

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Beschlussantrag betreffend "Reform Finanzausgleich vorantreiben – im Interesse aller!", eingereicht von den Gemeinderätinnen und Gemeinderäten B. Günthard-Maier, (FDP), M. Zeugin (EVP/EDU/GLP), L.C. Hübscher (Grüne/AL) und P. Wernli (SP)

Antrag:

Dem Beschlussantrag betreffend "Reform Finanzausgleich vorantreiben – im Interesse aller!" wird in der folgenden ergänzten Fassung zugestimmt:

1. Dem Kantonsrat wird eine Behördeninitiative eingereicht, mit welcher der Regierungsrat aufgefordert wird, das Finanzausgleichsgesetz so rasch wie möglich einer Reform zu unterziehen mit folgenden Zielen:
 - Ersatz des volatilen, unberechenbaren Steuerkraftausgleichs durch einen besser planbaren Ressourcenausgleich
 - Ersatz des Steuerfussausgleichs durch ein Instrument, das nicht der Bedingung der Erhebung des Maximalsteuerfusses unterliegt und den Bezügergemeinden die Reservebildung ermöglicht
 - Einführung eines Lastenausgleichs für Winterthur
2. Die Ratsleitung des Grossen Gemeinderates wird ermächtigt, nach Rücksprache mit der Erstunterzeichnerin die Initiative beim Kantonsrat zurückzuziehen, falls die regierungsrätliche Weisung die vorstehenden Ziele weitestgehend aufnimmt und die vorberatende Kommission des Kantonsrates der Weisung mehrheitlich zustimmt.

Bericht:

Gemeinderätin Barbara Günthard-Maier (namens der FDP-Fraktion), Gemeinderat Michael Zeugin (namens der EVP/EDU/GLP-Fraktion), Gemeinderätin Lilith C. Hübscher (namens der Grünen/AL-Fraktion) und Gemeinderat Paul Wernli (namens der SP-Fraktion) reichten am 22. Januar 2007 mit 35 Mitunterzeichnenden folgenden Beschlussantrag ein, der vom Grossen Gemeinderat am 2. April 2007 an die Aufsichtskommission zu Bericht und Antrag überwiesen wurde:

"Dem Kantonsrat wird eine Behördeninitiative eingereicht, mit welcher der Regierungsrat aufgefordert wird, das Finanzausgleichsgesetz so rasch wie möglich einer Reform zu unterziehen mit folgenden Zielen:

- Ersatz des volatilen, unberechenbaren Steuerkraftausgleichs durch einen besser planbaren Ressourcenausgleich*
- Ersatz des Steuerfussausgleichs durch ein Instrument, das nicht der Bedingung der Erhebung des Maximalsteuerfusses unterliegt und den Bezügergemeinden die Reservebildung ermöglicht*
- Einführung eines Lastenausgleichs für Winterthur*

Begründung

Hauptanliegen dieses Vorstosses ist es, im Finanzausgleich die richtigen Anreize zu setzen. Die Gemeindeautonomie soll gestärkt werden. Bezügergemeinden sollen ihre finanzielle Situation mittelfristig aus eigener Kraft verbessern können. Entsprechende Anstrengungen sollen sich auszahlen.

Der geltende Finanzausgleich weist verschiedene Mängel auf. Der horizontale Finanzausgleich, der Steuerkraftausgleich ist äusserst volatil und sowohl für Gebergemeinden wie Bezüger nicht verlässlich zu planen und budgetieren. Erst im Sommer des Rechnungsjahres kann er berechnet und festgesetzt werden, was regelmässig zu grossen Abweichungen gegenüber dem Voranschlag führt.

Der vertikale Finanzausgleich, der Steuerfussausgleich ist mit falschen Anreizen belastet. Er schränkt die Gemeindeautonomie ein. Der Kanton ist befugt auf den Voranschlag von Bezügergemeinden Einfluss zu nehmen, somit festzulegen, ob und wie einzelne Aufgaben erfüllt werden. Nachdem der Steuerfussausgleich als Defizitabdeckung konzipiert ist, fördert und belohnt er Sparanstrengungen der Gemeinde nicht. Er verunmöglicht zudem den Bezügergemeinden die Bildung von Reserven, weil ein Ertragsüberschuss an den Kanton abzuführen ist, respektive vollumfänglich vom zugesprochenen Steuerfussausgleich in Abzug gebracht wird. Er verhindert oder erschwert deshalb bei den Nehmergemeinden eine Verbesserung der finanziellen Lage aus eigener Kraft.

Es fehlt für die Städte (ausser der Stadt Zürich) eine Lastenabgeltung. Grössere Städte erbringen in der Regel erhebliche zentralörtliche Leistungen für ihre Region, vor allem in den Bereichen soziale Wohlfahrt, Sicherheit, Gesundheit, Verkehr und Kultur. Diese werden nicht abgegolten respektive nur über den Steuerfussausgleich, der dafür geschaffen wurde, finanzschwachen Gemeinden die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen und an einschränkende Bedingungen geknüpft ist.

Die Mängel des geltenden Finanzausgleichssystems sind schon lange erkannt. Bereits im Jahre 2001 wurde deshalb die Reform des Finanzausgleiches in Auftrag gegeben. Ein neues Modell wurde 2004 in der Vernehmlassung kritisiert. Gestützt auf die Studie des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität St. Gallen hat der Regierungsrat die Fortsetzung des Reformprojekts beschlossen. Bereits Mitte Juli 2006 hätte ein Neues Modell vorliegen sollen. Der Regierungsrat wird aufgefordert, im Interesse aller am Finanzausgleich Beteiligten -Geber- und Nehmergemeinden - die Reformarbeiten unverzüglich fortzusetzen und ein Modell vorzulegen, das die beantragten Kriterien umsetzt."

Die Aufsichtskommission (AK) hat den überwiesenen Beschlussantrag an zwei Sitzungen beraten und durch die Verwaltung einige ergänzende Abklärungen dazu vornehmen lassen. An ihrer Sitzung vom 2. Juli 2007 hat sie der Vorlage in der heute beantragten modifizierten Fassung mit 7:2 Stimmen zugestimmt und sie zuhanden des Ratsplenums verabschiedet.

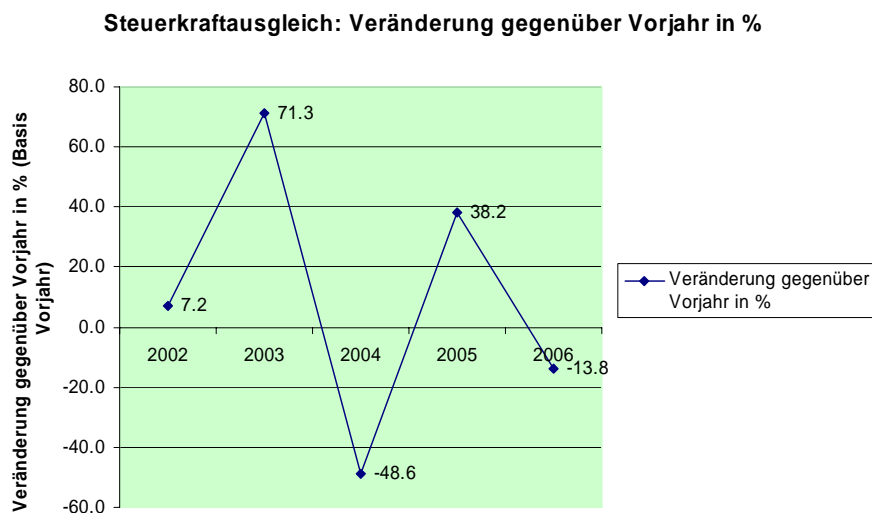
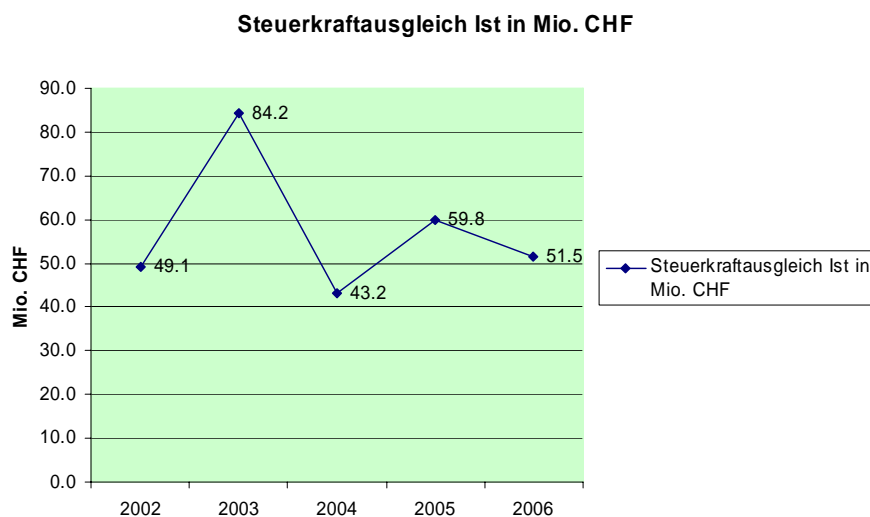
Dem modifizierten Beschlussantrag und damit der Einreichung der vorgeschlagenen Behördeninitiative hat die AK im Wesentlichen aus folgenden Gründen zugestimmt:

- Der Steuerkraftausgleich weist sehr hohe Schwankungen auf. Seine Höhe ist erst ein Jahr nach seiner Schätzung für den Voranschlag im Sommer des laufenden Jahres bekannt. Diese Tatsache erschwert die Finanzplanung der Stadt Winterthur erheblich.
- Die Stadt Winterthur hat als Finanzausgleichsgemeinde gemäss geltendem Recht keine Möglichkeit, langfristig Eigenkapital aufzubauen. Die Aussicht, höhere finanzielle Autonomie und eine höhere Unabhängigkeit vom Finanzausgleich zu erreichen, besteht somit nicht.
- Winterthur trägt bedeutende Zentrumslasten, die der Stadt aufgrund ihrer Zentrumsfunktion zufallen, und die sie nicht oder nur in unbedeutendem Mass beeinflussen kann. Diese gegenüber einer ländlichen Gemeinde erschwerte Ausgangslage soll ausgeglichen werden.

Im Einzelnen liegen dem Antrag der AK folgende Fakten und Argumente zugrunde:

Ersatz des Steuerkraftausgleichs durch einen besser planbaren Ressourcenausgleich

Die Schwankungen des Steuerkraftausgleichs für die Stadt Winterthur waren in den vergangenen Jahren erheblich, wie folgende beiden Grafiken zeigen.



Bei der Schätzung des Steuerkraftausgleichs wird nicht nur auf das Vorjahr abgestellt. Vielmehr werden wirtschaftliche Trendberechnungen sowie die Empfehlungen des Gemeindefamts berücksichtigt. Die heutige Art der Berechnung weist jedoch sehr viele Unsicherheitsfaktoren auf. Die Zahlungen aus dem Steuerkraftausgleich sind insbesondere abhängig von der Differenz zwischen der Steuerkraft der Stadt Winterthur und derjenigen des Durchschnitts der Gemeinden des Kantons Zürich (ohne die Stadt Zürich). Diese Differenz verändert sich, wenn z.B. nur die Steuereinnahmen pro Einwohner/-in der Stadt Winterthur sinken, während diejenigen des Durchschnitts des Kantons stabil bleiben. Genauso kann der umgekehrte Fall eintreten. Am stärksten verändern sich die Zahlungen, wenn gleichzeitig die Steuern pro Einwohner/-in in Winterthur sinken und beim Durchschnitt des Kantons steigen

oder umgekehrt. Somit haben bereits kleine Abweichungen bei der Steuerkraft aufgrund der Hebelwirkung "Bevölkerungszahl" beträchtliche Auswirkungen beim Steuerkraftausgleich.

Ein Vergleich zwischen den in der Rechnung realisierten und den für den Voranschlag ursprünglich geschätzten Werten des Steuerkraftausgleichs zeigt denn auch, wie schwierig diese Abschätzungen sind.

Vor dem Hintergrund der beträchtlichen Höhe der Zahlungen des Steuerkraftausgleichs erübrigt es sich, näher auf die Konsequenzen solch grosser Schwankungen für die Finanzplanung der Stadt einzutreten.

Mit der vorliegenden Initiative soll erreicht werden, dass ein Ressourcenausgleich entwickelt wird, dessen Finanzflüsse deutlich besser prognostiziert werden können als diejenigen des heute gültigen Steuerkraftausgleichs.

Aufbau von Eigenkapital

Die Stadt Winterthur weist zum heutigen Zeitpunkt nur ein geringes Eigenkapital auf. Eigenkapital kann nur alle zehn Jahre anlässlich der Neubewertung der Liegenschaften des Finanzvermögens gebildet werden. Dies liegt unter anderem daran, dass der heute gültige Finanzausgleich verlangt, dass Finanzausgleichsgemeinden zur Deckung von Verlusten der Laufenden Rechnung auf das Eigenkapital zugreifen, sofern ein solches besteht. Weist die Rechnung hingegen einen Ertragsüberschuss gegenüber dem Voranschlag auf, wird dieser Ertragsüberschuss nicht realisiert. Vielmehr wird der Ertragsüberschuss an die Zahlungen des Steuerfussausgleichs des aktuellen Geschäftsjahres angerechnet, so dass der Überschuss sich nicht in der Bilanz niederschlägt.

Der vorliegende Beschlussantrag will erreichen, dass Finanzausgleichsgemeinden die Möglichkeit erhalten, von wirtschaftlich guten Jahren zu profitieren und Eigenkapital aufzubauen, um so die Abhängigkeit vom Finanzausgleich mittelfristig zu verringern. Eine solche Entwicklung ist auch von Nutzen für die Gebergemeinden, weil sich deren Belastung aufgrund des Finanzausgleichs mittelfristig senkt. Insgesamt profitiert davon der gesamte Kanton Zürich, indem seine Wettbewerbsfähigkeit gestärkt wird.

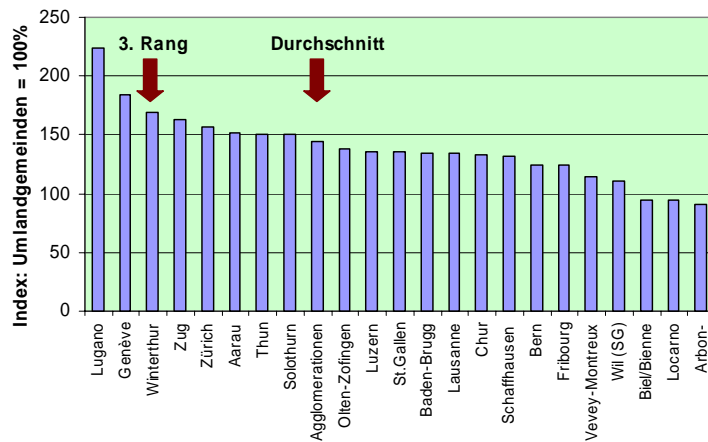
Lastenausgleich für Winterthur

Die beiden grossen Zentrumsgemeinden Zürich und Winterthur weisen Lasten auf, die ihnen aufgrund ihrer Zentrumsfunktion aufgebürdet sind. Diese Tatsache ist unbestritten und in verschiedenen Studien und Berichten dokumentiert.

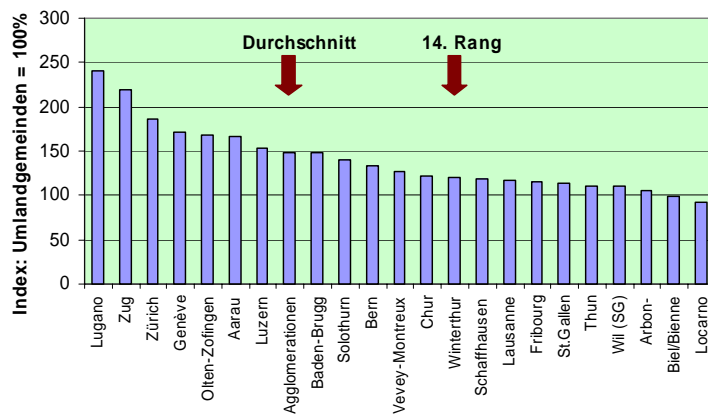
In einer neueren Studie des Amtes für Raumentwicklung ARE aus dem Jahre 2005 wurden Zentrumslasten und Zentrumsnutzen der grössten Schweizer Städte ermittelt¹. Als Zentrumslasten werden Ausgaben definiert, die pro Einwohner/-in höher sind als in den Umlandgemeinden und die durch die Zentrumsfunktion bedingt sind. Als Zentrumsnutzen werden höhere Einnahmen pro Einwohner/-in definiert, die aufgrund der Zentrumsfunktion anfallen, insbesondere höhere Unternehmenssteuern. In dieser Studie weist die Stadt Winterthur eine Besonderheit auf: Sie gehört zu den drei Städten mit den grössten Zentrumslasten, befindet sich beim Zentrumsnutzen aber nur auf Platz 14 aller 22 Vergleichsstädte.

¹ Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Themenkreis A9: Zentrumslasten, Monitoring Urbaner Raum Schweiz, Version 01.05, März 2005

Nettobelastung im Vergleich zu Umlandgemeinden



Mittlerer Steuerertrag im Vergleich zu Umlandgemeinden



Quelle: Darstellung Stadt Winterthur auf Basis der Daten des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE)

Bei keiner Stadt der Schweiz ist die Diskrepanz zwischen Zentrumslasten und Zentrumsnutzen so gross wie bei Winterthur. Es versteht sich von selbst, dass hohe Lasten und ein gleichzeitig tiefer Nutzen aus der Zentrumsfunktion besondere Herausforderungen für den Finanzhaushalt einer Stadt darstellen. Mit einem Zentrumslastenausgleich, wie ihn dieser Vorstoss fordert, soll diesem, für Winterthur exogenen und nicht beeinflussbaren, Umstand Rechnung getragen werden.

Initiativfähigkeit des Beschlussinhaltes

Gegenstand einer Behördeninitiative an den Kantonsrat kann nach Art. 23 der Kantonsverfassung (KV) und § 119 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) beispielsweise die Änderung eines Gesetzes sein. Der vorliegende Beschlussantrag möchte über eine Behördeninitiative an den Kantonsrat erreichen, dass der Kanton das Finanzausgleichsgesetz im Sinne des Begehrens ändert. Die Ziele der Initiative verstossen weder gegen übergeordnetes Recht noch sind sie offensichtlich undurchführbar. Die Einheit der Mate-

rie wird gewahrt, indem die anvisierten Ziele auf eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes hinauslaufen und somit einen hinreichenden inneren Zusammenhang aufweisen (Art. 28 Abs. 1 KV und § 121 GPR). Die Initiativfähigkeit des Beschlussinhalts ist daher gegeben.

Änderung des vorgeschlagenen Beschlusstextes

Gemäss Art. 74 Abs. 3, letzter Satz, der Revidierten Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates kann die Aufsichtskommission dem Ratsplenum mit ihrem Bericht zu einem überwiesenen Beschlussantrag eine Änderung des vorgeschlagenen Beschlusstextes beantragen. Vorliegend ist der Text um eine Ermächtigung der Ratsleitung zum Rückzug des Begehrens beim Kantonsrat ergänzt worden. Damit kann die Initiative nach Absprache mit der Erstunterzeichnerin gegebenenfalls rasch und unkompliziert zurückgezogen werden. Von dieser Möglichkeit könnte insbesondere dann Gebrauch gemacht werden, wenn vom Regierungsrat eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes verabschiedet wird, die den Anliegen dieser Initiative weitestgehend entspricht.

Angekündigte Gesetzesvorlage zur Reform des Finanzausgleichs

Der Regierungsrat hat am 1. März 2007 angekündigt, dass im Verlauf dieses Jahres mit einem Entwurf zu einem revidierten Finanzausgleichsgesetz zu rechnen ist. Die für die Revision vorgegebene Stossrichtung wurde im Rahmen eines Zwischenberichts aufgezeigt. Eine Analyse aus Sicht von Winterthur hat gezeigt, dass die Anliegen der vorliegenden Behördeninitiative teilweise aufgenommen worden sind, dass aber die Details für eine abschliessende Beurteilung noch nicht vorliegen. Zudem ist die Haltung des Kantonsrats zur vorgeschlagenen Stossrichtung noch nicht abschätzbar. Um die Interessen der Stadt Winterthur angemessen wahrzunehmen, ist es auch in dieser Situation noch richtig, die Initiative in der beantragten Form einzureichen.

Aus allen dargelegten Gründen ersucht die Aufsichtskommission den Grossen Gemeinderat um Zustimmung zu ihrem eingangs gestellten Antrag.

Im Namen der
Aufsichtskommission

Die Präsidentin:

Y. Beutler

Der Ratssekretär:

M. Bernhard