

Der Glencore-Börsengang und die Steuermillionen

Weder Bananenrepublik noch Musterschüler

Gastkommentar

von MARK SCHELKER und SIMON Berset

Am 28. Juni hat die NZZ über unsere Forschungsergebnisse zur Verwendung der Steuermillionen aus dem Börsengang von Glencore im Jahr 2011 berichtet. Alleine die ausserordentliche Steuerzahlung von Ivan Glasenberg, CEO von Glencore, spülte etwa 360 Millionen Franken in die Kassen des Kantons Zürich und der Gemeinde Rüschlikon. Ungefähr 238 Millionen Franken dieser ausserordentlichen Einnahmen flossen in den Finanzausgleich und regneten so über die Gemeinden des Kantons.

Im Durchschnitt erhielten die Nehmergemeinden etwa 1 Million Franken an unerwartet höheren Transfers, während Gebergemeinden etwa 1,2 Millionen weniger bezahlen mussten, als sie erwarten konnten.

Wir haben uns die einfache Frage gestellt, wozu diese Gelder genutzt wurden. Unsere Analysen (unter Ausschluss der Städte Zürich und Winterthur) fördern Erstaunliches zutage: Der unerwartete Geldsegen floss vor allem als Ausgabenerhöhung in die Gemeindeverwaltung, in Subventionen an Private und in Steuersenkungen. Insgesamt wurde der einmalige Geldsegen sogar mehrfach ausgegeben und erhöhte so über den Analysezeitraum von fünf Jahren die Bruttoschulden um mehr als das Siebenfache des erhaltenen Betrags.

Am 10. Juli hat nun Regierungsrätin Jacqueline Fehr auf unsere Resultate reagiert. Sie schreibt in einem NZZ-Gastkommentar, dass – ganz im Gegensatz zu unseren Ergebnissen – der Glencore-Geldsegen sorgsam und im «Interesse des Gemeinwohls» genutzt worden sei. Sie argumentiert in ihrem Gastbeitrag, dass wir in unserer Studie ganz grundsätzliche Aspekte vernachlässigt hätten: Beispielsweise, dass durch die Attraktivität des Kantons Zürich die Bevölkerung in dieser Zeit gewachsen sei und in Infrastruktur habe investiert werden müssen und dass die demografische Entwicklung die Ausgaben sowohl für die Pflege als auch für die Bildung in die Höhe getrieben hätte.

Die gestiegenen Bedürfnisse seien zum Teil, richtigerweise, mit Schulden finanziert worden, und das Eigenkapital der Gemeinden sei in dieser Zeit gar gestiegen. Sie schreibt: «Es ist deshalb unfair, ihnen den Ruch von Bananenrepubliken anzuhängen und sie damit herabzuwürdigen.»

Es ist lobenswert, dass sich Frau Fehr resolut vor die Gemeinden stellt. Trotzdem lassen sich unsere Ergebnisse nicht ganz so einfach weg-

wischen. Selbstverständlich haben wir die von Frau Fehr erwähnten Entwicklungen in unserer Studie mit einbezogen.

Es ist gerade der Kern unserer Studienanlage, diese grundsätzlichen Dynamiken in der Analyse zu kontrollieren und die Verwendung der unerwarteten Glencore-Millionen von solchen und anderen grundlegenden Entwicklungen zu isolieren. Dafür nutzen wir eine grosse Menge an offiziellen Daten und moderne empirische Methoden.

Wir bestreiten und ignorieren daher nicht, dass im Analysezeitraum die Bevölkerung in einigen Gemeinden tatsächlich gewachsen ist oder ein demografischer Wandel stattgefunden hat.

Wir möchten herausstreichen, dass die Analyse dieses ungewöhnlichen Falles keinen politischen Hintergrund hat und wir kein Urteil über die finanzpolitische Führung der Gemeinden im Allgemeinen abgeben. Es geht auch nicht darum, die Zürcher Gemeinden blosszustellen oder diese in die Nähe von «Bananenrepubliken» zu rücken, um die Worte von Frau Fehr zu nutzen.

Hintergrund ist ein wissenschaftliches Interesse an der Frage, was Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger mit finanziellen Mitteln anstellen, welche unverhofft und ohne eigenes Zutun plötzlich verfügbar werden. Im Gegensatz zur wissenschaftlichen Literatur, welche sich mit ausserordentlichen Einnahmen aus natürlichen Ressourcen in Entwicklungsländern befasst, untersuchen wir die Zürcher Gemeinden mit – im Durchschnitt – nachhaltigen öffentlichen Finanzen und soliden politischen Institutionen.

Unsere Ergebnisse sind aber kaum mit der von Frau Fehr postulierten Nutzung im «Sinne des Gemeinwohls» vereinbar. Sie dokumentieren im Gegenteil eine gewisse Verwandtschaft mit dem in der Literatur gefundenen «Ressourcenfluch». Anstatt den Effekt der ausserordentlichen Einnahmen zum Beispiel durch Schuldenabbau im Laufe der Zeit zu glätten oder wichtige Investitionen mit höherem Eigenkapital zu finanzieren, wurden spezifische laufende Ausgaben erhöht und ein Mehrfaches an Schulden angehäuft.

Wir sind mit Frau Regierungsrätin Fehr aber einverstanden, wenn sie schreibt: «Was den Umgang mit dem Gemeindevermögen angeht, haben in unserer Demokratie die Stimmberechtigten das letzte Wort.» Wir fügen an: Wer das letzte Wort hat, möchte auch die Fakten kennen.

Mark Schelker ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg; Simon Berset ist wissenschaftlicher Mitarbeiter.