

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

22.11.00

GR Nr. 2000/484

1990. Interpellation von Nicole Bisig und Rolf Kuhn über die Senkung des Steuerfusses im Voranschlag 2001. Am 4. Oktober 2000 reichten Gemeinderätin Nicole Bisig (SP) und Gemeinderat Rolf Kuhn (SP) folgende Interpellation GR Nr. 2000/484 ein:

Im Zusammenhang mit der Senkung des Steuerfusses um 2 Prozent, die der Zürcher Stadtrat laut Presseberichten dem Gemeinderat beantragen wird, bitten wir um die Beantwortung folgender Fragen:

- 1 Die Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre führt anscheinend an manchen Orten dazu, dass sich bei der Einkommens- und Vermögensverteilung der natürlichen Personen eine sogenannte Schere öffnet. "Die Armen werden ärmer, die Reichen reicher" - so oder ähnlich wird das Phänomen jeweils auf den Punkt gebracht. Lässt sich aus den vorhandenen Steuerstatistiken - oder allenfalls aus anderen Informationsquellen - ersehen, ob diese Erscheinung auch auf die Stadt Zürich zutrifft? Oder ob sich im Gegenteil eine Nivellierung der Einkommen und Vermögen abzeichnet?

Erachtet der Stadtrat das bei den Stadtzürcher Steuerpflichtigen gegenwärtig bestehende Einkommens- und Vermögensgefälle und die Entwicklung in diesem Bereich als gesellschaftliches Problem? Als moralisches Problem?

- 3 Der Antrag auf Steuersenkung verletzt offenbar die Budgetrichtlinien, die der Stadtrat sich selber gegeben hat. Als Grund für die Verletzung wird angegeben, dass "der Kanton den Höchstsatz im Rahmen des Steuerfussausgleichs um 1 auf 131 Prozent senkt" (NZZ vom 21. September 2000).

Wie oft kommt es vor, dass der Stadtrat den eigenen Budgetrichtlinien zuwiderhandelt? Gibt es weitere Beispiele aus der Vergangenheit, wo dies ebenfalls geschah?

Wie heisst die Bestimmung in den Budgetrichtlinien, denen der vorliegende Antrag zuwiderläuft, im Wortlaut?

Aufgrund welcher Überlegungen hatte der Stadtrat diese Bestimmung in seine Budgetrichtlinien aufgenommen?

Weshalb ist es nach Meinung des Stadtrates zwingend notwendig - Budgetrichtlinien hin oder her - dass der städtische Steuerfuss von 130 auf 128 sinkt, wenn der Kanton den Höchstsatz im Rahmen des Steuerfussausgleichs von 132 auf 131 Prozent reduziert?

- 4 Wenn es um die Attraktivität der Stadt Zürich als Wohnort geht, welchen Stellenwert hat dann die Höhe des Steuerfusses, verglichen mit Themen wie Verkehr, öffentliche Sicherheit, Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung, Wohnungsangebot und -umfeld usw.?

Auf den Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Einleitung

Das Budget 2001 weist erneut einen Ertragsüberschuss aus, womit die Zielsetzung der nachhaltigen Überwindung der Defizitperiode der 90er Jahre vorerst sichergestellt ist. Es genügt aber nicht, kein Defizit zu haben, denn die Schulden aus den Rezessionsjahren müssen abgetragen werden und zwar in möglichst grossen Tranchen. Es gab beim Voranschlag 2000, der noch einen bescheidenen Überschuss von 18 Mio. Franken auswies, Stimmen, die vorrechneten, wie

viele Jahre derart tiefe Ertragsüberschüsse erfordern werden, um den Bilanzfehlbetrag der 90er Jahre abzutragen. Diese Stimmen hatten nur insofern unrecht, als es keineswegs Ziel des Stadtrates war, die aufgelaufenen Schulden in Höhe von 1492 Mio. Franken per Ende 1998 in derart minimalen Tranchen abzutragen. Die Rechnung 1999 mit einem Überschuss von 157 Mio. Franken zeigte dann etwa das angemessene Mass der jährlichen Schuldentilgung auf. Je nachdem, wann eine nächste Wirtschaftsflaute einsetzen wird, ist auch das noch zu wenig. Wünschbar wäre es, bei Beginn einer nächsten Konjunkturschwäche ein rechtes Polster an Eigenkapital zu haben.

Es gibt nun aber politische Bestrebungen, die den Schuldenabbau in der Prioritätenliste hinter die Reduktion des Steuerfusses stellen wollen. Das ist weder wirtschaftlich noch rechtlich vertretbar. Das Gemeindegesetz (GG) enthält zwei Bestimmungen, die zwar aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes für 170 der 171 Zürcher Gemeinden keine praktische Bedeutung haben, für die Stadt Zürich aber schon: Die eine (§ 133 GG) lautet: "Der Gemeindesteuerfuss wird so angesetzt, dass er die Laufende Rechnung ausgleicht. Er kann niedriger angesetzt werden, wenn der Ausfall durch Eigenkapital oder durch Vorfinanzierungen gedeckt ist." Das Finanzausgleichsgesetz garantiert aber jeder Gemeinde mit Ausnahme der Stadt Zürich über die kantonale Defizitabdeckung eine steuerliche Höchstbelastung (+10 Prozent über dem massgeblichen Vorjahresmittel aller Gemeinden). Der Regierungsrat hat den Stadtrat in den Rezessionsjahren davon entbunden, diese Bestimmung des Gemeindegesetzes strikt einzuhalten, weil dies einen extrem hohen und kontraproduktiven Steuerfuss erfordern hätte.

Die zweite Bestimmung (§ 138 GG) lautet: "Ein Bilanzfehlbetrag ist innert längstens fünf Jahren abzuschreiben". Wie der Regierungsrat in der Abstimmungszeitung zum Lastenausgleich schrieb, ist aufgrund der Regelung im Finanzausgleichsgesetz (Steuerfussausgleich und Defizitabdeckung) ein Bilanzfehlbetrag nur bei der Stadt Zürich möglich: "... kann unter normalen Umständen nur bei der Stadt Zürich ein Bilanzfehlbetrag entstehen, da der Kanton im Rahmen des Steuerfussausgleichs das Defizit der Gemeinden ab einem bestimmten Steuerfuss voll auszugleichen hat. Einzig bei der Stadt Zürich trifft dies nicht zu."

In der heutigen guten Konjunkturlage würde das vom Gemeindegesetz verlangte Fünftel für 2001 eine Jahrestranche von 263 Mio. Franken erfordern (20 Prozent des Bilanzfehlbetrags von 1335 Mio. Franken per Ende 1999 abzüglich budgetierter Überschuss 2000 von 18 Mio. Franken). Das ist ohne kontraproduktive Einschnitte in der Aufgabenerfüllung nicht in vollem Umfang machbar.

Trotzdem ist an den 263 Mio. Franken Mass zu nehmen. Selbst wenn erhofft werden kann, dass auch die Rechnung 2001 noch besser abschliessen wird als jetzt budgetiert, so ist der veranschlagte Überschuss von 65 Mio. Franken, der nach einer Steuerfussreduktion von 2 Prozent verbleibt, als Minimum zu bezeichnen, wenn das Gesetz auch nur sinngemäss Ernst genommen wird. Aber nicht allein das Gesetz, sondern noch mehr die wirtschaftliche und finanzpolitische Vernunft sprechen dafür, dem Schuldenabbau erste Priorität zu geben und Pflicht und Kür auseinanderzuhalten.

Bei strenger Auslegung der genannten gesetzlichen Bestimmungen wäre eine Steuerfussreduktion ausgeschlossen. Mit seinem Antrag trägt jedoch der Stadtrat dem allgemeinen Umfeld in einem Ausmass Rechnung, das finanzrechtlich gerade noch verantwortbar ist. Weil die Stadt Zürich als einzige Zürcher Gemeinde einen Bilanzfehlbetrag aufweist, kann sie somit den Steuerfuss nicht allein aufgrund der aktuellen Ertragslage festlegen, sondern hat bei ihrem Entscheid die Altlasten aus der Rezession zu berücksichtigen.

Zu Frage 1: Die Ausführungen stützen sich auf die Reineinkommens- und Reinvermögensstatistik, wie sie auch im Statistischen Jahrbuch zu finden ist. Vergli-

chen werden die Jahre 1995 und 1998. Nicht herangezogen werden konnte das Jahr 1999, weil ab diesem Zeitpunkt anstelle des Reineinkommens und Reinvermögens das steuerbare Einkommen und Vermögen statistisch erfasst werden. Für die konkrete Frage wurden aus den in der Statistik verwendeten 20 Reineinkommens- bzw. Reinvermögensklassen sechs bzw. sieben Gruppen gebildet. Das ergibt folgendes Bild:

Tabelle 1: Reineinkommen (1995/1998)

Einkommens- klasse (in 1000 Fr.)	Pflichtige 1995	Anteil in %	Pflichtige 1998	Anteil in %	Veränd. (Anteil) in %
0,0 bis 19,9	47 793	22,00	54 772	25,10	+ 3,1
20,0 bis 59,9	103 595	47,70	104 345	48,00	+ 0,3
60,0 bis 99,9	47 207	21,70	42 413	19,50	- 2,20
100,0 bis 199,9	15 537	7,16	13 295	6,10	- 1,06
200,0 bis 999,9	2 997	1,38	2 700	1,26	- 0,12
1000,0 und mehr	133	0,06	104	0,04	- 0,02
Total	217 262	100,00	217 629	100,00	

Der Anteil der Steuerpflichtigen mit Reinkommen unter Fr. 60 000.-- ist im Zeitraum 1995 bis 1998 von 69,7 Prozent auf 73,1 Prozent gestiegen (+ 7729 Pflichtige bzw. + 5,1 Prozent), während der Anteil aller andern Gruppen rückläufig war. Deutlich verringert hat sich der Anteil der Reineinkommen zwischen Fr. 60 000.-- und Fr. 99 900.--, er ging von 21,7 Prozent auf 19,5 Prozent zurück (- 4794 Pflichtige bzw. - 10,2 Prozent). Die Reineinkommensgruppe Fr. 100 000.-- bis Fr. 199 900.-- verringerte sich um 2242 Personen oder 14,4 Prozent; ihr Anteil bildete sich von 7,16 Prozent auf 6,10 Prozent zurück. Um 326 Pflichtige oder 10,5 Prozent abgenommen hat auch die Reineinkommensgruppe über Fr. 200 000.--; ihr Anteil ist von 1,44 Prozent auf 1,30 Prozent zurückgegangen.

Tabelle 2: Reinvermögen (1995/1998)

Vermögens- klasse (in 1000 Fr.)	Pflichtige 1995	Anteil in %	Pflichtige 1998	Anteil in %	Veränd. (Anteil) in %
0 bis 9	76 624	35,30	82 776	38,00	+ 2,7
10 bis 49	47 209	21,70	44 523	20,40	- 1,3
50 bis 149	41 959	19,30	38 673	17,80	- 1,5
150 bis 299	22 011	10,10	20 821	9,60	- 0,5
300 bis 499	11 748	5,30	11 881	5,50	+ 0,2
500 bis 999	9 935	4,60	10 138	4,60	
1 Mio. und mehr	7 956	3,70	8 817	4,10	+ 0,4
Total	217 262	100,00	217 629	100,00	

Die Entwicklung der Verteilung der Reinvermögen zwischen 1995 und 1998 verläuft nicht ganz gleich wie jene bei den Reineinkommen. Die sich öffnende Schere oder das Ungleichgewicht zeigt sich hier stärker. Am unteren Ende der Skala hat die schwächste der sieben Gruppen (unter Fr. 9000.-- Vermögen) ihren Anteil deutlich vergrössert (von 35,3 auf 38,0 Prozent). Zugelegt haben aber auch die Gruppen am obersten Ende der Skala; so erhöhten die drei vermögensstärksten Gruppen (Vermögen über Fr. 300 000.--) ihren Anteil von 13,6 auf 14,2 Prozent.

Deutlich kleiner geworden ist der Anteil jener, die zwischen Fr. 10 000.-- und Fr. 149 000.-- Vermögen besitzen: Ihr Anteil verringerte sich von 41 auf 38,2 Prozent.

Zu berücksichtigen ist, dass der Zuwachs bei den Kleinkommen und -vermögen in der Statistik überzeichnet ist, weil im Beobachtungszeitraum die selbständige Steuerpflicht der 18-Jährigen eingeführt wurde. Die Quantifizierung der Auswirkung dieser strukturellen Änderung ist aufgrund der Datenlage nicht möglich. Trotzdem bleibt die Tatsache, dass sich die Schere insbesondere bei den Reinvermögen geöffnet hat. In der Stadt Zürich wächst zum einen die Zahl der Menschen mit geringen als auch jene mit hohen Reinvermögen. Bei den Reinkommen fällt auf, dass die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von "Mittelstandseinkommen" (Fr. 60 000.-- bis Fr. 99 000.-- für den unteren; Fr. 100 000.-- bis Fr. 199 000.-- für den oberen Mittelstand) anteilmässig stagniert oder gar deutlich sinkt. Markant gewachsen ist dafür die Zahl der Jahreseinkommen unter Fr. 60 000.--.

Zu Frage 2: Der Stadtrat betrachtet die sich öffnende Schere insbesondere zwischen tiefen und hohen Reinvermögen mit einiger Sorge. Als ungünstig erachtet er auch die Tatsache, dass sich der Anteil der Mittelstandseinkommen verringert hat. Über die Ursachen dieser Entwicklung liegen keine detaillierten Erkenntnisse vor. Klar ist allerdings, dass die Kernstädte besonders stark vom Anwachsen der ärmeren Bevölkerung, zu denen insbesondere Ausgesteuerte und alleinerziehende Mütter gehören, betroffen sind. Ein Beleg dafür ist die in Zürich seit 1974 wachsende Zahl von Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern. In den nun glücklicherweise überwundenen Rezessionsjahren stiegen die Fallzahlen von 7109 (1991) auf 11 280 (1999). Zwar ist die Erwerbslosigkeit auch in Zürich markant rückläufig, dennoch bleibt die Zahl von ausgesteuerten Frauen und Männern vorerst hoch. Hinzu kommen all jene Menschen, die trotz eines vollen Arbeitspensums nicht genügend verdienen, um sich und ihren Kindern eine Existenzsicherung zu bieten.

Im Rahmen seines Legislaturzieles "Arbeit statt Fürsorge" trifft der Stadtrat jedoch gezielte Massnahmen, um Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger wieder ins Erwerbsleben zu integrieren. Damit wird auch ein Beitrag zur Senkung der Sockelarbeitslosigkeit geleistet.

Zu Frage 3: Die Budgetrichtlinie kommuniziert einerseits die finanzpolitischen Ziele des Stadtrates, sie ist aber andererseits der verbindliche Auftrag an die Departemente, welche Aufwandbeschränkungen und welche weiteren Vorgaben zu erfüllen sind. Der Stadtrat prüft die Eingaben der Verwaltung stets bezüglich der Plafondeinhaltung.

Der Stadtrat hat aber natürlich die Freiheit, Neubewertungen vorzunehmen. So bezieht er die neuesten Entwicklungen und die aktuelle Situation in seine Budgetentscheide ein. Es ist auch normal, dass zwar nicht grundlegende, aber durchaus situationsgerechte Abweichungen von den Budgetrichtlinien vorkommen. Im aktuellen Voranschlag 2001 musste beispielsweise ein über dem Plafond liegender Aufwand im Schul- und Kulturbereich zugelassen werden.

Beim Steuerfussentscheid ist es insofern anders, als in der Budgetrichtlinie eine marginale Senkung in Aussicht genommen wurde, sofern sich bestimmte Voraussetzungen erfüllen werden.

Wörtlich lauteten die Überlegungen zum Steuerfussentscheid in der Budgetrichtlinie wie folgt: "Je nach Ausmass des erzielbaren Budgetüberschusses kann im Herbst über eine allfällige kleine Korrektur des Steuerfusses befunden werden. Dies würde aber eine sehr deutliche Korrektur der derzeitigen Steuerprognosen voraussetzen. Aufgrund der Prognosen, die in den Budgetrichtlinien Eingang gefunden haben, würde für das Jahr 2001 lediglich ein minimaler Überschuss resultieren, der mit dem prioritären Ziel, den Bilanzfehlbetrag mittelfristig vollständig abzubauen, nicht im Einklang stünde. Solange nicht eine Abschreibungstranche von zumindest 100 Mio. Franken auf Stufe Budget gewährleistet

ist, kann eine Reduktion des Steuerfusses wirtschaftlich und mit Blick auf das Gemeindegesetz nicht verantwortet werden."

Da nun aber einerseits der Kanton den Gemeinden für 2001 einen tieferen Höchstsatz (131 Prozent statt 132 Prozent) garantiert und eine Welle von Steuerfuss-senkungen im Kanton zu erwarten war, andererseits aber sich ein sehr deutlich über den Erwartungen liegender Rechnungsabschluss 2000 abzeichnete, beantragte der Stadtrat eine Steuerfussreduktion von 2 Prozent, obwohl der verbleibende Überschuss das in den Budgetrichtlinien genannte Kriterium nicht erfüllte.

In der Festlegung des Steuerfusses verbleibt der Stadt Ermessen. Dieses ist aber aufgrund der einleitend aufgezeigten Sondersituation der Stadt Zürich bei pflichtgemässer Wahrnehmung aus rechtlichen, wirtschaftlichen und finanzpoliti-schen Gründen als gering zu beurteilen. Wenn der Stadtrat jetzt eine Senkung des Steuerfusses um 2 Prozent vorschlägt, so nützt er dieses Ermessen.

Zu Frage 4: Für den Wohnortentscheid steht der Steuerfuss gemäss den durchge-führten Umfragen nicht an vorderer Stelle. Die richtige Qualität des Wohnange-botes und die Vielfalt der Dienste und Leistungen des Gemeinwesens wiegen stärker. Diese Faktoren berücksichtigt der Stadtrat in seinen Legislatorschwer-punkten in hohem Mass. Indessen darf aus dieser Gewichtung kein Verzicht auf die Wahrnehmung der Steuerfusspolitik abgeleitet werden.

Mitteilung an den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Finanzverwaltung (3), das Steueramt und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug

der Stadtschreiber