

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend stabilere Rahmenbedingungen dank zweijähriger Festsetzung des Gemeindesteuerfusses, eingereicht von Gemeinderat M. Zeugin (GLP)

Am 26. November 2014 reichte Gemeinderat Michael Zeugin namens der Fraktion Grünliberale und Piraten folgende Schriftliche Anfrage ein:

«Stabile und kalkulierbare Rahmenbedingungen sind die Voraussetzungen für einen attraktiven Wirtschaftsstandort, die Ansiedlung von neuen Firmen und damit die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen. Zu stabilen Rahmenbedingungen gehört u.a. eine längerfristig angelegte und berechenbare Steuerpolitik.

Eine nachhaltige Steuer- und Finanzpolitik hat zum Ziel, dass die durchschnittlichen Erträge die durchschnittlichen Aufwendungen decken. Ein kurzfristiger Ertragsüberschuss sollte ebenso wenig zu einer kurzfristigen Steuerensenkung führen wie ein einmaliger Aufwandüberschuss eine unmittelbare Steuererhöhung nach sich ziehen sollte.

Kurzfristige und unvorhersehbare Steueränderungen gefährden nicht nur eine stabile Steuerpolitik, sie bringen auch eine unnötige Unruhe in die Finanzpolitik.

Der Grosse Gemeinderat Winterthur legt einmal im Jahr auf Antrag des Stadtrates den Steuerfuss fest. Ganz anders im Kanton Zürich. Hier wird alle zwei Jahre der Steuerfuss für die kommenden zwei Jahre festgelegt. Dadurch vermindert sich der Anreiz auf kurzfristige Veränderungen beim Steuerfuss. Zudem können die Regierung und Verwaltung während zwei statt nur einem Jahr mit stabilen Erträgen rechnen. Dadurch gewinnt die mittelfristige Finanzplanung an Bedeutung. Was wiederum zu einer Stabilisierung des Staatshaushaltes führt.

Gemäss Gemeindegesetz und § 28 Ziff 2. der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur liegt die Hoheit über Budget und Festlegung des Steuerfusses beim Grossen Gemeinderat. Weder im Gemeindegesetz noch in der Gemeindeordnung ist festgelegt, dass die Festsetzung des Steuerfusses (entgegen dem Voranschlag, wo explizit auf die jährlich Festsetzung hingewiesen wird) nicht auch alle zwei Jahre erfolgen könnte.

Fragen:

1. Welche gesetzlichen Änderungen wären notwendig, um in der Gemeinde Winterthur analog zum Kanton den Steuerfuss alle zwei Jahre fest zu legen?
2. Welche Vor- und Nachteile sieht der Stadtrat darin, dass analog zum Kanton Zürich auch in der Gemeinde Winterthur der Steuerfuss alle zwei Jahre festgelegt wird?
3. Wie stellt sich der Stadtrat zur Idee, den Steuerfuss neu alle zwei Jahre festzulegen?
4. Ist der Stadtrat bereit, dem Gemeinderat die entsprechenden Weisungen vorzulegen? Und wenn ja, bis wann?»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die rechtlichen Grundlagen für den Gemeindehaushalt bilden auf kantonaler Ebene im Wesentlichen das Gemeindegesetz (GG) vom 6. Juni 1926, die Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) vom 26. September 1984 sowie das Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt vom 10. Oktober 1984, Stand 1. Oktober 2013. Auf städtischer Ebene sind die Bestimmungen zu den Finanzen, insbesondere zu Voranschlag und Steuerfuss, in der Gemeindeordnung vom 26. November 1989 festgehalten. Weiteres findet sich in der Verord-

nung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur (Finanzhaushaltverordnung) vom 31. Oktober 2005 und der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur vom 25. Februar 2009.

Aufgrund der kantonalen Gesetzgebung haben die Gemeinden ihre Steuerfüsse jährlich festzusetzen. Dies wird im Gemeindegesetz zwar nicht explizit festgehalten, ergibt sich aber – wie von der zuständigen Stelle im kantonalen Gemeindeamt bestätigt wird – implizit aus zahlreichen Bestimmungen: Die Jahresrechnung wird – wie bereits aus dem Begriff ersichtlich ist – jährlich erstellt (§ 135 GG; vgl. auch § 37 VGH). Dasselbe gilt für den Voranschlag als Planungsgrundlage zur Jahresrechnung (§ 134 GG und § 37 VGH). Ebenso sind Voranschlag und Steuerfuss vor Beginn des Rechnungsjahres festzulegen (§ 134 GG). Der Steuerfuss muss sodann zwingend zusammen mit dem Voranschlag beschlossen werden (§ 122 GG) und zwar so, dass er die Laufende Rechnung ausgleicht (§ 133 GG). Die Laufende Rechnung und – wie bereits gesagt auch die Jahresrechnung – werden jährlich geführt. Das Prinzip der Jährlichkeit war im früheren kantonalen Finanzhaushaltsgesetz vom 2. September 1979 ausdrücklich vorgesehen und gilt für die Gemeinden gemäss § 165 Schlussbestimmungen zum GG nach wie vor (vgl. dort § 9 zu den Grundsätzen der Rechnungsführung). Im Weiteren ist auf die §§ 3 und 15 des Kreisschreibens über den Gemeindehaushalt hinzuweisen, wonach einerseits die Laufende Rechnung jährlich auszugleichen ist und andererseits der Voranschlag sowie die Jahresrechnung für ein Kalenderjahr erstellt werden.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass es den Gemeinden – im Gegensatz zum Kanton selbst – gestützt auf das kantonale Recht nicht möglich ist, den Steuerfuss für zwei Jahre festzusetzen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Welche gesetzlichen Änderungen wären notwendig, um in der Gemeinde Winterthur analog zum Kanton den Steuerfuss alle zwei Jahre fest zu legen?»

Aufgrund der einleitenden Bemerkungen würde die Festsetzung des Steuerfusses für zwei Jahre eine Änderung des kantonalen Gemeindegesetzes bedingen. Diese voranzutreiben liegt jedoch nicht in der Zuständigkeit des Stadtrates.

Zur Frage 2:

«Welche Vor- und Nachteile sieht der Stadtrat darin, dass analog zum Kanton Zürich auch in der Gemeinde Winterthur der Steuerfuss alle zwei Jahre festgelegt wird?»

Nachdem es aufgrund des kantonalen Rechts nicht in der Kompetenz des Stadtrates liegt, über die Festsetzung des Steuerfusses für zwei Jahre zu bestimmen, ist die nachfolgende Auflistung der aus Sicht des Stadtrates zu nennenden Vor- und Nachteile unter dieser Prämisse zu verstehen.

Als Vorteile können genannt werden:

1. Für Unternehmen wären die steuermässigen Ausgaben planbarer. Allerdings fallen die Steuern nur an, sofern die Unternehmen einen entsprechenden Gewinn erzielen. Jedoch ist die Volatilität des Geschäftsgangs sehr wahrscheinlich deutlich höher als ein allfälliges Schwanken des Steuerfusses.

2. Der Grosse Gemeinderat müsste den Steuerfuss nur alle zwei Jahre festlegen.
3. Bei der Festlegung des Steuerfusses wäre das erste Planjahr des IAFP zu berücksichtigen; damit wäre auch eine weitsichtigere Planung verbunden.

Diesen Vorteilen stehen folgende Nachteile gegenüber:

1. Die Flexibilität bei der Anpassung der Einnahmen an die steigenden oder sinkenden Ausgaben ginge verloren.
2. Das Risiko des Eigenkapitalabbaus wäre bei steigenden Ausgaben, insbesondere bei exogenen Einflussfaktoren gross.
3. Dies könnte dazu führen, dass das Budget des zweiten Jahres realistisch gestaltet würde, sondern so, dass die gesetzten Rahmenbedingungen eingehalten werden.
4. Die Flexibilität zur Einhaltung einer künftigen Finanzstrategie könnte erheblich eingeschränkt werden.

Zur Frage 3:

«Wie stellt sich der Stadtrat zur Idee, den Steuerfuss neu alle zwei Jahre festzulegen?»

Wie bereits mehrfach erwähnt, kann der Stadtrat aufgrund des geltenden Rechts keine Festlegung des Steuerfusses für zwei Jahre beantragen oder über eine Änderung des kommunalen Rechts in Winterthur einführen. Selbst wenn er dies könnte, überwiegen für ihn die unter Frage 2 erwähnten Nachteile.

Zur Frage 4:

«Ist der Stadtrat bereit, dem Gemeinderat die entsprechenden Weisungen vorzulegen? Und wenn ja, bis wann?»

Vergleiche dazu die Antworten zu den vorangehenden Fragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder