

Sitzung vom 11. Dezember 2013

1391. Anfrage (Steuerfüsse von Gemeinden mit Anspruch auf individuellen Sonderlastenausgleich)

Die Kantonsräte Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, Martin Farner, Oberstammheim, und Martin Zuber, Waltalingen, haben am 23. September 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Im Finanzausgleichsgesetz (FAG) ist in § 23 ff. der individuelle Sonderlastenausgleich geregelt. Gemäss § 24 Abs. 2 entspricht der Ausgleichsteuerfuss dem 1,3-Fachen des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangehenden Kalenderjahres. Aktuell entspricht dies einem maximalen Steuerfuss von ca. 130 Prozent. Der Regierungsrat hat im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz den individuellen Sonderlastenausgleich wie folgt gewürdigt:

Der Allgemeine Sonderlastenausgleich setzt dem Steuerfuss eine Obergrenze und leistet damit einen massgeblichen Beitrag zur Begrenzung der Steuerfussdisparität als Folge unterschiedlicher Belastung. Modellrechnungen zeigen, dass etwa acht Zürcher Gemeinden einen Steuerbedarf haben werden, der das 1,3-Fache des Kantonsmittels überschreiten wird. Im Zusammenhang mit Gemeindefusionen ist nun aber laufend die Rede von Steuerfüssen von bis zu 180 Prozent. Man erhält den Eindruck, dass kleine Gemeinden damit verunsichert und gezielt zu Fusionen gedrängt werden sollen.

Wir bitten den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hoch ist aus Sicht des Regierungsrates nach heutigen Berechnungsgrundlagen der maximale Steuerfuss von Gemeinden, die Anspruch auf den individuellen Sonderlastenausgleich haben und die mit Lasten konfrontiert sind, die sie nicht beeinflussen können?
2. Welche Lasten werden bei der Berechnung des individuellen Sonderlastenausgleichs nicht ausgeglichen? Welche werden ausgeglichen?
3. Mit welchen maximalen Steuerfüssen rechnet der Regierungsrat ab dem Jahr 2018 für Zürcher Gemeinden, die auf den individuellen Sonderlastenausgleich angewiesen sind?
4. Was ist die Haltung des Regierungsrates betreffend die Steuerfussdisparität?

5. Wie stellt sich der Regierungsrat dazu, dass in der Diskussion um Gemeindefusionen der individuelle Sonderlastenausgleich meist keine Erwähnung findet?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat die Aussagen einer Mitarbeiterin des Gemeindeamtes im Zürcher Oberländer vom 22. Februar 2013, die sich wie folgt zitieren lässt: «Richtig ist, dass die Übergangszahlungen des Kantons an kleine Gemeinden ab 2018 wegfallen. Das kann für sie ein Anreiz zur Fusion sein. Denn stellt der Kanton die Zahlungen ein, müssen solche Gemeinden ihren Steuerfuss massiv erhöhen.» Warum hat die betreffende Mitarbeiterin im betreffenden Artikel mit keinem Wort auf den individuellen Sonderlastenausgleich hingewiesen?
7. Die NZZ vom Samstag, 21. September 2013, schreibt mit Bezug auf einen Berater, der im Kanton an verschiedenen Fusionsprojekten arbeitet, bei denen auch das Gemeindeamt involviert ist, dass ab dem 1. Januar 2018 in Bezug auf die Steuerfüsse jeglicher Plafond entfallt. Der verantwortliche Redaktor spricht in seinem Kommentar von Steuerfüssen von 160 bis 180 Prozent. Wie stellt sich der Regierungsrat zu den erwähnten Aussagen?
8. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass seitens der zuständigen Direktion in Zukunft im Zusammenhang mit Gemeindefusionen objektiv über den individuellen Sonderlastenausgleich resp. die möglichen maximalen Steuerfüsse gemäss FAG informiert wird?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, Martin Farner, Oberstammheim, und Martin Zuber, Waltalingen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 3:

Gemeinden, die ausschliesslich ihre notwendigen Aufgaben erfüllen, erhalten individuelle Sonderlasten ausgeglichen, soweit sie zu Aufwendungen führen, die sie bei Erhebung des massgebenden Ausgleichssteuerfusses durch Erträge nicht finanzieren können. Der Ausgleichssteuerfuss entspricht dem 1,3-Fachen des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangehenden Kalenderjahres (§ 24 Finanzausgleichsgesetz, FAG, LS 132.1). Derzeit beträgt der Ausgleichssteuerfuss 129%. Das Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse ist in letzter Zeit zwar leicht gesunken, hat sich aber nicht markant verändert. Es ist deshalb auch für die mittelfristige Zukunft ein Ausgleichssteuerfuss

in der Grössenordnung um 130% zu erwarten. Die Gemeinden sind aber frei, sich für ein Leistungsangebot zu entscheiden, welches das notwendige Mass übersteigt, und dieses durch eigene Steuereinnahmen zu finanzieren. Weder das Finanzausgleichs- noch das Gemeindegesetz geben diesbezüglich eine Steuerfussobergrenze vor.

Zu Frage 2:

Der individuelle Sonderlastenausgleich gleicht besondere Lasten einer politischen Gemeinde aus, die von ihr nicht beeinflusst werden können und weder vom demografischen Sonderlastenausgleich noch vom geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich abgegolten werden (§ 23 FAG). Als besondere Lasten gelten nicht beeinflussbare Nettoaufwendungen für notwendige Aufgaben in einem durch Steuern zu finanzierenden Aufgabenbereich, soweit die Aufwendungen grösser sind als die durchschnittlichen Nettoaufwendungen aller Gemeinden ohne die Städte Zürich und Winterthur (§ 28 Abs. 1 Finanzausgleichsverordnung, FAV, LS 132.11).

Nicht ausgeglichen werden finanzielle Belastungen, die eine Gemeinde durch eigenen Entscheid auf eine dem Durchschnitt der Gemeinden entsprechende Höhe vermindern könnte. Dies gilt insbesondere für zusätzliche (freiwillige) Abschreibungen, Einlagen in Vorfinanzierungen sowie Aufwendungen und Mindererträge, die im Widerspruch zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung stehen (§ 28 Abs. 2 FAV). Letztere verlangt unter anderem, dass die Gemeinden sich anstrengen, die Steuerbelastung tief zu halten. Dazu gehört das regelmässige Abklären von Sparmöglichkeiten etwa durch eine Änderung der Verwaltungsorganisation oder die Zusammenarbeit oder der Zusammenschluss mit anderen Gemeinden. Verzichtet eine Gemeinde mit überdurchschnittlichen Aufwendungen auf solche Prüfungen, muss sie in Kauf nehmen, dass ihr dies bei der Bearbeitung des Gesuchs um individuellen Sonderlastenausgleich entgegengehalten wird.

Aufwendungen für Bildung, Schulgesundheitsdienst, Jugend, Kinder- und Jugendheime und Kinderkrippen kommen für eine Abgeltung im individuellen Sonderlastenausgleich nur in Betracht, soweit die Abgeltungen im demografischen Sonderlastenausgleich die überdurchschnittlichen Nettoaufwendungen nicht decken (§ 28 Abs. 3 in Verbindung mit § 22 FAV). Ebenso werden Aufwendungen für Feuerwehr und Feuerpolizei, Gemeindestrassen, Gewässerunterhalt und -verbauung sowie Forstwesen nur individuell ausgeglichen, soweit die Abgeltungen im geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich die überdurchschnittlichen Aufwendungen nicht decken (§ 28 Abs. 3 in Verbindung mit § 26 FAV).

2015 werden Gemeinden erstmals Gesuche um individuellen Sonderlastenausgleich einreichen. Sollten sich das Gemeindeamt und die gesuchstellende Gemeinde nicht über die auszugleichenden Belastungen einigen können, wird ein eigens hierzu eingerichteter Beirat die Direktion und das Gemeindeamt bei der Klärung der aufgeworfenen Fragen beraten (§ 27 FAG).

Zu Frage 4:

Sowohl der tiefste als auch der höchste Steuerfuss werden faktisch stark durch das Finanzausgleichsgesetz beeinflusst. Bei den tiefen Steuerfüssen wirkt die Regel bremsend, wonach bei finanzstarken Gemeinden über der Abschöpfungsgrenze liegende Mittel zu 70% abgeschöpft werden. Damit ist es für finanzstarke Gemeinden wirtschaftlich kaum interessant, einen Steuerfuss unter 70% festzulegen. Sie müssten sonst je nach Kantonsmittel der Steuerfüsse mehr an den Finanzausgleich abgeben, als sie durch Steuern einnehmen.

Bei den höchsten Steuerfüssen zeigt gegenwärtig § 36 FAG Wirkung, wonach die politischen Gemeinden Anspruch auf Übergangsausgleich haben, die zum Ausgleich ihres Haushalts einen Steuerfuss erheben müssten, der über dem 1,25-Fachen des Kantonsmittels liegt. Der für 2014 massgebende Steuerfuss beträgt 124%. Im darauf folgenden Jahr wird er in ähnlicher Höhe liegen und 2016 auf den im individuellen Sonderlastenausgleich geltenden Ausgleichssteuerfuss (§ 24 FAG) im Bereich um 130% steigen. Der Kanton wird es allerdings den Gemeinden nicht verwehren können, für ihre Einwohnerschaft über das notwendige Mass hinausgehende öffentliche Leistungen bereitzustellen und durch zusätzliche Steuereinnahmen zu finanzieren. Es darf aber davon ausgegangen werden, dass die Stimmberechtigten oder die Parlamente solcher Gemeinden keine Steuerfüsse festlegen werden, die weit über 130% liegen.

Nach der gesetzlichen Regelung liegen die Gemeindesteuerfüsse damit in der Regel zwischen 70% und rund 130%. Der Regierungsrat hatte dem Kantonsrat ursprünglich einen Abschöpfungssatz von 75% beantragt und sich damit für eine höhere Untergrenze sowie etwas geringere Steuerfussunterschiede ausgesprochen. Der Kantonsrat hat sich für einen Abschöpfungssatz von 70% entschieden. Im Vergleich zu den Nachbarkantonen sind die Unterschiede zwischen den Gemeindesteuerfüssen im Kanton Zürich in der Regel gering.

Zu Frage 5:

Anlässlich von Gemeindefusionen werden diejenigen Themen besprochen, die im konkreten Fall von Belang sind. Der Finanzausgleich spielt nicht immer eine vordringliche Rolle, wie die Fusion von Wiesendangen und Bertschikon zeigt. Wo dies der Fall ist, werden vor allem die Auswir-

kungen der Fusion auf jene Instrumente des Finanzausgleichs diskutiert, die gegenwärtig vollzogen werden. Der individuelle Sonderlastenausgleich gehört nicht dazu. Es ist möglich, dass er ab 2016 als Folge verminderten Übergangsausgleichs vermehrte Aufmerksamkeit erhalten wird. Er wird allerdings Gemeinden mit hohen Verwaltungskosten nicht davor bewahren, regelmässig auch Sparmöglichkeiten durch eine Änderung der Verwaltungsorganisation oder die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu prüfen.

Zu den Fragen 6 und 7:

Der Regierungsrat kommentiert grundsätzlich keine von Zeitungen zitierten Aussagen von Privatpersonen, die Gemeinden beraten.

Zu Frage 8:

Die Informationen zu den Themenbereichen Finanzausgleich und Gemeindefusionen sind in allgemein gehaltener Art auf der Website des Gemeindeamts veröffentlicht. Der Regierungsrat sieht keine Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Informationstätigkeit und deshalb keinen Bedarf, diesbezüglich auf eine Änderung hinzuwirken.

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