

# Genf und der wachsende Schuldenberg

Ein politischer Zwist verhindert die Sanierung der Kantonsfinanzen, und die Unternehmenssteuerreform III belastet sie noch zusätzlich

Genf leidet unter der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung der Schweiz. Besserung ist keine in Sicht. Im Gegenteil: Der Kanton befürchtet hohe Steuerausfälle.

JEAN-PIERRE KAPP, GENF

Die Arbeiten an der Bahnlinie, die den Genfer Hauptbahnhof mit dem Bahnhof des Stadtteils Eaux-Vives und der französischen Stadt Annemasse verbinden soll, laufen auf Hochtouren. Universitätsinstitute werden aus- und umgebaut, um der wachsenden Studentenzahlen Herr zu werden. Neue Tramlinien sollen dazu beitragen, die Pendlerströme zu bewältigen. Im Süden der Stadt ist ein ganz neues Viertel geplant. Genf ist in Aufbruchstimmung und kann es sich leisten, mit der grossen Kelle anzurühren, so scheint es. Der Kanton hat die Ausgaben für Investitionen auf 600 bis 700 Mio. Fr. pro Jahr hochgefahren.

## Probleme nie angepackt

Doch der Schein trügt. Der Kanton leidet seit Jahren unter einer hohen Schuldenlast. Ungeachtet hehrer Versprechen der führenden Politiker, der Einführung einer Schuldenbremse und eines langfristigen Schuldenplafonds ist keine Besserung in Sicht. Im Gegenteil: Mit der Senkung der Unternehmenssteuern von 24% auf 13 bis 14% im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III) muss demnächst mit Einnahmeausfällen von 350 bis 400 Mio. Fr. (netto) pro Jahr und damit einem weiteren Anwachsen des Schuldenbergs gerechnet werden. Das heisst, dass der Kanton Genf in absehbarer Zeit für Schweizer Verhältnisse hoch verschuldet bleiben wird. Mit 37 226 Fr. pro Einwohner belegte Genf gemäss Statistiken der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) 2013 den Spitzenplatz. Ähnlich hoch verschuldet ist mit 35 575 Fr. nur noch Basel-Stadt. Die durchschnittliche Verschuldung pro Kopf liegt für alle Kantone gerechnet bei 7535 Fr. Im internationalen Vergleich und angesichts der Wirtschaftskraft des Kantons hat die Verschuldung bisher zwar kein besorgniserregendes Ausmass erreicht, aber die erheblichen finanziellen Verpflichtungen drohen den Spielraum der Genfer Regierung einzuschränken. Von Standard & Poor's (S&P) wird Genf mit dem Rating «AA-» taxiert: Der Kanton verfüge über eine starke Wirtschaft und gute Rahmenbedingungen.

Die Ursache der Verschuldung ist struktureller Natur, und die zugrunde liegenden Probleme sind seit Jahren nicht richtig angepackt worden. Stark zu wachsen begann die Verschuldung während der Wirtschaftskrise der neunziger Jahre. Gemäss EFV-Statistiken stieg sie zwischen 1990 und 1998 von 4,8 Mrd. Fr. auf 11 Mrd. Fr. Nach einer Stabilisierung kam es infolge der Sanierung der Genfer Kantonalbank erneut zu einem Zuwachs. 2006 lag die Bruttoverschuldung bei 15,6 Mrd. Fr. Damit zeigt sich, dass der Kanton selbst in guten Jahren keine Schulden abbauen konnte.

Erst als der Druck wirklich gross wurde, schloss die Rechnung zwischen 2007 und 2012 fünfmal in Folge mit einem leichten Überschuss ab. 2015 gelang dies nur noch dank einem nicht budgetierten einmaligen Mittelzufluss von mehreren hundert Millionen Franken und der Tatsache, dass nach der Aufhebung des Euro-Mindestkurses und der Einführung von Negativzinsen grosse Steuerzahler begannen, ihre Steuerschulden vorzeitig zu begleichen.

Trotz der Vereinbarung einer Schuldenbremse im Jahr 2014 und dem Ziel, die Verschuldung langfristig auf das Volumen der jährlichen kantonalen Einnahmen von etwa 8 Mrd. Fr. zu beschränken, gelingt es den im Grossen Rat vertretenen Parteien auch jetzt nur mit grösster Mühe, ein mehr oder weniger ausgeglichenes Budget zu verab-



Trotz leeren Kassen kommen die Arbeiten an der Eisenbahnstrecke Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse voran. S. DI NOLFI / KEYSTONE

schieden. 2016 musste die Regierung mit dem Budget von 2015 weiterarbeiten, da keine Einigung für einen neuen Entwurf erzielt werden konnte.

Ein Grund für die bis anhin vorherrschende Sorglosigkeit mag in der Tatsache liegen, dass die Last der Schuldzinsen trotz dem höheren Verschuldungsgrad als während der neunziger Jahre praktisch gleich geblieben ist. Mussten im Jahr 1990 noch 202 Mio. Fr. für Zinszahlungen aufgewendet werden, waren es 2015 mit 212 Mio. Fr. lediglich 10 Mio. Fr. mehr. Wie die Direktorin der Genfer Finanzverwaltung, Adriana Jost, erklärt, zahlte der Kanton zwischen 1990 und 1995 einen Durchschnittszins von 5,5% auf seine Schulden. 2015 waren es 1,7%, bei einer weiter sinkenden Tendenz. Der Kanton nütze das günstige Zinsumfeld, um Gelder über sehr langfristige Obligationen zu beschaffen. Für kurzfristige Schulden hat der Kanton 2015 sogar 5 Mio. Fr. an Negativzinsen einnehmen können.

Ein weiterer Grund für die tiefe Zinslast des Kantons ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass Genf seine Verschuldung nicht nach dem gleichen Prinzip berechnet wie die EFV. Die EFV-Berechnung umfasst auch die Schulden der Universität und von Institutionen wie dem Hospice général. Der Kanton berücksichtigt diese Institutionen nicht und weist daher nur eine Verschuldung von 25 819 Fr. pro Einwohner oder eine Gesamtschuld von 12,7 Mrd. Fr. per Ende 2015 auf. Trotz dem positiven Ausblick von S&P und der Zuversicht der

Finanzbehörde wird die Verschuldung des Kantons hoch bleiben und damit der Druck auf die Verantwortlichen anhalten. Die Umsetzung der USR III dürfte die Steuereinnahmen trotz einer Erhöhung des Kantonsanteils an den Bundessteuern und flankierenden Massnahmen um mehrere hundert Millionen Franken pro Jahr zurückgehen lassen. Erst zwei bis drei Jahre nach Inkrafttreten der Reform ist mit positiven Folgen zu rechnen.

## Projekt bleibt Makulatur

Erwartet wird, dass Firmen, die vor der Reform über keinen Sonderstatus verfügten, dank der tieferen Besteuerung mehr Gewinn erwirtschaften, der versteuert werden muss, gleichzeitig mehr investieren und damit neue Arbeitsplätze schaffen. Zudem soll die Einführung eines allgemeinen Steuersatzes von 13 bis 14% Unternehmen aus anderen Kantonen anziehen, welche die Rhonestadt wegen des hohen Steuersatzes von 24% bisher gemieden haben.

Aber auch die erhofften Mehreinnahmen nach der Umsetzung der USR III werden nicht ausreichen, um die Genfer Staatsfinanzen langfristig zu sanieren. Rechnet man zur offiziellen Schuldenlast von 12,7 Mrd. Fr. die anstehenden Kosten für die Sanierung der kantonalen Pensionskasse von etwa 7 Mrd. Fr. dazu, erhöht sich der Schuldenberg auf fast 20 Mrd. Fr., wie der Präsident der Genfer FDP Senarclens erklärt. Es steht deshalb auch für die poli-

tische Verantwortlichen fest, dass zusätzliche Massnahmen notwendig sind, um die Finanzen ins Lot zu bringen. 2015 präsentierte die Genfer Regierung deshalb den Vorschlag, die Ausgaben zwischen 2016 und 2018 um 200 Mio. Fr. zu senken. Da keine Einigung zum Budget erzielt wurde, blieb das Projekt unverwirklicht.

Für den Generaldirektor des Arbeitgeberverbandes, der Fédération des Entreprises Romandes (FER), Blaise Matthey, ist deshalb klar, dass der Kanton nicht weitermachen kann wie bisher. Genf leide unter einer starken Steuerprogression, habe vermutlich die höchsten Sozialausgaben in der Schweiz und leiste sich Investitionskosten von 600 Mio. Fr. pro Jahr. Als Standort internationaler Organisationen und als regionales Zentrum müsse Genf Leistungen erbringen, die hohe Kosten verursachen. Investitionen seien zwar gut für die Entwicklung des Standorts, sie sollten aber in einem gesunden Verhältnis zu den Einnahmen stehen.

Genf habe es in den guten Jahren zudem verpasst, einen Schuldenabbau in Angriff zu nehmen. Stattdessen seien die Steuern für mittlere Einkommen 2010 gesenkt worden. Eine erste Senkung war bereits 2000 erfolgt. Genf gehöre deshalb für Personen mit tiefen Einkommen und Familien mit mittleren Einkommen zu den attraktivsten Kantonen. Ein Drittel der Steuerpflichtigen zahle keine Steuern. Umgekehrt litten gut verdienende Alleinstehende unter der Steuerprogression. Fairerweise muss

ergänzt werden, dass in Genf nicht nur Geringverdiener keine Steuern zahlen, sondern auch etwa 11 500 Mitarbeiter internationaler Organisationen.

## Hohe Sozialausgaben

Auch für Mark Schelker, Professor für öffentliche Finanzen an der Universität Freiburg, sind die Sozialausgaben in Genf im Vergleich zu andern Kantonen hoch. Schelker weist aber darauf hin, dass der stark zentralisierte Kanton in diesem Bereich auch für Kosten aufkomme, die in anderen Kantonen von den Gemeinden getragen werden. Die Zentralisierung der Sozialausgaben belastet die Kantonsfinanzen, sei grundsätzlich aber nicht negativ, weil damit die Konzentration von Personen mit geringen Einkommen in einigen Gemeinden verhindert werde. Schelker relativiert auch den Vorwurf, dass der Kanton über eine zu hohe Beamtenzahl verfüge. Diese sei mit ähnlich strukturierten Kantonen wie etwa Basel-Stadt vergleichbar. Auch die Löhne seien nicht viel höher als in vergleichbaren Städten. Die Funktion als Regionalzentrum mit Universität, Universitätsspital und kulturellen Einrichtungen führe dazu, dass der Durchschnittslohn im Vergleich mit ländlichen Kantonen höher sei. Aber auch aus Schelkers Sicht wird sich die Regierung überlegen müssen, ob die hohen Ausgaben im Sozialbereich und die Befreiung eines relativ grossen Bevölkerungsteils von der Einkommenssteuer langfristig tragbar sei. Der Umverteilungskoeffizient sei sehr hoch.

Beim Gespräch mit Politikern hat man das Gefühl, dass sich alle einig sind, dass etwas getan werden muss. In der Realität sieht das dann aber völlig anders aus. Steuererhöhungen haben keinerlei Erfolgsaussichten. Ein Entscheid zur Besteuerung tiefer Einkommen würde mit einem Referendum zu Fall gebracht. Eine stärkere Belastung hoher Einkommen steht wegen der hohen Progression nicht zur Diskussion. Auch gegen den Abbau von Subventionen und sozialen Beiträgen im Wohn- oder Gesundheitsbereich würde ein Referendum ergriffen. Zur Verabschiedung grundlegender Änderungen, die eine Gesundung der Kantonsfinanzen erlauben würden, werden die politischen Parteien erst bereit sein, wenn es zu einer schweren Wirtschaftskrise kommt, ist Matthey deshalb überzeugt.

Dem Kanton fehlen derzeit politische Persönlichkeiten, die Partikularinteressen zurückstellen und sich auf das Wesentliche konzentrieren, wie dies Pascal Broulis (fdp.) und Yves Maillard (sp.) im Kanton Waadt gemacht haben. Dank den beiden konnte die Waadt die Schulden stark abbauen. In Genf verhindern die Gegensätze zwischen den drei Blöcken, der Entente mit den bürgerlichen Parteien, der Linken um SP und Grüne und der Allianz von Mouvement Citoyens Genevois und SVP, zurzeit konstruktives Handeln.

## «Die Unternehmenssteuerreform hat Priorität»

jpk. Genf · Für den Genfer Finanzminister Serge Dal Busco sind die Prioritäten klar. Eine erfolgreiche Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III hat absoluten Vorrang, weil sie für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Kantons von entscheidender Bedeutung ist. Es müssen die Grundlagen dafür geschaffen werden, dass die ausländischen Unternehmen, die bisher über einen steuerlichen Sonderstatus verfügen, im Kanton bleiben und neue Unternehmen angezogen werden. In Firmen mit Sonderstatus seien 22 000 Personen direkt beschäftigt, und 40 000 weitere Stellen hingen von diesen Unternehmen indirekt ab, was etwa 20% aller Arbeitsplätze im Kanton entspricht.

Dal Busco ist deshalb auch bereit, eine vorübergehende weitere Verschuldung des Kantons in Kauf zu nehmen. Laut Schätzungen der Genfer Regie-

rung fallen mit der Einführung eines für alle Unternehmen geltenden Steuersatzes von 13 bis 14% Steuereinnahmen im Umfang von 360 bis 400 Mio. Fr. (netto) pro Jahr weg. Der Finanzminister ist davon überzeugt, dass die grossen Parteien sich darauf werden einigen können, falls notwendig auch eine Überschreitung der «roten Linie» von 13,3 Mrd. Fr. (Obergrenze für die Verschuldung des Kantons) während einer Übergangszeit von zwei bis drei Jahren zu akzeptieren, um die Umsetzung der Reform sicherzustellen.

Wie die Genfer Regierung die Reform genau umzusetzen gedenkt, soll zwar erst am 30. August bekanntgegeben werden, wenn der Staatsrat sein Projekt für eine weitere Konsultationsrunde veröffentlicht. Dal Busco lässt im Gespräch aber durchblicken, dass der neue Steuersatz bei etwa 13,5% zu lie-

gen kommen könnte. Genf müsse beim Entscheid auf die Vorgaben aus der Waadt Rücksicht nehmen, betont der Finanzminister. Die Waadtländer Regierung sieht eine Senkung des Unternehmenssteuersatzes auf 13,78% vor. Genf wird mit der Senkung des Steuersatzes gleichzeitig auch die Kapitalbesteuerung nach unten anpassen, um im Arc Lémanique wettbewerbsfähig bleiben zu können. Die Kapitalsteuer soll zudem nur erhoben werden, falls die Gewinnsteuer tiefer ausfällt als Erstere.

Abgedefert werden sollen die Steuerausfälle durch die Einführung einer zusätzlichen Lohnsteuer von 0,22% und während einer Übergangsfrist von drei bis fünf Jahren von sogenannten «centimes additionnels», die 0,3% der Gewinnsteuer entsprechen sollen. Bis jetzt sind sich Parteien und Verbände allerdings noch nicht einig, ob beide Mass-

nahmen zum Tragen kommen sollen. Falls es sich nur um eine Massnahme handle, sei noch nicht klar, um welche der beiden, erklärt Dal Busco.

Es steht aber bereits jetzt fest, dass auch bei einer Annahme beider Abfederungsmassnahmen die zusätzlichen Einkünfte in keiner Weise ausreichen werden, um die erwarteten Steuerausfälle auch nur annähernd zu kompensieren. Kommt dazu, dass das Wirtschaftswachstum auch in Genf unter den Folgen der globalen Wirtschaftsflaute zu leiden hat und die Steuereinnahmen in den kommenden Jahren deshalb kaum wachsen werden. Budgetdefizite gelten deshalb im Kanton Genf während der nächsten Jahre als sicher. Mit Überschüssen ist vermutlich erst wieder ab 2022 zu rechnen, wenn die positiven Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform zum Tragen kommen.