

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Optimierung von Budget und Rechnung der Stadt Winterthur, eingereicht von den Gemeinderäten und Gemeinderätinnen U. Bründler (CVP), St. Fritschi (FDP), Ch. Kern (SVP), M. Stauber (Grüne/AL) und R. Kleiber (EVP/EDU/GLP)

Am 5. Mai 2008 reichten Gemeinderätin Ursula Bründler namens der CVP-Fraktion, Gemeinderat Stefan Fritschi namens der FDP-Fraktion, Gemeinderätin Christa Kern namens der SVP-Fraktion, Gemeinderat Martin Stauber namens der Grünen/AL Fraktion, Gemeinderätin Ruth Kleiber namens der EVP-Fraktion, Gemeinderat Herbert Iseli EDU und Gemeinderat Michael Zeugin namens der GLP mit 42 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Seit Jahren wird im Rahmen der Debatten über den Rechnungsvoranschlag und bei der Abnahme der Jahresrechnung beklagt, dass unter dem geltenden Regime des kantonalen Finanzausgleichsgesetzes praktisch keine Möglichkeit bestehe, die finanzielle Autonomie zurückzuerlangen, um bei positivem Rechnungsabschluss allenfalls auch einmal den Steuerfuss senken zu können.

Hauptgrund ist die leidige Tatsache, dass Bezüger aus dem Steuerfussausgleich auch bei guten Rechnungsergebnissen ein "künstliches Defizit" ausweisen müssen, da sie ja verpflichtet sind, 10 Prozent ihres Eigenkapitals aufzubrauchen. Diese Verpflichtung basiert lediglich auf einer "ständigen Praxis" des Kantons. In den einschlägigen Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes zum Steuerfussausgleich (§§ 26 -34) ist diese Verpflichtung nicht erwähnt. Der Stadtrat selber hat in seiner Antwort vom 6.2.2002 auf eine Schriftliche Anfrage zum Eigenkapitalabbau bestätigt, dass es für diese "ständige Praxis" des Kantons keine gesetzliche Grundlage gibt. Mit anderen Worten heisst das, dass dieser jährliche Eigenkapitalverzehr um 10% schon seit Jahren rechtlich nicht haltbar ist.

Obschon im Kanton eine neue Finanzausgleichsordnung in Erarbeitung ist, kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Verbesserung der Situation schon in der laufenden und auch nicht in der nächsten Legislaturperiode Platz greifen wird, da bereits Opposition gegen dieses Projekt seitens einiger reicher Gemeinden laut geworden ist.

Es stellen sich folgende Fragen:

1. *Wo sieht der Stadtrat Möglichkeiten, wie das jährliche Budget und die jeweilige Rechnung der Stadt Winterthur unter den gegebenen Voraussetzungen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes kurzfristig noch optimiert werden kann?*
2. *Warum hat der Stadtrat noch keine Rechtsmittel gegen diese willkürliche Praxis des Kantons ergriffen?*
3. *Ist der Stadtrat gewillt, dies nachzuholen?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Das heute bestehende Modell des Zürcher Finanzausgleichs kennt zwei Finanzausgleichszahlungen: den Steuerkraftausgleich und den Steuerfussausgleich.

Der **Steuerkraftausgleich** wird aufgrund der Steuerkraft jeder Gemeinde und dem Durchschnitt des Kantons (ohne Stadt Zürich) ermittelt. Jenen Gemeinden, deren Steuerkraft unter dem errechneten Durchschnitt liegt, wird mit dem Steuerkraftausgleich ein wesentlicher Teil dieses Mankos ausgeglichen. Der Topf für den Steuerkraftausgleich wird von jenen Gemeinden, deren Steuerkraft über dem Durchschnitt liegt, gespiesen.

Falls eine Gemeinde trotz des Steuerkraftausgleichs ein Defizit budgetieren müsste, hat sie Anspruch auf den **Steuerfussausgleich**. Eine vollständige Deckung dieses Defizites wird allerdings nur dann gewährt, wenn die betreffende Gemeinde trotz Erhebung des maximalen Steuerfusses, welcher 10 % über dem durchschnittlichen Steuerfuss im Kanton Zürich (ohne Stadt Zürich) liegt, nicht in der Lage ist, ihr Budget auszugleichen. Der Steuerfussausgleich ist somit als Defizitgarantie des Kantons ausgestaltet und wird von diesem im Rahmen der Prüfung des Voranschlags zugesichert, sofern die kantonalen Vorgaben eingehalten werden. Als Defizitgarantie wird der Steuerfussausgleich nur in dem Betrag ausgerichtet, welcher für eine ausgeglichene Rechnung benötigt wird. Schliesst die Rechnung besser ab als budgetiert, wird er entsprechend gekürzt. Schliesst die Rechnung – aus welchen Gründen auch immer – schlechter ab als vorgesehen, wird der maximal zugesicherte Betrag hingegen nicht erhöht.

Die Höhe des Steuerkraftausgleichs hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie der Einwohnerzahl, der eigenen Steuerkraft und der durchschnittlichen Steuerkraft des Kantons (ohne Stadt Zürich). Bei Veränderungen dieser Faktoren kann die Höhe der Ausgleichszahlung beträchtlich schwanken. Zudem wird der definitive Steuerkraftausgleichsbetrag erst im Laufe des Rechnungsjahres bekannt und kann demzufolge den Rechnungsabschluss wesentlich beeinflussen. Fällt er höher aus als budgetiert, wird in der Regel nicht der ganze Steuerfussausgleich beansprucht. Fällt er indessen tiefer aus als budgetiert, kann dies zu einem Defizit führen, welches, wie ausgeführt, nicht durch einen entsprechend höheren Steuerfussausgleich gedeckt wird, sondern von der Gemeinde durch entsprechende Einsparungen getragen werden muss.

Eine eigenständige Finanzpolitik kann von der Stadt Winterthur unter diesen Umständen nicht betrieben werden. Sie ist erst dann möglich, wenn die Finanzausgleichsbeiträge einerseits gesichert sind und andererseits die Zentrumslasten in einer adäquaten Höhe abgegolten werden. So gesehen spielt die kantonale Praxis, jeweils 10 % vom Eigenkapital für die laufende Rechnung zu verwenden, keine entscheidende Rolle. Es ist aber im Hinblick auf die neue Regelung des Finanzausgleichs ärgerlich, dass die Stadt ihr sehr bescheidenes finanzielles Polster abbauen muss, zumal die gegenwärtige weltweite Finanzkrise auch im Kanton Zürich bei den Steuererträgen Spuren hinterlassen wird.

Die Erlangung der finanziellen Unabhängigkeit durch die allfällige Einführung des neuen Finanzausgleichssystems darf aber auch nicht allzu grosse Erwartungen wecken, denn der finanzielle Spielraum der Stadt Winterthur wird auch im neuen System eher klein sein.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

"Wo sieht der Stadtrat Möglichkeiten, wie das jährliche Budget und die jeweilige Rechnung der Stadt Winterthur unter den gegebenen Voraussetzungen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes kurzfristig noch optimiert werden kann?"

Das Finanzrecht des Kantons Zürich ist sehr streng reglementiert und lässt den Gemeinden wenig Spielraum. Die Abhängigkeit der Stadt Winterthur vom maximalen Steuerfussausgleich hat zudem zur Folge, dass das Gemeindeamt den städtischen Voranschlag und die Rechnung genehmigen muss und in diesem Zusammenhang jeweils sehr genau prüft, ob alle Vorschriften eingehalten worden sind. Ausserdem erlässt das Gemeindeamt für die Budgetierung strenge Vorgaben sowohl für den Sachbereich wie auch für den Personalbereich, die nicht überschritten werden dürfen. Für den Personalbereich ist beispielsweise ein genau definierter Prozentsatz der Lohnsumme vorgegeben, welcher für die Teuerung, den Erfahrungsaufstieg und den Leistungsanteil eingesetzt werden darf. Abweichungen davon werden nur aufgrund ganz besonders gewichtiger Argumente toleriert. Im Rahmen der Rechnungsabnahme wird die Einhaltung dieser Parameter vom Gemeindeamt ebenfalls genau überprüft.

Gemäss geltendem Finanzrecht sind zusätzliche Abschreibungen für Finanzausgleichsgemeinden praktisch unmöglich und dürfen zudem nur dann vorgenommen werden, wenn sie im Voraus budgetiert wurden. Bei einem sich abzeichnenden Überschuss in der Rechnung dürfen somit im Nachhinein weder zusätzliche Abschreibungen noch Vorfinanzierungen vorgenommen werden.

Die Stadt Winterthur richtet ihr Augenmerk bei der Abwicklung der Rechnung stark auf die Einhaltung der Globalkredite. Zentrales Anliegen ist naturgemäss, dass die Finanzen der Stadt im Gleichgewicht sind und bleiben. Um dieses wichtige Ziel zu erreichen, wurde ein Finanzcontrolling eingerichtet. Die Produktgruppen erstellen zweimal jährlich eine Soll/Ist Analyse mit einer Hochrechnung per Jahresende. Diese Berichterstattung wird jeweils per 30. Juni und per 30. September vorgenommen und dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht. Dieses Instrument gibt den Produktgruppen und dem Stadtrat die Möglichkeit, frühzeitig auf sich abzeichnende Budgetabweichungen mit geeigneten Massnahmen zu reagieren. So können bei einem sich abzeichnenden Defizit kurzfristig bestimmte Ausgaben gestoppt werden, um trotzdem einen ausgeglichenen Abschluss zu erreichen. Demgegenüber können bei einem sich abzeichnenden Überschuss zusätzliche gebundene Ausgaben vorgezogen werden, um spätere Budgets beziehungsweise Rechnungen zu entlasten. Allerdings sind die Spielräume eng, und, wie bereits ausgeführt, lässt das Finanzrecht wenig Möglichkeiten der Optimierung der Rechnung zu, da die Jährlichkeit der Rechnung und die Vorschriften des Finanzrechts einzuhalten sind.

Zur Frage 2:

„Warum hat der Stadtrat noch keine Rechtsmittel gegen diese willkürliche Praxis des Kantons ergriffen?“

Gemäss ständiger Praxis des Kantons Zürich müssen Gemeinden im Steuerfussausgleich ihr Eigenkapital jährlich um 10 % abschreiben. Diese Praxis dient der Entlastung des vertikalen Finanzausgleichs und wird vom Kanton wie folgt begründet:

Gemäss geltendem Finanzrecht kann eine Gemeinde nur dann Eigenkapital generieren, wenn aufgrund der Neubewertung der Liegenschaften des Finanzvermögens, welche alle zehn Jahre vorgenommen werden muss, ein höherer Gesamtwert resultiert. Diese Wertvermehrung wird nicht der Laufenden Rechnung angerechnet, sondern direkt der Bilanz gutgeschrieben und führt somit zu einer Erhöhung des Eigenkapitals. Würden diese Aufwertungen

der Laufenden Rechnung gutgeschrieben, wie das beispielsweise bei einem Buchgewinn, welcher beim Verkauf einer Finanzliegenschaft erzielt wird, der Fall ist, würde in einem solchen Jahr ein positiver Rechnungsabschluss resultieren, was zur Folge hätte, dass nicht der ganze zugesicherte Steuerfussausgleich beansprucht werden müsste. Aus diesem Grund betrachtet der Kanton das Eigenkapital der Steuerfussausgleichsgemeinden als Reserve für die Abwicklung der Laufenden Rechnung.

Ausserdem wird die zehnpromtente Entnahme aus dem Eigenkapital vom Kanton als Pauschalkürzung für jene Leistungen der Gemeinden angesehen, welche nicht von Gesetzes wegen zwingend vorgeschrieben sind. Bei einer Anfechtung der kantonalen Praxis könnte die Stadt Winterthur deshalb seitens des Kantons unter Druck gesetzt werden, auf gewisse Leistungen gänzlich zu verzichten oder sie mit dem Eigenkapital zu finanzieren.

Es steht ausser Zweifel, dass eine Stadt Winterthur nur dann als Wohnsitz auch für finanzstarke Steuerzahlende attraktiv ist, wenn sie eine hohe Lebensqualität zu bieten hat, sicher und sauber ist und die kulturellen Angebote den Nachteil des höheren Steuerfusses auszugleichen vermögen. Diese Steuerzahlenden sind zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben unerlässlich. Ein Verzicht auf nicht zwingend vorgeschriebene Leistungen könnte deshalb die Finanzkraft der Stadt Winterthur negativ beeinflussen, somit den Bedarf an Finanzausgleich erhöhen und demzufolge den Kanton zusätzlich belasten. Die bisherige Praxis und die Überprüfung des städtischen Voranschlags werden zwar als hart, im Gesamtkontext jedoch als vertretbar erachtet.

Aus den genannten Gründen hat der Stadtrat das Prozessrisiko, dass die Stadt Winterthur bei einer allfälligen Niederlage finanziell schlechter fahren würde, als zu hoch eingeschätzt, weshalb er die kantonale Praxis akzeptiert und von der Ergreifung eines Rechtsmittels abgesehen hat. Hinzu kommt, dass bisher auch keine andere Gemeinde die kantonale Praxis angefochten hat.

Zur Frage 3:

„Ist der Stadtrat gewillt, dies nachzuholen“

Aufgrund der Ausführungen zur Frage 2 erachtet der Stadtrat die Anfechtung der kantonalen Praxis als zu riskant. Nebst einer möglichen Niederlage vor Gericht wäre auch mit einer Verschlechterung der Beziehungen zum Kanton Zürich, namentlich zur Direktion der Justiz und des Innern und zum Gemeindeamt zu rechnen. Dies könnte – nach einer Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs – eine Schwächung der Verhandlungsbasis der Stadt Winterthur zur Folge haben.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder