

## **Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich**

26.09.2007

**1149.**

### **Interpellation von Roger Liebi und Monika Erfigen betreffend Gemeindesteuern und Gebühren, detaillierte Aufstellung**

Am 30. Mai 2007 reichten Gemeinderat Roger Liebi (SVP) und Gemeinderätin Monika Erfigen (SVP) die folgende Interpellation GR Nr. 2007/302 ein:

Die Summe aus Steuern und Gebühren, welche von Bund, Kanton und Gemeinden erhoben werden, ist in den letzten Jahren massiv angestiegen, sodass die Schweiz ihre einstige Führungsposition betreffend Staatsquote verloren hat, was sich in erheblicher Weise negativ, nicht nur auf die schweizerische, sondern auch auf die kommunale Wirtschaft auswirkt. Auch in der Stadt Zürich müssen nebst ordentlichen Gemeindesteuern für viele Amtshandlungen und Dienstleistungen zusätzliche Gebühren bezahlt werden.

Der Sinn der Erhebung von Steuern liegt darin, dass das Staatswesen, in diesem Falle die Stadt Zürich, Arbeiten und Aufgaben, welche nicht von der Privatwirtschaft ausgeführt werden können, übernimmt und finanzieren kann.

Es ist daher schwer verständlich, dass Bürger, Vereine oder Firmen für verschiedene Dienstleistungen in obigem Sinne, z.B. Bewilligungen, Bescheinigungen, Kontrollen, Schreibgebühren, separate Abgaben bzw. Gebühren zu leisten haben.

In diesem Zusammenhang bitten wir um Beantwortung der folgenden Fragen:

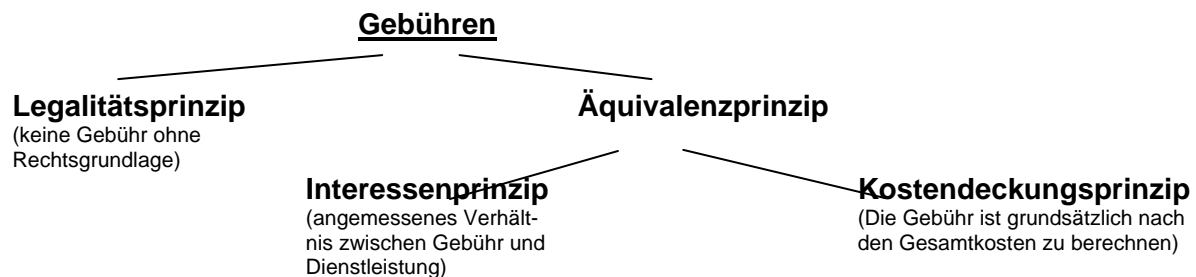
1. Welche kommunalen Dienstleistungen, Arbeiten, etc. sind in CHF 1000.-- Gemeindesteuern enthalten (bitte um detaillierte Aufstellung)?
2. Wie wird die Umlage von CHF 1000.00 eingenommener Gemeindesteuern budgetiert (bitte um detaillierte Aufstellung in CHF)? Dabei interessiert vor allem, ob die Stadt Zürich einen Bottom-up (Amt-Departement-Finanzvorstand) oder einen Top-Down-Ansatz (Finanzvorstand-Departement-Amt) anwendet und wie die entsprechende Methode begründet wird.
3. Für welche Dienstleistungen und Arbeiten verlangt die Stadt Zürich separate Gebühren (detaillierte Aufstellung) und wie werden diese vom Stadtrat begründet?
4. Mit welchen Massnahmen und bis wann will der Stadtrat die auf kommunaler Ebene (Stadt Zürich) berechnete Staatsquote senken?
5. Sollte der Stadtrat keine Massnahmen zur Senkung der unter Punkt 4 erwähnten "kommunalen" Staatsquoten planen, bitten wir um Begründung dieser Haltung.
6. Wie interpretiert der Stadtrat das wachsende Missverhältnis von Staatsquote und Wirtschaftswachstum in Bezug auf Steuereinnahmen und Ausgaben der Stadt Zürich? Welche Massnahmen leitet er daraus ab?

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

### **I. Vorbemerkung**

Mit Steuern und Gebühren werden die dem Staat bzw. der Öffentlichkeit kraft Verfassung, Gesetz oder Einzelbeschluss zukommenden Aufgaben finanziert (Legalitätsprinzip). Im Verhältnis zwischen den Einnahmequellen „Steuern“ und „Gebühren“ sollen erstere primär den allgemeinen Haushalt finanzieren, die Gebühren (Abgaben, Taxen, Tarife) hingegen verursacher- bzw. nachfragebezogene Dienstleistungen oder Amtshandlungen abgelden. Die Gebühren sind nach dem Äquivalenzprinzip zu erheben, das einer öffentlichen Leistung die zumutbaren Kosten zuordnet. Dabei ist auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Nutzniesser Rücksicht zu nehmen (§ 8 des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 in Verbindung mit § 6 des Kreisschreibens der Direktion des Innern über

den Gemeindehaushalt vom 10. Oktober 1984). Schematisch ergibt sich folgender Zusammenhang:



Gebühren sind also nicht voraussetzungslos geschuldet, sondern stehen im Zusammenhang mit einer staatlichen Gegenleistung. Die Entwicklung der Gebühren steht denn auch im Einklang mit der Zielsetzung, dass die vom Staat bzw. der öffentlichen Hand in Anspruch genommenen Leistungen – wenn immer möglich – von der Nutzerin/Verursacherin bzw. vom Nutzer/ Verursacher und nicht von der Allgemeinheit berappt werden sollen.

Im Übrigen hat der Gemeinderat der Stadt Zürich in den letzten Jahren verschiedene Gebühren auch entlastet. Im Sommer 2005 hat er beispielsweise die Abwasser- und Abfallgebühr (einschliesslich Sackgebühr) auf den 1. Januar 2006 reduziert. Die jährliche Entlastung im Entsorgungsbereich betrug rund 20 Mio. Franken. Zuvor hatte der Gemeinderat am 2. Juli 2003 eine temporäre Bonusaktion bewilligt, welche die Strombezüglerinnen und -bezügler bereits vor der Tarifrevision um jährlich rund 50 Mio. Franken entlastete. Schliesslich hat der Stadtrat am 22. August 2007 beschlossen, dem Gemeinderat im Sinne einer befristeten Bonus-Aktion eine Reduktion der Abwasserpreise zu beantragen. In den Jahren 2008 bis 2010 soll auf die Infrastrukturgebühr verzichtet werden, was die Haushalte und Betriebe der Stadt Zürich während der Gültigkeit der Bonusaktion jährlich um gut 20 Mio. Franken entlasten wird, sofern der Gemeinderat die Vorlage gutheisst.

In den letzten Jahren wurde durch verschiedene Massnahmen auch der fiskalische Bereich entlastet. Der Kantonsrat hat ab 2005 für die Gesellschaften die Proportionalsteuer eingeführt und den Kapitalsteuersatz halbiert. Ab 2006 ist für die natürlichen Personen die kalte Progression ausgeglichen worden. Diese Entlastungsserie will der Stadtrat fortführen: Sofern der Gemeinderat dem Antrag des Stadtrates zum Budget 2008 folgen wird, soll der Steuerfuss der Stadt Zürich ab 2008 von 122 Prozent um 7 Prozent-Punkte auf 115 Prozent ermässigt werden.

Solange die öffentlichen Leistungen sozial abgedeckt und professionell erbracht sind und die Infrastruktur eines Gemeinwesens qualitativ hochwertig ist, steht die Belastung mit Steuern und Gebühren nicht im Vordergrund, wenn es um die Standortwahl für die Ansiedlung national oder international tätiger Firmen geht. Die hohe Attraktivität des Platzes Zürich spricht gegen nachteilige Auswirkungen auf die schweizerische und die kommunale Wirtschaft, wenn diese mit der in den letzten Jahren veränderten Fiskal- und Gebührenlast begründet werden sollen.

## II. Beantwortung der Fragen

**Zu Frage 1:** Die im Budget erfassten kommunalen Leistungen, Arbeiten usw. sind so weit in den Gemeindesteuern enthalten, als sie nicht durch Beiträge des Bundes, des Kantons und Dritter sowie durch Gebühren, Taxen, Vermögenserträge und andere Nebenerträge finanziert sind. Vom Steuerertrag abgegrenzt und vollumfänglich durch eigene Erträge wie Taxen, Miet- und Pachtzinse oder Kontrollgebühren finanziert werden die kommunalen Leistungen der Gemeindebetriebe, der geschlossenen Rechnungskreise der Liegenschaftenverwaltung und der Spezialfinanzierungen (z. B. Blaue Zonen oder Parkgebühren).

Eine in Fr. 1000.-- detaillierte Umlage der Gemeindesteuern auf die kommunalen Leistungen, Arbeiten usw. würde eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung vorausset-

zen. Eine solche wird aber durch die Rechtsgrundlagen nicht gefordert. Obwohl die Kostenrechnung in der Stadtverwaltung eingesetzt wird, ist wegen der vielfältigen Verhältnisse in den Dienstabteilungen die Vorgabe eines einheitlichen Kostenrechnungs-Typs nicht situationgerecht. Dies auch deshalb nicht, weil zahlreiche Gebühren nicht nach Marktkriterien festgelegt werden können.

Eine detaillierte Aufstellung über die in den Gemeindesteuern enthaltenen kommunalen Dienstleistungen, Arbeiten usw. ist aus den dargelegten Gründen nicht verfügbar.

**Zu Frage 2:** In der Stadt Zürich gibt der Stadtrat jeweils im Prozess des integrierten Aufgaben- und Finanzplans jedem Departement einen bestimmten Ausgabenplafond vor. Die Departementsvorstehenden haben dafür zu sorgen, dass der Departementsplafond durch die Budgets der zugehörigen Dienstabteilungen eingehalten und erfüllt wird. Diese „Top-down-Methode“ wird durch die organisatorische Zuständigkeit begründet. Diese ordnet dem Stadtrat die Verantwortung über das Gesamtbudget zu und den Departementsvorstehenden die Zuständigkeit für die Budgetierung innerhalb ihres Departements. Es findet hingegen keine Umlage auf Fr. 1000.-- (mutmasslich) eingedommene Gemeindesteuern statt, umfasst doch der Departementsplafond alle Aufwand- und Ertragspositionen der Laufenden Rechnung.

**Zu Frage 3:** Gebühren (Abgaben, Taxen, Tarife) erheben die öffentlichen Gemeinwesen für besondere Leistungen. Im Falle der Stadt Zürich betrifft dies konkret die Taxen für die Dienste der Gemeindebetriebe, wie Tram, Bus, Strom-, Wasser- und Fernwärmebezug, Entsorgung von Abfall und Abwasser, die Benutzungsgebühren für die verschiedenen Einrichtungen, wie Spitäler, Pflege- und Alterszentren, Krippen, Horte, Sonderschulen, Hallen- und Freibäder, Theater, Museen, Bibliotheken, Toiletten usw.

Ferner erhebt die allgemeine Verwaltung Gebühren nach den in der Vorbemerkung schematisch aufgezeichneten verwaltungsrechtlichen Grundsätzen. Im Kanton Zürich stützen sich die Verwaltungsgebühren der Gemeinden auf die „Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden vom 8. Dezember 1966“ ab. Ausgehend von den unterschiedlichen Verhältnissen in den Gemeinden setzt der Regierungsrat jeweils einen *Gebührenrahmen* fest, den die Gemeinden für die Gebühren in den folgenden Bereichen situativ festlegen können: Allgemeine Verwaltung, Finanzverwaltung, Einwohnerkontrolle, Bauwesen, Vormundchaftswesen, Gemeindeammänner, Gastgewerbe und Verwaltungsverfahren. An den gleichen Grundsätzen orientieren sich die Gebühren für besondere Leistungen und die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen, wie Hallenbäder, Toiletten usw.

Weiter können die Gemeinden aufgrund übergeordneter Gesetze von Bund und Kanton ermächtigt sein, für bestimmte Tätigkeiten eine Gebühr zu erheben (z. B. Feuerpolizei, Schiffstandplätze, Konzessionen u. dgl.). Für Lenkungsabgaben und fiskalisch motivierte Gebühren muss auf Stufe der Städte und Gemeinden eine Grundlage im übergeordneten Recht gegeben sein. Zudem ist ein Entscheid des Parlamentes und der Stimmberechtigten einzuholen (z. B. Blaue Zonen oder Parkierungsgebühren für den gesteigerten Gemeingebrauch).

Die Dienstabteilungen sind gehalten, für die in ihre Zuständigkeit fallenden Dienste und Arbeiten die erläuterten Grundlagen anzuwenden und die Gebühren zu beziehen und in Budget und Rechnung auszuweisen (Kontengruppe 43, namentlich Konto Nr. 4310 Gebühren für Amtshandlungen sowie Konto Nr. 4340 Benutzungsgebühren und Dienstleistungen). Eine detaillierte Liste über die Dienstleistungen und Arbeiten, für die separate Gebühren verlangt werden, kann nicht vorgelegt werden, es muss dazu auf den zitierten Katalog von Gebühren sowie auf die kontenweise Publikation der Gebührenpositionen in Budget und Rechnung verwiesen werden. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der wichtigsten Gebührenerträge zwischen 2000 und 2006, wobei sich aus den Frankenbeträgen und der prozentualen Entwicklung keine Aussage über die Anzahl der Fälle oder allfällige Gebührenerhöhungen/-senkungen in diesem Zeitraum ableiten lässt:

Konto Nr.	Bezeichnung	2000 (Beträge in Fr. 1000.--)	2006	Veränderung nom.	%
4310	Gebühren für	68 328	85 803	17 475	25,6

4320	Amtshandlungen Spital- und Heimtaxen	394 138	545 134	150 996	38,3
4330	Schul- und Kursgelder	12 915	17 406	4 491	34,8
4340	Benützungsgel- bühren und Dienstleistungen	1 025 890	1 166 972	141 082	13,8

**Zu den Fragen 4 und 5:** Die Gemeinde- oder Kommunalquote ist definiert als konsolidierte Gesamtausgaben einer Stadt oder Gemeinde in Prozent des Volkseinkommens. Die Kennzahl kann nicht systematisch nachgeführt werden (z. B. im Rahmen des kantonalen Gemeindeinformationssystems GEFIS), weil auf kommunaler Ebene eine offizielle Statistik über das Volkseinkommen fehlt. Eine Diskussion über die Senkung der Kommunalquote ist damit nicht möglich.

Indessen sind auf Ebene der Kantone und des Bundes die Voraussetzungen für die Berechnung der Staatsquote gegeben, ermittelt doch die Nationale Buchhaltung das Volkseinkommen für den Bund und die Kantone jährlich und systematisch.

**Zu Frage 6:** Die Steuerkraft der Stadt Zürich, gemessen am Nettosteuerertrag zu 100 Prozent der Steuern laufendes Jahr, ist in den Jahren 1999 bis 2006 erfreulich gewachsen. Einzig im Jahr 2005 musste aufgrund der Steuerentlastung der juristischen Personen eine Einbusse hingenommen werden. Die mittlere Zuwachsrate 1999 bis 2006 liegt trotz der erwähnten Steuerentlastung mit 3,2 Prozent über der Teuerung. Damit hat die Steuerkraft in der untersuchten Periode real zugenommen. Die Prognose des Steuerertrags zu 100 Prozent (= steuerfussneutrale Entwicklung) erwartet für 2007 einen mässigen und für 2008 einen deutlichen Zuwachs. Bezogen auf den Gesamtsteuerertrag wird ab 2008 indes der tiefere Steuersatz zu beachten sein, sofern der Gemeinderat mit dem Budgetentscheid 2008 einer Steuerfussreduktion zustimmt.

Die Ausgaben sind nach dem Nullwachstum 2000 vor allem als Folge der anhaltend schwierigen Arbeitsmarktbedingungen sowie des aufgestauten Nachholbedarfs ebenfalls angestiegen (Sozialkosten, baulicher Unterhalt, Investitionen in Gebäude und IT). Im Kontext der Entwicklung von Steuerkraft und Ausgaben ebenfalls zu beachten sind die ab 1999 stets positiven Rechnungsergebnisse. In der Beobachtungsperiode konnte somit Eigenkapital aufgebaut werden, das eine Steuerfussreduktion und konjunkturelle Risiken abfedern wird. Die Entwicklung der erwähnten Kennzahlen zwischen 1999 und 2006 präsentiert sich wie folgt:

Jahr	Steuerkraft		Ausgaben Verwaltung*		Ergebnis
	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%	
1999	1147		2949		157
2000	1192	3,9	2949	-	576
2001	1254	5,2	3110	5,5	689
2002	1326	5,8	3374	8,5	380
2003	1336	0,7	3458	2,5	136
2004	1363	2,1	3567	3,2	1
2005	1295	-5,0	3735	4,7	2
2006	1404	8,4	3812	2,1	75
Zuwachs 1999-2006	258	3,2	863	4,2	

\*) ohne interne Verrechnungen, Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen, durchlaufenden Beiträgen, Einlagen in Spezialfinanzierungen und ohne den Gemeindebetrieben verrechnete Zinsen und Abschreibungen.

Der Stadtrat erkennt kein Missverhältnis zwischen dem Wirtschaftswachstum (gemessen an der Stadtentwicklung), der Steuerkraft und den Rechnungsergebnissen der Stadt Zürich. Nach den stets positiven Rechnungsabschlüssen seit 1999 scheint der Zeitpunkt gereift, um den Steuersatz zu senken. Der Stadtrat sieht darin einen nachhaltigen Schritt, ist es doch für das Vertrauen in den Standort wichtig, den neuen Steuerfuss zu halten. In diesem Sinne

fordert der tiefere Steuerfuss das Gemeinwesen heraus, die öffentlichen Mittel nach strikter Priorität, mit Kostendisziplin und mit Mass einzusetzen. Dieser Herausforderung will sich der Stadtrat stellen.

Mitteilung an den Stadtpräsidenten, den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug  
der Stadtschreiber