



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Justine Olivia Portenier

**Eine qualitative Untersuchung der Mechanismen,  
die nach einem aussergewöhnlichen *windfall*  
auf Zürcher Gemeinden gewirkt haben**

Working paper de l'IDHEAP 5/2020  
Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

# Masterarbeit

Eine qualitative Untersuchung der Mechanismen,  
die nach einem aussergewöhnlichen *windfall* auf  
Zürcher Gemeinden gewirkt haben

Justine Olivia Portenier

Master PMP - IDHEAP

Universität Lausanne

Verantwortlicher Professor: Prof. Dr. Serge Gaillard

Verantwortlicher Experte: Prof. Dr. Andreas Ladner

Betreuungsperson: Dr. Pierre-Alain Bruchez

Working paper de l'IDHEAP 5/2020

Lausanne, 11. August 2020

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL :

<https://serval.unil.ch/>



## Abstrakt

Die vorliegende qualitative Studie untersucht, welche Mechanismen gegriffen haben, als es ab dem Jahr 2013 zu einer Zunahme der Bruttoverschuldung im Kanton Zürich gekommen ist. Nach einer interpretativen Auswertungsstrategie der leitfadenorientierten Expert\*inneninterviews von acht mündlichen und zwei schriftlichen Interviews (insgesamt Antworten von 12 Personen) konnten aussagekräftige Informationen erhoben werden. Dabei wurde geklärt, warum ein aussergewöhnlicher *windfall* zur Erhöhung beigetragen hat, womit Ergebnisse komplementär zum aktuellen Forschungsstand geliefert werden. Es ist klar, dass i) die politischen Gemeinden den *windfall* zwar als ausserordentlichen Einmaleffekt eingestuft haben, jedoch ihr gewöhnliches Verhalten als Reaktion zeigten. Es besteht ii) ein Hinweis, dass Druck von Interessengruppen zu einer Erhöhung der Schulden geführt haben, jedoch nur teilweise aufgrund des *windfalls*. Es wird iii) kein Anreiz oder wenig Möglichkeit der politischen Instanzen nachgewiesen, im eigenen Interesse zu handeln. Somit kann zwar ein Zusammenhang mit dem *windfall* nachvollzogen werden, jedoch bildet diese Annahme nicht das vollständige Narrativ. Diverse Entscheidungen vor dem Eintreffen des *windfalls* tragen zur Annahme bei, dass die Bruttoverschuldung keinen kausalen Zusammenhang mit dem Schock hat. Letztlich machen es zudem externe Faktoren, wie die gute Wirtschaftslage, langfristige Haushaltspläne und rechtliche Bestimmungen unwahrscheinlich, dass die Verschuldung nur durch den *windfall* zugenommen hat.

# Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	3
2. FALLSTUDIE VON BERSET UND SCHELKER (2019): FISCAL WINDFALL CURSE	6
2.1. Der Glencore Börsengang	6
2.2. Wissenschaftliche Relevanz	7
2.3. Ergebnisse der Fallstudie	9
2.4. Erklärungen für die Verschuldung der Gemeinden in Zürich	11
3. THEORETISCHER ERKLÄRUNGSVERSUCH: DER FLYPAPER-EFFEKT	13
4. WESHALB IST DIESE STUDIE IN DER SCHWEIZ RELEVANT?	17
4.1. Chancengleichheit der Kantone und Gemeinden	17
4.2. Strukturelle Bedingungen der Schweiz	19
4.3. Wirtschaftlichkeit der Kantone	21
5. DATEN UND MECHANISMEN	22
5.1. Qualitative Datensammlung	22
5.1.1. Datenerhebung der Zürcher Gemeinden	23
5.1.2. Das leitfadengestützte Expert*inneninterview	28
5.1.3. Erhebung und Auswertung des Expert*inneninterviews	30
5.2. Mechanismen der Verschuldung	31
6. AUSWERTUNG DES EXPERT*INNENWISSENS	35
6.1. Transkription und Paraphrase	35
6.2. Überschriften	36
6.3. Thematischer Vergleich	36

6.4.	Soziologische Konzeptualisierung	39
6.5.	Theoretische Generalisierung	47
7.	DISKUSSION DER ERGEBNISSE	50
8.	KRITISCHE REFLEXION	54
9.	KONKLUSION	57
10.	LITERATURVERZEICHNIS	59
	ANHANG	I
1.	INTERVIEW LEITFADEN GEMEINDEN / GEMEINDEAMT / GPV	I
2.	INFORMATIONSBLETT INTERVIEW	V
3.	BEARBEITUNGSSTAND INTERVIEWS	VII
4.	THEMATISCHE AUSWERTUNG	XV

# 1. Einleitung

Das Augenmerk dieser Arbeit bilden nebst den langfristigen Auswirkungen der kommunalen Finanzpolitik die komplexen politischen Reaktionen, die auf diversen individuellen Entscheidungen sowie übergeordneten Mechanismen basieren. Der Ursprung dieser thematischen Auseinandersetzung ist die Studie von Berset und Schelker (2019a) «Fiscal Windfall Curse». Das Forschungsteam untersuchte die Wirkung eines einmalig auftretenden Geldsegens – *windfalls* – im Kanton Zürich im Jahr 2013. Die durchgeführte Forschungsarbeit ist bis zum jetzigen Zeitpunkt meines Wissens die einzige wissenschaftliche Auseinandersetzung zum Fall dieses Geldsegens. Der Betrag für den *fiscal windfall* entstand aus der Steuerrechnung von Herr Glasenberg, dem CEO von Glencore, im Geschäftsjahr 2011 in der Höhe von CHF 360 Mio. für den Kanton Zürich (Hotz, 2013). Zugehörig lassen sich Zeitungsartikel sowie Kommentare finden. Berset und Schelker zeigen über alle Gemeinden hinweg permanente Umstrukturierungen der Einnahmen- und Ausgabenstrukturen, was zu einem Verfall der *balance* der Gemeinden und schliesslich zu einer Akkumulierung von Schulden geführt hat (CHF +7.5 Bruttoverschuldung per CHF 1 windfall). Insgesamt sollen diese Umstrukturierungen zu einer Gesamtverschuldung von rund CHF 1.1 Mrd. geführt haben bei einer angenommenen *windfall* Summe von CHF 154 Mio. Bemerkenswert ist die Kehrtwende ab 2013, wonach eine insgesamt rückläufige Staatsverschuldung der vorgängigen 15 Jahre umgedreht wurde (Berset & Schelker, 2019a, S. 3).

Schliesslich wird der Flypaper-Effekt als Erklärungsversuch vorgestellt, der die Korrelation bestimmter Faktoren mit dem Staatshaushalt aufzeigt (Inman, 2008, S. 1). Dabei spielt die Korrelation der intergouvernementalen Transfers und der Ausgaben der öffentlichen Hand eine grosse Rolle (Berset & Schelker, 2019a, S. 4). Es besteht ein erheblicher Unterschied zwischen dem Ausgabenverhalten mit öffentlichen Fördergeldern und dem Umgang mit Steuereinnahmen (Inman, 2008, S. 1). In Bezug auf das «Glencore-Geld» wird die Theorie relevant, da der *windfall* über den kantonalen Finanzausgleich an die Gemeinden aufgeteilt wurde. Darüber hinaus wird die Theorie interessant, da eine Zunahme der Bruttoverschuldung in den Zürcher Gemeinden stattgefunden hat und somit der Flypaper-Effekt in der kommunalen Finanzpolitik möglicherweise eine Wirkung auf das Ausgabenverhalten der Gemeinden gezeigt hat.

Vor dem Hintergrund der erläuterten Studie, dem theoretischen Rahmen sowie des vorgesehenen Forschungsansatzs wird folgende Fragestellung für diese Arbeit formuliert: **Warum hat ein aussergewöhnlicher *windfall* die Zürcher Gemeinden dazu bewogen, die Bruttoschulden zu erhöhen?**

Bei der Generierung der Fragestellung fand eine kritische Auseinandersetzung statt, ob ex-ante Hypothesen der Klärung der Fragestellung dienen können. Das Formulieren von vorhergehenden Vermutungen über das zu untersuchende Phänomen wird von Vertreter\*innen der qualitativen Methode grundsätzlich abgelehnt. Es besteht die Gefahr, dass es der Thematik vorfixierte theoretische Deutungsmuster aufzwingt (Stangl, 2020). Nichtsdestotrotz sprachen sich Soziolog\*innen bereits Ende der 1990er Jahre für eine Öffnung in der qualitativen Sozialforschung aus. Diese Arbeit verfolgt schliesslich den Ansatz, Hypothesen zu generieren, die als Leitplanken zur Beantwortung der Fragestellung dienen sollen. Um wissenschaftlichen Ansprüchen zu entsprechen, wird trotz Hypothesen in einer qualitativen Arbeit besonders Acht gegeben, keine Deutungsmuster der Handelnden vorwegzunehmen (Meinefeld, 1997, S. 22). Der aktuelle Forschungsstand, der stark von Berset und Schelker geprägt ist, soll systematisch in diese Arbeit einbezogen werden. Einerseits gibt dies einen Rahmen vor, der die Machbarkeit der Masterarbeit im Auge behält. Andererseits soll mit dieser empirischen Studie an Bestehendes angeknüpft und ein neuer Blick auf die Problematik geworfen werden. Diese Überlegungen führen letzten Endes zu den folgenden zwei Hypothesen: *Der Schock (windfall) hat einen kausalen Zusammenhang mit der Bruttoverschuldung.* Demgegenüber steht eine widersprechende Behauptung als zweite Hypothese: *Der Schock (windfall) hat keinen kausalen Zusammenhang mit der Bruttoverschuldung.*

Der Forschungsfrage soll mit einem stringenten Aufbau nachgegangen werden. Erst werden Grundlagen aufgebaut, um später eine möglichst aussagekräftige qualitative Fallstudie durchführen zu können. Es soll zudem klar ersichtlich werden, weshalb die Studie «Fiscal Windfall Curse» relevant ist für die Schweiz und in dieser Arbeit als Ausgangspunkt benutzt wird. Zur Erarbeitung der gewünschten Ergebnisse wird mit einer qualitativen Methode gearbeitet. Das Forschungsinteresse zielt insbesondere auf inhaltliche Informationen von Entscheidungstragenden ab, weshalb Expert\*inneninterviews durchgeführt werden. Eine Strukturierung der Methode erfolgt durch den Leitfaden. Der mündliche Austausch soll Erkenntnisse auf der individuellen Ebene erlauben,



damit Schlussfolgerungen auf übergeordneter Ebene möglich sind. Die induktive Argumentation arbeitet mit spezifischen Beobachtungen und geht über zu breiteren Verallgemeinerungen und Theorien («Bottom-up»-Ansatz). Mittels Erkennens von Mustern und Regelmässigkeiten können Mechanismen und Typologien aufgezeigt werden. Daraus entsteht ein gesamtheitliches Bild und wird ein Narrativ der kommunalen Finanzpolitik geschaffen (Trochim, Donnelly, & Arora, 2015).

Die Thematik ist aufgrund ihrer Interdisziplinarität interessant für eine Masterarbeit am Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), da der Masterstudiengang «politique et management publique» auf den Disziplinen Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, öffentliches Management und Öffentlichkeitsrecht aufbaut. Des Weiteren ist die Untersuchung eines Flypaper-Effekts in der kommunalen Finanzpolitik relevant, da er gleichermassen Auswirkungen auf interkantonale Transfers haben kann.

## 2. Fallstudie von Berset und Schelker (2019): Fiscal Windfall Curse

Zwei Wirtschaftswissenschaftler der Universität Fribourg, Simon Berset und Mark Schelker, haben die Auswirkungen eines *fiscal windfalls* (steuerlicher «Glückfall») in ihrem CESifo Working Paper No. 7795 untersucht. Die Besonderheit dieses einmalig auftretenden *windfalls* ist die veranlasste Reaktion der betroffenen Gemeinden im Kanton Zürich. Langanhaltende sowie einschneidende fiskalische Unausgewogenheit trat in einem Land mit demokratischen Institutionen, Good governance-Praktiken und wenig Korruption in den lokalen öffentlichen Finanzen auf. Im Gegensatz zum wissenschaftlich breiter untersuchten Ressourcenfluch aufgrund von Rohstoffreichtum, wirkt sich der *windfall* in diesem Fall nicht auf zukünftige Einnahmen aus. Der Reichtum ist vorübergehend und einmalig sowie unvorhergesehen aufgetreten (Berset & Schelker, 2019a, S. 2).

Die Fallstudie wurde auf Gemeindeebene im Kanton Zürich durchgeführt. Der Raum Zürich ist sehr dicht besiedelt, sogar im Verhältnis zu Europa. Die kleineren Städte des Kantons Zürich mit mehr als 10'000 Einwohner\*innen (ca. 30 Stück) arbeiten vielmals ohne Gemeindeparlament (Kanton Zürich & Geschäftsstelle GPV, o.D.). In den letzten 20 Jahren wurde eine Vielzahl an Reformen zur Verringerung des Steuerpotenzials für den Kanton und die Gemeinden eingeführt. Der Finanzhaushalt ist stark von den Steuereinnahmen geprägt. Der Finanzausgleich strebt nach Art. 127 der Kantonsverfassung eine möglichst geringe Abweichung der Steuerfüsse an (Kanton Zürich, 2020f).

### 2.1. Der Glencore Börsengang

Der *windfall* entstand durch den Börsengang am 19. Mai 2011 des multinationalen Konzerns Glencore, dessen CEO – Mr. Ivan Glasenberg – in der Gemeinde Rüslikon<sup>1</sup> des Kantons Zürich wohnhaft ist. Mit dem IPO gelang es Glencore, 10 Mrd. Dollar aufzubringen, wobei die Beteiligung von Glasenberg 15.7 Prozent am Rohstoffkonzern be-

---

<sup>1</sup> Die Gemeinde Rüslikon des Kantons Zürichs zählt ungefähr 5'500 Einwohner\*innen. Die Stadt Zürich hingegen zählt über 430'000 Einwohner\*innen und ist somit die grösste Stadt der Schweiz.

trug. Der Wert der Beteiligung belief sich auf 9.3 Mrd. Dollar. Dazu erhielt der Südafrikaner die Auszahlung einer Dividende von 350 Mio. Dollar, was zusätzlich rund 55 Mio. Dollar auf dem Konto von Glasenberg bedeutete (rcv/laf/awp, 2011).

Der Betrag für den *fiscal windfall* entstand folglich aus der Steuerrechnung im Wert von CHF 360 Mio. von Herr Glasenberg im Geschäftsjahr 2011 für den Kanton Zürich (Hotz, 2013). Dabei erhielt die Gemeinde Rüschlikon CHF 160 Mio. Steuereinzahlung von Herr Glasenberg. Daraus flossen CHF 136 Mio. in den Finanzausgleich und wurden an die Gemeinden verteilt (Rüschlikon blieben entsprechend CHF 24 Mio.). Der Kanton Zürich erhielt die restlichen Steuereinnahmen von ungefähr CHF 200 Mio., woraus CHF 100 Mio. in den Finanzausgleich flossen (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2016: 96; Berset & Schelker, 2019: 6). Die exakte Summe des *windfalls* betrug nach genauen Untersuchungen von Berset und Schelker CHF 238.2 Mio. (Rüschlikon CHF 135.8 Mio., Kanton Zürich CHF 102.4 Mio.) (Berset & Schelker, 2019a, S. 8).

Der Umfang des *fiscal windfalls* war gross genug, um wahrgenommen zu werden (ungefähr CHF 1 Mio. pro Gemeinde) und trotzdem klein genug, um womöglich für gewisse Gemeinden unwichtig zu bleiben (er erreichte maximal 4.70% der jährlichen Ausgaben, durchschnittlich ca. 3%) (Berset & Schelker, 2019a, S. 2). Das Geld kam jedoch aufgrund des revidierten Finanzausgleichs erst im Jahr 2013 bei den Gemeinden an, wobei man im Februar 2012 bereits wusste, mit welcher Summe man rechnen konnte. Im Jahr danach war das Budget wieder wie vor dem *windfall* (Berset & Schelker, 2019a, S. 6).

## 2.2. Wissenschaftliche Relevanz

Die Datensammlung der Forschungsarbeit beinhaltet ausführliche disaggregierte kommunale Buchungsinformationen zwischen 2008 und 2016. Aus den 171 Gemeinden, die im Jahr 2013 im Kanton Zürich existierten, konnten Berset und Schelker insgesamt 162 Gemeinden auswerten.<sup>2</sup> Zwar standen die Hauptbuchungskonten wie personelle

---

<sup>2</sup> Um Verzerrungen möglichst auszuschliessen, wurden die beiden überproportionalen und nicht repräsentativen Städte Winterthur und Zürich sowie die Gemeinde Rüschlikon und sechs weitere Gemeinden, die in lokale Fusionen involviert waren, aus den Berechnungen exkludiert (Berset & Schelker, 2019a, S. 8).

Ausgaben, Steuerrechnungen und Nutzungsentgelte zur Verfügung, jedoch auch Unterkonten wie Löhne von Verwaltungsmitarbeitenden oder Lehrpersonen, Sozialversicherungsbeiträge, Einkommenssteuerrechnungen von natürlichen und juristischen Personen sowie Gebührenabrechnungen von Schulen und Pflegeheimen. Weitere Daten zur wirtschaftlichen demografischen und sozio-ökonomischen Situation wurden für den gesamten Zeitraum gesammelt und beigezogen (Berset & Schelker, 2019a, S. 11f.).<sup>3</sup>

Dies ermöglichte Berset und Schelker eine Untersuchung des Impacts des *windfalls* sowie eine kritische Auseinandersetzung mit den eingeführten Umstrukturierungen der öffentlichen Finanzen. Sie konnten herausfinden, wann der *windfall* bei den verschiedenen Gemeinden eingetroffen ist und wann die Informationen des Finanzausgleichs geteilt wurden. Sie konnten zudem den *windfall* für die einzelnen Gemeinden messen. Wichtig waren dabei die notwendigen Informationen, um die Auswirkungen des *windfalls* von möglichen Auswirkungen anderer Transfers trennen zu können. Nur so konnte ein kausaler Effekt nachgewiesen werden (Berset & Schelker, 2019a, S. 3). Die Studie unterlief mehrere Prüfungen, um die Robustheit der Ergebnisse zu testen. *Influential Observation* konnte ausgeschlossen werden, die Heterogenität der Effekte ist äusserst gering und die geschätzten Koeffizienten summieren sich gemäss den Bilanzierungsregeln. Auch überstanden die Ergebnisse multiple Hypothesentests und blieben signifikant. Die Verlängerung der Zeitachse ermöglichte für die verfügbaren Kategorien der Hauptkonten einen Einbezug der kommunalen Zeittrends. Zuletzt konnten auch keine Vortrends bei Placebo-Regressionen beobachtet werden (Berset & Schelker, 2019a, S. 27, 37).

Die totale Summe des *windfalls* für die Analyse des Working Papers ist CHF 153.6 Mio. (Berset & Schelker, 2019a, S. 8). Das Forschungsteam hat versucht, den *windfall* zu messen, weshalb es das Budget auf langfristige Veränderungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite untersucht hat. Eine signifikante Zunahme zeigte sich in den personellen Ausgaben (zwischen CHF +0.5 und +0.9 per CHF 1 *windfall* jährlich), in der

---

<sup>3</sup> Weitere Kontrollvariablen zur wirtschaftlichen Situation waren die Grundstückgewinnsteuer sowie die Steuerkraft, zur demografischen Situation die Bevölkerung sowie der Anteil der Bevölkerung <20 Jahren und >65 Jahren. Die sozio-ökonomische Situation wurde erfasst über die Arbeitslosenquote. Zusätzlich wird die sonst normale Transfersumme des Ausgleichsystems in CHF als Kontrollvariable beigezogen (Appendix, Table A1, aus: Berset und Schelker (2019)).

Höhe der Zuschüsse an lokale öffentliche Einrichtungen (zwischen CHF +0.6 und +0.9 per CHF 1 *windfall* pro Jahr) sowie an Dienstleistungen Dritter (etwa CHF +0.2 per CHF 1 *windfall* jährlich). Die Einnahmeseite hatte sich signifikant und anhaltend gesenkt im Bereich der individuellen Steuererträge sowie der Unternehmenssteuern (CHF -0.7 per CHF 1 *windfall* jährlich). Zusätzlich auszumachen war eine Erhöhung der Nutzungsentgelte und Gebühren (CHF +0.6 per CHF 1 *windfall* pro Jahr). Die Gemeinden federten den Anstieg der Bruttoverschuldung jedoch gut ab, da im Durchschnitt eine hohe negative Nettoverschuldung (d.h. das nicht-administrative Vermögen ist höher als der Schuldenbestand) aufgewiesen werden konnte. Auch gab es eine günstige wirtschaftliche Situation im betroffenen Zeitraum und die Zinssätze für kommunale Schulden lagen nahe bei null (Berset & Schelker, 2019a, S. 3).

Die Erkenntnisse der Studie bewegen sich in einem Rahmen, der Platz lässt für weitere Untersuchungen. Zwar konnte ein wichtiger Schritt in der finanzpolitischen Forschung gegangen werden, was die Studie äusserst relevant macht. Trotzdem bleibt es interessant, ob Mechanismen erkannt werden können, die erklären, warum ein aussergewöhnlicher *windfall* die Zürcher Gemeinden dazu bewogen hat, die Bruttoschulden zu erhöhen. Einerseits sollen nun komplementär die Individuen in den Vordergrund rücken, da Gemeindepräsident\*innen bedeutungsvolle Positionen in der kommunalen Politik innehaben (Ladner, 2019, S. 5). Andererseits ist es zudem möglich, eine Gemeindecharakteristik zu etablieren. Diese beiden Typologien sollen letzten Endes dabei helfen, die Fragestellung zu beantworten. Somit eignet sich diese Masterarbeit als Ergänzung zu der Studie von Berset und Schelker, um in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung zum Thema Lücken zu füllen.

### 2.3. Ergebnisse der Fallstudie

Berset und Schelker untersuchten die kausalen Effekte des *windfalls* auf die lokalen öffentlichen Finanzen. Sie konnten untersuchen, welche Konten und Unterkonten in welchem Masse von den unerwarteten Steuereinnahmen profitieren konnten (Berset & Schelker, 2019a, S. 12). Aggregierte Daten zeigten, dass der kumulierte Effekt des *windfalls* CHF 7.45 pro Franken bedingt durch den *windfall* auf die Bruttoverschuldung und CHF 7.13 auf die Nettoverschuldung bis zum Jahr 2016 betrug (Berset & Schelker,

2019a, S. 16).<sup>4</sup> Zusammengefasst konnten auf der laufenden Ausgabenseite drei prägende Muster erkannt werden. Erstens wurden Anpassungen in erster Linie bei kurzfristigen Ausgaben vorgenommen. Zweitens wirkten sich die Folgen weitgehend über das Steuerjahr des *windfalls* aus, da dieser zum einen antizipiert wurde und da zum anderen gewisse Anpassungen langanhaltend wirkten. Drittens wurde mit dem Ausgabenverhalten generell stark überreagiert. Dies hat zur Folge, dass ab 2012 in den laufenden Ausgaben auf CHF 1 bedingt durch den *windfall*, CHF 1.69 ausgegeben wurden. Dieser Betrag hat sich bis 2016 zugespitzt auf CHF 6.84 (Berset & Schelker, 2019a, S. 19f.). Auf der laufenden Einnahmenseite war in den aggregierten Daten kein signifikanter Effekt ersichtlich. Jedoch zeigten die disaggregierten Ergebnisse ein anderes Bild. Die Senkung der Steuererträge sowie die erhöhten Nutzungsentgelte und Gebühren wiesen die stärksten Anpassungen auf. Die gesamte Senkung der Steuererträge belief sich auf ungefähr CHF 0.71 pro Jahr, was einer Reduktion der Steuern von ca. 3% gleichkommt. Massgeblich ist, dass der Effekt ausschließlich aus der Senkung der regulären kommunalen Einkommens- und Gewinnsteuern und nicht aus anderen Steuereinnahmen wie der Besteuerung von Immobilientransaktionen resultierte. Die Steuer senkung spiegelte die direkte Umverteilung der Gewinne an die Steuerzahlenden wider und zeigt erneut signifikante Effekte in Bereichen mit hoher Gemeindeautonomie (Berset & Schelker, 2019a, S. 20). Die Unterkonten der Gebührenabrechnungen, insbesondere von Pflegeheimen, veränderten sich aufgrund des *windfalls*.<sup>5</sup> Aufgrund der angepassten Einnahmen über die Gebührenabrechnungen gehen Berset und Schelker

---

<sup>4</sup> Aufgeschlüsselt zeigte sich ein langfristiger und ausgeprägter Effekt des *windfalls*. Die Hauptkonten Personelle Ausgaben und Fördermittel reagierten mit dem Höhepunkt im Jahr 2014 auf CHF 0.92 bei einem zusätzlichen Franken, bedingt durch den *windfall*. Nur temporär verändert haben sich die Gesamtausgaben der Administration («*total operating expenses*») mit einer signifikanten Erhöhung im Jahr 2012 auf CHF 0.37 pro Franken. Die Unterkonten zeigten einen deutlichen Effekt, mit einem Höhepunkt im Jahr 2014 von über CHF 0.5, auf Gehälter von Verwaltungsmitarbeitenden mit einem Folgeeffekt auf Sozialversicherungsbeträge. Die Zuschüsse an gemeindenahe Unternehmen sowie Individuen haben durchschnittlich um CHF 0.36 zugenommen.

<sup>5</sup> Relativ gesehen beträgt diese Erhöhung etwa 4.6% der Gesamteinnahmen aus Nutzungsentgelten und Gebühren.

davon aus, dass die Gemeinden auf die Steuersenkungen reagierten und so die Überreaktion abfedern wollten. So wurde die Leistungsbilanz abgemildert, was wiederum die schwachen Effekte in den aggregierten Daten erklärt (Berset & Schelker, 2019a, S. 21). Die Gemeinden haben grundsätzlich keine signifikanten Veränderungen im Investmentverhalten aufgezeigt. Einerseits unterliegen Investments eher längeren Entscheidungsprozessen sowie diversen Voraussetzungen. Die Unterkonten wiesen andererseits kein einheitliches Bild auf, weshalb davon ausgegangen wird, dass die Gemeinden sehr unterschiedlich reagiert haben (Berset & Schelker, 2019a, S. 21f.).

#### 2.4. Erklärungen für die Verschuldung der Gemeinden in Zürich

Die öffentlichen Finanzen aller Gemeinden sind eher gut organisiert und stabil. Die institutionellen Rahmenbedingungen entsprechen sehr hohen Standards (Steuerüberwachung, Steuerreferendum, direkte Demokratie) und haben eine gute Reputation. Besonders wichtig ist, dass keine systematischen Defizite oder hohe Schulden vor dem *windfall* ersichtlich waren. Es besteht ein stetiger Zugang zum externen Finanzmarkt über Bankdarlehen. Sie weisen ein hohes Level an Fiskalkonservatismus auf (z.B. Feld & Kirchgässner, 2001; Schelker & Eichenberger, 2010) (Berset & Schelker, 2019a, S. 10). In der typischen Governance der Gemeinden erkennt man Strukturen, die relevante Erkenntnisse bringen. Exekutivmitglieder sind meist Teilzeit-Politiker\*innen und stark abhängig von der lokalen Verwaltung, um politische Inhalte zu formulieren und implementieren. Parteien spielen eine untergeordnete Rolle im politischen System der Gemeinden. Da es allgemein eher darum geht, dass genügend Kandidierende für die offenen Exekutivämter gefunden werden, ist kein grosser politischer Wettbewerb vorhanden. Ein Gemeindeparlament wird nur in 13 Gemeinden gewählt. Meist bilden die stimmberechtigten Einwohner\*innen über die Gemeindeversammlung die Legislative.<sup>6</sup> Die Exekutive (5 bis 9 Mitglieder) bereitet das Budget vor, woraufhin entweder das Gemeindeparlament (in 13 von 162 Gemeinden) oder die Gemeindeversammlung das Budget bewilligen. Auch die Finanzkommission setzt sich aus stimmberechtigten Einwohner\*innen zusammen, welche als Steueraufsicht fungieren und somit zuständig für

---

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise in der Gemeinde Rueschlikon ([http://www.rueschlikon.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/welcome.php?dienst\\_id=31840](http://www.rueschlikon.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/welcome.php?dienst_id=31840), abgerufen 7.4.20).

die Prüfung des Haushalts sowie der Buchhaltung sind. Die Finanzkommission analysiert und kritisiert die Ausgabenvorschläge und in Gemeindeversammlungen können die Einwohner\*innen Änderungsvorschläge machen. Bei wiederkehrenden Budgetveränderungen zwischen CHF 40'000 und CHF 1 Mio. muss ein Referendum durchgeführt werden. Bei *one-off* Ausgaben liegt diese Schwelle im Bereich von CHF 250'000 bis CHF 5 Mio.. Änderungen beim lokalen Einkommenssteuer-Multiplikator werden von der Bevölkerung bestätigt (Berset & Schelker, 2019a, S. 11).

Um die Verschuldung der Gemeinden theoretisch zu verstehen, kann man Annahmen über standardisierte normative Modelle der öffentlichen Finanzwissenschaft treffen. Doch beispielsweise die Hypothese permanenter Einkommen (Friedmann, 1957) mit angenommener vollständiger Information und wohlwollenden sozialen Planern würde einen vorübergehenden Einkommenschock ausgleichen (Barro, 1979). Im Gleichgewicht sollte sich ein positiver *one-off* Schock normalerweise auf die Kapitalkonten auswirken, dies über die entstandenen Überschüsse (Defizite). Die Steuersätze und laufenden Ausgaben würden wiederum inkrementell reagieren. Im Fall der Verschuldung der Zürcher Gemeinden zeigte sich der *windfall* als vorübergehender Schock, der das steuerpflichtige und damit das laufende Einkommen betraf (Berset & Schelker, 2019a, S. 4). Laut der Studie scheint es wahrscheinlicher, dass die Handhabung des Steuerzuschusses auf politisch-ökonomische Beweggründe zurückzuführen ist. Denn die Massnahmen nach dem *windfall* zielten vor allem auf Interessengruppen, die der lokalen Politik und der Verwaltung am nächsten stehen, wobei die Politiker\*innen der Wählerschaft und den wichtigen Interessengruppen (bspw. den Gemeindeangestellten) gefallen möchten und Anteile auszahlen. Nicht nur die Angestellten erhielten Lohnerhöhungen, auch Privatpersonen erhielten z.B. Subventionen über lokale Sportvereine oder Kulturvereine. So wurden auch kleinen, jedoch oftmals lokal mächtigen Interessengruppen spezifische Gefälligkeiten gewährt, solange die Empfangenden die Vorteile sofort wahrnahmen und das öffentliche Bewusstsein durch die Medienberichterstattung gering blieb. Die politisch-ökonomischen Realitäten der Gemeindeebene des Kantons Zürich zeigen diese Reaktionen gut. Die Ergebnisse der empirischen Studie von Berset und Schelker deuten auf eine Interpretation hin, in der Politiker\*innen sich in der Auszahlung mit hochmediatisierten und sofort spürbaren Steuersenkungen auf die grosse, aber unorganisierte Gruppe der Steuerzahlenden fokussierten (Berset & Schelker,



2019a, S. 4). Besonders schien die Medienpräsenz des *windfalls* zur Verschuldung beizutragen. Der mediatisierte Schock hat Sonderinteressen mobilisiert und ein Ungleichgewicht in das sonst nachhaltige Finanzmuster gebracht. Es wird angenommen, dass ein grosses Bewusstsein für die zusätzlichen Mittel herrschte und Entscheidungsträger\*innen Forderungen schwer abwehren konnten (Berset & Schelker, 2019a, S. 38).

### 3. Theoretischer Erklärungsversuch: der Flypaper-Effekt

Die Forscher sprechen bereits im Titel der Studie von einem «windfall curse», also einem «Geldregen-Fluch». Der Vergleich zu einem natürlichen Ressourcenfluch gelingt aber nur teilweise. Denn theoretisch erscheint dieser dauerhafte *windfall* in rohstoffreichen Ländern mit schwächeren politischen Institutionen. Im Fall des Glencore Geldregens in der Schweiz ist dies nicht zutreffend. Die Unausgeglichenheit, die vom sogenannten Flypaper-Effekt ausgeht, wird laut Ergebnissen der Studie von Berset und Schelker sogar übertroffen, da nicht nur das erhaltene Geld ausgegeben wurde, sondern mehr ausgegeben wurde als erhalten und somit die Bruttoverschuldung zugenommen hat (Berset & Schelker, 2019a, S. 5). Nichtsdestotrotz bleibt die Theorie, die einen Geld-Fluch zu erklären versucht, für diese Arbeit relevant. Es soll folglich ein theoretischer Erklärungsversuch unternommen werden, der zur Beantwortung der Fragestellung beitragen soll, warum ein aussergewöhnlicher *windfall* die Zürcher Gemeinden dazu bewogen hat die Bruttoschulden zu erhöhen.

In den späten 60er Jahren erweiterte sich die empirische Forschung der Ökonomie. Welche Faktoren den Staatshaushalt beeinflussen, rückte in den Hintergrund. Dafür fing man an, sich für die Korrelationen bestimmter Faktoren mit dem Staatshaushalt zu interessieren (Inman, 2008, S. 1). Insbesondere war die Korrelation der intergouvernementalen Transfers und der Ausgaben der öffentlichen Hand fortan von Wichtigkeit für einen Strang der ökonomischen Literatur. Edward Gramlich veröffentlichte 1969 ein Papier, in dem er Ökonometriker\*innen, aber auch Politiker\*innen aufforderte, dieser politischen Kontroverse um die Beziehung des Staats zu den lokalen Regierungen in Anbetracht der Budgetbeschränkungen Beachtung zu schenken. Entgegen den früheren Studien betrachtete Gramlich fortan die staatlichen und lokalen Ausgaben- und Einnahmeposten nicht isoliert voneinander. Vielmehr formulierte er die Ausgaben- und Einnahmepolitik zeitgleich, um Wechselwirkungen miteinbeziehen zu können. Denn die Institutionen sind verpflichtet, ihre laufenden Betriebsausgaben ohne Zugang zu den

Kreditmärkten auszugleichen. Die Budgetbeschränkungen zeigen zudem Einfluss auf die Entwicklung der staatlichen und lokalen Haushalte, die auf externe Faktoren wie das Bruttonationaleinkommen, Zinssätze und Bundeszuschüsse reagieren (Gramlich, 1969, S. 163).

Ganz einfach gesagt, kommen die Ressourcen des Staatshaushalts aus der Besteuerung der Einkommen der Bürger\*innen. Für Lokalregierungen fließen zudem Einnahmen von der Zentralregierung in Form von Zuschüssen. Die Ökonomen Henderson und Gramlich kamen Ende der 60er Jahre entgegen den früheren Erwartungen zum Schluss, dass generierte Einnahmen über Steuern nicht mit exogenen Fördermitteln wie Fiskaltransfers gleichzusetzen sind. Da die meisten Zuschüsse an eine bestimmte Verwendung gebunden sind, werden die Fördergelder direkt zur Finanzierung lokaler Ausgaben verwendet. So gilt meist eine Gewährung von Bundeszuschüssen bei Investition für einen bestimmten Zweck, z.B. Autobahnen oder Stadterneuerung. Damit werden die Zuschüsse für den Ausbau privater Ausgaben beschränkt (Henderson, 1968, S. 159). Ökonom\*innen waren bis anhin der Meinung, dass die Bürger\*innen bestimmte Dienstleistungen von den Repräsentant\*innen verlangten. Die Gewählten reagieren vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Ressourcen, die aus den persönlichen Einkommen geschöpft werden sowie aus den Finanztransfers, die die Zentralregierung als Zuschüsse zur Verfügung stellt. Auf dieser Grundlage arbeiteten Henderson (1968) und Gramlich (1969, S. 164) mit Nachfragegleichungen, die auf der Maximierung des Nutzens eines repräsentativen Bürgers beruhen. Die Maximierung unterliegt der Beschränkung des «vollen Einkommens» dieses Bürgers, die als Summe des persönlichen Einkommens und des Anteils des Bürgers an den unbeschränkten Finanztransfer angegeben wird. Kurzum, das persönliche Einkommen und der Anteil der Bürger\*innen an den Steuertransfers sollte sich gleichermassen auf die Ausgaben auswirken (Inman, 2008, S. 1)

In einer Grundlagenforschung der lokalen öffentlichen Ausgabenpolitik untersucht Henderson bereits 1968 die Implikationen des Verhaltens grossstädtischer sowie ländlicher Bezirke der USA. Die Daten von Henderson basieren auf Querschnittsdaten («cross-sectional») eines Jahres. Die lokalen Ausgaben reagieren in städtischen Gebieten mit einer Erhöhung von \$0.0439 pro Dollar sowie in ländlicheren Gebieten mit \$0.0819 pro Dollar auf persönliche Einkommenszuwächse («personal income increments»). Im Gegensatz dazu reagieren die städtischen Gebiete mit einer Erhöhung von

\$1.4231 pro Dollar und die ländlicheren Gebieten mit \$1.0371 pro Dollar auf Einnahmewüchsen innerhalb der Regierung («intergovernment revenue increments») (Henderson, 1968, S. 159f.). Inman fasst dies in seinem Working Paper basierend auf diversen Grundlagenforschungen<sup>7</sup> im Jahr 2008 wie folgt zusammen: ein zusätzlicher Dollar an persönlichem Einkommen  $\Delta g_I$  erhöht die öffentlichen Ausgaben zwischen \$0.02 bis \$0.05, jedoch  $\Delta g_z$  die öffentlichen Ausgaben zwischen \$0.30 bis \$1.00. Die Einnahmen der öffentlichen Hand durch das steuerzahlende Bürgertum bleiben bei den Bürger\*innen, Zuschüsse für die Regierung bleiben bei der Regierung (Inman, 2008, S. 3). Fisher (1982, S. 324) schreibt entsprechend: «that is, money received in the public sector tends to remain in the public sector, while money received in the private sector tends to remain there.»

Nach Gramlichs Präsentation des neuentdeckten Phänomens benannte sein Kollege Arthur Okun diesen erheblichen Unterschied des Umgangs der öffentlichen Hand mit Fördergeldern «**a flypaper effect**», dabei vermerkend «money seems to stick where it hits» (Inman, 2008, S. 1). Robert Inman (2008) notiert im Abstract, dass der Flypaper-Effekt entsteht, wenn ein Dollar an exogenen Fördermitteln zu deutlich höheren öffentlichen Ausgaben führt als ein entsprechender Dollar an Bürgergeldern. Das Geld bleibt dort, wo es ankommt.

Hinsichtlich dieser Erkenntnis stellt sich die Literatur des Fiskalföderalismus seit vielen Jahren dem Rätsel der empirischen Non-Äquivalenz der Ausgaben der Lokalregierung von einerseits Zuschüssen und andererseits den weiteren Einnahmen. Singhal interessiert die Interaktion spezieller Interessensgruppen mit der Regierung. Sie hinterfragt das Standardmodell des Steuerföderalismus, das besagt, dass Zuschüsse und eine Erhöhung des Einkommens im lokalen Wahlbezirk gleichwertig sind. Sie verweist jedoch auf eine Vielzahl an empirischen Untersuchungen des Flypaper-Effekts<sup>8</sup>, die eine Verletzung dieses Fungibilitätsprinzips aufzeigen. Kommunale Verwaltungen stellen mehr

---

<sup>7</sup> Inman fasst dies zusammen aus folgender Literatur: Gramlich (1977): State and Local Governments and their Budget Constraint, Inman (1979): The Fiscal Performance of Local Governments: An Interpretative Review, Fisher (1982): Income and Grant Effects on Local Expenditures: The Flypaper Effect and Other Difficulties sowie Hines und Thaler (1995): Anomalies: The Flypaper Effect.

<sup>8</sup> Bradford und Oates (1971a, 1971b) sind Modellbeispiele für den üblichen Äquivalenzvorschlag für Einnahmen. Siehe Gramlich (1977), Inman (1979), Fisher (1982) und Hamilton (1983) für einen Überblick über die frühere Flypaper-Literatur. Zu den neueren Arbeiten gehören Baicker (2001), Gordon (2004), Lutz (2004) und Evans und Owens (2005).

bereit aus zwischenstaatlichen Zuschüssen als sie aus gleichwertigen Erhöhungen des Einkommens der Wähler\*innen geben (Singhal, 2006, S. 1). Singhal setzt sich mit einem rationalen Modell (*rational model*) auseinander, das davon ausgeht, dass die Abweichung des fungiblen, immateriellen Gutes auf die dynamischen Prozesse zwischen den Politiker\*innen und den Interessensgruppen zurückzuführen ist. Die Akteure der Interessensgruppe müssen dabei die Fähigkeit besitzen, Fördermittel für die lokale Regierung aufbringen zu können. So entstehen Anreize für rationale Politiker\*innen, die Präferenzen der Interessensgruppen in die Entscheidungen miteinzubeziehen. So stellen die Entscheidungstragenden sicher, dass auch zukünftige Fördergelder in ihrem Interesse aufgebracht werden (Singhal, 2006, S. 2). Als massgebender Faktor für dieses Modell gilt das Vergeben der zwischenstaatlichen Zuschüsse nach freiem Ermessen (Singhal, 2006, S. 27). Basierend auf dieser theoretischen Auseinandersetzung sticht besonders die Annahme von Berset und Schelker ins Auge, dass mittels medialer Präsenz Interessensgruppen informiert und dadurch mobilisiert wurden. Dies könnte dazu beigetragen haben, dass der *windfall* nicht nur ausgegeben, sondern sogar übertroffen wurde. Diese ausserordentliche Situation hat möglicherweise die Durchsetzungskraft von lokalen Interessensgruppen (Vereine, christliche Verbindungen oder öffentliche Angestellte) offengelegt und somit die Bruttoverschuldung über Jahre erhöht (Berset & Schelker, 2019a, S. 35).

Die umfangreiche Untersuchung des Flypaper-Effekts (laut Inman über 3'500 Forschungsarbeiten) geht der Frage nach, weshalb intergouvernementale Transfers so stimulierend sind. Die Annahme, dass sie stimulierend sind, wird weitestgehend anerkannt, denn die quantitativen Studien zeigen insgesamt in eine gleiche Richtung. Jedoch müssen auch Berset und Schelker (2019a, S. 35) einräumen, «our narrative is based on anecdotal evidence and we are unable to test our conjecture empirically». Wenn also verstanden werden kann, wie empfangende Regierungen intergouvernementale Transfers ausgeben, dann können politische Inhalte (*policy*) für eine effiziente Finanzpolitik entsprechend gestaltet werden. Zudem soll die Untersuchung des Effekts erklären, warum Regierungen das Einkommen der Bürger\*innen so ausgeben, wie sie es tun, und damit wertvolle Erkenntnisse in Erfahrung bringen, wie diese Ausgabenpolitik die Bürgerpräferenzen in der öffentlichen Politik repräsentiert (Inman, 2008, S. 2). Dieser Ansatz soll für die Klärung der Fragestellung Beachtung finden sowie das Nar-

rativ mit weiteren Erkenntnissen ergänzen. So soll herausgefunden werden, ob der Flypaper-Effekt eine Rolle spielt in der kommunalen Finanzpolitik und diese somit zukünftig gestaltet werden kann.

## 4. Weshalb ist diese Studie in der Schweiz relevant?

Um die Studie und die nachfolgenden qualitativen Daten richtig einordnen zu können, braucht es eine gute Übersicht über die politische, rechtliche und wirtschaftliche Situation in der Schweiz. Um dem Rahmen dieser Masterarbeit gerecht zu werden, konzentriert sich dieses Kapitel auf drei Unterkategorien.

### 4.1. Chancengleichheit der Kantone und Gemeinden

In der Schweiz gilt das Prinzip der Chancengleichheit und des Zusammenhalts innerhalb der Nation und des Kantons. Gemeinden sollen ihre Grundaufgaben eigenständig ausüben können (Kanton Zürich, Zürcher Finanzausgleich. Worum es geht, 2020b). So teilt sich beispielsweise der Kanton Zürich aufgrund der festgelegten Beiträge von der öffentlichen Hand im Krankenversicherungsgesetz die Spitalkosten (Kanton) und die Pflegekosten (Gemeinden) auf (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017). Zudem gibt es Gerechtigkeitsbestrebungen, den Steuerzahlenden ähnliche Steuerrechnungen für das gleiche öffentliche Angebot hinzulegen. Die klassische Theorie des Fiskalföderalismus sieht zur Zielerreichung der Chancengleichheit exogene und frei verfügbare Pauschalförderungen vor. Es wird davon ausgegangen, dass die Einnahmen fungibel sind. Pauschalförderung sollte gleiche Effekte aufweisen wie eine Erhöhung der Steuereinnahmen. Gegenteilig, so wird angenommen, verhalten sich Anpassungszahlungen, die allokiert werden. Die Höhe der Anpassungszahlung ist determiniert über die Höhe der Ausgaben des öffentlichen Dienstes. Die Zuschüsse wirken somit auf den relativen Preis der öffentlichen Dienstleistung in den empfangenden Gemeinden (Cappelletti & Soguel, 2013, S. 40). Wie bereits Chernik (1979) feststellte, werden damit jedoch die Empfängergemeinden veranlasst, ihre Ausgaben zu erhöhen. Nichtsdestotrotz arbeiten der Bund und die Kantone weitestgehend mit dem Instrument der Anpassungszahlung, um den Finanzausgleich zu realisieren. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA), eingeführt ab 2008, sollte insbesondere Effizienzgewinne ermöglichen, da die Anreize zur Ausgabenerhöhung durch den Einsatz der all-

gemeinen Zuschüsse unterdrückt würden. Da damit wiederum ein Flypaper-Effekt hervorgerufen wird, zwingt die Analyse des Finanzausgleichs, den politischen Kontext miteinzubeziehen. Laut Oates (2005) leiten politische Akteure Reformziele in Richtung ihrer persönlichen Interessen und dies auf Kosten der Wählenden und Steuerzahlenden (Cappelletti & Soguel, 2013, S. 40f.).

Um die unterschiedlichen Ausgabenniveaus der Gemeinden zu verstehen und auf den Flypaper-Effekt hin empirisch zu prüfen, bringen Cappelletti und Soguel (2013) den Faktor der bürokratischen Komplexität ins Spiel. Je höher die bürokratische Komplexität einer Gemeinde ist, desto höher sind die Kosten für die Überwachung der Tätigkeiten der politischen Akteure. So definiert die Autonomie bei der Definition der öffentlichen Ausgaben das Niveau, da die lokalen Bürokraten ein höheres Ausgabenniveau bevorzugen als die anderen Akteure. In der Studie wurden zwischen 1994 und 2005 224 Gemeinden des Kantons Waadt untersucht. Im Kanton Waadt wurde 2001 ein kantonales Finanzausgleichssystem eingeführt, bei dem die Gemeinden charakterähnliche Pauschalförderungen erhielten (Cappelletti & Soguel, 2013, S. 42).

Um in der Praxis eine Chancengleichheit zwischen den Gemeinden zu erlangen, ist es wichtig, dass theoretische Erwartungen von politischen Reformen nicht ohne ihren Kontext untersucht werden. Bezeichnend sind diverse Ergebnisse, die zwar Trends und ein Erscheinen des Flypaper-Effekts aufzeigen, jedoch bleibt es unumgänglich bei weiterführenden Analysen der Komplexität Rechnung zu tragen und detailliert zu beobachten, wie sich Reformen ergeben. Die klassische Theorie eignet sich zwar als theoretischer Rahmen, da sie die Erwartung, dass eine allgemeine Finanzhilfe die öffentlichen Ausgaben und die Einkommenselastizität der mittleren Wählernachfrage erhöht, rechtfertigt (Cappelletti & Soguel, 2013, S. 44). Die Theorie tendiert aber dazu, den politischen Entscheidungsprozess zu ignorieren und die Interessen der Akteure nicht miteinzubeziehen. Daraus kann geschlossen werden, dass ein Finanzausgleichssystem kein neutrales *policy* Instrument ist, um einfach Transfers aus privaten (Steuern) und öffentlichen Ressourcen (Anpassungszahlungen) zu allokalieren. Die Verringerung der fiskalischen Ungleichheiten und somit die Erhöhung der Chancengleichheit zwischen den Gemeinden hat ihren Preis. Die Beiträge, die entsprechend den Präferenzen der Medianwählenden in der Gebergemeinde verwendet worden wären, werden wegen des Finanzausgleichs als Transferleistungen an Empfängergemeinden ausbezahlt. Dieser

Transfer verschlechtert die Entscheidungsmacht der Medianwählenden in der Empfänger-gemeinde, da er als öffentliche Ressource ankommt. Der mögliche übermässige Verbrauch der Transferleistungen wird bei politischen Evaluationen der Chancengleichheit selten miteinbezogen (Cappelletti & Soguel, 2013, S. 64).

Um tatsächliche Chancengleichheit zu erreichen, könnte man in Erwägung ziehen, die Transferleistungen nicht unter der Budgetposition des Finanzausgleichs anzurechnen, sondern den Steuerzahlenden «zu geben». Damit könnte die «stickiness» der Transferleistungen überwunden werden und die Ressourcenallokation verbessert werden (Cappelletti & Soguel, 2013, S. 64f.). Die Studie von Berset und Schelker hat aufgezeigt, dass viele Gemeinden Steuern gesenkt haben sowie höhere Löhne ausbezahlt haben. Diese Allokation von Transfergeldern könnte unter anderem mit Bestrebungen für mehr Chancengleichheit zusammenhängen. Diesen Aspekt haben Berset und Schelker nicht in Betracht gezogen. Damit könnte gleichermassen die Zielsetzung eines Finanzausgleichs verändert werden. Der Finanzausgleich soll nicht nur die gleichwertige Mindestausstattung gewährleisten, sondern eine tatsächliche Chancengleichheit als Ziel verfolgen.

#### 4.2. Strukturelle Bedingungen der Schweiz

In einer weiteren Studie von Vatter und Freitag (2002) wird die quantifizierbare Staatstätigkeit der Kantone zwischen 1988 – 1998 untersucht. Spannend ist der Einbezug der strukturellen Bedingungen der Schweiz. Der Föderalismus oder auch die direkte Demokratie vermeiden die unmittelbare Implementierung des politischen Programms der zentralstaatlichen Legislative. Auch die Umsetzung der daraus ergebenden Exekutive ist aufgrund der verfassungsmässig garantierten Veto-Rechte davon betroffen. Die konstitutionellen Vetospieler halten die Staatstätigkeit also in Grenzen. Das Wirken der direktdemokratischen Mittel sowie die dezentrale Machtteilung zügeln den Staat auf der Einnahmen- sowie auf der Ausgabenseite (Vatter & Freitag, 2002, S. 53f.). Die Fragestellung von Vatter und Freitag lautet indessen, ob die unterschiedlichen Formen und Ausprägungen der politischen Machtteilung Grund für das ungleiche Ausmass der öffentlichen Sektoren sind. Eine Rechtfertigung für die Untersuchung einzelner Kantone geben sie auch: « [...] da der Schweizer Bundesstaat mit den weitgehenden Kompetenzen seiner 26 Gliedstaaten zu den föderalen Staaten mit hoher Dezentralisierung zählt, scheint eine Behandlung der Kantone als Einheiten mit eigenstaatlichem

Charakter gerechtfertigt (Vatter & Freitag, 2002, S. 55)». Obwohl strukturellen Bedingungen wie der direkten Demokratie in den Wirtschaftswissenschaften nicht nur positiv gegenübergetreten wird, ist es laut Bruno Frey (1994, S. 338) unabdingbar, die Institutionen der direkten Demokratie in die Forschung miteinzubeziehen. Von Bedeutung sind nebst den Instrumenten der repräsentativen Demokratie, Parlament und Regierung insbesondere Volksinitiativen und Referenden. Der Föderalismus gewährt Entscheidungsfindung auf der adäquaten Ebene, die mit der fiskalischen Äquivalenz miteinhergeht (Frey, 1994, S. 338). Eine enorme Wichtigkeit genießt die Diskussion in der Phase vor einem Referendum. Die Wählerschaft hat dadurch eine Anzahl von Vorschlägen, die genügend Anreize und Möglichkeiten ausstrahlt, um die Informationen zu verarbeiten und entsprechend an der politischen Entscheidung teilzunehmen (Frey, 1994, S. 341). Aufgrund der dezentralen Strukturen haben die Bürger\*innen Zugang zu den Informationen, die sie für die Entscheidungsfindung brauchen (Frey, 1994, S. 338). Starke direktdemokratische Rechte erlauben eine hohe Informiertheit der Bürger\*innen über Kosten- und Nutzenverhältnisse. Dies führt schliesslich zu einer verstärkten Ablehnung gegenüber einseitigen und expansiven Projekten (vgl. Frey 1994: 341) (Good, Hurst, Willener, & Sager, 2012, S. 454). Die direkte Demokratie ist zudem der kompetitive Kampf der Parteien um die Stimmen der Wählenden (Schumpeter, 1942 & Downs, 1957). Jedoch haben die Politiker\*innen während der Legislatur beträchtlichen Handlungsspielraum, da es für die Wählerschaft praktisch unmöglich ist, gewählte Personen abzustrafen. Zudem basieren die Stimmen oftmals auf vergangenen Ereignissen (Frey, 1994, S. 340). Es geht also nicht nur um Wahlperioden, sondern auch um die Koalition der bestehenden Parteien und Politiker\*innen, die dem Zusammenschluss der Wählenden und Steuerzahlenden während der Legislatur gegenübersteht (Frey, 1994, S. 340).

Ökonometrische Analysen, basierend auf Daten von Schweizer Gemeinden, zeigen, dass die direkte Demokratie nachweisbaren Einfluss auf die *policy outcomes* hat. Je besser die Teilnahme der direkten Wählenden institutionalisiert ist, desto besser werden die Präferenzen der Wählenden abgebildet. Das Bereitstellen von öffentlichen Gütern sowie die öffentlichen Ausgaben sind stärker durch die Nachfrage determiniert. Die öffentlichen Ausgaben bilden den Willen der Wählerschaft, etwas zu bezahlen, und nicht die Angebotsfaktoren, die sich durch die Interessen der Politiker\*innen und Bürokrat\*innen determinieren, ab (vgl. Pommerehne, 1990). Die direktdemokratischen



Institutionen bewirken, dass das öffentliche Angebot günstiger ist und die öffentlichen Ausgaben einen geringeren Anteil des BSP (Bruttosozialprodukt) ausmachen. Die Wählerschaft in einer direkten Demokratie hat also die Möglichkeit die Koalitionen, die gegen sie gerichtet sind, zu brechen. Das endgültige Agenda-Setting bleibt bei den Wähler\*innen und effektive Mittel zur Kontrollgewinnung liegen ebenso in ihren Händen (Frey, 1994, S. 341). Diese direktdemokratischen Bedingungen treffen auf der kommunalen Ebene des Kantons Zürich zu. Die Hälfte der Bevölkerung des Kantons Zürich lebt in einer direkten Versammlungsdemokratie und ist somit Teil der Legislative. Genau 51% der Zürcher Bevölkerung leben in Parlamentsgemeinden.<sup>9</sup> Der Bezug zur Studie entsteht somit und wirft klar die Frage auf, ob den Zürcher Gemeinden nicht gelungen ist, die direktdemokratischen Mittel sowie die dezentrale Machtteilung als Kontrollorgan zu nützen, um die Einnahmen- sowie die Ausgaben zu zügeln.

### 4.3. Wirtschaftlichkeit der Kantone

Steht die Frage der Überschuldung im Zentrum der Fragestellung, so muss die Einnahmen-, aber auch die Ausgabenseite des Budgets genau untersucht werden. Die Strukturberichterstattung von Kellermann (2007) untersucht die öffentlichen Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden im Quervergleich und erhält für diese Arbeit interessante Ergebnisse. In den 26 Schweizer Kantonen sind die Ausgaben der öffentlichen Haushalte seit dem Jahr 1990 konstant angestiegen. Entsprechend hat in allen Kantonen die öffentliche Ausgabenquote<sup>10</sup> zugenommen, zwar nicht synchron, sondern mit erheblichen Unterschieden zwischen den Kantonen. Folglich ist die Suche nach verschwenderischem Ausgabenverhalten der Entscheidungstragenden naheliegend. Die strukturellen Grenzen wurden bereits im vorigen Kapitel besprochen, weshalb sich hier die Frage stellt, ob man das bestehende Leistungsangebot des öffentlichen Sektors am Kriterium

---

<sup>9</sup> 13 Städte kennen ein Gemeindeparlament: Adliswil, Bülach, Dietikon, Dübendorf, Illnau-Effretikon, Kloten, Opfikon, Schlieren, Uster, Wädenswil, Wetzikon, Winterthur und Zürich (Kanton Zürich, 2020d).

<sup>10</sup> Definition Ausgabenquote: Der prozentuale Anteil der nominalen öffentlichen Ausgaben der Kantone und Gemeinden am nominalen kantonalen Bruttoinlandprodukt (BIP). Das ungewichtete Mittel der Ausgabenquoten über alle 26 Kantone beträgt 1990 20 %, 1995 22,7 % und 2002 24,9 % (Kellermann, 2007, S. 23).

der Wirtschaftlichkeit messen kann und letzten Endes potenzielle Effizienzspielräume entdeckt werden (Kellermann, 2007, S. 12).

Die Ausgabenpolitik der Kantone und Gemeinden wird in der Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft anhand diverser Effizienzkriterien eingestuft. Das interregionale Benchmarking führt zu einem Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben. Die kantonalen Unterschiede der Ausgabendifferenzen werden auf ihre Legitimation hin geprüft. Rechtfertigungen sind unter anderem regionale Bedarfs-, Präferenz- oder Preisunterschiede. Mittels Allokationstheorie ermöglicht die Auswertung eine Interpretation der Gesamteffizienz des kantonalen Ausgabenverhaltens. Des Weiteren untersucht Kellermann mittels eines weiteren Kriteriums die allokativen Effizienz des öffentlichen Angebots aller Kantone als auch einzelner Kantone anhand technischer Effizienz in der Produktion von Politikleistungen. Die Ergebnisse lassen erkennen, dass ein Überangebot an öffentlichen Konsumausgaben in den Kantonen vorhanden ist. Für die weiterführende Arbeit sind insbesondere die Untersuchungsergebnisse des Kantons Zürich von Relevanz. Kellermann stuft den Kanton Zürich über den gesamten Untersuchungszeitraum 1990 – 2002 wie folgt ein: Ausgabenverhalten «günstig operierend», technische Ineffizienz in der Produktion von Politikleistungen im unteren Mittelfeld (neben Solothurn, Thurgau und Luzern) (Kellermann, 2007, S. 12f.). Der Anteil der Ausgaben insgesamt am BIP (Ausgabenquote) ist in Zürich von 1990 bis 2002 um 2.2 Prozentpunkte gestiegen, was im Vergleich zu anderen Kantonen sehr wenig ist (Kellermann, 2007).

## 5. Daten und Mechanismen

### 5.1. Qualitative Datensammlung

In den letzten Jahren hat sich die qualitative Sozialforschung stetig weiterentwickelt. Die Techniken und Zugänge der Methoden wurden viel differenzierter. Unterschiedliche Interviewformen und zahlreiche Forschungsinteressen können verbunden werden. Aufgrund dieser tiefgehenden Auseinandersetzung und der Ausdifferenzierung der qualitativen Verfahren kommen auch ihre Grenzen und die Probleme zum Vorschein. Deswegen haben sich seit den 90er Jahren Qualitätskriterien für das praktische Forschungsvorgehen durchsetzen können. In der qualitativen Datenforschung werden Da-

ten häufig in hochkomplexen Situationen und durch Interviewende erzeugt. Beide Faktoren haben einen grossen Einfluss auf die Daten. Die Qualität der Informationen und somit die Anwendbarkeit der Daten hängen stark von der Qualität der Erhebungssituation ab (Helfferrich, 2011, S. 9). Im nachfolgenden Kapitel sollen die Qualitätskriterien für das praktische Forschungsvorgehen genauer beleuchtet werden. Schliesslich wird die Wahl des Expert\*inneninterviews argumentativ untermauert und die geplante Erhebung sowie Auswertung der Daten erläutert.

#### 5.1.1. Datenerhebung der Zürcher Gemeinden

Für diese Arbeit wurden 27 Gemeindepräsident\*innen des Kantons Zürich angefragt. Das Auswahlverfahren hatte folgende Kriterien: auffallende Gesamtsteuerfussenkung ab 2011, «Glencore-Geld» Initiative, Unabhängigkeit von Finanzausgleich. Es wurden folglich alle Gemeinden, die eine Initiative durchgeführt haben, sowie alle Gemeinden, die keinen Transfer im Jahr 2013 erhielten, angeschrieben. Daneben wurde eine vergleichende Tabelle erstellt, die alle Gesamtsteuerfüsse von 2010 bis 2014 zeigte und schliesslich werden die Gemeinden mit den stärksten Steuerfussenkungen ausgewählt. Besonders das öffentlich zugängliche *Gemeindefinanzporträt*<sup>11</sup> erlaubte eine gute Vorbereitung und ein Auswahlverfahren für die Datenerhebung. Zusätzlich wurde das Gemeindeamt des Kantons Zürich, der Gemeindepräsidentenverband (GPV) des Kantons Zürich sowie die Regierungsrätin der Direktion der Justiz und des Innern kontaktiert. Diese öffentlichen Stellen dienten zur Kontrolle, da sie nicht als Direktbetroffene befragt wurden, sondern zur Gewinnung von übergeordneten Erkenntnissen. Darüber hinaus wurde die Ursprungsgemeinde Rüschlikon befragt, um herauszufinden, ob sich die Gemeinde anders verhalten hat als die restlichen Gemeinden. Hinsichtlich des Flypaper-Effekts ist ihr Verhalten interessant, da hier kein intergouvernementales Geld floss, sondern direkt aus den Steuern kam.

Das Antwortverhalten ist divers. Eine Gemeinde hat auf ein Interview verzichtet und die Anfrage abschlägig beantwortet. 8 Gemeinden haben einem Interview zugestimmt, wobei bei einem Interview zwei Personen Teil des Gesprächs waren. Alle anderen Gemeinden haben trotz Nachfrage nicht auf die Interviewanfrage reagiert. Das Gespräch mit dem Gemeindeamt fand mit dem Leiter sowie einem anonymen Mitarbeiter statt.

---

<sup>11</sup> (Kanton Zürich, 2020c)

Beim GPV stand der Präsident für ein Gespräch zur Verfügung. Die Direktion der Justiz und des Innern hat unmittelbar auf die Anfrage reagiert, jedoch auf das Gemeindeamt verwiesen. Da dieses schon angefragt worden war, hat sich dies erledigt. Besonders wichtig erscheint die Betroffenheit der angefragten Gemeindepräsident\*innen, denn es ist schwieriger über die eigene als über vergangene Gemeindeführung zu sprechen. Da jedoch bereits zwei Legislaturperioden vergangen sind, war es schwierig, relevante Gemeinden zu finden, in denen kein Amtswechsel stattgefunden hat. Nachfolgend soll die Tabelle zum Antwortverhalten in Bezug auf die Betroffenheit eine Übersicht schaffen. Es zeigt sich, dass alle Gemeindepräsident\*innen, die zugesagt haben, im Jahr 2012 noch nicht im Amt waren. Eine Ausnahme stellt Rüslikon dar. Jedoch nimmt die Ursprungsgemeinde eine besondere Stellung ein und ist nicht von gleichen Mechanismen betroffen wie alle anderen Gemeinden. Urdorf wäre als einzige Gemeinde in die Kategorie der direkten Betroffenheit gefallen, jedoch gab es nur einen Austausch mit dem Leiter Stab. Grundsätzlich kann daraus geschlossen werden, dass keine Gemeinde Anreize hatte, eigene Entscheide zu rechtfertigen, da sie nicht selbst betroffen waren. Gewisse Präsident\*innen waren jedoch bereits im Amt als Gemeinderät\*innen. Zudem muss angenommen werden, dass eine gewisse Solidarität zu der Gemeinde besteht, was die Antworten verzerren kann.

*Tabelle 1. Antwortverhalten anhand von Betroffenheit der Gemeindepräsident\*innen*

Antwort	Gemeindepräsident*in im Amt vor 2012	Gemeindepräsident*in im Amt nach 2012
Absage	1: Dielsdorf	0
Keine Antwort	3: Obfelden am Albis, Mettmenstetten, Dinhard	15: Hedingen, Affoltern am Albis, Wald ZH, Uster, Dübendorf, Freienstein-Teufen, Pfäffikon, Wiesendangen, Hausen a. Albis, Dietikon, Aeugst am Albis, Fällanden, Schwerzenbach, Geroldswil, Gemeinde Oetwil an der Limmat
Zusage	1: Rüslikon	5: Dänikon, Kappel am Albis, Brütten, 2020-015, 2020-018
Zusage, Gespräch jedoch mit Verwaltung	1: Urdorf	1: Bäretswil

Eine Limitation, der auch Berset und Schelker gegenüberstanden, ist das Unwissen **wie** eine Gemeinde den *windfall* ausgegeben hat. Eine Gemeinsamkeit aller Gemeinden, die zugesagt haben, ist die Gemeindeversammlung. Ein weiterer Faktor, der heraussticht,

ist die Parteizugehörigkeit. Alle Expert\*innen, mit denen ein Gespräch geführt wurde, gehörten entweder der FDP, EVP oder CVP sowie einer lokalen Interessensgemeinschaft an oder waren parteilos. Es wurden jedoch auch 4 Präsidenten aus der SVP (Dinhard, Dübendorf, Pfäffikon, Wald ZH) sowie eine Präsidentin aus der SP (Uster) angefragt, die aber alle nicht geantwortet haben. Die folgenden Tabellen sollen ein grösseres Bild der Charakteristika der Expert\*innen und der Gemeinden im Zusammenhang mit dem *windfall* zeichnen.

*Tabelle 2. Hintergrundinformationen zu den Interviewpartner\*innen*

Gemeinde	Person	Funktion	Ausbildung	Alter	Partei
Bäretswil	Rudolf Bertels	Ressortleiter Finanzen; Finanzsekretär seit 2002	Controller im Bezirk Hinwil. Bis 2002 in Privatwirtschaft und Unternehmen geleitet mit 150 Angestellten	63	Verwaltungsmitarbeiter
2020-015	Anonym	Gemeindepräsidentin seit 2015, Ressort Verwaltung & Kultur	Lehramt, Informatik, Geschäftsführung Partei	ca. 60	FDP
Dänikon	José Torche	Gemeindepräsident & Finanzvorstand seit 2014 als Gemeinderat. Leiter Finanzabteilung	Mitarbeiter bei einer Bank	zwischen 40 - 55	8114 PI Politische Interessensgemeinschaft Dänikon
Dänikon	Martin Staubli	Leiter Finanzabteilung	Finanzen	zwischen 50 - 60	Verwaltungsmitarbeiter
2020-018	Anonym	Gemeindepräsidentin seit 2018.	Studiert an Uni und ETH. Als Lehrperson tätig gewesen	ca. 40	parteilos
Rüschlikon	Dr. Bernhard Elsener	Gemeinderat 1996, Präsident seit 2008	Professor ETH Zürich am Institut für Baustoffe	68	CVP
Brütten	Rudolf Bosshart	Gemeindepräsident seit 2014. Seit 18 Jahren im Finanzressort als Gemeinderat.	Ökonomie studiert in St. Gallen. Ganzes Berufsleben im Bereich Marketing. 40 Jahre Führungsaufgaben.	Pensioniert, ca. 70	FDP
Urdorf	Patrick Müller	Leiter Stab seit 2009		unbekannt	Verwaltungsmitarbeiter

Kappel am Albis	Martin Hunke-ler	Gemeinderat, Finanzvorstand seit 2018.	Privatwirtschaft, arbeitet bei Bank	49	Konservativ, liberal
GPV	Jörg Kündig	Präsident GPV seit 2014.	Inhaber und Geschäftsführer UBITUS AG, Finanzberatung und Treuhand	60	FDP
Gemeindeamt Zürich	Arthur Helbling	Leiter Gemeindeamt seit 2006.	Jurist & ehem. Primarlehrer	ca. 60	Verwaltungsmitarbeiter
Gemeindeamt Zürich	Anonym	Leiter Finanzen Gemeindeamt	Wirtschaftliche Ausbildung (Finanzen)	ca. 40	Verwaltungsmitarbeiter

Tabelle 3. Total *windfall* und *windfall*/Einwohner\*in<sup>12</sup>

Gemeinde	windfall in CHF	Einwohner*innen 2013	windfall / Einw. in CHF
Aeugst am Albis	175'623.00	1'970	89.15
Affoltern am Albis	4'183'829.00	11'342	368.88
<b>Bäretswil</b>	<b>644'566.00</b>	<b>4'900</b>	<b>131.54</b>
<b>Brütten</b>	<b>106'158.00</b>	<b>2'008</b>	<b>52.87</b>
<b>Dänikon</b>	<b>225'997.00</b>	<b>1'946</b>	<b>116.13</b>
Dielsdorf	1'075'308.00	5'871	183.16
Dietikon	10'921'047.00	25'326	431.22
Dinhard	324'466.00	1'497	216.74
Dübendorf	4'903'793.00	25'719	190.67
Fällanden	0	8'139	-
<b>2020-018</b>	<b>597'858.00</b>	<b>2'323</b>	<b>257.36</b>
Freienstein-Teufen	422'137.00	2'287	184.58
Geroldswil	0	4'745	-
Hausen am Albis	727'494.00	3'416	212.97
Hedingen	1'775'008.00	3'585	495.12

<sup>12</sup> Zahlen vom Gemeindeamt des Kantons Zürich (2012): Vergleich Finanzausgleich 2013 mit FAG 2012 (Differenzen).

<b>Kappel am Albis</b>	<b>579'885.00</b>	<b>955</b>	<b>607.21</b>
Mettmenstetten	564'595.00	4'420	127.74
Obfelden am Albis	1'457'239.00	4'861	299.78
Oetwil an der Limmat	0	2'293	-
Pfäffikon	2'781'850.00	11'089	250.87
<b>Rüschlikon</b>	<b>125'749'719.00</b>	<b>5'542</b>	<b>22'690.31</b>
Schwerzenbach	0	4'953	-
<b>2020-015</b>	<b>538'016.00</b>	<b>7'186</b>	<b>74.87</b>
<b>Urdorf</b>	<b>2'449'607.00</b>	<b>9'505</b>	<b>257.72</b>
Uster	588'600.00	33'048	17.81
Wald ZH	2'710'679.00	9'314	291.03
Wiesendangen	540'851.00	4'955	109.15

Weitere Kriterien, die möglichst repräsentative Antworten begünstigen sollen, werden nachfolgend besprochen. Die Interviewgestaltung unterliegt mehreren Überlegungen und Entscheiden, um eine möglichst hohe Glaubwürdigkeit zu erreichen. So kann ein interaktiv erzeugter Text keine Gültigkeit losgelöst von jeglichem sozialem Kontext beanspruchen, weshalb in der Wissenssoziologie nicht von einem authentischen Text ausgegangen wird. In der Wissenssoziologie soll herausgefunden werden, welches Wissen sich unter welchen Bedingungen entwickelt oder wie es interaktiv und kollektiv verfestigt wird (Dimbath & Keller, 2017). Die qualitative Forschung basiert auf subjektiven Wahrheiten und rekonstruiert soziale Sinnstrukturen (Helfferich, 2019, S. 671). Deswegen basieren Annahmen für Forschungsprojekte auf Weltanschauungen und darauf, wie das Forschungsteam darauf reagiert und sie zu verstehen versucht. Daher werden Erwartungen an die Authentizität aufgegeben, was zu einer Reflektion der konkreten Bedingungen sowie zum Kontext der Entstehung der Interaktion verpflichtet. Die Qualität der qualitativen Daten ergibt sich aus der Qualität der Interaktion. Daraus können vier Grundprinzipien für Interviewende abgeleitet werden: (1) Zum ersten ergibt sich der Zugang zu dem Sinn des Interviewten über eine Kommunikationssituation. (2) Zweitens muss sich die befragte Person entfalten können, wozu es einen offenen Äusserungsraum braucht. Es geht also um die Gestaltung dieser Kommunikation.

(3) Des Weiteren geht es um die Positionierung der Gesprächspartner\*innen, die den Umgang mit Vertrautheit und Fremdheit internalisieren müssen. Die eigene Denkweise darf nicht als allgemeingültige Norm geltend gemacht werden und auf die Erzählperson übertragen werden. (4) Das vierte Prinzip beinhaltet die Reflexion der Interviewerin über die eigenen Handlungen während der Interaktion sowie im rekonstruierenden Verstehensprozess während der Interpretation (Helfferich, 2011, S. 24). Aufbauend auf der Überlegung, dass ein Authentizitätsanspruch aufgegeben wird, fordert die qualitative Forschung eine grösstmögliche Offenheit, um die subjektive Wahrheit der interviewten Person zu entfalten (siehe auch Grundprinzip zwei). So sollen Schwerpunkte dort gesetzt werden, wo es den Interviewten wichtig ist oder Begrifflichkeiten verwendet werden, die sie auch in ihrer Alltagssprache benutzen. Das eigene Verständnis darf, anlehnend an das Grundprinzip drei, nicht als Mass des Verstehbaren genommen werden. Trotz des Anspruchs der Offenheit nimmt auch die Strukturierung in der Interviewgestaltung eine zentrale Rolle ein. Das Gespräch benötigt Thematisierungsbereiche und Äusserungen, die für die Forschungsfrage(n) relevant sind. Vor dem Gespräch soll entschieden sein, ob das Forschungsinteresse in der subjektiven Rekonstruktion von Konzepten oder Deutungen liegt oder auf inhaltliche Informationen zur Klärung der Forschungsfrage fokussiert werden soll. Letzteres führt zu einer stärkeren Lenkung des Gesprächs mit spezifischen Fragen. Auch die Zuweisung der Rollen spielt in der Interviewgestaltung eine grosse Rolle, da sie grundsätzlich auf einer Asymmetrie beruht. Die eine Person führt aufgrund eines wissenschaftlichen Interesses das Interview, während die befragte Person Auskunft gibt zur Erfüllung dieses Interesses. Beide Beteiligten haben die Möglichkeit, das Interview in eine bestimmte Richtung zu lenken und haben somit ein Machtpotenzial. Die interviewten Personen haben beispielsweise die Möglichkeit, Informationen zurückzuhalten, die für die Klärung der Forschungsfrage von zentraler Bedeutung wären. Es empfiehlt sich, von Beginn weg klar zu kommunizieren und mitzuteilen, welche konkreten Erwartungen die Interviewerin von dem Gespräch hat. Somit kann bereits in der Eröffnungsphase eine Verteilung der Rollen geklärt werden, was zu einer Entspannung und Öffnung während des Gesprächs führt (Helfferich, 2019, S. 674).

#### 5.1.2. Das leitfadengestützte Expert\*inneninterview

Für die Datenerhebung dieser Arbeit wird das qualitative, leitfadengestützte Expert\*inneninterview dienen. Diese Methode wird häufig verwendet, um qualitative Daten zu



erzeugen. Dabei ist die Auswahl der befragten Personen für die durchgeführten Interviews essentiell. Die Personen müssen sachkundig sein sowie einen einschlägigen Status innehaben. Dies erklärt die Wahl des *Expert\*inneninterviews*. Die mittels Interviews erworbenen qualitativen Daten sollen in Form des Transkripts zur weiteren Bearbeitung aufbereitet werden (Helfferich, 2019, S. 669). Die Methode des Leitfadeninterviews basiert auf der Strukturierung des Ablaufs. Diese Methodologie soll die Vergleichbarkeit der Antworten erhöhen. So wird eine Standardisierung der inhaltlichen Struktur der Erzählungen ermöglicht. Der Leitfaden soll folgende Anforderungen erfüllen: (1) Der gesamte Leitfaden muss den Grundprinzipien der qualitativen Forschung gerecht werden. (2) Der Leitfaden darf nicht zu viele Fragen beinhalten. (3) Es soll der Interviewerin möglich sein, sich auf die Situation zu konzentrieren. (4) Die Komposition soll dem natürlichen Erinnerungs- oder Argumentationsfluss folgen. (5) Die Fragen sollen nicht abgelesen werden. (6) Der Leitfaden wird dem thematisch begrenzten Interesse an Expertise gerecht. Vertiefungen sollten jedoch nicht übergangen werden (Helfferich, 2011, S. 180).

In Form des *Expert\*inneninterviews* soll für diese Arbeit Fakteninformation abgefragt werden. Die Fragen dürfen entsprechend zielführend formuliert sein und es dürfen thematische Sprünge stattfinden. Zu unspezifische Erzählaufforderungen sind nicht gewünscht (Helfferich, 2011, S. 179). Laut Meuser und Nagel (2005b, S. 268f.) ist in Anbetracht auf das wissenssoziologische Erkenntnisinteresse der *Expert\*innen* ein leitfadengestütztes, jedoch offenes Interview das angemessene Erhebungsinstrument. Das Grundprinzip lautet, einen Leitfaden im Sinne eines Themenkomplexes auszuarbeiten und nicht in Form eines standardisierten Ablaufschemas.

Im *Expert\*inneninterview* müssen Personen befragt werden, die einen einschlägigen Status besitzen oder eine entsprechende berufliche Position innehaben. Przyborski und Wohlrab-Sahr (2008, S. 133) schlagen vor, dass als *Expert\*innen* solche Personen gelten, «die über ein spezifisches Rollenwissen verfügen, solches zugeschrieben bekommen und eine darauf basierende besondere Kompetenz für sich selbst in Anspruch nehmen». Das Label «*Expert\*inneninterview*» suggeriert ein Sonderwissen und einen Ausschluss von persönlichen Bereichen. Dieses Signal lässt sich strategisch nutzen und soll die Interviewbereitschaft der Befragten deutlich erhöhen. Wichtig zu beachten ist, dass eine gute Vorarbeit geleistet wird und keine Informationen, die aus leicht zugänglichen alternativen Quellen herausgearbeitet werden könnten, abgefragt werden. Es kann um

eine Bestätigung von Informationen gebeten werden. Zur Vorbereitung der befragten Personen soll der Leitfaden und das Informationsblatt bereits vorab zugesendet werden (siehe Anhang). Die Interaktion und Rollenkonfiguration ist beim Expert\*inneninterview besonders wichtig, da überlegenes Wissen oft mit Machtrelationen in Verbindung gebracht wird. Nach Przyborsik und Wohlrab-Sahr ist die beste Selbstpräsentation eine «gelungene[n] Mischung von Kompetenz und Wissensbedarf » (2008, S. 135).

### 5.1.3. Erhebung und Auswertung des Expert\*inneninterviews

Mit einem Interview soll dem Wissensbestand von Expert\*innen auf den Grund gegangen werden. Die befragten Personen werden in dieser Arbeit hauptsächlich zum eigenen Handeln und den institutionellen Maximen und Regeln Auskunft geben. Dabei spricht man in der Forschung von *Betriebswissen*. Die vorliegende Forschungsarbeit basiert auf dem Betriebswissen der «Implementeure, die an entscheidender Stelle Verantwortung dafür tragen, dass beschlossene Massnahmen und Programme umgesetzt oder aber auch blockiert werden» (Meuser & Nagel, 2005b, S. 264). Mit der Datenerhebung soll eine Rekonstruktion von strukturellen Bedingungen von Programmen ermöglicht werden. Im Speziellen soll die Steuerungspolitik hinter den Programmen sowie die Logik und Implementierung der Programme mit dem Expert\*inneninterview erhoben werden (Meuser & Nagel, 2005b, S. 264f.). Die Erhebung darf jedoch nicht einfach einer Abfragung gleichkommen. Die relevanten Daten müssen aus den Aussagen rekonstruiert werden, denn Expert\*innen situieren sich nach der Unterscheidung von Anthony Giddens in der Mitte von implizitem und diskursivem Bewusstsein (Meuser & Nagel, 2005b, S. 268). Der Soziologie Anthony Giddens differenziert zwischen einem praktischen Wissen, das implizit, habituell und unreflektiert ist, sowie dem wissenschaftlichen, diskursiven Wissen. Die Expert\*innen bewegen sich somit in der Mitte des praktischen Bewusstseins und einer Sphäre des wissenschaftlichen Wissens (Reckwitz, 2007, S. 319f.). Dies ist insofern von erheblicher Relevanz, als dass das Forschungsinteresse auf das Betriebswissen fokussiert ist. Die Interviewpartner\*innen sollen somit Informationen über entscheidende Teile des Problems geben, in denen sie selbst Entscheidungsträger\*innen sind oder waren (Meuser & Nagel, 2005b, S. 268).

Expert\*inneninterviews kommen in diversen Forschungsfeldern zum Tragen, oft im Kontext eines Methodenmix, jedoch auch als eigenständige Verfahrensmethode. Die Auseinandersetzung der methodischen Reflexion, also der Erhebungs- und Auswertungsstrategien, findet zumeist nicht oder nur knapp statt. Als Grundlagenliteratur wird

auf L.A. Dexter (Elite and Specialized Interviewing, 1970) hingewiesen. Diese knappen wissenschaftlichen Ressourcen veranlassten Meuser und Nagel, methodische Fragen ihrer Forschungsprojekte zu behandeln und ein Auswertungsverfahren zu entwickeln, dass die Literatur zur qualitativen bzw. interpretativen Sozialforschung miteinbezieht. Ähnlich wie bei der vorliegenden Arbeit wurde mit überschaubaren Fallzahlen (20 – 30 Interviews) gearbeitet (Meuser & Nagel, 2005a, S. 71f.).

Die Auswertung basiert auf dem Wissen, einmalige und unverwechselbare Interaktionen kreiert zu haben. Der Textvergleich soll das Repräsentative im Expert\*innenwissen beleuchten und relevante Aussagen hervorheben, was ein «voraussetzungsvolles Unternehmen» ist (Meuser & Nagel, 2005a, S. 80). Mittels Vorgehens des thematischen Vergleichs werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede festgestellt. Diese sollen inhaltlich zusammengehören, können aber über die Texte verstreut sein. Sekundär ist die Interviewstelle, an welcher die Äusserungen fallen (= Sequenzialität). Die Vergleichbarkeit der schriftlichen Texte ergibt sich aus dem gemeinsamen Nenner des institutionell-organisatorischen Kontexts der Expert\*innen. Eine weitere Komponente zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit ist der Leitfaden. Dieser ermöglicht den nötigen Fokus im Thema (Meuser & Nagel, 2005a, S. 269) und gewährleistet gleichermassen die nötige Offenheit des Interviewverlaufs (Meuser & Nagel, 2005a, S. 78).

Die interpretative Auswertungsstrategie für die leitfadenorientierten Expert\*inneninterviews basiert demnach auf Meuser & Nagel (2005) und analysiert in Anlehnung an Anselm Strauss und Juliet Corbins (1996) Grundlagen qualitativer Sozialforschung.

## 5.2. Mechanismen der Verschuldung

Die Studie von Berset und Schelker hat die kausalen Effekte des *windfalls* auf die lokalen öffentlichen Finanzen mit Regressionsmodellen in absoluten Zahlen (CHF) aufgezeigt. Berset und Schelker arbeiteten mit den detaillierten Zahlen der verschiedenen Hauptbuchungskonten und analysierten disaggregierte Effekte. So konnten sie zeigen, wozu die Gelder genutzt wurden (Berset & Schelker, 2019a, S. 12). In dieser Arbeit soll die komplementäre Frage «**Warum ein aussergewöhnlicher *windfall* die Zürcher Gemeinden dazu bewegen hat, die Bruttoschulden zu erhöhen?**» beantwortet werden. Mit der qualitativen Sammlung einer repräsentativen Anzahl von Fallbeispielen (Sandelowski, 1995) sollen Mechanismen aufgezeigt werden, die erklären können,

weshalb der *windfall* mit der zunehmenden Bruttoverschuldung in Verbindung zu bringen ist und welche Erklärungen dagegen sprechen. Um dem Umfang der Arbeit gerecht zu werden, beschränken sich die Erklärungen auf drei Themen, um die erste Hypothese «*Der Schock (windfall) hat einen kausalen Zusammenhang mit der Bruttoverschuldung*» bestärken zu können:

- (i) Die politischen Gemeinden glaubten, dass der Schock dauerhaft war und veränderten das Ausgabenverhalten langfristig;
- (ii) sie wussten, dass der Schock vorübergehend war, handelten aber zur kurzfristigen Befriedigung der Bevölkerung, die sich langfristig an dieses Ausgabenverhalten gewöhnte und ihre Vetomacht einsetzte;
- (iii) sie wussten, dass der Schock vorübergehend war, handelten aber im eigenen Interesse.

Mit den Interviews kann zwar kein kausaler Zusammenhang aufgezeigt werden, jedoch kann ein Beitrag geleistet werden, um zu klären, warum es zu diesem Effekt kam. Die Erklärungen sollen helfen, eine Struktur in die Auswertung der Interviews zu bringen.

Um zu identifizieren, ob Gemeinden den Schock wahrgenommen haben und zudem glaubten, dass es eine dauerhafte finanzielle Veränderung bringen würde, wurden Gemeinden befragt, die Entscheidungen mit längerfristigen Auswirkungen auf ihren Haushalt trafen. Im *Gemeindefinanzporträt Kanton Zürich* ist transparent ersichtlich, welche Gemeinden den Steuerfuss von 2012 auf 2013 deutlich gesenkt haben (Kanton Zürich, 2020c). Diese Massnahme im Zusammenhang mit dem *windfall* deutet auf einen längerfristig wirkenden Effekt hin, weshalb eine Anzahl an Gemeinden befragt wurde, um die Erklärung (i) abzulehnen oder beizubehalten. Zur Identifikation von Gemeinden, die Massnahmen zur kurzfristigen Befriedigung der Bevölkerung trafen, werden die Gemeinden relevant, in denen über eine Spende des *windfalls* abgestimmt wurde, da unweigerlich klar ist, dass sie den Schock wahrgenommen haben.<sup>13</sup> Zwar stammten die Initiativen aus der Bevölkerung, doch die Gemeinderäte konnten nicht genügend Kapazitäten aufbringen, um die Initiative aufzuhalten. Dies deutet darauf hin, dass hinge-

---

<sup>13</sup> Initiative angenommen in: Hedingen, Hausen am Albis, Affoltern am Albis, Obfelden am Albis, Mettmenstetten. Abgelehnt in: Rüslikon, Wald, Uster, Kappel am Albis (Gigon, 2013) (SWI, 2013).

nommen wurde, dass ein Teil des *windfalls* zur kurzfristigen Befriedigung der Bevölkerung diene. Der Anteil des «Glencore-Geldes», das gespendet werden sollte, übersteigt den *windfall* jedoch nicht. Dies veranlasst, nach Mustern oder Gewohnheiten zu suchen, die einerseits auf die Initiative zurückzuführen sind und andererseits zu einem Übertreffen des *windfalls* führten. Nur so kann eine Relation von kurzfristigen Entscheidungen mit einer langfristigen Verschuldung aufgebaut werden. Zudem ist für die Erklärung (ii) auch interessant, ob eine temporäre Senkung des Steuerfusses auch mit einer kurzfristigen Zufriedenstellung der Bevölkerung gerechtfertigt werden kann und trotzdem die Höhe des *windfalls* überschreitet. Zuletzt scheinen alle Gemeinden gleich geeignet, die Erklärung (iii) bestätigen oder widerlegen zu können. Jedoch sind insbesondere die Gemeinden interessant, in denen die/der gleiche Gemeindepräsident\*in im Amt ist wie im Jahr 2012. Die Zürcher Gemeinden, die keine Transferleistungen aus dem Finanzausgleich erhalten, sind hier eher sekundär. Die Gründe für das Handeln im eigenen Interesse können unterschiedlich motiviert sein. Ihnen gemeinsam wäre sicherlich die eigene Besserstellung, sei das finanziell, sachgütlich oder persönlich. Eine einmalige Handlung würde jedoch keine Begründung für den Zusammenhang ausweisen. Es müssten tief verankerte Muster oder wiederkehrende Handlungsweisen identifiziert werden, um tatsächlich eine zunehmende Verschuldung veranlassen zu können. Die Daten für alle Erklärungen sollen möglichst verifiziert und kontrolliert werden. Dafür wurde der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich sowie das Gemeindeamt Zürich befragt. Diese sind als Akteure nicht direkte Entscheidungsträger\*innen und erhalten so ihre Glaubwürdigkeit. Die Daten eignen sich zudem als Kontrollvariablen, da sie weniger Anreize haben, die Realität zu verzerren. Da Rüschlikon keine Empfängergemeinde des *windfalls* darstellt, sondern über die eigenen Steuereinnahmen das Geld empfangen hat, wird diese Gemeinde eine Art Kontrollgemeinde darstellen. Falls die Gemeinde sich gegenteilig zum Trend der anderen Gemeinden verhält, kann festgehalten werden, dass es einen Unterschied macht, von wo Geld geflossen ist, was bei der theoretischen Generalisierung hilft.

Berset und Schelker lassen die Frage offen, weshalb keine nachhaltigen Muster als Reaktion auf den Schock zu beobachten sind, obwohl die öffentlichen Finanzen des Kantons Zürich grundsätzlich nachhaltig und ausgeglichen sind. Sie schliessen ihre Resultate in der NZZ (Berset & Schelker, 2019b) wie folgt ab: «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».

Um die zweite Hypothese «*Der Schock (windfall) hat keinen kausalen Zusammenhang mit der Bruttoverschuldung*» bestärken zu können, beschränkt sich diese Arbeit auf folgende drei Erklärungen:

- (iv) Es gab politische Entscheide, die vor Bekanntgabe des Umfangs des Schocks gefällt wurden;
- (v) es gab politische Entscheide, die auf Nicht-Wissen des Schocks basierten;
- (vi) es gab politische Entscheide, die aufgrund externer Einflussfaktoren gefällt wurden, die nicht in Zusammenhang stehen mit dem *windfall* und von Berset und Schelker nicht kontrolliert wurden.

Um sicherzustellen, dass die Gemeinden politische Entscheide vor der Bekanntgabe des Betrags, die grossflächig im Jahr 2012 erfolgte, trafen, müssen diese Entscheide spätestens auf das Jahr 2011 zurückzuführen sein. Das Ausgleichsmodell basiert auf  $t-2$  (d.h. die Steuerkraft von 2011 wurde im Frühling 2012 verarbeitet und im Sommer verfügt. Die Auszahlung erfolgte im Jahr 2013). Auch kann eine Zunahme der Verschuldung auf das Verhaltensmuster der Zürcher Gemeinden zurückgeführt werden, das sie bereits vor 2012 zeigten und somit vom Effekt im 2013 losgelöst werden (Erklärung iv).

Die Entscheidungen, die zu einer zunehmenden Verschuldung der Gemeinden geführt haben, könnten aufgrund von fehlerhaften Informationen entstanden sein und einen politischen Ursprung haben. In Gemeinden, in denen eine Volks- oder parlamentarische Initiative stattgefunden hat, wurde Druck von Parteien, Einzelpersonen und den Medien auf Entscheidungen ausgeübt. Diese Annahme orientiert sich stark an der Erklärung von Berset und Schelker, die davon ausgehen, dass der hoch mediatisierte *windfall* Sonderinteressen mobilisierte. Entscheidungen basierten entsprechend nicht mehr auf Wissen der finanziellen Lage, sondern auf der allgemeinen Annahme, dass mehr Ressourcen zum Verteilen da waren. In diesen Gemeinden geriet das Expert\*innenwissen des Gemeinderats in den Hintergrund und Diskussionen gründeten auf öffentlich politischem Druck. Je näher die Gemeinden geografisch an Rüslikon liegen, desto unwahrscheinlicher ist ein Nicht-Wissen (Erklärung v).

Schliesslich ist die letzte Erklärung vi am weitesten gefasst, um zu überprüfen, ob es politische Entscheidungen gab, die dafür sprechen, dass die zunehmenden Bruttoverschuldung nicht mit dem Schock im Zusammenhang steht. Diese Erklärung gründet auf dem qualitativen Datenset, das eine Vielzahl an Einflussfaktoren offenlegt. Es muss in der empirischen Auswertung überprüft werden, inwiefern weitere Faktoren eine Rolle spielen könnten. Überdies sollen nicht nochmals dieselben Kontrollvariablen wie bei Berset und Schelker miteinbezogen werden. In Anbetracht dessen kommen die Faktoren Grundstückgewinnsteuer, Bildungs- und Gesundheitskosten, Bevölkerungswachstum und Steuerkraftveränderungen nicht in Frage, um den Mechanismus zu finden, der die zunehmende Bruttoverschuldung komplementär erklären kann. Nichtsdestotrotz ist es in der Forschung wichtig, bestehende Ergebnisse kritisch zu hinterfragen und den Forschungsblickwinkel offenzuhalten.

Die Ablehnung oder Bestätigung der Hypothesen kann nicht nur aufgrund der qualitativen Datensammlung erfolgen. Die Auswertung in dieser Masterarbeit soll vor allem klären, ob die Forschungsergebnisse von Berset und Schelker möglicherweise zu kurz griffen haben aufgrund von fehlenden quantitativen Daten. Schliesslich könnte ein Methodenmix als zielführender Ansatz die Bearbeitung des Themas abrunden. Ein zusätzlicher Fokus dieser Arbeit sind die Erklärungsversuche, die unter anderem auf dem Flypaper-Effekt gründen, womit die Rolle des Flypaper-Effekts in der kommunalen Finanzpolitik geklärt werden kann.

## 6. Auswertung des Expert\*innenwissens

### 6.1. Transkription und Paraphrase

Es erfolgte eine inhaltlich vollständige Transkription aller Interviews. Da die Diskursverläufe aller Interviews gut waren, konnten aussagekräftige Informationen erhoben werden. Die Expert\*innen zeigten Neugier und Interesse, aber auch Respekt der Forschungsfrage gegenüber. Da es sich um eine Analyse von Betriebswissen handelt, ist die Transkription etwas umfassender. Meist wurde nur der Schluss paraphrasiert oder Themen, die nicht zur Sache gehörten. Die Paraphrase der Teile der Interviews sollen protokollarisch auf den Inhalt gerichtet sein, damit keine Themen verloren gehen (Meuser & Nagel, 2005a, S. 83f.). Die Interviews fanden zum grössten Teil online statt, was sich aufgrund der guten technologischen Ausstattung als kein Nachteil erwies.

## 6.2. Überschriften

Die Sequenzialität darf in der bereichsspezifischen Analyse zerrissen werden, da die Eigenlogik des einzelnen Falls in den Hintergrund rückt. Vielmehr geht es um Teile des Wissens der Expert\*innen und diese bilden Gegenstand der Auswertung. Die Passagen mit den ähnlichen Themen werden zusammengestellt und jedes einzelne Interview mit folgenden Hauptüberschriften codiert: *Zuschuss 2013, Einmalige Summe, (Keine) Beachtliche Summe, Ausgabenpolitik, Verwendung im allgemeinen Haushalt, Entscheidungen, Footprint Senkung Steuern, Erklärungen, Bruttoverschuldung*. Weitere Untertitel sind: *Geld erwartet?, Unkritische Bürger\*innen, Rechtlicher Einfluss auf Ausgaben, Druck aus Stimmbevölkerung, Vorgarten Denken / Fusionen, Wirtschaftliches Umfeld, Demografische Faktoren, Direkte Demokratie, Informationsasymmetrie, Milizsystem, Gesundheit & Soziales* (Meuser & Nagel, 2005a, S. 85f.).

## 6.3. Thematischer Vergleich

Auf dieser Stufe der Auswertung wird das einzelne Interview verlassen und thematisch vergleichbare Textpassagen werden gesucht. Es werden Überschriften vereinheitlicht, damit Redundanzen beseitigt werden können (Meuser & Nagel, 2005a, S. 86f.).

Im Verlauf der thematischen Vergleiche fanden folgende Überschriften mit den Textpassagen zueinander. Anschliessend sollen Beispiele dargelegt werden. Im Anhang 4 befindet sich die gesamte Ausarbeitung des thematischen Vergleichs.

### *Zuschuss 2013 - «Glencore Geld»*

- ◇ „R.B.: Ja, genau. Seit dem Jahr 2012 wusste man, dass das Geld kommt.“ (Transkript\_Bäretswil, Absatz 25)
- ◇ „Mit der Bekanntgabe der kantonalen Steuermittel wusste man dann, wie die Auswirkungen sind. Man weiss dann, was man 2 Jahre später zu erwarten hat. Man kennt die eigene Steuerkraft plus die kantonale Steuerkraft, man weiss den Steuerfuss und die Einwohnerzahl. Und dann kann man dies berechnen.“ (Transkript\_Bäretswil, Absatz 27)
- ◇ „Ja, wir haben den Transfer aus Glencore erwartet. Im 2011 haben wir gehört, dass Glencore kommt mit ein paar 100 Mio.“ (Transkript\_2020\_015, Absatz 11)
- ◇ „M.S.: Ja. Also im Jahr 2012 haben wir 2'007 Mio. und im Jahr 2013 2'274 Mio. Da spiegelt sich sicher, dass die Schere aufgegangen ist und das kantonale Mittel



einen deutlichen Schritt nach oben gemacht hat. Das Orientierungsschreiben im Sommer 2012 habe ich Ihnen auch zur Verfügung gestellt.“ (Transkript\_Dänikon, Absatz 18)

- ◇ „Wir haben rund 1.4 Mio. bekommen.“ (Transkript\_2020\_015, Absatz 11)
- ◇ Der Börsengang und die hohen Steuereinnahmen im Jahr 2011 waren für uns überraschend. Allerdings wurde der grösste Teil im Jahr 2012 in den kantonalen Finanzausgleich einbezahlt, was zu einer starken (einmaligen) Erhöhung der Beiträge an die Nehmergemeinden führte (der sog. Glencore Effekt). (schriftliches Interview\_Rüschlikon)
- ◇ „R.B.: Bei uns ging das vorbei wie ein schöner Sommertag. Wir haben uns nicht darum gekümmert. Ein Teil ging ja an den Kanton. Daher geht es allen gut. Relativ gesehen haben wir uns natürlich verschlechtert dadurch. Aber absolut gesehen war das ja kein Problem.“ (Transkript\_Brütten, Absatz 21)
- ◇ „Man wusste davon, aber man hat es kalkulatorisch nicht in die ganzen Überlegungen miteinbezogen. Ich glaube also, man hat ganz normal geplant und die Bedürfnisse angeschaut. Und dann hat man die Budgets danach ausgerichtet. Man hat sich nicht dem Geschenk nach orientiert.“ (Transkript\_Kündig\_GPV, Absatz 15)

#### *Verwendungsdruck «Glencore Geld»*

- ◇ „Das Geld ist im Prinzip als Gewinn im Eigenkapital gelandet. Man hat nichts mit dem Geld gemacht. Es war einfach ein Bestandteil des Ergebnisses. Mittel- bis langfristig hat dies zur Folge, dass unsere Eigenkapitalbasis, unsere Liquiditätsbasis und unser Nettovermögen sich entsprechend verändert haben. Es hat also einen gewissen Einfluss, dass man vielleicht gewisse Massnahmen, Investitionen usw. einfacher machen kann.“ (Transkript\_Bäretswil, Absatz 36)
- ◇ „Es floss normal ins Eigenkapital. Aber wir müssen etwas weiter schauen. In diesen Jahren haben wir das Schwimmbad gebaut. Da gab es noch kein HRM2. Wir haben das Geld direkt gebraucht.“ (Transkript\_2020\_015, Absatz 15)
- ◇ „Man hat nicht gesagt, Gott sei Dank ist das Geld da und wir können endlich etwas damit machen. Man hat einfach gesagt, man nimmt es zur Kenntnis und bekommt mehr aus dem Finanzausgleich und nimmt es in die Finanzplanung. Ich weiss von keinen Sonderinvestitionen.“ (Transkript\_Kündig\_GPV, Absatz 20)
- ◇ „Man wollte also keine unnachhaltigen Entscheide treffen aufgrund dieser einmaligen Summe? #00:22:34-3# M.H.: Absolut. Das ist etwas, das mit der Jubiläums-

Dividende dasselbe ist. Die anderen Dörfer haben x Ideen und Vorschläge, dass man etwas damit macht. Bei uns in Kappel war immer klar, dass kommt in den normalen Haushalt.“ (Transkript\_Kappel, Absatz 24 - 25)

### *Ausgabenpolitik Überwachung*

- ◇ „Also die Gemeindeversammlung nickt schlussendlich das ab, was wir wollen. Sei das über das Budget oder bei der Genehmigung der Jahresrechnung. Bei uns ist die Kontrollinstanz der Bürger an und für sich. Das muss man ehrlicherweise sagen, solange das gut funktioniert, ist dieser ziemlich unkritisch dem gegenüber. Wenn es der Gemeinde gut geht, dann ist das kein Problem.“ (Transkript\_Bäretswil, Absatz 48)
- ◇ „Sprich, weil sie das Gefühl hatten, dass der Kredit für die Notunterkunft schuld ist, wollten sie uns den Steuerfuss runter drücken und haben uns das Budget abgelehnt. Im Januar mussten wir nochmals kommen mit einem Steuerfuss von 101. Fakt ist, wir kommen nicht durch damit. Das war absolut einmalig. Das ist Demokratie in einem dörflichen Umfeld. Auch die Sache nicht verstehen. Beispielsweise diesen Kredit haben sie schon längst akzeptiert an einer früheren Gemeindeversammlung. Man probierte es zu erklären.“ (Transkript\_2020\_015, Absatz 41)
- ◇ „Das neue Gemeindegesetz hat einen Passus (Paragraph 92) drin, den man als Schuldenbremse interpretieren kann. Dieser sagt, grundsätzlich soll das Budget ausgeglichen gestaltet werden.“ (Transkript\_Kündig\_GPV, Absatz 56)
- ◇ „M.H.: Sowohl als auch. Der Gemeinderat ist sehr kostenbewusst. Gemeindeversammlung aber auch.“ (Transkript\_Kappel, Absatz 29)
- ◇ „Sie müssen sich das auch im ganzen Zeitablauf vorstellen. Auch wenn sie als Exekutive vielleicht frühestens im März wissen, dass mehr Geld kommt... es ist trotzdem ein Supertanker, auch bei einer kleinen Gemeinde. 80% vom Ganzen ist schon gegeben. Dann gibt es noch Regelungen, in dem das Personal am Kanton angehängt ist. Dann können sie nicht frei wirken und einfach ausschütten. Bis man die neuen Aufgaben an Board hat, bis alles anfängt zu greifen - das macht man nicht innerhalb von 3-4 Monaten auf ein neues Budget hin.“ (Transkript\_Gemeindeamt, Absatz 34)

## 6.4. Soziologische Konzeptualisierung

In dieser Auswertungsphase löst sich der Gegenstand der Analyse von den Texten und der Terminologie der Expert\*innen. Es beginnt ein Prozess der Kategorienbildung, um schlussendlich Interpretationen an allgemeinere disziplinäre Diskussionen zu ermöglichen. Anselm Strauss nennt dies «sociologically constructed codes». Ziel soll eine Systematisierung von Relevanzen sein, eine Typisierung oder auch Verallgemeinerungen und eine Herausarbeitung von Deutungsmustern basierend auf den Transkripten der Interviews (Meuser & Nagel, 2005a, S. 88). Die sechs Erklärungen aus Kapitel 5.2 geben nachfolgend die Struktur der soziologischen Konzeptualisierung vor.

### *Bewusstsein der Kontinuität/Einmaligkeit*

Die Annahme, dass die Entscheidungsträger\*innen von einer dauerhaften Erhöhung ihres Haushalts ausgingen, nachdem der Transfer im 2013 bei fast allen Gemeinden einen Einfluss hatte und sie aufgrund dieser Fehleinschätzung nicht nachhaltig wirtschafteten, erweist sich als unmöglich. Mehrere Faktoren lassen erahnen, dass in allen Budgets für das Jahr 2013 von einem einmaligen Effekt aufgrund des *windfalls* ausgegangen wurde. Ein Auszug aus dem Orientierungsschreiben des Gemeindeamts Zürich vom Sommer 2012 für die Budgetierung 2013 zeigt Folgendes: «Die Veränderung des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft 2011 wurde massgeblich durch einen ausserordentlich hohen Steuerertrag in der Gemeinde Rüslikon beeinflusst. Der berechnete Einmaleffekt auf die relative Steuerkraft macht ca. Fr. 200 aus. [...] Für das Jahr 2012 gehen wir aufgrund des Einmaleffekts von einem Rückgang des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft aus» (Kanton Zürich, 2020e). Des Weiteren bestätigen alle Interviewpartner\*innen, dass Sie einen einmaligen Effekt für das Jahr 2013 budgetiert haben. Einzelne Gemeinden waren zudem damit konfrontiert, dass sie das «zusätzlich» erhaltene Geld dem Kanton zurückzahlen mussten aufgrund der Regelung des Übergangsausgleichs im neuen Finanzausgleich.<sup>14</sup> Die Initiative, die in 10 Gemeinden politisch divers diskutiert

---

<sup>14</sup> Die Gemeinden (ausser die Städte Zürich und Winterthur) erhielten Zeit, sich an den revidierten Finanzausgleich anzupassen und konnten einen Übergangsausgleich in Anspruch nehmen, wenn sie einen Mittelbedarf aufwiesen, der nur mit einem Steuerfuss über dem Ausgleichssteuerfuss abzudecken war (Gemeindeamt des Kantons Zürich, 2015).

wurde, verstärkte die mediale Aufmerksamkeit. Jedoch führte diese direktdemokratische Auseinandersetzung zu einem stärkeren Bewusstsein für den Einmaleffekt. Die Initiativen entstanden im Umfeld von Rüschlikon und rückte den Ursprung des Geldes stark in den Vordergrund. Diverse Aussagen bestärken, dass die Diskussionen über die Herkunft des Geldes geführt wurden, da «Glencore kein Saubermann-Image innehat» (Transkript\_Kündig\_GPV, Absatz 19) und nicht über die Kontinuität, die falsch eingeschätzt wurde.

### *Druck von Interessengruppen*

Der Einmaleffekt auf die relative Steuerkraft wird von den Gemeindepräsident\*innen als eher nicht beachtlich eingestuft. Es zeigt sich jedoch, dass die Summe von CHF 360 Mio., die Ivan Glasenberg versteuert hat, durchaus eine Reaktion bei der Bevölkerung als Interessensgruppe hervorgerufen hat. Die Gemeinden, die einen politischen Druck aus der Bevölkerung erlebten und darüber abgestimmt haben einen Teil des *windfalls* zu spenden, zeichnen in den Entwicklungen ihres Steuerfusses jedoch kein klares Bild. Davon auszugehen, dass die Initiative einen Stein ins Rollen brachte und der Gemeinderat in den Folgen der Entscheidungen gefangen war, ist aus den Daten nicht ersichtlich und wird von keiner Gemeinde bestätigt. Darüber hinaus spielen laut Berset und Schelker die bezahlten öffentlichen Mitarbeitenden eine wichtige Rolle als Interessensgruppe. Der *windfall* bedingt in den personellen Ausgaben beim Höhepunkt eine Erhöhung von CHF 0.92 bei einem zusätzlichen Franken. Im Detail zeigen sie, dass die Löhne dabei einen Anteil von mehr als CHF 0.5 einnehmen, wobei die Löhne der Lehrpersonen unangetastet bleiben. Die erhöhten Ausgaben könnten also mit neuen Einstellungen, höheren Pensen oder vorübergehenden Entschädigungen zusammenhängen. Die meisten Gemeinden hängen jedoch an den Vorgaben und Vorlagen des Kantons. Dabei geniessen die Gemeinden durchaus Autonomie in der Lohnpolitik und möchten diese nutzen. Es besteht die Annahme, dass eine neuere Generation von Gemeinderät\*innen die Verwaltungsmitarbeitenden fair bezahlen möchte. Müssen Gemeinderät\*innen jedoch ein Sparprogramm durchsetzen, ist es klar, dass weder Sachleistungen noch vorübergehende Entschädigungen im Budget Platz finden. Je nach Situation der Gemeinde kann es also sein, dass die personellen Ausgaben zugenommen haben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich dies auf Gemeinden beschränkt, die eine gute fi-

nanzielle Ausgangslage haben, da explizit von «gut bezahlenden Gemeinden» und «weniger gut bezahlenden Gemeinden» gesprochen wird. Diese Eigenheiten kamen in den Gesprächen deutlich hervor und lassen erahnen, dass eine tiefergehende Analyse der Gemeindecharakteristika aufschlussreich wäre. Da die Expert\*innen von zunehmender Komplexität und erhöhten Anforderungen sprechen<sup>15</sup>, kann daraus geschlossen werden, dass neue Einstellungen bessere Bildungsniveaus bedeuten sowie eine Erhöhung der Teilzeit-Pensen realistisch scheint. Diese langfristigen Entscheidungen basieren zwar nicht primär auf dem *windfall*, jedoch funktionieren sie genau kontrastiv zu dem Einmaleffekt und lösen somit einen ungewollten Zusammenhang aus. Die Datensammlung lässt darauf schliessen, dass die langfristige Bruttoverschuldung nur gering mit bewussten Erhöhungen der personellen Ausgaben zusammenhängen kann, dabei aber sehr wahrscheinlich die konstante Erhöhung der Ausgaben unterschätzt wurde.

Aufgrund der generell guten Situation im Jahr 2013, basierend auf dem Einmaleffekt, dem wirtschaftlich stabilen Umfeld sowie den Änderungen im Finanzausgleich, entschieden sich 40 Gemeinden, die Steuerfüsse zu senken, wobei das Eigenkapital nochmals ganz leicht gestiegen ist. Im Kontext dieser Veränderungen gab es Gemeinden, die plötzlich mehr Geld im Haushalt hatten als budgetiert. Mitunter kann dies als Erklärung für die fiskalischen Entscheidungen gelten, da die Stimmbevölkerung als Interessensgruppe auch als Kontrollinstanz fungiert. Dies veranlasst die Exekutive, transparent über das höhere Budget zu informieren, woraus höhere Ausgaben folgen können. Die Wechselwirkung der Einnahmen und Ausgaben kommt zum Tragen und wird von den Interessengruppen geprägt. In der qualitativen Auswertung lässt sich jedoch weder eine direkte Druckausübung der Stimmbevölkerung nachweisen aufgrund der Höhe des *windfalls* noch aufgrund des Transfers generell.

Es kann aber ein übergeordneter Mechanismus nachgezeichnet werden, der die Anreize der Gemeinden offenlegt, sich entsprechend der speziell guten wirtschaftlichen Situation zu verhalten. Dies sind mitunter fiskalische Entscheide, wie Steuerfussenkungen.

---

<sup>15</sup> „Natürlich wir müssen die Leute mitnehmen. Thema HRM2. Das war sehr komplex.“ (Transkript\_Brütten\_Bosshart, Absatz 60)

„Das ist eine Herausforderung, dass wir gute Leute haben, die motiviert sind, das auf sich zu nehmen. Sich auch der öffentlichen Kritik stellen, die auch nicht immer nur toll ist.“ (Transkript\_Gemeindeamt, Absatz 98)

Laut den befragten Gemeindepräsident\*innen und Verwaltungsmitarbeitenden basieren diese Entscheide jedoch primär auf dem revidierten Finanzausgleich und nicht auf Druck von Interessengruppen.<sup>16</sup> Dass Gemeinden den Steuerfuss gleichermassen erhöhen mussten aufgrund des neuen Finanzausgleichs, ist aus den Interviews nicht hervorgegangen. Tatsächlich ist jedoch ab 2013 ein leichter Anstieg der Steuerfüsse zu beobachten (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017, S. 5). Es könnte also sein, dass sich die Reaktionen auf den neuen Finanzausgleich durchschnittlich neutralisieren und die Effekte in einer quantitativen Auseinandersetzung nicht zum Vorschein kommen. Denn in der Gegenüberstellung zu der Aussage im Working Paper «As should be noted upfront, none of the outcomes found to have changed as a reaction to the windfall are affected by the specific reform of 2012» (Berset & Schelker, 2019a, S. 15) kann der revidierte Finanzausgleich als Effekt basierend auf den qualitativen Daten nicht ausgeschlossen werden. Schelker schreibt dazu: «Natürlich hat die Anpassung des Finanzausgleichs eine Rolle gespielt. Was wir aber mit unserer Aussage meinen ist, dass wir die Finanzflüsse vorher und nachher auf Grundlage der Konten vollständig nachvollziehen können. Damit wird es möglich, Veränderungen in diesen Flüssen empirisch direkt in das Modell aufzunehmen und für den Einfluss dieser zu kontrollieren. Damit können wir solche Effekte als *confounders* (Störfaktoren) ausschliessen. Ähnliches gilt für die weiteren Anpassungen im Verhältnis Kanton-Gemeinden, welche in 2012 vonstattengingen. Qualitativ können diese Effekte nicht voneinander getrennt werden, quantitativ aber schon.» In dieser soziologischen Konzeptualisierung muss also den Ergebnissen der Expert\*inneninterviews mehr Gewicht verliehen werden, weshalb die Mechanismen mehr auf den Finanzausgleich als auf den *windfall* zurückzuführen sind. Deshalb scheint es nicht plausibel, dass Interessengruppen besonders profitiert haben und entsprechend starken Druck auf die Entscheidungsträger\*innen ausgeübt haben.

### *Eigenes Interesse der Entscheidungsträger\*innen*

Die Annahme, dass Politiker\*innen im eigenen Interesse gehandelt haben, ist theoretisch eine plausible Erklärung. Diese trifft zu, wenn die gewählte Person a) das Geld in

---

<sup>16</sup> „Diese sind einfach ausschliesslich auf den neuen Finanzausgleich zurückzuführen. Ganz klar. Es gibt Gemeinden, die das besser gemacht haben. Gewisse grosszügiger und andere, die weniger grosszügig waren“ (2020-008\_Transkript\_Bäretswil, Absatz 102).

ihre Tasche steckt, b) Ausgaben tätigen lässt, von denen sie direkt profitiert, c) üppige Ausgaben für ihre eigene öffentliche Stellung oder Wahrnehmung tätigen lässt, d) ihre Interessengruppe profitiert und sie als Person Teil der Gruppe ist, e) sich Vorteile erarbeitet, die ihre Chancen auf eine Wiederwahl erhöhen können, usw.. Bereits in der quantitativen Auseinandersetzung wird eine politisch-ökonomische Erklärung als wahrscheinlich eingestuft, die das eigene Interesse der Politiker\*innen kritisch hinterfragt. Steuerfussenkungen und bestimmte Zahlungen an Interessensgruppen können die Stimmbevölkerung besänftigen und erhöhte Ausgaben verstecken. Die Resultate der qualitativen Interviews zeigen jedoch ein ganz anderes Bild. Zum ersten gilt Stabilität als grösste Errungenschaft in einem Gemeindehaushalt. Zweitens können die Steuerfussenkungen jederzeit ganz klar mit einer Intention in Verbindung gebracht werden. Dies beispielsweise in mittelgrossen Gemeinden, die stark benachteiligt waren im alten Finanzausgleich oder Gemeinden, die ein enorm grosses Eigenkapital aufbauen konnten.<sup>17</sup> Der Gemeinderat kann keine Senkung von Steuerfüssen vornehmen ohne Absprache mit der Rechnungsprüfungskommission und selten ohne externe Beratungsfirmen. Die Entscheidung wird letzten Endes von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament getragen. Darüber hinaus gelten die direktdemokratischen Strukturen als Hebel gegen Korruption.

Die Datensammlung basiert teils auf Gesprächen mit Gemeindepräsident\*innen, die bereits im Amt waren, als es Möglichkeiten gegeben hätte, im eigenen Interesse zu handeln.<sup>18</sup> Es ist offensichtlich schwierig in einer Interviewsituation genau zu prüfen, ob der/die Interviewpartner\*in die ganze Wahrheit sagt. Es wurde aber auf eine gute Vorbereitung und eine kritische Einstellung geachtet. Schliesslich fand jedoch kein persönliches Gespräch mit einer/einem Gemeindepräsident\*in statt, die/der im 2012 bereits im Amt war.

---

<sup>17</sup> „Der alte Gemeinderat, [...], hat den ersten Schritt gemacht für die erste Senkung. Das eine Objekt hat mit der Grundstückgewinnsteuer so sehr eingeschonert und war erst im 2017 unter Dach und Fach. Da hat man gesehen, man macht nochmal einen Sprung mit 5 Mio. EK auf 10 Mio. EK. Da war der Moment, wo man der Stimmbevölkerung etwas zurückgeben wollte.“ (Transkript\_Hunkeler\_Kappel, Absatz 31)

<sup>18</sup> Fünf Gemeinden, die für ein Interview angefragt wurden, haben noch die/den gleiche/n Gemeindepräsident\*in. Davon hat nur ein Gemeindepräsident schriftlich geantwortet sowie ein weiterer Gemeindepräsident die Beantwortung der Fragen an die Verwaltung weitergeleitet, die auch schriftlich erfolgte.

### *Entscheide vor Bekanntgabe des Umfangs des windfalls*

Der alte Finanzausgleich bis Ende 2011 enthielt Beiträge, die grundsätzlich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit ausgerichtet waren. Als entscheidendes Mass galt der Finanzkraftindex des entsprechenden Gemeinwesens, wobei bei der Berechnung der Steuerfuss und die Steuerkraft der Gemeinde berücksichtigt wurden (Gemeindeamt des Kantons Zürich, 2015, S. 92). Insbesondere kritisierte das Gemeindeamt am alten System eine erschwerte finanzielle Planung. Das alte System schränkte die Gemeinden in ihrer Autonomie unnötig ein. Die Verpflichtung des Kantons zur Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen (Art. 84 Abs. 5 KV) wurde vernachlässigt, da mittelgrosse Gemeinden stark benachteiligt waren und somit mögliche Fusionen von kleinen Gemeinden aktiv verhindert wurden (Gemeindeamt des Kantons Zürich, 2015, S. 113). Folglich sind die Steuersenkungen im Jahr 2011 im Hinblick auf den neuen Finanzausgleich im 2012 kein Zufall, sondern basieren auf der neugewonnenen Planbarkeit der Ausgleichszahlungen. Spezifisch wurden die mittelgrossen Gemeinden genannt, wie beispielsweise Bäretswil. Diese Gemeinde ist eine von insgesamt 34 weiteren Gemeinden<sup>19</sup>, die ihren Steuerfuss vom Jahr 2010 auf das Jahr 2011 um ein paar Prozent gesenkt haben (Gemeindefinanzporträt Kanton Zürich, 2020c). Die Summe der Steuerfussenkungen beläuft sich also auf eine ähnliche Anzahl Gemeinden, die am Parameter des Steuerfusses geschraubt haben, wie im Jahr der Ausschüttung des *windfalls*. Viele Gemeinden arbeiten zudem mit langfristigen Haushaltsplänen, weshalb eine kurzfristige Anpassung im Steuerfuss aufgrund eines Einmaleffekts sehr unwahrscheinlich erscheint. Die Budgets sind oft sehr volatil in Anbetracht der Grundstückgewinnsteuern oder weiteren ausserordentlichen Einnahmen. Zugleich wird ein Bild von den Zürcher Gemeinden gezeichnet, das nicht in Verbindung gebracht werden kann mit dem *windfall*. Es zeichnen sich Verhaltensmuster ab, die auf den langjährigen Wohlstand und die Stabilität des gesamten Kantons zurückzuführen sind. Die Gemeinden wachsen und erhöhen die Erträge, was zu der höchsten Steuerkraft im Jahr 2018 des kantonalen Mittels geführt hat.<sup>20</sup> Diese lange Frist und gute Grundstimmung veranlassen die Gemeinden

---

<sup>19</sup> Von insgesamt 171 Gemeinden im Kanton Zürich im Jahr 2010.

<sup>20</sup> Kantonales Mittel der Steuerkraft 2011: CHF 4'068. Kantonales Mittel der Steuerkraft 2018: CHF 4'193.



bereits vor Einfluss des «Glencore Geldes» zu Ausgaben und Investitionen, die in anderen Kantonen so nicht gemacht wurden.

### *Direktdemokratische Mechanismen bei mediatisiertem Schock*

Die politischen Initiativen, die in Zusammenhang mit dem *windfall* gebracht werden, hätten bewirken können, dass die Stimmbevölkerung den *windfall* nicht richtig wahrgenommen haben und von einer Abstimmung ausgingen, die nicht mit einem Transfer aus dem Finanzausgleich zusammenhängt. Die Stimmbevölkerung hätte also im Unwissen über den Effekt des Abstimmungsergebnisses entschieden.

Die Auswertung der Interviews führt jedoch zu der Annahme, dass die Stimmbevölkerung über den Einmaleffekt informiert war, da zudem eine räumliche Verbindung zwischen den Abstimmungen und dem Glencore Transfer besteht. Nichtsdestotrotz nimmt die Legislative, in den meisten Fällen eine Gemeindeversammlung, eine wichtige Rolle in der kommunalen Finanzpolitik ein. Interessensgruppen können Stimmberechtigte mobilisieren und sich in einer Gemeindeversammlung gegen die Anträge des Gemeinderats stellen. So kann teils eine Steuerfusserhöhung wegen politischer Motive verhindert werden. Dies bewirkt schlussendlich, dass die laufenden Ausgaben nicht gedeckt werden können, da der Steuerfuss als Instrument der Haushaltsplanung benutzt werden sollte. Der Austausch der Exekutive mit den lokalen Parteien (zumeist nur SVP, FDP und eine parteilose Gruppierung) scheint ein wichtiger Faktor der kommunalen Führung zu sein. Es finden nicht nur Treffen und Vorbesprechungen statt, sondern auch Orientierungsversammlungen, in denen die Bevölkerung Fragen stellen darf. Die Parteipolitik kann sich vermehrt darauf konzentrieren, eine gute lokale Führung zu ermöglichen, statt die eigenen parteiinternen Standpunkte durchzusetzen.

Die Berichterstattung in den Medien schien sich hauptsächlich um die Initiativen zu drehen, die jedoch überschaubar waren. Keine Gemeinde erinnert sich an langanhaltende, intensive Gespräche aufgrund des *windfalls*, die schliesslich sogar weitere direktdemokratische Mechanismen in Gang gesetzt hätten. Die Entscheidungsträger\*innen wären entsprechend informellen Mechanismen ausgesetzt gewesen, denen es schwieriger ist zu widerstehen. Mithilfe der Gespräche konnten keine Beispiele gefunden werden, die als Erklärung für die Zunahme der Bruttoverschuldung dienen könnten.

## *Externe Faktoren*

Die Kontrollvariablen von Berset und Schelker dienen als Rahmen, in dem sich diese Arbeit bewegen soll. Viele weitere externe Faktoren könnten zur Erklärung beitragen und müssten quantitativ wie auch qualitativ geprüft werden. Aus den Interviews hätten diverse Aussagen gezogen werden können in Bezug zur Relevanz der Grundstückgewinnsteuer, der demografischen sowie sozio-ökonomischen Situation der Bevölkerung. Nach wie vor ist es also möglich, dass diese Mechanismen einen Einfluss auf die Zunahme der Bruttoverschuldung hatten. In dieser Arbeit kann dies jedoch weder bestätigt noch widerlegt werden. Die Auswertung der Interviews hat jedoch gezeigt, dass es rechtliche Bestimmungen gibt, die es fast verunmöglichen, eine Bruttoverschuldung aufgrund von bewussten kurzfristigen Entscheidungen zu verursachen.

Zum einen schreibt das Gemeindegesetz mit dem 2. Abschnitt «Steuerung des Finanzhaushalts» vor: *§92, Art.1 Der Gemeindesteuerfuss wird so festgesetzt, dass die Erfolgsrechnung des Budgets mittelfristig ausgeglichen ist. Art. 2 Pro Jahr darf ein Aufwandüberschuss in der Höhe der budgetierten Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3% des Steuerertrags budgetiert werden.* Demzufolge wird der Finanzhaushalt eng von Bestimmungen eingegrenzt. Laut Gemeindeamt sind fast 80% der Ausgaben fest vorgegeben (Bildung 50%, Soziales 20% und Gesundheit 8%). Exemplarisch dafür steht das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG), das den Gemeinden die vollumfänglichen Pflegekosten zuweist, die man nicht immer korrekt budgetieren kann. Das SPFG führte Anfang 2012 zu einer Bereinigung und Entflechtung der Finanzströme im Zürcher Gesundheitswesen. Ein sogenanntes «Modell 100/0» ermöglichte eine klare Trennung der Versorgungsverantwortung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. So übernahm der Kanton ausschliesslich die Spitalversorgung und die Gemeinden sind ausschliesslich für die Pflegeheime und Spitex verantwortlich. Die Gemeinden erhielten seit Inkrafttreten des SPFG am 1. Januar 2012 keine finanzielle Beteiligung des Kantons mehr (Kanton Zürich, Behörden & Politik, 2020a). Zum anderen trat der revidierte Finanzausgleich 2012 in Kraft, wobei die Beiträge um rund 100 Mio. Franken stiegen (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017, S. 5). Dies hat auf das Eigenkapital im Jahr 2013 einen positiven Einfluss und dieses ist entsprechend nochmals leicht gestiegen. Gleichzeitig sanken bei 40 Gemeinden die Steuerfüsse. Das Gemeindeamt des Kantons Zürich kann entsprechend von einer verbesserten

finanziellen Situation der Gemeinden sprechen. Auch konnten die Gemeinden gesamthaf die Bruttoverschuldung um das Jahr 2013 abbauen.

Andererseits ist die gesamtheitliche Einschätzung des wirtschaftlichen Kontexts für die Gemeindefinanzen sehr eindeutig. Das wirtschaftliche Umfeld war in den letzten Jahren besonders positiv und die tiefen Zinsen gaben wenig Anreiz eine Bruttoverschuldung abzubauen. Es wurde auch von einem Druck gesprochen, der von gut informierten Bürger\*innen in Bezug auf Steuerfussenkungen bei blühender Wirtschaftsleistungen ausgeübt wird. Die Gemeinden verhalten sich äusserst pro-zyklisch, weshalb eine zunehmende Bruttoverschuldung während eines Booms äusserst wahrscheinlich ist. Dies widerspiegelt die Komplexität der Gemeindepolitik im Spannungsfeld der direkten Demokratie.

## 6.5. Theoretische Generalisierung

Zuletzt können mit dem erarbeiteten Material Typologien und Theorien verknüpft werden (Meuser & Nagel, 2005a, S. 89). Besonders die induktive Herangehensweise distanziert sich von der Theorie als Erklärung für Verhaltensweisen sowie von der theoretischen Orientierung als Blickwinkel. Die theoretische Generalisierung lehnt sich an neu gewonnene Informationen und folgt somit den Ursprüngen der *grounded theory* von Strauss und Corbin (1998). Diese werden aus Aussagen der befragten Personen gewonnen. Dieses Unterkapitel stellt die Endpunkte einer qualitativen Datensammlung dar (Creswell, 2014, S. 65f.).

Es konnten diverse Mechanismen in der Auswertung der Ergebnisse aufgezeigt werden, die aufschlussreich sind für die theoretische Generalisierung. Um Klarheit zu schaffen, soll, wie Gramlich es bereits 1969 gemacht hat, die Wechselwirkung der Ausgaben- und Einnahmenpolitik als Hauptaugenmerk gelten. Die lokalen Haushalte werden durch die Budgetbeschränkung beeinflusst und bewegen sich innerhalb dieser strukturellen und rechtlichen Grenzen (Gramlich, 1969). In Anbetracht einer öffentlichen Ausgabenpolitik, die Bürgerpräferenzen abbilden soll (Inman, 2008, S. 2), ist es wichtig zu verstehen, wie die Einnahmen erstens von der Politik und zweitens von den Bürger\*innen wahrgenommen werden.

Die Einnahmen sollten aus politischer Sicht Möglichkeiten geben, politische Inhalte zu kreieren, die eine effiziente Finanzpolitik und somit effiziente Ausgaben gestatten. Die

Praxis jedoch hat den Anschein, als ob insbesondere auf der Einnahmenseite der Föderalismus und direktdemokratische Mechanismen mehr ins Gewicht fallen als Effizienzkriterien. Der föderalistische Gedanke wird bereits im Finanzausgleichsgesetz festgehalten (§ 3 Abs. 1 lit. b FAG) und ermöglicht so eine Stärkung der Gemeindeautonomie. Insbesondere der Ressourcenausgleich garantiert den Gemeinden eine Mindestausstattung, wobei die Gemeinden zusätzlich mit Pauschalbeiträgen im demografischen Sonderlastenausgleich, im geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sowie dem Zentrumslastenausgleich gestärkt werden. Daneben existieren der individuelle Sonderlastenausgleich sowie der befristete Übergangsausgleich, die jeweils Steuerfussausgleichskomponenten enthalten, die auf effektiven Ausgaben aufbauen. Bei allen Ausgleichszahlungen werden zweckfreie Beiträge gesprochen (Gemeindeamt des Kantons Zürich, 2015, S. 16). Dies bedeutet, dass eine möglichst ähnliche Ausgangslage für alle Gemeinden geschaffen werden soll (siehe Kapitel 4.1). Die qualitativen Daten zeigen jedoch, dass die Gemeindelandschaft sehr heterogen ist und fast jede Gemeinde für sich eine gewisse Identität und Autonomie vorbehält. Dies veranlasst, einen theoretischen Blickwinkel einzunehmen, den Bruce Hamilton (1983) bereits eingenommen hat. Dieser führt eine überhöhte Überschuldung aufgrund eines Mitnahme-Effekts auf die fehlerhafte Spezifizierung der Kosten für die Bereitstellung der Leistungen zurück (Inman, 2008, S. 4). Er unterstreicht die Wichtigkeit der Unterscheidung von grösseren und kleineren Gemeinden oder auch Hochlohn- und Niedriglohngemeinden, da mehr/weniger Ausgaben gemacht werden müssen, um das gleiche Ergebnis zu erzielen. Bei der Berechnung der Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach staatlichen Dienstleistungen würden die geschätzten Koeffizienten nicht nur die Effekte der Einkommenselastizitäten widerspiegeln, sondern auch die unterschiedlichen Bevölkerungsmerkmale von Gemeinden mit unterschiedlichen Einkommensniveaus miteinbeziehen (Hines & Thaler, 1995, S. 221).

Um zweitens zu verstehen, wie Bürger\*innen die Einnahmen des lokalen Haushalts wahrnehmen, stützt sich die Theorie auf ein weiteres Spezifizierungsproblem. Dabei wird den Wählenden unterstellt, dass sie die Komplexität der Förderprogramme nicht verstehen. Entweder wird die Pauschalförderung von der repräsentativen Bürger\*in nicht beachtet oder sie versteht die Effekte fälschlicherweise als Preiseffekte. Es ist möglich, dass die durchschnittlichen und marginalen Preiseffekte von uneingeschränk-

ten Fördergeldern verwechselt werden. Diese Verwechslung ist für scheinbare Flypaper-Effekte verantwortlich (Courant, Gramlich und Rubinfeld, 1979; Oates, 1979). Die durchschnittlichen Kosten der Gemeindeausgaben werden durch die pauschalen Zuschüsse verringert. Die Grenzkosten werden nicht beeinflusst. Die Wählerschaft reagiert auf die Pauschalförderung und fordert erhebliche Erhöhungen der Staatsausgaben zu diesem neuen, als niedriger empfundenen Preis (Inman, 2008, S. 6). Dieser Mechanismus widerspiegelt die Interdependenz der erhöhten Einnahmen mit einer Forderung nach erhöhten Ausgaben. Ähnliche problematische Strukturen sehen Berset und Schelker und nennen es «*overpromising*», da die Bürger\*innen auf die Einnahmen reagieren und somit Druck auf die öffentlichen Ausgaben ausüben (Berset & Schelker, 2019a, S. 35). Diese Mechanismen konnten jedoch in der qualitativen Studie nicht nachgewiesen werden.

Die Ausgabenseite der öffentlichen Hand steht wie bereits erwähnt einer Budgetbeschränkung gegenüber, die möglichst den Präferenzen der Stimmbevölkerung sowie der Aufgabenerfüllung nach dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen soll. Trotz der unterschiedlichen Herkunft der Gelder für die einzelnen Gemeinden muss die Lokalregierung die Gelder grundsätzlich als Einkommensäquivalente behandeln (Henderson, 1968, S. 159). Die Wechselwirkung der Einnahmen und Ausgaben aus der Perspektive der Bürger\*innen ist insbesondere verhaltenspsychologisch interessant. Kahneman, Knetsch und Thaler (1991)<sup>21</sup> untersuchten die Rolle der Herkunft des Geldes für die Steuerzahlenden und kamen zu zwei wichtigen Erkenntnissen. Es besteht eine Verlustaversion (*loss aversion*) und die Fungibilität der Gelder ist ausgeschaltet. Eine *loss aversion* bei den Steuerzahlenden impliziert, dass die politischen Kosten einer Erhöhung des Steuerfusses grösser sind als der politische Nutzen einer gleichwertigen Steuerfussenkung. Menschen reagieren einfach gesagt empfindlicher auf eine Verringerung ihres Wohlstands als auf eine entsprechende Erhöhung. Zweitens wird davon ausgegangen, dass Steuerzahlende Gelder nicht als fungibel behandeln. Eine Veränderung im Rentenvermögen oder im künftigen Einkommen hat ganz andere Auswirkungen auf den Konsum als Veränderungen der laufenden liquiden Mittel oder des Einkommens. Deshalb gehen die renommierten Verhaltensforscher davon aus, dass die Bevölkerung eine Veränderung im laufenden oder im zukünftigen Haushalt anders wahrnehmen und

---

<sup>21</sup> (Kahneman, Knetsch, & Thaler, 1991)

somit die politischen Entscheidungen anders bewerten (Hines & Thaler, 1995, S. 223). Ob nun eine Zahlung einmalig ist oder nicht, spielt entsprechend für den Moment des Geldflusses für die Steuerzahlenden keine Rolle. Generalisiert spricht diese theoretische Auseinandersetzung für den Fokus der Steuerzahlenden auf den aktuellen Haushalt und untergräbt die Fähigkeit einer langfristigen Planung mit der Stimmbevölkerung. Genau diese Langfristigkeit ist jedoch eine konkrete Zielsetzung im Haushalt des Gemeinderats.

Erhält also eine Gemeinde einen Transfer, ist es möglich, die Ausgaben zu erhöhen, ohne eine Steuererhöhung durchbringen zu müssen. Da eine Erhöhung des Steuerfusses mit den höchsten politischen Kosten einhergeht, sollte dies von den Politiker\*innen mit allen Mitteln verhindert werden wollen. Kann die Gemeinde mit den verfügbaren Mitteln die Ausgaben erhöhen, nimmt sie die Opportunitätskosten einer Steuersenkung in Kauf. Dies ist politisch sinnvoll, da der politische Nutzen für eine Steuerfussenkung gering ist. Muss eine Verpflichtung ausbezahlt werden, sind die Wähler\*innen meist nicht bereit, eine Steuererhöhung zu akzeptieren zur Finanzierung der neuen Ausgaben. Jedoch sind die meisten Wähler\*innen bereit, eine Ausgabe zu genehmigen mit den impliziten Opportunitätskosten einer Steuersenkung. Hines und Thaler (1995, S. 223f.) fassen es so zusammen: «It is a rare community that treats a \$2 million block grant and a collective \$2 million federal tax cut as equivalent, regardless of their underlying equivalence in theory». Die Entscheidungen der Öffentlichkeit sind also meist darauf ausgerichtet, wie Geld ausgegeben werden soll, da die Ausgaben heute für die Steuerzahlenden sowie die Politiker\*innen wichtig sind. Die Wahrnehmung der Ausgaben und Einnahmen geht nicht soweit, dass gefragt wird, ob das Geld per se ausgegeben wird oder die Steuern gesenkt werden sollen (Hines & Thaler, 1995, S. 223).

## 7. Diskussion der Ergebnisse

Welche Mechanismen haben gegriffen, als es zu einer Zunahme der Verschuldung gekommen ist? Und warum hat ein aussergewöhnlicher *windfall* dazu beigetragen? Zum ersten wurde geprüft, ob der kausale Zusammenhang der Bruttoverschuldung mit dem *windfall* bestärkt werden kann (Hypothese 1). In den politischen Gemeinden herrschte offensichtlich ein Bewusstsein über das «Glencore-Geld». Jede\*r einzelne Interviewpartner\*in hat bestätigt, dass alle (Exekutive, Legislative, Bevölkerung) vom

Schock und um die einmalige Erhöhung wussten (Erklärung i). Das Gemeindeamt formuliert es wie folgt: «die Einmaligkeit ist im System angelegt. [...]. Kurzfristig ist ein Budget wie ein Supertanker. Es bewegt sich auf die Schnelle wenig» (schriftliche Interviewvorbereitung\_Gemeindeamt). Die Gemeinden erhöhten ihre Ausgaben nicht unter der Annahme, dass es eine dauerhafte Erhöhung der Transfergelder gäbe. In der Regel scheint es überdies für die Gemeinden schwieriger zu erkennen, ob ein Schock dauerhaft oder einmalig auftritt. Diese Planbarkeit sowie Einmaligkeit des «Glencore-Geldes» ist entsprechend ausserordentlich. Die Erklärung i wird entsprechend auf den ersten Blick abgelehnt, weil es nicht plausibel scheint, dass die falsche Wahrnehmung der Kontinuität dazu geführt hat, dass der einmalige *windfall* die langfristigen Bruttoschulden erhöht hat. Der *windfall* floss jedoch über den gewöhnlichen Finanzausgleichstransfer in die kommunalen Haushalte und wurde so wie eine gewöhnliche Einnahme behandelt. Dies wurde von den befragten Expert\*innen bestätigt, sogar betont. Bei einigen führte dies mitunter erstmalig zu kleinen Überschüssen (2020-018), bei anderen wurden langfristige Schulden abgebaut (2020-018, Kappel am Albis). Bei einer anderen Gemeinde (2020-015) war es Teil einer Schwimmbadfinanzierung und entsprechend Teil einer grösseren Ausgabe. Was jedoch in keiner Gemeinde ersichtlich war, ist ein ausserordentliches Verhalten, das auf diese Einmaligkeit zurückzuführen war. Als Beispiel wäre eine komplette Nutzung des *windfalls* zum Schuldenabbau vorstellbar, eine explizit vorübergehende Steuerfussenkung oder Ausgabenerhöhung in der Höhe des erhaltenen *windfalls*. Einzig die Spenden, die aufgrund der Initiativen gesprochen wurden, weisen diesen ausserordentlichen und einmaligen Charakter auf, jedoch nicht in der Höhe des *windfalls*. Auf den zweiten Blick scheint es also wahrscheinlicher, dass genau aufgrund der gewöhnlichen Handhabung die Bruttoverschuldung zunehmen konnte. In den Gesprächen wurde immer wieder betont, dass die Gemeinden mit starken Schwankungen auf der Einnahmenseite umgehen müssen. Dies impliziert, dass mit teils höheren Einnahmen gerechnet wurde, möglicherweise auch zurückführend auf das wachsende und stabile wirtschaftliche Umfeld. Dazu kommt die Revision des Finanzausgleichs im 2012, an die sich die Gemeinden erstmals gewöhnen mussten. Es ist möglich, dass sich diese positiven Schocks auf die lange Frist kumuliert haben. Rechnet man damit, dass es zukünftig auch negative Einnahmeschocks geben wird, ist es möglich, dass sich die positiven und negativen Einnahmeschocks langfristig tendenziell gegenseitig aufheben. So könnten sich möglicherweise auch die Fehler ausgleichen. Dafür

muss man etwas Zeit vergehen lassen, um schliesslich den Effekt des *windfalls* in einer längeren Zeitspanne einordnen zu können.

Es scheint auch möglich, dass kurzfristige Interessen eine Rolle spielten und der Druck der Bevölkerung langfristige Veränderungen in den Finanzhaushalt brachte (Erklärung ii). Zwar lassen sich mit den Ergebnissen die Veränderungen nicht alleinig auf den *windfall* zuweisen, jedoch ist er mit Sicherheit mit ein Faktor, weshalb um das Jahr 2013 finanzpolitische Entscheide getroffen wurden. Ausschlaggebend ist, ob diese Entscheidungen Mechanismen in Gang gesetzt haben, die entweder die Stimmbevölkerung als Vetomacht zur Beibehaltung des nicht nachhaltigen Steuerhaushalts animiert haben, oder Kosten verursacht wurden, die so gewachsen sind, dass sie langfristig den *windfall* übertroffen haben. In den Gemeinden von Zürich besteht tatsächlich ein Trend zur vermehrten Wahrnehmung der eigenen Macht als Stimmbürger\*in und Budgets wurden plötzlich abgelehnt, die vorher immer angenommen wurden (Kollbrunner, 2017). Es kann also davon ausgegangen werden, dass die gegenseitige Druckausübung zwischen Bevölkerung und Politik ein Grund war, weshalb die Schulden ab dem Jahr 2013 gestiegen sind. Weitere langfristig wirkende Entscheidungen basierend auf höheren Ansprüchen in der kommunalen Verwaltung haben sehr wahrscheinlich zu einer Erhöhung der Verschuldung geführt, da gleichzeitig generell die Kosten für die Gemeinden stiegen. Den Mechanismus nur auf den *windfall* zurückzuführen, ist jedoch nicht möglich, da alle befragten Gemeinden ähnlichen Druck spürten, jedoch nicht alle gleich vom *windfall* profitiert haben.

Die weitere Prüfung, ob Mechanismen stattgefunden haben, die auf dem eigenen Interesse der Gemeinderät\*innen basieren, stellte sich als schwierig heraus (Erklärung iii). Es gibt Anhaltspunkte, dass Vereine eine wichtige Rolle spielen in der Gemeindepolitik und somit eine Vereinszugehörigkeit zu einem Interessenskonflikt führen könnte. Auch ist klar, dass Gemeindepräsident\*innen nahe an der Bevölkerung sind, sei das aufgrund des Wohnorts, familiärer Strukturen oder anderer Faktoren. Jedoch scheint hier der Wunsch nach einer gut geführten Gemeinde, mit Fokus auf Stabilität, dazu beizutragen, dass eigennütziges Verhalten wenig Anreiz hat. Es ist also sehr unwahrscheinlich, dass der *windfall* eigennütziges Verhalten stark gefördert und somit die Bruttoverschuldung zugenommen hat.



Unter der Annahme, dass der Schock keinen kausalen Zusammenhang mit der Bruttoverschuldung hat (Hypothese 2), wurden politische Entscheide untersucht, die vor Bekanntgabe des Umfangs des Schocks gefällt wurden. Besonders interessant war dabei das Bild, das in Bezug auf Identitäten der Zürcher Gemeinden gezeichnet wurde. Trotz der beachtlichen Erhöhung der Transfersumme im Jahr 2013 schien dies viele Gemeindepäsident\*innen nicht zu beeindrucken. Es fanden in einer ähnlichen Zeitspanne Verdoppelungen des Eigenkapitals statt. Es gab eine Revision im Finanzausgleich, die manchen Gemeinden enorme Verbesserungen brachte oder auch ein anhaltendes Konsumverhalten, das durch keine Krise verändert wurde. Dass die Gemeinden eher auf den langen Trend des Wachstums bauen, hat also nicht nur mit dem positiven wirtschaftlichen Umfeld zu tun, sondern auch mit den Charakteristika vieler Zürcher\*innen und steht somit in keinem ersichtlichen Zusammenhang mit dem *windfall* (Erklärung iv).

Warum die Verschuldung wegen des *windfalls* stattgefunden hat, wurde in dieser Arbeit zudem auf einen fehlerhaften Informationsmechanismus hin untersucht. Die Ergebnisse lieferten dazu das klare Bild, dass der *windfall* grundsätzlich wenig politisiert wurde. In Gemeinden nahe Rüslikon wurde darüber diskutiert und die Höhe entsprechend wohl etwas überschätzt. In allen anderen Gemeinden wurde er zur Kenntnis genommen, jedoch nicht weiter instrumentalisiert. Der neue Finanzausgleich verdaute diese enorme Summe, aus nur einer Gemeinde stammend, sehr gut. Der sehr langsam funktionierende Finanzausgleich nahm ebenso die überraschende Komponente weg (Erklärung v). Hier ist also eher ein Zusammenhang nachzuweisen als vice versa, wobei nicht klar ist, ob eine Informiertheit die erste Hypothese stützen kann oder sich neutral auswirkt.

Zuletzt sollten weitergehende Mechanismen geprüft werden, die noch keiner Kontrolle unterzogen wurden. Besonders die Ergebnisse der rechtlichen Situation deuten darauf hin, dass es für manche Gemeinden nicht möglich ist, sich anders zu verhalten, als sie es bis anhin gemacht haben. Die Gemeinden werden von einer Milizpolitik getragen, die Kapazitäten und Fähigkeiten zur Verfügung hat, aber damit auch an ihre Grenzen stösst. Als Politiker\*in muss man Mehrheiten im Auge haben, die im beruflichen Umfeld eine nicht so grosse Rolle spielen. Diese Faktoren werden in die langfristige Planung miteinbezogen, da Gemeinden sonst in der Abwicklung an die Grenzen kommen

(Erklärung vi). Es ist anzunehmen, dass viele weitere externe Faktoren eine Rolle spielen und erklären könnten, weshalb der *windfall* Zürcher Gemeinden dazu bewogen hat, die Schulden zu erhöhen.

Der bereits erläuterte theoretische Mechanismus, der auch zur Verschuldung geführt haben könnte, ist der Flypaper-Effekt. Ein Franken an exogenen Fördermitteln führt zu mehr öffentlichen Ausgaben als dies ein gleicher Franken an Steuergeldern machen würde. So gesehen ist eine Zunahme der Verschuldung bei einer beachtlichen Zunahme der exogenen Fördermittel quasi voraussehbar. Die kommunale Finanzpolitik bleibt nicht verschont und muss sich der Realität stellen, dass aufgrund all der vielseitigen Mechanismen ein Flypaper-Effekt nicht einfach zu verhindern ist und möglicherweise sogar stark auftritt. Inman (2008, S. 9f.) fordert deshalb auf: «*Once viewed as an anomaly, the flypaper effect should now be seen as a reality of fiscal politics, and its study as an opportunity to fashion central government transfer policies and intergovernmental fiscal institutions that better reflect citizen preferences for local public goods.*» Dass ein *windfall* die Bruttoverschuldung derart erhöhen kann, ist aus theoretischer Sicht also sehr wahrscheinlich. Der praktische Umgang der politischen Gemeinden mit dem Phänomen sollte mit den qualitativen Ergebnissen nun besser verstanden werden und für weiterführende Analysen einen neuen Startpunkt darstellen.

## 8. Kritische Reflexion

Charakteristisch für die qualitative Forschung ist die Reflexion über die Rolle der Interviewer\*in sowie deren Hintergrund. Wichtig für diese Arbeit war ein interdisziplinärer Blickwinkel, um der Vielschichtigkeit des Themas gerecht zu werden. Nichtsdestotrotz war es immer wieder schwierig, den Interviewpartner\*innen keine Voreingenommenheit gegenüber entgegenzubringen und die Resultate so zu nehmen, wie sie waren. Es fand also ein stetiges Vor und Zurück bei der Bearbeitung der Daten statt und die Grundlagenlektüre nahm je nach Phase der Forschung eine andere Rolle ein. Dies ist typisch für einen induktiven Prozess, da immer wieder überprüft werden muss, ob weitere wichtige Informationen zur theoretischen Generalisierung gewonnen wurden (Creswell, 2014, S. 186). Um diesen Auswertungsprozess, angelehnt an die *grounded theory*, überhaupt umzusetzen, enthielt der Leitfaden für alle Interviews mit den Gemeindepräsident\*innen und Verwaltungsmitarbeitenden die gleichen standardisierten Fragen. Der Themenkomplex war somit durch den Leitfaden vorgegeben, die

Fragereihenfolge war jedoch etwas vorbehalten, sodass die spezifischen Themen je nach Gesprächsverlauf in das Interview eingeflochten werden konnten. Im Gespräch mit dem Gemeindeamt wurden weitere übergeordnete Herausforderungen und Spannungsfelder angesprochen, die teils mit den Gemeindepräsident\*innen automatisch thematisiert wurden.

In dieser Arbeit sollte es gelingen, eine holistische Perspektive des ganzen Themenkomplexes abzubilden. Es wurden diverse Ansichten berücksichtigt, in dem mit Politiker\*innen, öffentlichen Mitarbeitenden sowie dem Verband und dem kantonalen Gemeindeamt gesprochen wurde. In Bezug auf die finanzpolitischen Situationen wurde Wert daraufgelegt, eine Varietät an Gemeinden zu befragen. Es war auch wichtig, dass das Alter, das Geschlecht sowie die politische Ausrichtung so divers wie möglich ist. Dies war aber, neben einer breiten Anfragepolitik, abhängig von der Reaktionsfähigkeit der angefragten Gemeinden. Jedoch fällt die Auswertung (glücklicherweise) eher positiv aus. Besonders auffällig war der rollende Prozess (*emergent design*), der immer wieder eine Veränderung der ursprünglichen Absicht oder der Art der Datensammlung etc. verursachte. In der kritischen Reflexion scheint dies die Qualität der Arbeit nicht beeinflusst zu haben, sondern dem Anspruch gerecht zu werden, von den Teilnehmenden während des Prozesses zu lernen und die Forschung diesem Anspruch immer wieder neu anzupassen (Creswell, 2014, S. 186).

Die Ergebnisse der Studie wurden zudem deutlich von der Regierungsrätin Jacqueline Fehr zurückgewiesen, die somit öffentlich Stellung zur Studie von Berset und Schelker bezog.<sup>22</sup> Einerseits sei die Bruttoverschuldung auf Investitionen im Bereich Bildung zurückzuführen, um bei einer wachsenden Bevölkerung Betreuungsangebote in Schulen aufzubauen, andererseits stiegen die Pflegekosten, weshalb Alters- und Pflegeheimen ausgebaut wurden (Fehr, 2019). Ein weiterer Artikel von Rudolf Bolli hinterfragt die Plausibilität der Forschungsergebnisse von Berset und Schelker. Ein grosser Kritikpunkt ist, dass die Gemeinden den einmaligen Geldsegen für wiederkehrende hohe Mehrausgaben benutzt haben. Die zunehmende Bruttoverschuldung soll dies laut Berset und Schelker beweisen und den kausalen Zusammenhang darstellen. Bolli sowie Regierungsrätin Fehr weisen jedoch auf die Gemeindebilanz hin, deren Aktiven in der

---

<sup>22</sup> Als Antwort auf diesen Artikel von Gerald Hosp (2019): Ressourcenfluch auf Schweizerisch.

Studie nicht berücksichtigt wurden (Bolli, 2019). Neben der Berechnung der Bruttoverschuldung<sup>23</sup> errechneten die Finanzwissenschaftler auch einen kumulierten Effekt auf die Nettoschulden von CHF 7.13 auf CHF 1 des *windfalls*, errechnet aus der gesamten Verschuldung / Passiva – Vermögen / Aktiva.<sup>24</sup> Dieser Effekt kommt dem publizierten Effekt von CHF 7.5 auf CHF 1 *windfall* sehr nahe und berücksichtigt demnach die Zunahme des Eigenkapitals. Die Autoren reagierten auf die Vorwürfe, da sie das wissenschaftliche Interesse auch öffentlich in den Vordergrund stellen wollten, und korrigierten wie folgt:

«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.» (Berset & Schelker, 2019b)

Diese öffentliche politische Auseinandersetzung mit der Thematik war nicht einfach und brachte immer wieder Verunsicherung. Es zeigte sich erneut, dass es in dieser empirischen Auseinandersetzung mit den «Glencore-Millionen» nicht darum ging, die bestehenden Ergebnisse zu falsifizieren. Die Argumente scheinen nach wie vor überzeugend. Vielmehr ging es darum, sich kritisch mit der Thematik auseinanderzusetzen und neue Erkenntnisse dazu zu gewinnen. Die Aufgabe und Pflicht der Forschung bestehen darin, eine neutrale Untersuchung zu gewährleisten und etwas zum Gesamtbild beizutragen. In der qualitativen Auswertung war es zudem sehr wichtig, eine korrekte Wiedergabe des Gesagten zu gewährleisten und trotzdem kritisch zu bleiben.

---

<sup>23</sup> Gross debt = short-term debt + medium-term debt + long-term debt + commitments toward other entities (Berset & Schelker, 2019a, S. 16).

<sup>24</sup> Net debt = total stock of liabilities – non-administrative assets (Berset & Schelker, 2019a, S. 16).

## 9. Konklusion

Das quasi einmalige Setting des Glencore-Geldsegens sprach bereits zu Beginn für eine spannende theoretische Auseinandersetzung. Berset und Schelker (2019a, S. 2) nennen es «a unique quasi-experimental setup» und ermöglichten mit ihrer Studie die Prüfung der Kausalität. Gegensätzlich sehen jedoch die Ergebnisse der Interviews aus. Die Gemeinden setzen sich stärker mit langfristigen Trends oder Herausforderungen auseinander als mit einmaligen Effekten. Die offenen Fragen, die aus der quantitativen Grundlagenstudie hervorgingen, konnten teils geklärt werden. Zusätzlich zu den qualitativen Ergebnissen kam zum ersten klar hervor, dass für die Gemeinden lokale Unterschiede eine grosse Rolle spielen und der Kanton Zürich von einer grossen Heterogenität geprägt ist. Teils stehen Nachbargemeinden an einem derart anderen Punkt in ihrer Planung, dass ein Vergleich bereits innerhalb eines Bezirks schwerfällt. Zweitens ist klar geworden, dass stabile und wirtschaftlich florierende Jahre keinen automatischen Abbau von Schulden bedeuten. Aufgrund der guten Zinslage sowie der allgemein sehr guten Bewertung der Gemeinden bei der Zürcher Kantonalbank bei einer Kreditvergabe bestehen wenige Anreize, eine Bruttoverschuldung abzubauen. Dies kann möglicherweise erklären, weshalb sich die Gemeinden gegen eine Erhöhung des Steuerfusses entschieden, trotz Ausgaben, die nicht in Zusammenhang mit einem Investitionszyklus stehen.<sup>25</sup> In dieser Arbeit kristallisiert sich heraus, dass möglicherweise neu diskutiert werden muss, was eine nachhaltige Finanzlage einer Gemeinde ausmacht und ob es realistisch ist, eine Bruttoverschuldung abzubauen bei dieser Zinslage. Auch kann der Umgang mit einem *windfall* stark politisch geprägt sein und entsprechend genutzt worden sein. Konservative Politik würde klassisch eher Steuersenkungen priorisieren, wobei progressive Politik in nachhaltige Entwicklungen investieren würde. Beide Wege könnten zur Erhöhung der Bruttoverschuldung beitragen, hätten aber anderen politischen Ursprung. Denn die Verschuldung, die auf politische Outcomes zurückzuführen ist, entsteht durch eine positive Korrelation zwischen den Geldern und den Präferenzen

---

<sup>25</sup> Ein Beispiel, das zeigt, wo Steuererhöhungen Sinn machen würden und kein Investitionszyklus besteht: „Ein Pflegefall ist einfach ein Pflegefall. Da haben wir null Handlungsspielraum. Wir können nicht sagen, dass wir das nicht nehmen.“ (Transkript\_Dänikon, Absatz 64)

für die Ausgaben von öffentlichen Gütern. Drittens sollte die wichtige Frage, ob tatsächlich theoretische Stränge des Flypaper-Effekts in der Praxis nachgewiesen werden konnten, beantwortet werden. Auf den ersten Blick scheint die einfache Erklärung, dass aufgrund von kurzfristigen finanziellen Entscheidungen Interessengruppen mobilisiert wurden, die zu langanhaltenden Massnahmen aufgefordert haben, realistisch. Diese Annahme konnte aber mittels Interviews nur teils bestätigt werden, da bereits die Gemeinden, in denen eine Initiative stattfand, sehr unterschiedliche Verhalten aufgezeigt haben, beispielsweise bei den Steuerfüssen oder den Abstimmungsergebnissen. Auch wurde generell kein Eindruck vermittelt, dass die Entscheidungstragenden extrem unter Druck standen und deswegen keine nachhaltigen Entscheidungen treffen konnten. Hier müsste man bei einer weiterführenden Untersuchung klar Gespräche mit Personen forcieren, die *während* dem *windfall* Entscheidungen trafen. Die weiteren Faktoren der kommunalen Verhaltensmuster, der direktdemokratischen Prozesse sowie der rechtlichen Strukturen erweitern das Bild der kommunalen Finanzpolitik und lassen erahnen, dass der Flypaper-Effekt zwar Teil der Realität ist, jedoch mehrheitlich aufgefangen werden kann.

Es ist hoffentlich gelungen, ein grösseres Bild zu zeichnen und dem komplexen Umfeld, in dem sich die kommunale Finanzpolitik bewegt, gerecht zu werden. Die relevante Fragestellung bei den öffentlichen Ausgaben soll somit weitergehen und sich des Problems annehmen, *warum* das Geld ausgegeben wird, und nicht mehr *wie* es ausgegeben wird (Inman, 2008, S. 9). Möglicherweise findet man dann noch mehr Antworten, warum ein aussergewöhnlicher *windfall* genutzt wurde, um die Bruttoverschuldung zu erhöhen, und nicht zu deren Abbau geführt hat.

## 10. Literaturverzeichnis

- Barro, R. J. (1979). On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy*, 87(5), S. 940-971.
- Berset, S., & Schelker, M. (2019a). *Fiscal Windfall Curse*. University of Fribourg, Department of Economics. München: Munich Society for the Promotion of Economic Research - CESifo GmbH.
- Berset, S., & Schelker, M. (20. August 2019b). Der Glencore-Börsengang und die Steuermillionen: weder Bananenrepublik noch Musterschüler. *NZZ*.
- Bolli, R. (28. 08 2019). Keine plausible Studie zu Glencore-Millionen. *NZZ*, S. 9.
- Cappelletti, F., & Soguel, N. (2013). Bureaucracy and the flypaper effect: Evidence from intercommunal fiscal equalisation in the canton of Vaud. *Urban Public Economic Review*(18), S. 38-67.
- Chernik, H. A. (1979). An Economic Model of the Distribution of Project Grants. In P. Mieszkowski, & W. H. Oakland, *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid* (S. 81 - 103). Washington D.C.: Urban Institute.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (Bd. 4th edition). Los Angeles: SAGE Publications, Inc.
- Dimbath, O., & Keller, R. (30. Mai 2017). *Was ist Wissenssoziologie?* Abgerufen am 2. April 2020 von Soziopolis. Gesellschaft beobachten: <https://www.sozio.polis.de/verstehen/was-tut-die-wissenschaft/artikel/was-ist-wissenssoziologie/>
- Fehr, J. (10. Juli 2019). *Jacqueline Fehr setzt sich zur Wehr: Die Gemeinden sind mit den Glencore-Millionen sorgsam umgegangen*. Abgerufen am 12. Januar 2020 von NZZ: <https://www.nzz.ch/meinung/jacqueline-fehr-wehrt-ab-die-gemeinden-sind-mit-den-glencore-millionen-sorgsam-umgegangen-ld.1494062?reduced=true>
- Fisher, R. C. (1982). Income and Grant Effects on Local Expenditure: The Flypaper Effect and Other Difficulties. *Journal of Urban Economics*(12), S. 324-345.
- Frey, B. S. (1994). Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. *American Economic Review*, 12, S. 338-342.

- Friedmann, M. (1957). The Permanent Income Hypothesis. In M. Friedmann, *A Theory of the Consumption Function* (S. 20 - 37). Princeton University Press.
- Gemeindeamt des Kantons Zürich. (2015). *Zürcher Finanzausgleich. Handbuch*.
- Gigon, A. (9. Dezember 2013). "Unbeugsame" Zürcher sagen "Nein" zu Glencore. Abgerufen am 20. Februar 2020 von swissinfo.ch: [https://www.swissinfo.ch/ger/politik/umstrittene-rohstoffgewinne\\_-\\_unbeugsame--zuercher-sagen--nein--zu-glencore/37497386](https://www.swissinfo.ch/ger/politik/umstrittene-rohstoffgewinne_-_unbeugsame--zuercher-sagen--nein--zu-glencore/37497386)
- Good, M., Hurst, S., Willener, R., & Sager, F. (2012). Die Ausgaben der Schweizer Kantone - Eine Fuzzy Set QCA. *Swiss Political Science Review*, 18(4), S. 452-476.
- Gramlich, E. M. (June 1969). State and Local Governments and their Budget Constraint. *International Economic Review*(Vol. 10), S. 163 - 182.
- Helfferich, C. (2011). *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews* (Bd. 4. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Helfferich, C. (2019). Leitfaden- und Experteninterviews. In N. Baur, & J. Blasius, *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 669-686). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Henderson, J. M. (May 1968). Local Government Expenditures: A Social Welfare Analysis. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 50(No. 2), S. 156 - 163.
- Hines, J. R., & Thaler, R. H. (Fall 1995). Anomalies. The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*, Volume 9(Number 4), S. 217 - 226.
- Hosp, G. (28. Juni 2019). *Ressourcenfluch auf Schweizerisch*. Abgerufen am 5. März 2020 von NZZ: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/glencore-geldsegen-in-zuercher-gemeinden-ist-verpufft-ld.1481660>
- Hotz, S. (18. September 2013). *Glencore-Millionen hinterfragt*. Abgerufen am 20. Dezember 2019 von Neue Zürcher Zeitung: <https://www.nzz.ch/zuerich/glencore-millionen-hinterfragt-1.18152040>
- Inman, R. P. (2008). *The Flypaper Effect*. Working Paper, National Bureau of Economic Research.



- Kahneman, D., Knetsch, J., & Thaler, R. H. (1991). «Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion and Status Quo Bias». *Journal of Economic Perspectives*, 5, 193-206.
- Kanton Zürich. (2020a). *Behörden & Politik*. Abgerufen am 5. Mai 2020 von Gesundheitsdirektion:  
<https://gd.zh.ch/internet/gesundheitsdirektion/de/themen/behoerden/spfg.html#a-content>
- Kanton Zürich. (2020b). *Zürcher Finanzausgleich. Worum es geht*. Abgerufen am 1. Februar 2020 von  
<https://finanzausgleich.zh.ch/internet/microsites/finanzausgleich/de/home.html>
- Kanton Zürich. (2020c). *Gemeindefinanzporträt Kanton Zürich*. Abgerufen am 17. Juni 2020 von Statistisches Amt:  
[https://statistik.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/statistik/de/daten/finanzportraet.html](https://statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/finanzportraet.html)
- Kanton Zürich. (2020d). *Gemeindeparlament*. Abgerufen am 18. Juni 2020 von Gemeindeamt:  
[https://gaz.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/gaz/de/gemeindeorganisation/gemeindeparlament.html](https://gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/gemeindeorganisation/gemeindeparlament.html)
- Kanton Zürich. (2020e). *Orientierungsschreiben*. Abgerufen am 6. Juli 2020 von Gemeindeamt:  
[https://gaz.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/gaz/de/gemeindefinanzen/budget/orientierungsschreiben.html](https://gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/gemeindefinanzen/budget/orientierungsschreiben.html)
- Kanton Zürich. (2020f). *Entwicklung der Gesamtsteuerfüsse*. Abgerufen am 17. April 2020 von Gemeindefinanzstatistiken:  
[https://gaz.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/gaz/de/gemeindefinanzen/gemeindefinanzstatistiken/entwicklung\\_der\\_gesamtsteuerfuesse.html](https://gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/gemeindefinanzen/gemeindefinanzstatistiken/entwicklung_der_gesamtsteuerfuesse.html)
- Kanton Zürich, & Geschäftsstelle GPV. (o.D.). *Porträt*. Abgerufen am 17. April 2020 von Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich:  
<https://www.gpvzh.ch/de/vorstellung/vorwort/>
- Kellermann, K. (2007). *Die öffentlichen Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden im Quervergleich*. Sturkturberichterstattung Nr. 37, Schweizerische Eidgenossenschaft, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern.

- Kollbrunner, M. (12. Dezember 2017). *Wieder wurde ein Budget abgelehnt*. Abgerufen am 12. Juli 2020 von Der Landbote: <https://www.landbote.ch/news/standard/wieder-wurde-ein-budget-abgelehnt/story/21901037>
- Ladner, A. (2019). Regieren auf Gemeindeebene – die Gemeindeexekutiven. *Blackbox Exekutive – Regierungslehre in der Schweiz*.
- Meinefeld, W. (Februar 1997). Ex – ante Hypothesen in der Qualitativen Sozialforschung zwischen “fehl am Platz” und “unverzichtbar”. *Zeitschrift für Soziologie*, 26(1), 22-34.
- Meuser, M., & Nagel, U. (2005a). ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (2. Auflage Ausg., S. 71-93). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meuser, M., & Nagel, U. (2005b). Vom Nutzen der Expertise. ExpertInneninterviews in der Sozialberichterstattung. In A. Bogner, B. Littig, & W. Menz, *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (S. 257 - 272). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Przyborski, A., & Wohlrab-Sahr, M. (2008). *Qualitative Sozialforschung*. Münch: Oldenburg.
- rvc/laf/awp. (19. Mai 2011). *Grösster Börsengang Londons macht Glencore-Manager zu Milliardären*. Abgerufen am 12. März 2020 von Handelszeitung: <https://www.handelszeitung.ch/unternehmen/grosster-borsengang-londons-macht-glencore-manager-zu-milliardaren>
- Reckwitz, A. (2007). Anthony Giddens. In D. Kaesler, *Klassiker der Soziologie, Band II. Von Talcott Parsons bis Anthony Giddens*. München: C.H. Beck.
- Regierungsrat des Kantons Zürich. (2017). *Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017. Berichtsperiode 2. Januar 2012 –1. Januar 2016*.
- Sandelowski, D. (1995). Sample size in qualitative research. *Research in Nursing & Health*, 18((2)), 179-183.
- Singhal, M. (February 2006). Special Interest Groups and the Allocation of Public Funds. *NBER Working Paper Series*.

- Stangl, W. (2020). *Stichwort: 'Ex-ante-Hypothese'*. Abgerufen am 16. Juni 2020 von Online Lexikon für Psychologie und Pädagogik: <https://lexikon.stangl.eu/28725/ex-ante-hypothese/>
- SWI. (10. Dezember 2013). *Obfelden ZH spendet Teil des Glencore-Geldes an Hilfswerke*. Abgerufen am 2. Februar 2020 von [swissinfo.ch: https://www.swissinfo.ch/ger/alle-news-in-kuerze/obfelden-zh-spendet-teil-des-glencore-geldes-an-hilfswerke/37513038](https://www.swissinfo.ch/ger/alle-news-in-kuerze/obfelden-zh-spendet-teil-des-glencore-geldes-an-hilfswerke/37513038)
- Trochim, W. M., Donnelly, J. P., & Arora, K. (2015). *Research methods: The essential knowledge base*. Nelson Education.
- Vatter, A., & Freitag, M. (2002). Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien. *Swiss Political Science Review*, 8(2), S. 53-80.

## Anhang

### 1. Interview Leitfaden Gemeinden / Gemeindeamt / GPV<sup>26</sup>

#### **Information**

Bevor das Interview stattfindet, wird ein schriftliches Informationsblatt zugesendet. Dies gewährleistet vor der Aufnahme eine «informierte Einwilligung» (Erzählperson muss informiert sein über alles, was mit den Äusserungen geschieht und muss auf dieser Basis mit dem Interview einverstanden sein und freiwillig teilnehmen) sowie eine «Nicht-Schädigung» (Erzählperson darf aufgrund des Interviews keine Nachteile erfahren). Zusätzlich wird im Voraus über die Anonymisierung, das Trennungs- und Löschungsgebot sowie die Verpflichtung auf die Wahrung des Datenschutzgeheimnisses informiert, sowie eine entsprechende Einverständniserklärung unterschrieben.

Die Erzählperson wird zu Beginn des Interviews nochmals über die Aufnahme informiert und darauf hingewiesen, dass das Interview jederzeit abgebrochen werden kann.

#### **Vorstellung**

Ich bin eine Studierende der Universität Lausanne unmittelbar vor dem Master of Arts (Management publique et politique) am Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP). Das Interview benötige ich im Rahmen meiner Masterarbeit. Diese entsteht in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV).

#### **Ziel des Interviews:**

Dieses Interview dient der Datensammlung meiner Masterarbeit. In dem Forschungsprojekt soll herausgefunden werden was die Entscheidungen der Zürcher Gemeinden beeinflusst hat, als Geld über den kantonalen Finanzausgleich aufgrund des Glencore Börsengangs in die kommunalen Kassen geflossen ist. Schliesslich waren in den letzten 10 Jahren für die Gemeindefinanzen die Revision des Finanzausgleichs, die zunehmen-

---

<sup>26</sup> Zusätzliche Fragen an das Gemeindeamt sowie den GPV werden in blau markiert.

den Gesundheits- und Sozialkosten sowie das wirtschaftliche Umfeld sehr prägend. Zusätzlich soll das Zusammenspiel der Exekutive und Legislative mit Fokus auf das Milizsystem in Bezug auf diese Themenfelder beleuchtet werden.

Es gilt also dieses Spannungsfeld zu verstehen und die Relevanz des Glencore Börsengangs darin einzuordnen.

Befragt werden die politischen Entscheidungsträger\*innen wie auch übergeordnete Verwaltungsmitarbeitende.

Es soll aus einer politischen Perspektive Informationen über die Situation in den Gemeinden gesammelt werden. Es ist wichtig in Erfahrung zu bringen, wie die Stimmbürger\*innen in die Entscheidungen der Politiker\*innen miteinbezogen wurde. Die Datensammlung mache ich über einen induktiven Ansatz bei dem Einzelfälle Aufschluss über die Gesamtsituation geben sollen (Trochim, Donnelly, & Arora, 2015).

## **Interviewprotokollbogen**

Interview Code Nr.

### Spezifizierung Person

- a. Befragte/r:
- b. Gemeinde:
- c. Position & Tätigkeiten:

### Spezifizierung Gemeinde

- d. Wie viele Einwohner\*innen hat die Gemeinde?
- e. Welche politischen Institutionen sind in der Gemeinde etabliert?
  - a. Gemeindeparlament oder Gemeindeversammlung
- f. Wann waren die letzten Wahlen?
- g. Handelt es sich bei der Gemeinde um eine Empfängerin oder Geberin bei dem kantonalen Finanzausgleich in Zürich?

## **1. Fragen**

### **1.1 Tätigkeit // Gemeindeamt Kanton Zürich / GPV**

- h. Welches sind Ihre Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Gemeinde/ den Gemeinden?
- i. Seit wann führen Sie diese Tätigkeiten aus?
- j. Ist das Gemeindeamt nahe an den Entscheidungsprozessen der Gemeinden?

- k. War das Gemeindeamt mit Gemeinden in Kontakt als Geld aus dem Glencore Börsengang geflossen ist?
- l. War das Gemeindeamt in den Prozess der Neugestaltung des Finanzausgleichs des Kantons Zürich involviert?

### **1.2 Zuschuss des Finanzausgleichs im Jahr 2013**

- m. Hat Ihre Gemeinde mehr Geld über den kantonalen Finanzausgleich erhalten im Jahr 2013 als im Vorjahr?
- n. Haben Sie diesen Transfer (*aus dem Glencore Börsengang*) erwartet?
  - a. Zu welchem Zeitpunkt konnten Sie mit Sicherheit einen höheren Betrag als gewöhnlich erwarten?
  - b. Wussten Sie oder andere wichtige Entscheidungstragende welche Betragshöhe zu erwarten war?
- o. War Ihnen im Zusammenhang mit der Zahlung die Einmaligkeit bewusst?
- p. War die Höhe dieser Zahlung in Ihren Augen beachtlich?
- q. Denken Sie, dass dieser Transfer die finanzielle Situation der Gemeinden verbessert oder verschlechtert hat?

### **1.3 Ausgabenpolitik**

- r. Wissen Sie, ob das Geld investiert oder ausgegeben wurde?
  - a. Wenn ja, wie wurde das Geld ausgegeben oder investiert?
- s. Welche politische Institution überwacht die Ausgaben der Gemeinde?

### **1.4 Finanzielle Entscheidungen**

- t. Wurde das Befinden der Stimmbevölkerung in die Entscheide bezüglich der Ausgaben einbezogen?
- u. Können Sie Eindrücke schildern wie die Stimmbevölkerung auf das zusätzliche Geld reagiert hat?
- v. Können Sie erklären, wie die politischen Entscheidungsträger\*innen auf das Geld reagiert haben?
- w. Gab es bewusste langfristige Entscheide?
  - a. Gab es bestimmte Faktoren, die zum Entscheid geführt haben?
- x. Gab es bewusste kurzfristige Entscheide?
  - a. Gab es bestimmte Faktoren, die zum Handeln geführt haben?
- y. Spielt die Legislative eine wichtige Rolle in der Ausgabenpolitik der Gemeinden?

### **1.5 Zürcher Finanzausgleich**

- z. Können Sie erläutern, wie der neue Finanzausgleich bei den Wählenden und bei den Gemeinden angekommen ist?
- aa. Wissen Sie von konkreten Entscheiden, die basierend auf den Finanzausgleich getroffen wurden?
- bb. Denken Sie, dass der Finanzausgleich die finanzielle Situation der Gemeinden verbessert oder verschlechtert hat?

### **1.6 Spannungsfeld**

- cc. Können Sie das Spannungsfeld der Gemeinden umreisen und die Relevanz des Glencore Geldes darin einordnen?
- dd. Was sind die grössten Herausforderungen für die Gemeinden heute?

## 2. Informationsblatt Interview<sup>27</sup>

Ich informiere Sie über das Forschungsprojekt, für das ich Sie gern interviewen möchte, sowie über das Vorgehen während des Interviews. Damit ich das Interview speichern darf, benötige ich Ihre ausdrückliche und informierte Einwilligung, die Sie nachfolgend unterzeichnen können.

Die verantwortliche Leitung dieser Forschungsarbeit liegt bei der Universität Lausanne und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Die Forschung findet statt im Rahmen einer Masterarbeit der Universität Lausanne des Master of Arts Politique et management publics am Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP). In dem Forschungsprojekt soll herausgefunden werden was die Entscheidungen der Zürcher Gemeinden beeinflusst hat, als Geld aufgrund des Glencore Börsengangs in die kommunalen Kassen geflossen ist. Befragt werden die politischen Entscheidungsträger\*innen wie auch übergeordnete Verwaltungsmitarbeitende.

Die Interviewerin unterliegt der Schweigepflicht und ist auf das Datengeheimnis verpflichtet. Die Arbeit dient allein wissenschaftlichen Zwecken.

Ich sichere Ihnen auf Wunsch folgendes Verfahren zu, damit Ihre Angaben nicht mit Ihrer Person in Verbindung gebracht werden können:

- Ich gehe sorgfältig mit dem Erzählten um. Ich nehme das Gespräch auf und wenn ich es abgetippt habe, wird es gelöscht.
- Ich anonymisiere alle Personen-, Orts-, und Strassennamen. Altersangaben werden nicht gemacht.
- Die Abschrift des Interviews wird nicht veröffentlicht. In Veröffentlichungen gehen aber einzelne Zitate ein, ohne dass erkennbar ist, von welcher Person sie stammen.

Ich weise noch einmal ausdrücklich darauf hin, dass aus einer Nichtteilnahme keine Nachteile entstehen. Sie können Antworten auch bei einzelnen Fragen verweigern.

---

<sup>27</sup> In Anlehnung an das Beispiel für ein Informationsblatt zum Verbleib bei den Erzählpersonen (Helfferich, 2011)



Auch die Einwilligung ist freiwillig und kann jederzeit von Ihnen widerrufen und die Löschung des Interviews von Ihnen verlangt werden.

Ich bedanke mich für Ihre Bereitschaft, mir Auskunft zu geben und beim Gelingen der Masterarbeit beizutragen.

### **- Einwilligungserklärung -**

Ich bin über das Vorgehen bei der Auswertung des persönlichen Interviews informiert worden.

- Ich bin damit einverstanden, dass einzelne Sätze, mit mir in Zusammenhang bleiben dürfen und als Material für wissenschaftliche Zwecke und die Weiterentwicklung der Forschung genutzt werden können.

- oder -

- Ich bin damit einverstanden, dass einzelne Sätze, die aus dem Zusammenhang genommen werden und damit **nicht** mit meiner Person in Verbindung gebracht werden können als Material für wissenschaftliche Zwecke und die Weiterentwicklung der Forschung genutzt werden können.

Unter diesen Bedingungen erkläre ich mich bereit, das Interview zu geben und bin damit einverstanden, dass es aufgenommen, abgetippt und ausgewertet wird.

Unterschrift:

Ort, Datum:

---

### 3. Bearbeitungsstand Interviews

Code Nr.	Mail gesendet	durchgeführt oder verweigert	Status Transkription	Anonymisierung erfolgt	Auswertung erfolgt
2020-001	Gesendet Nachgefragt				
2020-002	Gesendet Nachgefragt				
2020-003	Gesendet Nachgefragt				
2020-004	Gesendet Nachgefragt				
2020-005	Gesendet Nachgefragt				
2020-006	Gesendet Nachgefragt				
2020-007	Nicht angefragt				
2020-008	Gesendet, Zugesagt	durchgeführt	fertig	nicht nötig	x
2020-009	Gesendet, Zugesagt	durchgeführt	fertig	nicht nötig	x
2020-010	Gesendet, Nachgefragt, Zugesagt	durchgeführt	fertig	nicht nötig	x
2020-011	Gesendet, Abgesagt	-	-	-	-
2020-012	Gesendet Nachgefragt				
2020-013	Gesendet Nachgefragt				
2020-014	Gesendet				
2020-015	Gesendet	durchgeführt	fertig	erfolgt	x
2020-016	Gesendet				
2020-017	Gesendet Nachgefragt	schriftliche Beantwortung, bei Bedarf Interview	nicht nötig	nicht nötig	x
2020-018	Gesendet	durchgeführt	fertig	erfolgt	x
2020-019	Gesendet	durchgeführt	fertig	teilweise anonymisieren.	x
2020-020	Gesendet				
2020-021	Gesendet	durchgeführt	fertig	nicht nötig	x
2020-022	Gesendet				
2020-023	Gesendet	schriftliche Beantwortung, bei Bedarf Interview am 3.7.20	nicht nötig	nicht nötig	x
2020-024	Gesendet	weitergeleitet an Gemeindeamt			
2020-025	Gesendet				
2020-026	Gesendet				
2020-027	Gesendet				
2020-028	Gesendet	durchgeführt	fertig	nicht nötig	x
2020-029	Gesendet				
2020-030	Gesendet				

## 4. Thematische Auswertung

Spalte 1 und 2

Code, Position, Gemeinde	6.1.2. Zuschuss 2013 «Glencore Geld»	6.1.3. Verwendungsdruck «Glencore Geld»
2020-010, Leiter Finanzen, Dänikon	<p>1 - „Die schiere Grösse dieser Summe. Es ist nicht fassbar. Wir waren überrascht. Wir haben uns Sorgen gemacht was passiert mit dem Finanzausgleich.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 12)</p> <p>2 - „I: Andererseits aber auch auf institutioneller Ebene von euch. Es war also breit kommuniziert. Die Stimmbevölkerung hat das auch über diese Kanäle erfahren. #00:11:02-4#</p> <p>B.: Ja. Genau.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 23-25)</p> <p>3 - „Die Einmaligkeit haben alle bewusst wahrgenommen. Haben sie dies auch so erlebt? #00:13:21-7#</p> <p>B.: "Ja. [...]" (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 29 - 30)</p> <p>4 - „Wenn Sie sich den Ablauf vorstellen. Es ist so, dass ein Kriterium des neuen Finanzausgleichs die Planbarkeit ist. Aufgrund der 2011er Daten, machte man im 2012 und im Juni die Mitteilung an die Gemeinden. Jede Gemeinde konnte das auf das Budget 2013 einstellen. Dann wurde es auch klar. [...] definitiv teilte man es im Juni mit, welche Beträge das sind.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 21)</p>	<p>1 - „Ich glaube es sind viel mehr die grossen Geschichten, die beeinflussen, als jetzt dieser Einzeleffekt.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 36)</p> <p>2 - „Genau. Diese Diskussion kann man auch in der Presse nachvollziehen. Wir haben aber keine anderen Ereignisse mitbekommen. Meine Erfahrung ist, dass so viele Faktoren auf Budgets eintrudeln.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 32)</p>
2020-015, Gemeinde- präsidentin, Anonym	<p>1 - „Ja, wir haben den Transfer aus Glencore erwartet. Im 2011 haben wir gehört, dass Glencore kommt mit ein paar 100 Mio.“ (2020_015_Transkript, Absatz 11)</p> <p>2 - „I: Ist es auch in den Augen von einer Gemeindeversammlung oder der Bevölkerung so wahrgenommen worden?“ #00:22:36-1#</p> <p>„B.: So wie ich mich erinnere, war dieses Traktandum keine riesen Diskussion. Man wusste es ist einmalig, man braucht es.“ (2020_015_Transkript, Absatz 34)</p> <p>3 - „Der Finanzausgleich hatte die viel grössere Wirkung als diese einmalige Glencore Geld. Dass es einmalig war, war glaube ich ziemlich allen bewusst. Aber viel, viel relevanter war der Finanzausgleich.“ (2020_015_Transkript, Absatz 63)</p>	<p>1 - „Wir haben rund 1.4 Mio. bekommen. Dieser Betrag war auch budgetiert, nicht ausserordentlich. Wir hatten diesen Betrag normal in der laufenden Rechnung drin.“ (2020_015_Transkript, Absatz 11)</p> <p>2 - „Es floss normal ins Eigenkapital., aber wir müssen etwas weiter schauen. In diesen Jahren haben wir das Schwimmbad gebaut. Da gab es noch kein HRM2. Wir haben das Geld direkt gebraucht.“ (2020_015_Transkript, Absatz 15)</p> <p>3 - „Es wurde wirklich für den Konsum verwendet. Im 2013 hatten wir eine 750 Jahre Feier, die vielleicht etwas grosszügiger ausfiel, und, und, und...“ (2020_015_Transkript, Absatz 34)</p>
2020-009, Präsident Gemeinde- präsidenten- verband, Jörg Kündig	<p>1 - „Es wurde nicht prozessual auf dieses Ereignis eingegangen. Ich habe es an den meisten Orten so wahrgenommen, dass es einfach ein Sondereffekt ist. Wir richten unseren Finanzhaushalt nicht darauf aus, egal wie man es eingeschätzt hat. Es muss nicht sein, dass alle Milizverantwortlichen das gleich einschätzen. Ich</p>	<p>1 - „Man hat nicht gesagt, gott sei dank, ist das Geld da und wir können endlich etwas damit machen. Man hat einfach gesagt, man nimmt es zur Kenntnis und bekommt mehr aus dem Finanzausgleich und nimmt es in die Finanzplanung. Ich weiss von keinen Sonderinvestitionen.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 20)</p>

	<p>kann mir schon vorstellen, dass einzelne Milizpolitiker*innen den Finanzausgleich noch nicht so ganz begriffen haben zu diesem Zeitpunkt.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 17)</p> <p>2 - „I: Es war bewusst, dass es einmalig war? Vielleicht gibt es Gemeinden, die nicht so gut informiert sind? #00:20:11-9#</p> <p>J.K.: Ich habe es nicht so wahrgenommen. In den Orientierungsschreiben des Gemeindeamts im Juni informiert es über einzelne Parameter und wie er es beurteilen würde.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 16 - 17)</p> <p>3 - „In Gossau bekommt man 11 Mio. und man bekommt mehr als 1 Mio. Dies ist nicht so wenig. Da ist es schon naheliegend das solche Diskussionen auch aufkommen.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 23)</p>	<p>2 - „Man hat gemerkt Ergänzungs- und Zusatzleistungen, die wachsen. Gesundheitskosten entwickeln sich. Man hat dies also als willkommenen Zustupf genommen, um nichts auf der Steuerseite verändern zu müssen. Also das man diese erhöht.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 23)</p> <p>3 - „J.K.: Es gab schon Bewegungen. Beispielsweise im Säuliamt, das relativ nahe an Rüschiikon liegt. Das Problem war vor allem, dass Glencore kein Saubermann Image hat. Es kam die Frage, ob man etwas zurück geben soll. Das war regional sehr unterschiedlich. In der Stadt war die Diskussion auch.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 19)</p> <p>4 - „J.K.: Man kann vielleicht jemanden anfixen, wenn man die Suchttheorie anschaut. [...] Wenn man den ersten Schritt macht und man gefangen ist in den Folgen. Aber ich würde sagen, es entspricht nicht der Aufgabenerfüllung der Gemeinden, dass sie einfach durch einen einmaligen Effekt zu etwas hinreisen lassen, und man dann 10 Jahre dafür büsst.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 77)</p>
<p>2020-018, Präsidentin, Anonym</p>	<p>1 - „B: Wir waren in einer ganz schwierigen Situation. Wir hatten kein Geld und bekommen aber jedes Jahr diese Übergangsausgleiche. Im 2013 haben wir diesen auch beantragt mit 557'000 Franken bekommen. Durch das die Glencore Gelder gekommen sind. Wir mussten dann den Übergangsausgleich nicht beanspruchen und konnten ihn zurückzahlen. 102'000 Franken waren dann in diesem Jahr überbudgetiert und das war eigentlich das Erste mal, als wir ein bisschen Eigenkapital generieren konnten.“ (Transkript_2020-018, Absatz 6)</p> <p>2 - „B: Doch, das war sicher ein Thema. Es ist ja wahn-sinnig, dass ... Auch Freude, dass man auch einen Teil davon bekommt. Aber direkt davon hatten sie ja nicht. Wir konnten kein Haus damit bauen oder so. Deshalb blieb es eher abstrakt. #00:45:27-1#“ (Transkript_2020-018, Absatz 84)</p>	<p>1 - „I: Stand die Bevölkerung immer hinter der Politik? Oder gab es auch Teile, die von den Millionen gelesen haben und gedacht, ich als Bewohnerin spüre einfach nichts davon. #00:15:23-2#</p> <p>B: Nicht jetzt bewusst wegen Glencore. Es gab schon Unruhen. Man musste beginnen transparenter zu arbeiten. Wie wir investieren, was unser Plan ist, etc. Gerade Liegenschaften, Unterhalt von Strassen. Bevor ich übernommen habe, waren da schon laute Stimmen (Bsp. Online Plattform). Es gab einen Widerstand gegen das politische Gremium.“ (Transkript_2020-018, Absatz 23 - 24)</p> <p>2 - „Es ist einfach in die Deckung des Haushalts geflossen.“ (Transkript_2020-018, Absatz 7)</p> <p>3 - „B: In den Köpfen der Bewohner*innen war das auch zu wenig präsent, denn wir waren immer abhängig von Dingen. Sei das vom Übergangsausgleich oder vom Glencore Gelder. In der Wahrnehmung, dass wir nicht viel Geld haben und uns nichts leisten können, hat das eigentlich nichts geändert - leider...“ (Transkript_2020-018, Absatz 9)</p>
<p>2020-010, Präsident, Dänikon</p>	<p>1 - „Das gibt es immer wieder solche Effekte. Das ZKB hat dieses Jahr Jubiläum und es gibt eine Sonderdividende von 30 Franken pro Einwohner. Das kam auch in die Presse „was macht die Gemeinde mit dem Geld?““ (Transkript_Dänikon, Absatz 22)</p>	<p>1 - „Man nimmt das Geld sehr gern entgegen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass man damals gesagt hat, oh, jetzt bauen wir etwas... nein, es fließt einfach ins Budget, in die Rechnung und that's it.“ (Transkript_Dänikon, Absatz 22)</p>

	<p>2 - „I: Sie würden beide bestätigen, dass auch bei der Bevölkerung die Wahrnehmung so war, dass da einmalig Geld kommt, und dass es keine beachtliche Summe war? #00:21:02-3#</p> <p>J.T.: Ja! Und besonders mit dieser T2 Regel. Das Geld kam ja zwei Jahre später. Der Effekt ist nochmals ein bisschen schwächer. Es kommt nicht einmal in dem Jahr, in dem das passiert ist. Dann erwähnt man das zwei Jahre später, aber ich denke, es war wirklich kein Thema. #00:21:29-8#“ (Transkript_Dänikon, Absatz 24 - 25)</p>	
2020-010, Leiter Finanzen, Dänikon	<p>1 - „M.S.: Ja. Also im Jahr 2012 haben wir 2'007 Mio. und im Jahr 2'274 Mio. Da spiegelt sich sicher, dass die Schere aufgegangen ist und das kantonale Mittel einen deutlichen Schritt nach oben gemacht hat. [...] Das hatte natürlich ganz klar einen Einfluss, aber, Sie sehen im darauffolgenden Jahr einen mindestens so heftigen Ausschlag nach oben. Vom Glencore Jahr 2'274 Mio. auf 2'512 Mio. Bei uns im Finanzausgleich ist das sicherlich speziell, da wir passive Steuerauscheidungen haben. Das ist ein Fall. #00:15:55-4#“ (Transkript_Dänikon, Absatz 18)</p> <p>2 - „M.S.: Ich kann mich also wirklich nicht erinnern, dass irgend ein Einwohner, irgend ein Steuerzahler, aber auch nicht speziell aus dem Gemeinderat. Es gab nie spezifische Diskussionen zu diesem Geldsegen, der sozusagen auf uns niederprasseln soll. Das war wirklich kein Thema.“ (Transkript_Dänikon, Absatz 23)</p>	<p>1 - „M.S.: Schlicht und ergreifend ist das eine Budgetposition - Die Einnahmen aus dem Finanzausgleich. Diese Budgetposition ist nicht zweckgebunden, das fließt in den allgemeinen Gemeindehaushalt. In die ganz normale Erfolgsrechnung. Es wurde nicht direkt überführt ins EK, die 200'000 mehr. Zudem mussten wir natürlich anteilmässig den Schulen ihren Anteil überleiten. Keine Spezialität, kein Sonderprojekt und kein IR-Projekt damit finanziert. Es wurde einfach konsumiert. #00:23:25-4#“ (Transkript_Dänikon, Absatz 27)</p>
2020-019, Leiter Ge- meindeamt, Arthur Helbling	<p>1 - „A.: Ja. Also wir haben es auch nochmals etwas aufgearbeitet. Es gab zu reden, ja. Aber ich müsste mich viel besser erinnern, wenn das so wahnsinnig gewesen wäre. Es ist mehr, man ist erschrocken, dass jemand so viel Geld verdienen kann.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 11)</p> <p>2 - „A.H.: Es war wirklich der Ursprung des Geldes, das zu reden gab.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 19)</p> <p>3 - „I: Wo würden sie die Relevanz von Glencore situieren auch beispielsweise im Vergleich zur ZKB Dividende oder Grundstückgewinnsteuer? #00:26:45-0#</p> <p>B.: Es war sicher relevant. Das ist klar! Das Kantonsmittel ist massiv gestiegen. Es ist, glaube ich, 250 Franken gestiegen und es war mehr Geld.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 50 - 51)</p> <p>4 - I: Gab es einzelne Gemeinden, die stärker reagiert haben als andere? #00:08:17-0#</p> <p>B.: Ja, aus dem Säuliamt. Aber generell mehr, woher kommt das Geld. Aus der Bevölkerung kamen so Hilfsaktionen, die man unterstützen wollte.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 14 - 16)</p>	<p>1 - „A.H.: Ja, es kam rein und ging wieder raus. Und ja, es hat ein bisschen mehr gegeben. #00:08:04-8#</p> <p>2 - „A.H.: Sie haben gefragt, ob wir Hinweise hatten, ob es einen Druck von der Bevölkerung gab auf die Behörden. Im Rückblick, nein. Wir haben ja verfolgt, was die Diskussionen waren damals an den Gemeindeversammlungen. Diese Diskussionen gingen wirklich um die Herkunft dieser Mittel.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 31)</p>

<p>2020-019, Mitarbeiter Gemeinde- amt, anonym</p>	<p>1 - „Die schiere Grösse dieser Summe. Es ist nicht fassbar. Wir waren überrascht. Wir haben uns Sorgen gemacht was passiert mit dem Finanzausgleich.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 12)</p> <p>2 - „I: Andererseits aber auch auf institutioneller Ebene von euch. Es war also breit kommuniziert. Die Stimmbevölkerung hat das auch über diese Kanäle erfahren. #00:11:02-4#</p> <p>B.: Ja. Genau.“(Transkript_Gemeindeamt, Absatz 23-25)</p> <p>3 - „Die Einmaligkeit haben alle bewusst wahrgenommen. Haben sie dies auch so erlebt? #00:13:21-7#</p> <p>B.: "Ja. [...]" (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 29 - 30)</p> <p>4 - „Wenn Sie sich den Ablauf vorstellen. Es ist so, dass ein Kriterium des neuen Finanzausgleichs die Planbarkeit ist. Aufgrund der 2011er Daten, machte man im 2012 und im Juni die Mitteilung an die Gemeinden. Jede Gemeinde konnte das auf das Budget 2013 einstellen. Dann wurde es auch klar. [...] Definitiv teilte man es im Juni mit, welche Beträge das sind.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 21)</p>	<p>1 - „Ich glaube es sind viel mehr die grossen Geschichten, die beeinflussen, als jetzt dieser Einzeleffekt.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 36)</p> <p>2 - „Genau. Diese Diskussion kann man auch in der Presse nachvollziehen. Wir haben aber keine anderen Ereignisse mitbekommen. Meine Erfahrung ist, dass so viele Faktoren auf Budgets eintrudeln.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 32)</p>
<p>2020-021, Gemeinde- rat, Kappel a.A.</p>	<p>1 - „I: Das Geld wurde erwartet? #00:12:18-4#</p> <p>M.H.: Ja.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 8 - 9)</p> <p>2 - „I: War die Summe für die Bevölkerung beachtlich und hat deshalb die Bevölkerung zu dieser Initiative motiviert? #00:21:33-7#</p> <p>M.H.: Das hat sicher eine Rolle gespielt. Ich nehme an, und auch bei unserem Fall insbesondere, spielte es eine Rolle, dass die Gemeinde in einer finanziell anderen Lage war. Wenn man finanziell gut dastand, konnte man eher etwas abgeben. Wenn es aber noch nicht so ging, konnte man das gut selbst gebrauchen.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 22 - 23)</p> <p>3 - „I: Zum Abschluss, wie würden Sie das Glencore Geld einordnen von der Relevanz. Auch im Vergleich zu der ZKB Dividende und der Grundstückgewinnsteuer. #00:51:56-3#</p> <p>M.H.: Nein, hatte es nicht. Nur die Grundstückgewinnsteuern. Das ist nicht vergleichbar.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 68 - 69)</p> <p>4 - „Speziell ein grosser Vorfall im 2016. Versteuert wurde es im 2017. Es kam ein tieferer einstelliger Millionenbetrag zustande. Viel mehr als jetzt zum Beispiel für Glencore für die Gemeinde.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 2)</p>	<p>1 - „Man wollte also keine unnachhaltigen Entscheide treffen aufgrund dieser einmaligen Summe? #00:22:34-3# M.H.: Absolut. Das ist etwas, dass mit der Jubiläums-Dividende das selbe ist. Die anderen Dörfer haben x Ideen und Vorschläge, dass man etwas damit macht. Bei uns in Kappel war immer klar, dass kommt in den normalen Haushalt.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 24 - 25)</p> <p>2 - „M.H.: Sicher war die Aufmerksamkeit in den Medien relevant, aber ganz klar die Nähe zu Zug und auch Rüslikon. Das war hier viel mehr Thema als im Zürcher Oberland. #00:16:13-4#</p>
<p>2020-023, Leiter Stab, Urdorf</p>	<p>1 - h. Haben Sie diesen Transfer (aus dem Glencore Börsengang) erwartet? Nein</p> <p>2 - a. Zu welchem Zeitpunkt konnten Sie mit Sicherheit einen höheren Betrag als gewöhnlich erwarten?</p> <p>Mit Budget 2013</p>	<p>1 - k. Wissen Sie, ob das Geld investiert oder ausgegeben wurde?</p> <p>In allgemeiner Steuerhaushalt eingeflossen.</p>

	<p>3 - i. War Ihnen im Zusammenhang mit der Zahlung die Einmaligkeit bewusst? Ja</p>	<p>2 - q. Gab es bewusste kurzfristige Entscheide? a. Gab es bestimmte Faktoren, die zum Handeln geführt haben? Nein. 3 - Gründung eines Vereins "Freiwilliger Verzicht auf den Glencore-Profit". Insgesamt 10'000 CHF zusammengekommen.</p>
<p>2020-017, Gemeindepräsident, Rüschlikon</p>	<p>1 - Der Börsengang und die hohen Steuereinnahmen im Jahr 2011 waren für uns überraschend. Allerdings wurde der grösste Teil im Jahr 2012 in den kantonalen Finanzausgleich einbezahlt, was zu einer starken (einmaligen) Erhöhung der Beiträge an die Nehmergemeinden führte (der sog. Glencore Effekt).</p> <p>2 - Wir wussten von Beginn weg dass Rüschlikon sehr viel in den Finanzausgleich abliefern musste.</p> <p>3 - b. Wussten Sie oder andere wichtige Entscheidungstragende welche Betragshöhe zu erwarten war? Die Zahlungen in den Finanzausgleich konnten wir abschätzen</p> <p>4 - i. War Ihnen im Zusammenhang mit der Zahlung die Einmaligkeit bewusst? Ja</p> <p>5 - j. War die Höhe dieser Zahlung in Ihren Augen beachtlich? Ja, sehr</p>	<p>1 - Die grosse Mehrheit der Stimmberechtigten sahen kein Problem, wir hatten auch früher schon sehr hohe Steuereinnahmen z.B. von Personen in der Finanzbranche, damals hatte auch niemand protestiert.</p>
<p>2020-028, Gemeindepräsident, Brütten</p>	<p>1 - „R.B.: Bei uns ging das vorbei wie ein schöner Sommertag. Wir haben uns nicht darum gekümmert. Ein Teil ging ja an den Kanton. Daher geht es allen gut. Relativ gesehen, haben wir uns natürlich verschlechtert dadurch. Aber absolut gesehen war das ja kein Problem. #00:12:36-6#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 21)</p> <p>2 - „R.B.: Ich war da ja noch nicht Gemeindepräsident. Als Finanzvorstand hat man eigentlich weniger Kontakt zu anderen Gemeinden. Ich kann da weniger Stellung nehmen. Ich habe natürlich auch Zeitung gelesen und es schon mitbekommen. #00:13:19-6#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 23)</p>	<p>x</p>

Spalte 3 und 4

Code, Position, Gemeinde	6.1.3. Ausgabenpolitik Überwachung	6.1.4. finanzielle Entscheidungen / direktdemokratische Mechanismen
2020-010, Leiter Finanzen, Dänikon	1 - „Also die Gemeindeversammlung nickt schlussendlich das ab, was wir wollen. Sei das über das Budget oder bei der Genehmigung der Jahresrechnung. Bei uns ist die Kontrollinstanz der Bürger an und für sich. Obwohl wir auch da, das muss man ehrlicherweise sagen, solange das gut funktioniert, ist dieser ziemlich unkritisch dem gegenüber. Wenn es der Gemeinde gut geht, dann ist das kein Problem.“ (2020-008_Transkript_Bäretswil, Absatz 48)	x
2020-015, Gemeinde- präsidentin, Anonym	1 - „Sprich, weil sie das Gefühl hatten, dass der Kredit für die Notunterkunft Schuld ist, wollten sie uns den Steuerfuss runter drücken und haben uns das Budget abgelehnt. Im Januar mussten wir nochmals kommen und mit 101 Steuerfuss. Fakt ist, wir kommen nicht durch damit. Das war absolut einmalig. Das ist Demokratie in einem dörflichen Umfeld. Auch die Sache nicht verstehen. Beispielsweise diesen Kredit haben sie schon längst akzeptiert an einer früheren Gemeindeversammlung. Man probierte es zu erklären.“ (2020_015_Transkript, Absatz 41)	<p>1 - „Und das ist eigentlich für uns als Gemeinden fast eine etwas schwierige Ausgangslage. Wir hatten plötzlich viel mehr Geld als budgetiert. Darum konnten wir grosszügiger sein bezogen auf beispielsweise die Badi. Parallel dazu sind wir mit dem Steuerfuss nach unten.“ (2020_015_Transkript, Absatz 19)</p> <p>2 - „Aus der Sicht des Milizpolitikers macht man dies einfach nicht mehr mit. Man macht das in der Freizeit und freiwillig. Wenn man nicht ein Stück getragen wird, dann macht man so etwas nicht mit. Man hat selbst das Gefühl man macht es gut und man gibt sich Mühe, aber es kommt nicht an - dann hört man auf. Auf dieser Ebene hat man dann auch ein Problem! “ (2020_015_Transkript, Absatz 45)</p> <p>3 - „Was dazu kommt, die Verantwortung des Gemeinderats. Viel unerfahrene Leute. Zusätzlich das HRM2.“ (2020_015_Transkript, Absatz 61)</p>
2020-009, Präsident Gemeinde- präsidenten- verband, Jörg Kündig	<p>1 - „Das neue Gemeindegesetz hat einen Passus (Paragraph 92) drin, den man als Schuldenbremse interpretieren kann. Dieser sagt, grundsätzlich soll das Budget ausgeglichen gestaltet werden.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 56)</p> <p>2 - „Für mich ist klar, dass Gemeinden sich an ihren Finanzplänen und ihren Investitionsplänen orientieren und nicht kurzfristig, einfach weil einmal ein Effekt da war. Dass man dann plötzlich sagt, hurra, die Schule brennt, jetzt machen wir alles auf einmal. Das würde ja heissen, dass man die Gemeindeverantwortlichen in eine etwas simplen Ecke stellt. Ich kann das sicher nicht bestätigen und würde das auch sogar bestreiten, die das Frau Fehr gemacht hat. Die Gemeinden sind nicht nur gehalten, sie gehen sorgfältig mit ihren Finanzen um.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 73)</p>	<p>1 - „I: Eine Frage zum Anfang, wieso hat das Säuliamt damals für die Initiativen, um das Geld zu spenden, abgestimmt? Ist es aufgrund der politischen Ausrichtung? #01:03:20-6#</p> <p>J.K.: Nein, also ich glaube es ist einfach die Nähe zu Rüschlikon. Man kennt vielleicht die Familie Glasenberg. Man war einfach viel näher dran. Den anderen Gemeinden war das einfach viel egal. In Parlamentsgemeinden hat dann aber vielleicht schon die politische Ausrichtung der Mitglieder auch einen Ausschlag gegeben.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 68 - 69)</p> <p>2 - „I: Wenn also eine Gemeinde einen tiefen Steuerfuss hat, die Finanzen aber gar nicht mehr so gut aussehen. Ist es dann mitunter wegen der direkten Demokratie, weil die Gemeindeversammlung nein sagt. #00:31:19-4#</p> <p>J.K.: Das ist tatsächlich so. Es gibt verschiedene Beispiele. Zollikon war mal ein Beispiel. Das ist</p>



		<p>eine ganz schwierige Ausgangslage. In vielen Gemeinden ist das ein schwieriges Unterfangen. Die Stimmbevölkerung will das nicht und schlussendlich entscheiden sie.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 31 - 32)</p> <p>3 - „I: Es ist ja nicht immer ganz einfach eine Erhöhung des Steuerfusses wieder durchzubringen. #00:30:12-0#</p> <p>J.K.: Das ist so. Das kennt man insbesondere von Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss. Das ist ein relativ schwieriges Unterfangen. Diese sind etwas geknechtet. Man müsste vielleicht Investitionen tätigen und die Finanzerträge sind nicht so hoch. Es ist dann ganz schwierig den Steuerfuss nach oben zu setzen. Insbesondere an der Goldküste hatte man diese Momente.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 28 - 29)</p>
2020-018, Präsidentin, Anonym	x	<p>1 - „Aber dazumal, weil auch gerade der neue Finanzausgleich gestartet hat, hatten auch meine Vorgänger praktisch keinen Spielraum für irgendetwas. Man musste einfach die laufenden Kosten decken, was schon nicht einfach war. Vermutlich hätte man einfach früher anfangen müssen budgetieren. Mir hat man gesagt, dass einfach kein Anreiz da war, da der Kanton die Defizitgarantie getragen hat. Erst jetzt sind wir ja gefordert unseren Haushalt selbst zu tragen und zu finanzieren.“ (Transkript_2020-018, Absatz 20)</p>
2020-010, Präsident, Dänikon	1 - „Die Leute sind schon noch relativ zufrieden mit dem was wir machen und es gibt selten Reklamation.“ (Transkript_Dänikon, Absatz 70)	1 - „Es ist klar ein bisschen frustrierend, dass wir am sparen sind. Als Politiker hätte ich diese und diese Idee. Und für das Personal etwas machen. Eine Klimaanlage für Martin. Das ist schon die Frustration.“ (Transkript_Dänikon, Absatz 68)
2020-010, Leiter Finanzen, Dänikon	<p>1 - „I: Auch wenn die Bevölkerung die Materie nicht hundertprozent versteht, ist es trotzdem eine Kontrollinstanz und schaut, ob man gute Arbeit macht oder nicht. #00:44:29-2#</p> <p>M.S.: Absolut. Auch noch mit einem externen Finanzplaner wird gearbeitet. Auch die vorbereitenden Massnahmen auf den revidierten Finanzausgleich fingen 2, 3 Jahre vorher an. Die Investitionen noch im alten Finanzausgleich etc. Das ist ein fliessender Prozess und wir wurden extern begleitet.“ (Transkript_Dänikon, Absatz 58 - 59)</p>	x
2020-019, Leiter Gemeindefam, Arthur Helbling	x	<p>1 - „A.H.: Ich denke eine grosse Herausforderung ist gute Leute zu finden für die Gemeindepolitik. Je weiter auseinander unsere Gesellschaft driftet, mit den Unterschieden in den Erwartungen und alles andere. Der «common sense» nimmt ab. Und was wir in Horgen erleben, ist so der Super-GAU. Die halbe Exekutive ist zurückgetreten, weil sie Zoff haben. Das ist</p>

		<p>eine Herausforderung, dass wir gute Leute haben, die motiviert sind, das auf sich zu nehmen. Auch der öffentlichen Kritik stellen, die auch nicht immer nur toll ist. Das ist eine Herausforderung. Man findet vielleicht schon Leute, aber nicht unbedingt die Guten. Und die miteinander gut auskommen.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 98)</p>
<p>2020-019, Mitarbeiter Gemeindeamt, anonym</p>	<p>1 - „Sie müssen sich das auch im ganzen Zeitablauf vorstellen. Auch wenn sie als Exekutive vielleicht frühestens im März wissen, dass mehr Geld kommt... es ist trotzdem ein Supertanker, auch bei einer kleinen Gemeinde. 80% vom Ganzen ist schon gegeben. Dann gibt es noch Regelungen, in dem das Personal am Kanton angehängt ist. Dann können sie nicht frei wirken und einfach ausschütten. Bis man die neuen Aufgaben an Board hat, bis alles anfängt zu greifen - das macht man nicht innerhalb von 3-4 Monaten auf ein neues Budget hin.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 34)</p> <p>2 - „Ich bin selbst auch in der Exekutive tätig. Wenn sie das Budget und die Jahresrechnung machen und die Abweichung machen. Da kommt jedesmal, wie erklären wir das, was ist der Grund für das und das,... Das alleine ist heilend. Ich kann schon etwas über das Budget machen, aber ich muss am Schluss hinstehen und Rechenschaft ablegen.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 76)</p>	<p>1 - „I: Der Finanzausgleich hat also eine grosse Veränderung in die Gemeindenlandschaft gebracht? #00:33:54-0#</p> <p>B.: Wir sagen, er hat die Hindernisse des alten weggeräumt. Man konnte sich verändern. Fusionen hat man beispielsweise aktiv verhindert, da man nicht zu gross werden durfte. Es ging dann schnell mit Fusionen von 171 auf 162.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 59 - 60)</p> <p>2 - „Als Gemeindeamt sind wir zu weit weg um das zu wissen. Aber als Privatperson finde ich es verblüffend, dass überbordende Projekte nicht durchkommen. Parteipolitik spielt keine Rolle mehr. Es gibt einfach gewisse Korrektiv. Die ganz krassen Sachen zähmt die direkte Demokratie.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 74)</p> <p>3 - „Kennen Sie ein Beispiel, in der dies einer Gemeinde passiert ist und sozusagen im Steuerfuss gefangen war? #00:50:17-0#</p> <p>B.: Ja, wir haben immer wieder Beispiele. Da entscheidet man sich gegen den Antrag der Exekutive. Das geht dann nicht auf für die Bürger*innen. In jeder Gemeinde gibt es eine Gruppe, die genau hinschaut und ihr Anliegen verkaufen kann“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 78 - 79)</p>
<p>2020-021, Gemeinderat, Kappel a.A.</p>	<p>1 - „M.H.: Absolut. Den Leuten ist wichtig, dass man nichts macht, das Folgekosten hat. In Kappel wird dies bei jeder Diskussion thematisiert. Man ist sehr zurückhaltend mit solchen Investitionen. Irgendwann würde man ja den erhaltenen Betrag mit Kosten übertreffen.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 27)</p> <p>2 - „M.H.: Sowohl als auch. Der Gemeinderat ist sehr kostenbewusst. Gemeindeversammlung aber auch.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 29)</p>	<p>1 - „M.H.: Es war ja so, dass sich besonders in Hedingen ganz ursprünglich, die erste Interessensgruppe / politische Bewegung entstanden ist. Sie wollten den Vorstoss machen, dass man das Geld nicht einfach annehmen sollte, sondern schauen, was man damit machen kann. Zu einem frühen Zeitpunkt haben sich dann Bürger*innen der Gemeinde Kappel zusammengetan. Sie waren dann an vorderster Front dabei. Die gibt es auch noch. In 6 Gemeinden im Amt kam es wirklich ans Volk. In 5 Gemeinden wurde es angenommen und in Kappel wurde es abgelehnt. Wir waren die einzige Gemeinde, die darüber abgestimmt hat und es abgelehnt hat. Das entspricht schon am Kappeler Stimmverhalten. #00:14:02-7#</p> <p>2 - I: Euer Wahlverhalten ist grundsätzlich sehr konservativ. Jedoch scheint das Knonauer Amt nicht weniger konservativ und trotzdem wurde es in 5 von 6 Gemeinden angenommen. Was hat</p>

		<p>den Unterschied gemacht in Kappel, dass es bei euch nicht angenommen wurde? #00:16:56-4#</p> <p>M.H.: Wir sind noch einen Tacken konservativer. Wir haben bei den letztjährigen Ständeratswahlen Herr Köppel gewählt, was die anderen Gemeinden nicht gemacht haben. Wir sind also eher nochmals mehr rechts. #00:17:20-1#</p> <p>I: Dieser kleine Unterschied kann man also politisch einordnen. #00:17:32-2#</p> <p>M.H.: Absolut. Die anderen sind zwar auch ländlich, konservativ. Vielleicht mehr FDP dominiert. Trotzdem haben sie das angenommen und wollten etwas zurückgeben.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 15 - 19)</p> <p>3 - „I: Die Bewohner*innen haben nicht so hohe Anreize den Steuerfuss zu senken bei einer Steuerkraft von ca. CHF 2'800 pro Einwohner. #00:32:37-6#</p> <p>M.H.: Absolut, genau. Wenn man nicht so viel verdient, bezahlt man in absoluten Beträgen nicht so hohe Steuern. Dann bringt die Senkung des Steuersatzes nicht so viel.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 40 - 41)</p>
2020-023, Leiter Stab, Urdorf	1 - I. Welche politische Institution überwacht die Ausgaben der Gemeinde?  Gemeinderat, Rechnungsprüfungskommission, Gemeindeversammlung	1 - Budget mit Finanzausgleich als integraler Bestandteil lag Gemeinderat, Rechnungsprüfungskommission und Gemeindeversammlung vor
2020-017, Gemeindepräsident, Rüschlikon	1 - RPK, GV	1 - Der Gemeinderat wusste von Beginn, dass die hohen Steuereinnahmen mit Verzögerung wieder zu fast 100% in den kantonalen Finanzausgleich fliessen würden und in Rüschlikon nur wenig bleibt.
2020-028, Gemeindepräsident, Brütten	1 - „R.B.: Ja also... das betrifft das Gesamtspektrum einer Gemeinde. Wo steht man? Wo fühlt man sich. Was hat man für Verpflichtungen. #00:15:10-5#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 27)	<p>1 - „I: Sie sagen also, dass wenn man gute Argumente hat, dann spielt es keine Rolle, ob es eine Steuerfusserhöhung oder -senkung ist. #00:29:27-3#</p> <p>R.B.: Ich glaube, das liegt an der Vernunft der Leute. Wir haben eine SVP, die sich nicht profiliert als Steuersenkungspartei - überhaupt nicht. Wohlwollend stimmen sie Mehrausgaben zu. Ob das richtig ist oder nicht, kann man darüber streiten. Die letzten 2,3 Präsidenten haben dadurch vernünftig mitgemacht. Es sind auch viele Einheimische in der Partei. Sie profitieren auch davon, wenn auch andere Steuern zahlen müssen. Von daher... Sie haben schon gemerkt wie der Meccano läuft. #00:30:20-0#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 58 - 59)</p> <p>2 - R.B.: Ja. Das ist eine Gradwanderung. Da muss man aufpassen. #00:47:21-7#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 89 - 90)</p>

		<p>„Wenn man etwas älter wird, fällt einem das alles etwas einfacher. Gelassenheit ist eine wichtige Komponente, meiner Ansicht nach. Wenn man in der Milizpolitik ist. #00:47:35-3#</p> <p>3 - Umtreibigkeiten sind nicht nachhaltig. #00:47:48-4#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 91 - 92)</p> <p>4 - „Natürlich mit unserer Milizorganisation sind wir auch irgendwo am Anschlag, wenn wir im Strassenbereich mehr als 1.5 - 2 Mio. investieren pro Jahr. In der Abwicklung kommen wir da an die Grenzen. Man macht alles immer in der Freizeit. #00:20:36-8#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 39)</p>
--	--	--

Spalte 5 und 6

Code, Position, Gemeinde	6.1.4. finanzielle Entscheidungen / steuerpolitische Mechanismen	6.1.4. finanzielle Entscheidungen / Mechanismen Zürcher Verhaltensmuster
2020-010, Leiter Finanzen, Dänikon	<p>1 - „Sei das mit höheren Aufwendungen oder mit Steuerfussenkungen. Das ist komplett falsch. Es hat nur was mit dem Finanzausgleich zu tun.“ (2020-008_Transkript_Bäretswil, Absatz 73)</p> <p>2 - „in unserem Fall, da wir bereits eine Massnahme getroffen haben im 2011 im Hinblick auf den neuen Finanzausgleich. Wir wussten, dass wir stark profitieren und haben durch das den Steuerfuss bereits ein wenig gesenkt. Wir haben es vorweggenommen.“ (2020-008_Transkript_Bäretswil, Absatz 23)</p>	x
2020-015, Gemeinde- präsidentin, Anonym	<p>1 - „Das darf man nicht so sagen. Glencore ist eine der Faktoren, die die Gemeindefinanzen zu diesem Zeitpunkt sehr gut gemacht haben. Zum einen ja, Glencore. Dann die hohen Steuererträge von den einzelnen Steuerzahlenden. Sogar besser als budgetiert. Und dann war es noch der Finanzausgleich, der auch kam.“ (2020_015_Transkript, Absatz 17)</p> <p>2 - „Aber diese Verbindung dürfen Sie nicht zu eng machen. Wir hatten auch die guten Steuerjahre und den Finanzausgleich. Das hat sich kumuliert. Und ging es damals sehr gut. Diese 6%, die wir auch noch hätten haben können wegen den Spitälern.“ (2020_015_Transkript, Absatz 36)</p>	x
2020-009, Präsident Gemeinde- präsidenten- verband, Jörg Kündig	<p>1 - „In weiteren Gemeinden kann es durchaus sein, dass man den Steuerfuss senken wollte. Man wollte es um 7% in Rüschlikon senken aufgrund der Glencore Geschichte. Da kam ein Antrag, dass man es nur um 5% senken würde und den Rest in Entwicklungshilfe investieren. Das war natürlich schon Thema und wenn man die Mittel hat, die höher sind als die die man für die Ausgaben braucht, dann ist der Steuerfuss immer ein Thema.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 26)</p>	<p>1 - „Es gibt einfach keine Rezepte, die allgemeingültig sind. Die Gemeinden sind auch sehr selbstbewusst in ihrer Identität. Die lokalen Verantwortlichen haben immer eine starke Position.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 66)</p> <p>2 - „J.K.: Ich würde es nicht zwingend an Glencore aufhängen. Es ist schon so, dass wenn sie in einer Gemeinde ein Sparpaket schnüren müssen. Die Exekutive streicht dann Dinge, die für sie unnötig sind. Das trifft nicht selten Organisationen und Vereine. Und da hat es dann schon Rückkoppelung. Zum Beispiel Streichung von Jugendförderungsanträgen, Schullager, etc. Dann haben sie sofort ein Image Problem.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 46)</p> <p>3 - „Man ist aber im Kanton Zürich weniger auf kurzfristige Effekte ausgerichtet. Wenn man weiss, dass man dieses Jahr 4% runter kann und nächstes Jahr 5% nach oben, dann macht man es eher nicht.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 27)</p>
2020-018, Präsidentin, Anonym	x	<p>1 - „I: Dies gibt mir stark das Gefühl, dass jede Gemeinde ihre eigene Identität hat.“ (Transkript_2020-018, Absatz 71)</p>

2020-010, Präsident, Dänikon	1 - „J.T.: Die Steuerfussenkung im 2012 war wegen des Finanzausgleichs und Glencore war gar kein Thema. Das ist bei uns völlig untergegangen. #01:07:34-2#“ (Transkript_Dänikon, Absatz 73)	x
2020-010, Leiter Finanzen, Dänikon	x	x
2020-019, Leiter Ge- meindeamt, Arthur Helbling	1 - „Beispielsweise in dieser Zeit, in der einem das Geld nachgeworfen wird, ist es schlussendlich eine politische Frage, ob ich die Schulden abbauen will oder nicht. Das muss jede Gemeinde für sich wissen. Soll ich das Geld dem Steuerzahler abzupfen oder da holen, wo ich es fast gratis bekomme. Vielleicht als Steuerzahler bin ich dafür dankbar, dass sich meine Gemeinde verschuldet. Dann muss ich mich nicht als Privatperson verschulden. Rein rational wäre es richtig so und wäre ich als Stimmbürger dankbar dafür.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 90)	1 - Man leistet sich etwas in Zürich. Das ist nicht Glencore, sondern Generell. Man hat das Geld. “ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 53 - 55)
2020-019, Mitarbeiter Gemeinde- amt, anonym	1 - „Man hatte einen alten Finanzausgleich, der die mittelgrossen Gemeinden stark benachteiligt hat gegenüber den ganz kleinen und den ganz grossen. Man hat eine U-Kurve gemacht in der Mittelausstattung. Das Beispiel von Bäretswil hat uns nicht verwundert. In jeder Modellrechnung war das ersichtlich, dass die mittleren Gemeinden „gewinnen“ werden im neuen Finanzausgleich. [...] Aber das kann ein Indiz sein. Es gibt viele Indizien, die zusammengezählt bewirkten, dass die einen den Steuerfuss gesenkt haben und die anderen ein bisschen mehr ausgegeben haben, wie einen Kinderhort oder so. Aber für das ist die Demokratie auch da. Dafür sind die Versammlungen da. Man spricht darüber. Dafür muss man ein Budget beschliessen. Unsere Erfahrung ist, dass dies auf dieser Ebene noch relativ gut funktioniert. Die Steuerfüsse schwanken. Man probiert eine gewisse Konstanz reinzubringen.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 32)	1 - „Oft werden bei schlechteren Zeiten die Investitionen zurückgefahren. Man merkt es ja nicht heute oder morgen. Und übermorgen geht es wieder besser und dann können wir dann wieder investieren. Sie bewegen sich sehr pro-zyklisch.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 82)
2020-021, Gemeinde- rat, Kappel a.A.	1 - „Wir haben jetzt zweimal die Steuern gesenkt. Wir haben jetzt einen Gemeindesteuersatz von 80%. Zwar ohne Sek. Die Primarschule untersteht der politischen Gemeinde. Da kommen nochmals 22% dazu. Der Gesamtsteuersatz ist bei 102. Jetzt im Moment werden wir wahrscheinlich auf diesem Niveau bleiben. Die Idee, die der Souverän oder auch der Gemeinderat hier hat, ist dass wir nicht einfach jedes Jahr ein Minus machen. Mit dem was wir einnehmen, möchten wir unsere laufenden Kosten decken. Das Polster möchten wir für ausserordentliche Investitionen brauchen.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 3)  2 - „I: Sie haben im 2018 den Steuerfuss gesenkt auf 85% und im 2019 auf 80%. Wieso haben Sie dies nicht früher gemacht? #00:25:25-5#  M.H.: Der alte Gemeinderat, also auch der Präsident und der Zweitälteste, haben den ersten Schritt gemacht	x

	<p>für die erste Senkung. Das eine Objekt hat mit der Grundstückgewinnsteuer so sehr eingeschränkt und war erst im 2017 unter Dach und Fach. Da hat man gesehen, man macht nochmal einen Sprung mit 5 Mio. EK auf 10 Mio. EK. Da war der Moment, wo man der Stimmbevölkerung etwas zurückgeben wollte.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 30 - 31)</p> <p>3 - „Ein Ziel soll sein, weiter sinkende Steuersätze, aber maximal stabil. Jetzt warten wir aber ab. Das hat ja Konsequenzen auf viele Faktoren. Mit 2 Jahren Verzögerung hat das auch auf den Finanzausgleich Auswirkung. #00:46:37-8#</p>	
2020-023, Leiter Stab, Urdorf	<p>1 - o. Können Sie erklären, wie die politischen Entscheidungsträger*innen auf das Geld reagiert haben?</p> <p>Keine spezielle Reaktion resp. es stand von Beginn weg fest, dass Finanzausgleichbeiträge, die nicht zweckgebunden sind, in Steuerhaushalt aufgehen.</p> <p>2 - p. Gab es bewusste langfristige Entscheide? a. Gab es bestimmte Faktoren, die zum Entscheid geführt haben? Rechtlich: Keine Zweckbindung. Finanzpolitisch: Steuerfuss und Verschuldung im Fokus</p>	x
2020-017, Gemeindepräsident, Rüschlikon	<p>1 - Die Stimmberechtigten konnten am 5. Dezember 2012 über die Senkung des Steuerfusses abstimmen – ein Antrag aus der Bevölkerung um eine Senkung um 5 statt 7 % wurde abgelehnt.</p>	x
2020-028, Gemeindepräsident, Brütten	<p>1 - „R.B.: Also, in den 18 Jahren musste ich zweimal den Steuerfuss erhöhen. Mindestens zweimal habe ich ihn auch gesenkt. Ich kenne beide Varianten. Man muss es überzeugend darlegen. Problemlos kann man die Steuern erhöhen, wenn reihum die anderen Gemeinden das auch machen müssen. Wenn irgendwelche Finanzierungen zwischen Kanton und Gemeinden umgeschichtet werden, dann hat das allenfalls diese Konsequenzen. #00:28:02-6#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 55)</p> <p>2 - „Wenn man eine Gemeinde ist, die gute Steuerzahlen anlocken will. Oder sie von alleine kommen. Wenn man bspw. Familien will in einem Dorf, dann muss man im Schulbereich etwas bieten. Wir haben ein Kinderhaus mit Krippe, Hort, Mittagstisch, Aufgabenhilfe und Randstundenbetreuung. Es gibt Leute, die deswegen nach Brütten ziehen. Natürlich gibt das Kosten, das ist eindeutig. Lieber auf diese Art, als für Verwahrloste Geld ausgeben. Entsprechend wird für solche Dinge abgestimmt. #00:37:19-6#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 73)</p>	<p>1 - „R.B.: Jeden Tag hat eine Gemeinde ein neues Problem. Man sucht nach Lösungen. Es gibt wichtigere und unwichtigere. #00:40:47-5#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 79)</p> <p>„R.B.: Man muss einfach die Begabung haben immer für die Mehrheit zu schauen und nicht für sich. Das ist tatsächlich. Es gibt schon diese, die sich profilieren auf Kosten von diesem System. Gerade die vielen Gemeindepräsidenten, die ich jetzt auch kenne, haben immer eine Mehrheit im Auge. Natürlich muss man auch noch Freude haben an der Arbeit. Und natürlich hat man mehr Freude, wenn man auch wieder einmal einen Erfolg hat als immer nur Scherben zusammenwischen. #00:47:06-6#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 88)</p> <p>„I: Also ist es wie sowieso so, dass wenn man zu sehr im eigenen Interesse arbeitet, man gar nicht von der Bevölkerung lange getragen wird? #00:47:09-2#</p> <p>2 - „R.B.: Das hat natürlich schon einen anderen Planungsrhythmus als die Zinslandschaft. Die Zinslandschaft, die nimmt man als gegeben hin wie sie ist. Das andere hingegen ist in einer 20 Jahre Optik. Da muss man manchmal auch schieben, weil etwas dazwischen kommt. #00:19:53-8#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 37)</p>

Spalte 7 und 8

Code, Position, Gemeinde	6.1.4. finanzielle Entscheidungen / Mechanismen über das wirtschaftliche Um- feld	6.1.4. finanzielle Entscheidungen / Strukturelle & rechtliche Mechanismen
2020-010, Leiter Finanzen, Dänikon	x	x
2020-015, Gemeinde- präsidentin, Anonym	x	x
2020-009, Präsident Gemeinde- präsidenten- verband, Jörg Kündig	<p>1 - „Man darf nicht vergessen, seit dem 2014 hatten wir einen Aufschwung. Praktisch alle Gemeinden konnten Überschüsse erzielen in dieser Phase. Das hat auch Konsequenzen bei den Steuerfüssen, das ist logisch.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 30)</p> <p>2 - „die Zyklen der Erneuerungsinvestitionen, die natürlich statt finden. In der Regel schafft man es nicht als Gemeinde eine Investition zu machen in einem Jahr, meist sind das Zyklen von 5 - 6 Jahren. Man macht eine grössere Investition, dann muss man es verdauen und dann wieder die nächste.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 74)</p> <p>3 - „die das Investitionsumfeld begünstigt hat, ist natürlich das Zinsumfeld. Im 2014 kamen die Zinsen ins Rutschen bis sie unter 0 fielen. Im Moment kann Gossau in Graubünden Geld aufnehmen für -0.5% für 6 Monate. Man bekommt sogar Geld dafür, dass man Geld holt. Diese Entwicklung hat natürlich begünstigt, dass man bei einer Investition schneller gesagt hat, dass man die Chance der tiefen Zinsen nutzt.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 74)</p>	x
2020-018, Präsidentin, Anonym	<p>1 - „B: Ich habe die Studie auch gelesen und schon gesehen, dass Gemeinden das Geld auch genutzt haben. Aber eher kurzfristig als langfristig. Es ist schon erstaunlich, was teils auch damit gemacht wurde. Aber es kommt natürlich ganz auf die Gemeinde an. Was war gerade der Zeitgeist, welche Themen waren wichtig. Ich kann das nicht wertend anschauen. Wir hatten diesen Spielraum überhaupt nicht. Wir mussten einfach das Loch decken. #00:46:37-9#“ (Transkript_2020-018, Absatz 86)</p>	x
2020-010, Präsident, Dänikon	x	<p>1 - „Mit dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleich auf das Jahr 2012. Da konnten wir einen starken Schnitt, eine Reduktion, machen vom Steuerfuss von 10%. Der ist damit begründet, dass der alte Finanzausgleich, der sogenannte Steuerkraftausgleich, vorausgesetzt hat, dass</p>



		man ein kantonales Mittel des Steuerfuss einhalten musste für den Bezug der Gelder. Wir waren gezwungen einen Gesamtsteuerfuss so anzusetzen, wie wir ihn de facto nicht gebraucht hätten. Aber wir mussten, weil sonst wäre uns so viel Geld verloren gegangen. Das hätten wir nicht kompensieren können. Auf das Jahr 2012 wurde der Finanzausgleich umgestellt im Kanton Zürich und das hat uns diesen Schnitt um 10% ermöglicht nach unten.“ (Transkript_Dänikon, Absatz 10)
2020-010, Leiter Finanzen, Dänikon	1 - „Als man damals investiert hat, wurde viel abgeschrieben in den ersten Jahren. Da hat man das Geld gebraucht. Mit HRM2 ist das jetzt anders.“ (Transkript_Dänikon, Absatz 54)	1 - „I: Der Zusammenhang eurer Senkung des Steuerfusses ist also klar mit der Revision des Finanzausgleichs? #00:39:52-5# J.T.: Klar, klar. #00:39:55-6# M.S.: Absolut. #00:39:58-6#“ (Transkript_Dänikon, Absatz 49 - 51) „Das war der Hauptgrund: wir bekommen gleich viel, aber mit einem tieferen Steuerfuss.“ (Transkript_Dänikon, Absatz 54)
2020-019, Leiter Gemein- deamt, Arthur Helbling	1 - „Es geht den Gemeinden, auch schon seit dem 2012, wirklich gut. Wir haben gute Erträge, alles wächst. Im letzten Jahr hatten wir die höchste Steuerkraft vom Kantonsmittel. Höher als bei Glencore. Die Entwicklung ist äusserst positiv. #00:28:36-0# A.H.: Das ist natürlich eine längere Frist. Auf das reagieren die Gemeinden viel mehr als auf einen Einmal-effekt. Wenn die Grundstimmung dahin geht, dann stellt man sich darauf ein. #00:29:00-7# 2 - „I: die letzten 5 bis 10 Jahre erklären eigentlich gut, weshalb man keine Anreize hatte die Schulden abzubauen. #00:58:17-4# A.H.: Ja, genau. Sogar das Gegenteil. In so glorreichen Zeiten hätte man die Schulden natürlich schon etwas besser abbauen können. In der alten Schule hätte man gar kein Verständnis dafür. Das müsste sofort auf Null. Und diese Leute gibt es schon noch.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 91 - 92) 3 - „B.: Die Gemeinden sind wirklich überliquid. Die Zeit ist schon irre. Es macht schon auch vieles kaputt. Was läuft da eigentlich. Was passiert wenn die Leute belohnt werden wenn ich Schulden mache. #01:01:22-1# A.H.: Ich glaube auch, dass sind grössere Faktoren als Glencore. Da spielt eine andere Musik.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 93 - 94)	1 - „I: Die Studie geht darauf ein und sagt, dass vor allem diese Posten betroffen sind, die man kurzfristig verändern kann. Das eine Beispiel sind Löhne der Mitarbeitenden. #00:19:30-6# A.H.: Das können sie nicht kurzfristig verändern. Die meisten hängen an den Vorlagen und Vorgaben des Kantons. Es gibt wenige Gemeinden, die andere Lohnregime verschreiben als der Kanton. Man teilt es ihnen mit was der Kanton macht und sie budgetieren so wie es der Kanton vorgibt. #00:19:53-4# Das ist ein fixes System. Die Regierung beschliesst für das nächste Jahr. Jetzt haben sie zum Beispiel entschlossen, dass es sozusagen keine Teuerung gibt - Coronabedingt. Die meisten übernehmen das. Hast du da andere Hinweise? #00:20:21-1# B.: Nein. Viele hängen ihr Personalreglement dem Kanton an. Vor allem die Kleinen.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 37 - 40)
2020-019, Mitarbeiter Gemein- deamt, anonym	x	x

<p>2020-021, Gemeinderat, Kappel a.A.</p>	<p>1 - I: Kann man sagen, dass wenn man eine eher tiefere Steuerkraft hat, man eher vorsichtig sein muss? #00:47:02-7#</p> <p>M.H.: Ja, schon. Wir möchten schon vorsichtig sein und sehen wie sich eine Senkung auswirkt. #00:47:16-8#</p>	<p>1 - „M.H.: Ich habe das Gefühl wir sind sehr autonom. Aber wie immer im öffentlichen Bereich gibt es ganz klare Lohnklassen und pro Lohnklasse noch Lohnstufen. Innerhalb dieser kann man ziemlich autonom entscheiden. Da wir ich eigentlich auch ziemlich überrascht. Aber es ist klar, eine Schulleiterin ist in einer Lohnklasse einer Schulleiterin. Danach gibt es noch Senioritäten. Ich hätte gedacht es ist einheitlicher. Man weiss auch offensichtlich, dass es Gemeinden gibt, die gut bezahlen und andere, die nicht so gut bezahlen. Kappel bezahlt anständig, eher im oberen Mittelfeld. Andere bezahlen sicherlich noch mehr. “ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 72)</p> <p>2 - „M.H.: Ja. Es ist festgehalten, dass man ein EK von 5 Mio. behalten möchte. Man will keine Schulden. “ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 64)</p>
<p>2020-023, Leiter Stab, Urdorf</p>	<p>x</p>	<p>x</p>
<p>2020-017, Gemeindepräsident, Rüschlikon</p>	<p>1 - An der Gemeindeversammlung vom 5. Dezember 2011 wurde der Steuerfuss der Gemeinde von 79 auf 72 % gesenkt – der tiefste im Kanton Zürich. Dies hatte nur bedingt mit den hohen Steuereinnahmen aus dem Glencore Börsengang zu tun, die Finanzlage der Gemeinde war ohnehin sehr gut.</p> <p>2 - Der Gemeinderat beantragt der Gemeindeversammlung vom 15. März 2012 den Kauf des 6'500 m2 grossen seeseitigen Bahnareals zwischen Bahnhofstrasse und SBB Geleisen mit Kosten von knapp 20 Mio Franken. Dieser Landkauf ist aus Sicht des Gemeindepräsidenten Bernhard Elsener (CVP) das wichtigste Ereignis des kommenden Jahres, ja von strategischer Bedeutung für die zukünftige Dorfentwicklung. Der „Glencore Effekt“ hat hier ev. etwas mitgeholfen – die Zustimmung an der GV war einstimmig.</p>	
<p>2020-028, Gemeindepräsident, Brütten</p>	<p>1 - „R.B.: Wir haben eine Welle von Investitionen, die schwierig zu finanzieren sind. Steuerfuss möchten wir nicht erhöhen deswegen. Aber seit 18 Jahren müssen wir wahrscheinlich das erste mal wieder Geld aufnehmen bei einer Bank. Das ist zu verkraften von den Kosten her... #00:16:54-9#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 30)</p> <p>2 - „I: das wollte ich gerade sagen... Spielt das Zinsniveau da eine Rolle? #00:17:00-6#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 31)</p> <p>„Grundsätzlich haben Gemeinden im Kanton Zürich bei der ZKB eine Triple A Bewertung mit dem Hintergrund, dass man einfach immer die Steuern erhöhen kann. Wir haben einen attraktiven Steuerfuss von 89%. Das ist doch deutlich unter dem kantonalen Mit-</p>	<p>1 - „I: Das Lohnsystem orientiert sich da nach Kanton? #00:50:56-9#</p> <p>R.B.: Ja, bei den Lehrern 100%. Bei den Gemeindeangestellten berufen wir uns im Wesentlichen auf die Lohnskalen vom Kanton. Das muss man etwas freier gestalten. #00:51:17-1#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 98 - 99)</p> <p>2 - „I: Ist das bei den anderen Gemeinden auch so? #00:51:36-5# R.B.: Ja, also in Bezug auf personelle Themen. Das ist so. #00:51:40-3#</p> <p>Anekdote von Schul und Dorfbibliothek. Der Schreiber hat nachgeschaut was man als Bibliothekar beim Kanton verdient. Das waren um 160'000 Franken. Für die Schulbibliothek ist das</p>

	<p>tel. Wir wollen das beibehalten. Das bringt uns entsprechend Leute nach Brütten. Quadratmeterpreise steigen. #00:18:37-9#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 34)</p> <p>„Wir denken deshalb, dass wir diese Investitionen, die wir budgetieren auch wieder reinbekommen. #00:18:56-0#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 35)</p> <p>3 - „I: Konnte ihre Gemeinde das EK auch erhöhen in den letzten ca. 8 Jahren? #00:32:08-0#</p> <p>R.B.: Ja, definitiv. #00:32:34-7#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 61 - 62)</p>	<p>übertrieben, natürlich. Dann haben wir das korrigiert. #00:52:41-1#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 100 - 102)</p> <p>3 - „Die Lehrpersonen zählen wir eigentlich nicht zu unseren Angestellten. Die sind eigentlich im Kanton Zürich angestellt, nach kantonalen Bedingungen. #00:50:49-5#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 97)</p> <p>4 - „I: Also werden Kapazitäten und Ressourcen mit einbezogen in die langfristige Planung? #00:21:16-0#</p> <p>R.B.: Genau. #00:21:16-0#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 41 - 42)</p>
--	---	---

## Spalte 9

Code, Position, Gemeinde	Erklärungen für Verschuldung
2020-010, Leiter Finanzen, Dänikon	x
2020-015, Gemeinde- präsidentin, Anonym	<p>1 - „Wenn ich die Sozialkosten anschau im 2013. Die waren 5.5 Mio. Im 2017 sind 7 Mio. Dieses Jahr oder letztes Jahr haben wir in „Soziales &amp; Gesundheit“ ein Wachstum an Kosten“ (2020_015_Transkript, Absatz 20)</p> <p>2 - „1. die Altersstruktur der Gemeinden. Es wurden viele gleichzeitig pensioniert.“ (2020_015_Transkript, Absatz 50) „2. Die Boni-Geschichten. Plötzlich flossen diese Boni nicht mehr so sehr. Wirtschaftliche- unternehmerische Aspekte haben sich verändert.“ (2020_015_Transkript, Absatz 50)</p>
2020-009, Präsident Gemeinde- präsidenten- verband, Jörg Kündig	<p>1 - „J.K.: Früher sagte man immer, Schulden müssen von den künftigen Generationen getragen werden und deshalb macht man nicht so hohe Investitionen. Man kann es auch anders sagen und sagen Erneuerungen und Ersatzinvestitionen, die man nicht macht, überlässt man dann auch den künftigen Generationen. Häuser etc. müssen ja auch unterhalten werden. Das primäre Ziel ist nicht einfach ein tiefer Steuerfuss. Man ist eher mal bereit eine gewisse Variabilität in Kauf zu nehmen. Meine Haltung ist aber die, dass das Ziel eine gewisse Stabilität einer Gemeinde ist und nicht primär ein tiefer Steuerfuss.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 80)</p> <p>2 - „Der Kanton Zürich hat 1.5 Mio. Einwohner. Der Durchschnitt der Gemeinden ist 10'000 +. Kanton Glarus hat ca. 30'000 Einwohner, also etwa gleich gross wie die Stadt Uster. Es ist eine andere Schuhgrösse. Man macht sich natürlich Gedanken über Fusionen. Es gab auch Beispiele. Die Bereitschaft steigt. Das Credo ist so, dass man nicht wegen fehlenden Behördenmitgliedern sich zusammenschliesst, sondern dass die Aufgaben besser gelöst werden. Es muss sicher bottom-up passieren.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 64)</p> <p>3 - „Auch die Zusatzleistungen, also immer mehr ältere Menschen, die Unterstützung brauchen über ein Gefäss, das von den Gemeinden finanziert wird, im Moment. Pflegefinanzierung, Gesundheitskosten. Das spielt alles eine Rolle in der laufenden Rechnung. Da hatten wir einen Druck auf die Steuerfüsse.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 57)</p> <p>4 - „J.K.: Ich denke, dass die Flypaper Theorie mit dem Glencore Geld nicht greift.“ (Transkript_Kündig_GPV, Absatz 76)</p>
2020-018, Präsidentin, Anonym	<p>1 - „B: Ich sehe die Qualitäten und Vorzüge meiner Gemeinde. Aber ich sehe die Dringlichkeit der Entwicklungsschritte. Es ist ein Abwägen zwischen Bewahren und der Weiterentwicklung. Ich finde es ist eine Bereicherung, dass nicht alle gleich sind. #00:40:30-5#“ (Transkript_2020-018, Absatz 74)</p> <p>2 - „B: Wie alle anderen auch, haben wir auch eine Überalterung. Wir haben ein eigens Alters- und Pflegeheim, das der Gemeinde gehört. Dieses ist defizitär. Wir haben das Spektrum etwas erweitert. #00:34:52-0#“ (Transkript_2020-018, Absatz 62)</p>
2020-010, Präsident, Dänikon	<p>1 - „J.T.: Von quasi 1.20 Franken gehen 60 Rappen an die Primarschule, 39 Rappen für die politische Gemeinde und 22 Rappen für die Sekundarschule. Die Hälfte der Steuern gehen einfach an die Primarschule. Dass die andere Gemeinde bereit wäre, da nichts mehr zu sagen, obwohl die Hälfte der Steuern in ihre Schule gehen... Theoretisch könnte man fusionieren, praktisch aber nicht.“ (Transkript_Dänikon, Absatz 14)</p> <p>2 - „Die Babyboomers wohnen bei uns und möchten hier alt werden. Dadurch werden wenige Grundstücke verkauft und dadurch gibt es die tiefe Grundstückgewinnsteuer. Das führt dazu, dass wir einen hohen Steuerfuss haben plus Finanzausgleich.“ (Transkript_Dänikon, Absatz 35)</p> <p>3 - „J.T.: Das ist die Entwicklung der Kosten. Im sozialen Bereich, im Gesundheitsbereich. Da hat der Kanton Aufgaben an die Gemeinden rüber schiebt und behält die Steuern für sich. Das ist einfach, die Aufgaben auf die Gemeinden überwälzen und bekommen wegen dem vom Kanton kein Geld. Generell gibt es mehr</p>

	<p>Sozialfälle und die Fälle werden viel teurer. Das sind für mich die grossen Herausforderungen. #00:46:29-5#“ (Transkript_Dänikon, Absatz 61)</p> <p>4 - „J.T.: Im Asylbereich haben wir die Integrationsmassnahmen. Früher durch den Kanton bezahlt, neu durch die Gemeinden. Zum Teil noch mit Bundesbeiträgen. Bahninfrastrukturfonds zum Beispiel. Das ist wieder Geld, nicht einmalig. 1% Steuerfuss ist 80, mit Finanzausgleich 80 - 100'000. Es braucht nur einen schweren Pflegefall, der könnte bis 200'000 gehen. Das ist 2% Steuerfuss bei uns. Dann müsste man nur wegen 1 Person den Steuerfuss um 2% erhöhen. #00:48:46-0#“ (Transkript_Dänikon, Absatz 63)</p> <p>5 - „Ein Pflegefall ist einfach ein Pflegefall. Da haben wir null Handlungsspielraum. Wir können nicht sagen, dass wir das nicht nehmen.“ (Transkript_Dänikon, Absatz 64)</p>
2020-010, Leiter Fi- nanzen, Dänikon	<p>1 - „M.S.: Im Bereich der Gesundheit. Ergänzungsleistungen sind riesige Kostentreiber in den letzten 5,6 Jahren. Das hatte enorme Zuwachsraten. Die Umstellung der Akutversorgung neu nur noch Kantonsaufgabe, jedoch Langzeit Pflege ist Gemeindeaufgabe. Das hat man geschickt aufgegleist. Mit der demografischen Entwicklung ist es klar. Langzeitpflege ist auf lange Sicht ein schwieriger Teil, den die Gemeinden finanzieren müssen. Diese Verlagerung haben wir klar gespürt. Das hat uns wesentlich mehr gekostet als noch vorher. #00:47:20-2#“ (Transkript_Dänikon, Absatz 62)</p>
2020-019, Leiter Ge- meindeamt, Arthur Helbling	<p>1 - „A.H.: Kostenentwicklung in Pflege hat mit vielem zu tun, aber nicht damit wie viel Geld ich habe. Sondern was habe ich für eine Bevölkerung und wie entwickelt sich das.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 48)</p> <p>2 - „Die Aufwandsentwicklung in Zusammenhang mit der Geschichte aus Rüslikon zu bringen, ist vorne und hinten nicht plausibel.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 49)</p>
2020-019, Mitarbeiter Gemeinde- amt, anonym	<p>1 - „Gemeinden sind natürlich auch in einem Zweig tätig, dass einem grossen Wachstum unterliegt. A. wir haben ein ziemliches Bevölkerungswachstum im Kanton. Wir sind per se attraktiv. Wir haben viele Jugendliche und Anzahl Kinder nimmt zu. Das heisst es kommt ein Druck auf den Schulbereich. Auch sehr Personalintensiv. Da wird alles über die Bildungsdirektion abgewickelt - bis zur Anstellung. Da kann man definitiv nicht sagen, ich habe jetzt Glencore und allez hopp... Dann haben wir den Gesundheitsbereich mit immer mehr alten Leuten. Den genau gleichen Effekt. Und im Sozialbereich haben wir dann noch die Zusatzleistungen. Die zeigen auch nur in eine Richtung.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 44)</p> <p>„Das sind mit Abstand, die drei grössten Treiber. Da wo man wirken kann, das ist eigentlich nichts. Mit all diesen drei sind wir bei ca. 75% der Ausgaben. Man muss eigentlich nur diese drei Bereich anschauen und man weiss, wo die Musik spielt. Alle drei wachsen per se. Und mindestens einer ist sehr Personalintensiv.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 45)</p> <p>2 - „In den Finanzen sind es sicher die drei Treiber, die ich erwähnt habe. Wie man darauf reagieren kann. Das ist wirklich ganz schwierig. Auch wir haben kein Rezept dafür.“ (Transkript_Gemeindeamt, Absatz 99)</p>
2020-021, Gemeinde- rat, Kappel a.A.	<p>1 - „Die Gemeinde hat eine enorme Entwicklung hinter sich aufgrund des Siedlungsdrucks vom Kanton Zug. Wir sind nicht die einzige Gemeinde im Knonauer Amt, die solch ein Wachstum hinter sich hat. Es gibt auch Siedlungsflucht von der Stadt Zürich her. Kappel ist ganz klar von Zug, von wo die Leute kommen. Wir hatten in den letzten 10-15 Jahren einen Bevölkerungswachstum von 50%.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 2)</p> <p>2 - Wenn man in zwei Jahren sieht, dass es gut reicht und man immer einen kleinen Überschuss macht, kann man weiterhin die Steuern senken. Was keine politische Behörde will, ist, dass man den Steuerfuss wieder nach oben bringen muss. Andere Gemeinden machen das vielleicht. Rifferswil hat da Fehler gemacht. Sie kamen unter die kantonale Verwaltung und der Kanton hat entschieden, was sie für einen Steuerfuss haben sollen.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 59 - 62)</p> <p>3 - „In unserem Fall ist eine Professionalisierung kein Thema und würde überhaupt keine Mehrheiten finden. Es ist unbestritten effizienter, das ist klar. Aber bei uns hat das noch keine Chance. #01:01:38-2#</p> <p>Für die Professionalisierung wären Fusionen ein Thema, das ist klar.“ (Transkript_Hunkeler_Kappel, Absatz 77 - 78)</p>
2020-023, Leiter Stab, Urdorf	x

2020-017, Gemeinde- präsident, Rüschlikon	x
2020-028, Gemeinde- präsident, Brütten	<p>1 - „I: Ihr wollt also bei der Nettoverschuldung einfach in einem gewissen Rahmen bleiben? #00:33:10-2#</p> <p>R.B.: Ja, klar. Wir haben finanzpolitische Ziele und arbeiten mit einer externen Beratungsfirma zusammen. Die Firma Swissplan betreut sicherlich 80 - 90 Gemeinden in Zürich, Aargau, ... Sie rechnen diese Kennzahlen für uns. Die Rechnung wird eingespiessen, dann wird der Investitionsplan angepasst, dann machen wir das Budget 2019, dann kommt wieder die Finanzplananpassung und dann geht es wieder ins nächste Jahr mit der Rechnung und so weiter... das ist eine rollende Planung. Da zeigt es immer wo man steht. Ob man in eine Verschuldung hineinläuft und ob diese noch im Rahmen ist im Gesamthaushalt. #00:34:13-1#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 67 - 68)</p> <p>2 - „I: Gibt es auch Investitionen, bei denen Kosten bleiben oder sogar noch grösser werden als die Investition selbst? Wie bspw. ein Hallenbad, ein Denkmal, ... #00:35:29-4#</p> <p>R.B.: Ich will nicht zum Denkmal werden, nein :) Solche Investitionen machen wir nicht. Es ist klar, ein Schulhausanbau. Es ist der Platzbedarf pro Schüler der regelmässig steigt. #00:36:08-7#“ (Transkript_Brütten_Bosshart, Absatz 71 - 72)</p>

## **L'IDHEAP en un coup d'oeil**

### **Champ**

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance. Il est intégré dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.

### **Vision**

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

### **Mission**

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.