetzes im Minimum drei Beitragsstufen vor. Bewirken die Staatsbeiträge einen erheblichen Finanzaus-

gleich, können zusätzliche Beitragsstufen festgelegt werden. Hier bestünde allenfalls ein Ansatzpunkt für eine generell verfeinerte Abstufung der Beitragssätze. Die zusätzliche Ankoppelung der Beitragsstufen an die tatsächlichen Steuererträge der einzelnen Gemeinden wäre systemfremd und kann auch aus Gründen des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes nicht in Betracht gezogen werden.

Wie vorstehend dargelegt, beruht der Finanzkraftindex im Wesentlichen auf dem Steuerfuss und der relativen Steuerkraft der Gemeinde. In die Berechnung des Finanzkraftindex einbezogen werden die Steuerfüsse, die auf Grund der Voranschläge festgesetzt wurden. Die tatsächlichen Rechnungsergebnisse haben hingegen keinen direkten Einfluss auf den Finanzkraftindex.

Bis zum Zeitpunkt der Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells am 1. Januar 1986 war es den Gemeinden unbenommen, in Form von Gewinnvorwegnahmen Einlagen in Reservefonds zu tätigen. Mit der Bereinigung der Eingangsbilanzen per 1. Januar 1986 wurden bei allen Gemeinden die noch bestehenden Reservefonds zu Gunsten des Eigenkapitals aufgelöst und damit als frei verfügbare Reserve des Gemeinwesens ausgewiesen. Das Harmonisierte Rechnungsmodell sieht gemäss §§ 126 und 127 des Gemeindegesetzes (GG) ausser den Spezialfinanzierungen für Gemeindebetriebe, den gesetzlichen Spezialfonds und den zweckgebundenen Vorfinanzierungen keine Reservefonds mehr vor.

Die Bedeutung der früheren Fondswirtschaft kann aus heutiger Sicht nur historisch erklärt werden. In früheren Zeiten mussten die Gelder für bestimmte Projekte infolge Fehlens eines leistungsfähigen Kapitalmarktes angeäufnet werden. Sie stellten somit Reserven für bestimmte Projekte dar, waren an einen bestimmten Zweck gebunden und somit nicht frei verfügbar. Diese Geldmittel waren tresoriermässig gesehen tatsächlich vorhanden und dienten in erster Linie, wie die übrigen Mittel der Gemeinde selbst, der Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Diese Fonds wurden in der Regel durch Beschluss der Legislativorgane errichtet und aus allgemeinen öffentlichen Mitteln geäufnet, normalerweise aus Rechnungsüberschüssen.

Gemäss §26 Finanzausgleichsgesetz (LS 132.1) erhalten politische Gemeinden und Schulgemeinden bei Bedarf zum Ausgleich ihres Finanzhaushaltes Steuerfussausgleichsbeiträge. Die Ausgleichsbeiträge werden unter der Voraussetzung einer ordnungs- und plangemässen Haushaltsführung geleistet. Die Haushaltsführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltsgleichgewichts, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Verursacherfinanzierung und nach dem Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern. Die Bildung von Reserven zu Lasten der allgemeinen Gemeindemittel kann bei Gemeinden mit Steuerfussausgleich nicht anerkannt werden, denn es kann nicht Aufgabe und Ziel des Finanzausgleiches sein, Reserven bei den Gemeinden aus Staatsmitteln zu finanzieren.

Schliesslich wird mit Reservenbildung der Übergang vom Finanzausgleich zur finanziellen Selbstständigkeit und Unabhängigkeit einer Gemeinde kaum gefördert oder erleichtert. Es könnte dadurch eher ein Ausgabenvolumen ausgelöst werden, das für die Gemeinde trotz Reserven möglicherweise nicht mehr verkräftbar ist und schliesslich in eine noch stärkere Abhängigkeit führt. Zum angestrebten Ziel kann, wie bereits vorstehend erwähnt, nur eine gute Haushaltsdisziplin der Gemeinde führen.

Finanzausgleichsgemeinden geniessen eine gewisse Form von «Staatsgarantie», die sich aus den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes ergibt. Wesentliche Bedeutung ist in dieser Hinsicht den §§26ff. des Finanzausgleichsgesetzes beizumessen, welche die Berechtigung zum Steuerfussausgleich umschreiben. Gemeinden, die Steuerfussausgleichsbeiträge beanspruchen, müssen zwar eine verstärkte staatliche Kontrolle ihres Finanzgebarens in Kauf nehmen, erhalten dafür aber die Garantie, grundsätzlich keinen Steuerfuss erheben zu müssen, der höher als das kantonale Maximum liegt. Hinzu kommt, dass gemäss Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (SR 282.11) der Konkurs ausgeschlossen ist. Ferner ist zu berücksichtigen, dass durch die staatliche Aufsicht gemäss §§141ff. des Gemeindegesetzes Unordnung, Missbräuche, Gesetzes- oder Pflichtverletzungen ausgeschlossen werden können und die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde erhalten bleibt.

Auf Grund vorstehender Ausführungen und unter Berücksichtigung des funktionierenden Finanzausgleichssystems verdienen auch 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.

Die Abteilung Gemeindefinanzen, die seit dem 1. August 1999 innerhalb der Direktion der Justiz und des Innern dem Amt für Gemeinden und Berufliche Vorsorge zugeordnet ist, führt bei Gemeinden und Zweckverbänden im Auftragsverhältnis und auf deren Kosten semesterweise Revisionen durch. Diese Revisionen erstrecken sich über sämtliche finanziellen Belange des Gemeinwesens. Selbstverständlich könnte sich die Vorweisung der Revisionsberichte auf ein Rating positiv auswirken. Erwähnenswert ist aber, dass eine Revision keinesfalls mit einer Bonitätsprüfung gleichgesetzt werden kann.

In letzter Zeit haben sich verschiedene zürcherische Gemeinden freiwilligen Ratings, die durch private Firmen vorgenommen werden, unterzogen. Abgesehen von einer gewissen Pressewirksamkeit muss die Frage, welche Vorteile sich aus derartigen Ratings ergeben könnten, vorerst offen gelassen werden.

Die Nettoaufwendungen für Bildung und Soziale Wohlfahrt der Laufenden Rechnung 1996 und 1997, publiziert in der Broschüre «Zürcher Gemeindefinanzen» des Statistischen Amtes vom Juni 1999, lassen keine eindeutigen Schlüsse zu, ob Gemeinden, die Finanzausgleich beziehen, höhere Bildungs- und Sozialkosten zu tragen haben als der kantonale Durchschnitt. Durch die Bemessung der Staatsbeiträge nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden erhalten finanzschwache Gemeinden jedoch höhere Staatsbeiträge, womit allfällig höhere Bildungs- und Sozialkosten zumindest teilweise ausgeglichen werden.

Die in der vorstehend erwähnten Broschüre ausgewiesenen durch Steuern zu deckenden Bildungsaufwendungen schwanken aus statistischen Zuordnungsgründen zum Teil stark. Der Grund liegt darin, dass bei den Schulgemeinden, die mehrere politische Gemeinden umfassen, Steuerkraft und Steuerfuss anderer Gemeinden die Beiträge beeinflussen.

Bei der sozialen Wohlfahrt liegen die Pro-Kopf-Aufwendungen, allerdings mit grossen Schwankungen, bei den kleinen Gemeinden am tiefsten und steigen mit zunehmender Gemeindegrösse deutlich an. Es liegt hier eine ausgeprägte Wechselbeziehung mit der Einwohnerzahl vor; kleine Gemeinden kommen in den tiefen, grosse Gemeinden in den oberen Aufwandkategorien vermehrt vor. Das statistische Material lässt jedoch nicht den allgemeinen Schluss zu, dass Finanzausgleichsgemeinden höhere Bildungskosten oder grössere Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt aufweisen als finanzstarke Gemeinden.

Im Verlaufe der Arbeiten im Zusammenhang mit der Lastenabgeltung für die Stadt Zürich ist deutlich geworden, dass das heutige kantonale Finanz- und Lastenausgleichssystem auf Grund der stark steigenden Kosten im Sozialbereich den Verhältnissen nicht mehr in allen Teilen gerecht wird, da die Gemeinden unterschiedlich stark belastet werden. Unter der Federführung der Direktion für Soziales und Sicherheit sind derzeit Bestrebungen im Gange, das Sozialhilfegesetz einer Revision zu unterziehen. Dabei soll der Lastenausgleich in Zusammenarbeit mit anderen Direktionen über den Sozialbereich hinaus geprüft werden.

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