

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

24.03.2004

543. Interpellation von Monika Erfigen und Roger Liebi betreffend Steuern und Gebühren, Verhältnis zu Staatsquote und Wirtschaftswachstum

Am 24. September 2003 reichten Gemeinderätin Monika Erfigen (SVP) und Gemeinderat Roger Liebi (SVP) folgende Interpellation GR Nr. 2003/363 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 ordentlicher Gemeindesteuern für viele Amtshandlungen und Dienstleistungen 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 verschiedenste Dienstleistungen in obigem Sinne, z. B. Bewilligungen, Bescheinigungen, Kontrollen, Schreibgebühren, separate Abgaben bzw. Gebühren zu leisten haben.

In diesem Zusammenhang bitten wir um Beantwortung folgender 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.– 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“ Staatsquote planen, bitten wir um Begründung dieser Haltung.
6. Wie interpretiert der Stadtrat das wachsende Missverhältnis von Staatsquote und Wirtschaftswachstum in Bezug auf Steuereinnahmen und Rechnung der Stadt Zürich? Welche Massnahmen leitet er daraus ab?

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

Mit Steuern und Gebühren werden die dem Staat bzw. der Öffentlichkeit kraft Verfassung, Gesetz oder Einzelbeschluss zukommenden Aufgaben finanziert. Es ist also nicht so, dass der Staat nur diejenigen Aufgaben übernehmen und mit diesen Mitteln finanzieren würde, welche nicht von der Privatwirtschaft ausgeführt werden können. Im Gegenteil kommt dem Staat traditionellerweise eine Vielzahl von Aufgaben zu, welche weder gewinnorientiert noch kostendeckend betrieben werden können und daher aus privatwirtschaftlicher Sicht uninteressant sind. Die jüngsten Probleme und Diskussionen mit der Privatisierung von staatlichen (Monopol-)Aufgaben haben denn auch gezeigt, dass dieser Weg für verschiedene Dienstleistungen einem Abbau des früheren „Service public“ gleichgekommen ist.

Im Verhältnis zwischen den Einnahmequellen „Steuern“ und „Gebühren“ sollen erstere primär die allgemeinen Staatsausgaben, den allgemeinen Haushalt finanzieren, die Gebühren (Abgaben, Taxen, Tarife) hingegen verursacher- bzw. nachfragebezogene

Dienstleistungen oder Amtshandlungen abgelten. Gebühren sind also nicht voraussetzungslos geschuldet, sondern stehen im Zusammenhang mit einer staatlichen Gegenleistung.

Dass gerade die Gebühren, mit zunehmendem politischem Druck auf die Finanzierungs- und Leistungsseite, in den letzten Jahren ausgebaut und erhöht worden sind, ist nachvollziehbar. Diese Entwicklung steht im Einklang mit der Zielsetzung, dass die vom Staat bzw. der öffentlichen Hand in Anspruch genommenen Leistungen - wenn immer möglich - von der Nutzerin bzw. vom Nutzer und nicht von der Allgemeinheit berappt werden sollen. Ob sich diese Entwicklung, welche in Westeuropa allgemein festzustellen ist, auf die schweizerische und kommunale Wirtschaft nachteilig ausgewirkt hat, ist nicht ausgewiesen. Wie verschiedene inländische und länderübergreifende Studien gezeigt haben, stehen diese Faktoren nicht im Vordergrund, wenn es zum Beispiel um die Standortwahl für die Ansiedlung national oder international tätiger Firmen geht.

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 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 Leistungsrechnung* voraussetzen. Eine solche wird indessen weder geführt noch durch die Rechtsgrundlagen gefordert. Sie würde im Übrigen nur dann Sinn machen, wenn die Gebühren nach Marktkriterien festgelegt werden könnten. Dies ist aber gerade nicht der Fall, sind doch Gebühren nach den anerkannten verwaltungsrechtlichen Grundsätzen (Legalitäts-, Kostendeckungs-, Verhältnismässigkeits- sowie Äquivalenzprinzip) zu erheben, was den Nutzniessenden einer öffentlichen Leistung die zumutbaren Kosten zuordnet (so auch das kantonale in § 8 des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 in Verbindung mit § 6 des Kreisschreibens der Direktion des Innern über den Gemeindehaushalt vom 10. Dezember 1984). 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, Einbürgerungen, Finanzverwaltung, Einwohnerkontrolle, Bauwesen, Vormundschaftswesen, Gemeindeammänner, Gastgewerbe und Verwaltungsverfahren. An den gleichen Grundsätzen orientieren sich die Gebühren für besondere Leistungen und die Benützung von öffentlichen Einrichtungen, wie Hallenbäder, Toiletten usw.

Aus den dargelegten Gründen ist eine *detaillierte Aufstellung* über die in den Gemeindesteuern enthaltenen kommunalen Dienstleistungen, Arbeiten usw. *nicht verfügbar*.

Zu Frage 2: In der Stadt Zürich gibt der Stadtrat jeweils mit der Budgetrichtlinie 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 im Sinne der Fragestellung statt.

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 entsprechend der Beantwortung von Frage 1. Die Gebühren sind in Budget und Rechnung unter der Sachgruppe 43 enthalten, so dass sich eine detaillierte Liste erübrigt. Zum Thema Gebühren kann im Übrigen ergänzend auf die Beantwortung der Interpellation von Hans-Ulrich Meier und Alexander Weber betreffend Gebührenentwicklung vom 27. August 2003 (GR Nr. 2002/445) verwiesen werden.

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 1998 bis 2002 erfreulich gewachsen und zeigte sogar im Jahr 2003 einen Zuwachs im Rahmen der Teuerung. Die Entwicklung der erwähnten Kennzahl lautet wie folgt:

| Jahr | Finanzkraft in Mio. Franken | Zuwachs % |
|------|--------------------------------|--------------|
| 1997 | 979,1 | 0 |
| 1998 | 1025,5 | 4,7 |
| 1999 | 1146,8 | 11,8 |
| 2000 | 1191,8 | 3,9 |
| 2001 | 1254,0 | 5,2 |
| 2002 | 1326,2 | 5,8 |
| 2003 | 1335,7 | 0,7 |

Der Stadtrat sieht kein Missverhältnis zwischen Wirtschaftswachstum bzw. Stadtentwicklung und Steuerertrag. Mit Blick auf das erreichte hohe Niveau birgt aber die erfreuliche Entwicklung der Finanzkraft auch Risiken. Aus konjunktureller wie aus struktureller Sicht geht die Prognose der Finanzkraft und diejenige des Gesamtsteuerertrags von einer rückläufigen Entwicklung aus. Darin sieht der Stadtrat die grosse finanzpolitische Herausforderung für die kommenden Jahre, zumal erhebliche Steuereinbussen und Kostenüberwälzungen durch die Steuerpakete und die Sparmassnahmen von Bund und Kanton vor der Umsetzung stehen bzw. noch weitere folgen werden.

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