

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 5. Juli 2002

KR-Nr. 383a/2000
KR-Nr. 389a/2000

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Peter Good, Bauma, und Felix Hess, Mönchaltorf,
vom 27. November 2000 betreffend Änderung
von § 32 des Finanzausgleichsgesetzes
und
über die Behördeninitiative Grosser Gemeinderat
Winterthur vom 20. November 2000
betreffend Rückzahlung unbeanspruchter Steuerfuss-
ausgleichsbeträge**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und
Gemeinden vom 5. Juli 2002,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 383/2000 Peter Good,
Bauma, und Felix Hess, Mönchaltorf, wird abgelehnt.

Zürich, 5. Juli 2002

Im Namen der Kommission
für Staat und Gemeinden

Der Präsident:
Thomas Isler

Die Sekretärin:
Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitglie-
dern: Thomas Isler, Rüschlikon (Präsident); Dr. Ueli Annen, Illnau-Effretikon;
Rita Bernoulli, Dübendorf; Dr. Sebastian Brändli, Zürich; Pierre-André Duc,
Zumikon; Peider Filli, Zürich; Ruedi Hatt, Richterswil; Felix Hess, Mönchaltorf;
Erich Hollenstein, Zürich; Werner Honegger, Bubikon; Ernst Meyer, Andelfin-
gen; Dr. Anna Maria Riedi, Zürich; Georg Schellenberg, Zell; Hansruedi Schmid,
Richterswil; Stephan Schwitter, Horgen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

II. Die Behördeninitiative KR-Nr. 389/2000 Grosser Gemeinderat Winterthur wird nicht definitiv unterstützt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 27. November 2000 reichten Peter Good und Felix Hess eine Parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

§ 32. Die für das Gemeindewesen zuständige Direktion verlangt nicht beanspruchte Beiträge im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung durch die Bezirksräte zur Hälfte zurück, bis die Gemeinden keine Nettoschulden mehr ausweisen. Die im Budget der Laufenden Rechnung enthaltenen, jedoch nicht realisierten einmaligen Aufwendungen von mehr als 30 000 Franken werden vollumfänglich zurückverlangt.

Die nicht zurückverlangten Beiträge sind von den Gemeinden zur Schuldentilgung zu verwenden.

Am 23. April 2001 unterstützte der Kantonsrat diese Parlamentarische Initiative mit 80 Stimmen vorläufig.

Am 20. November 2000 reichte der Grosse Gemeinderat Winterthur eine Behördeninitiative mit folgendem Wortlaut ein:

§ 32 des kantonalen Finanzausgleichsgesetzes ist in dem Sinne zu ändern, dass zugesicherte Steuerfussausgleichsbeträge, die infolge zusätzlicher Sparanstrengungen einer Gemeinde nicht vollständig beansprucht werden müssen, nur zur Hälfte zurückzuzahlen sind. Die andere Hälfte soll für eine entsprechende Reduktion des Maximalsteuerfusses der Gemeinde gemäss § 27 Finanzausgleichsgesetz für das auf die Rechnungsprüfung folgende Rechnungsjahr verwendet werden dürfen.

Am 23. April 2001 unterstützte der Kantonsrat diese Behördeninitiative mit 72 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat

Beide Initiativen bemängeln das heutige System des Finanzausgleichs, das die Gemeinden in ihrer finanziellen und steuerlichen Handlungsfähigkeit zu stark einschränke und ihnen kaum Möglichkeiten gebe, aus dem Steuerfussausgleich herauszukommen. Beide monieren das Fehlen von Anreizen für zusätzliche Sparanstrengungen. Positive Resultate würden einzig die Rechnung des Kantons, nicht aber die der Gemeinden entlasten.

Während beide Initiativen die gleiche Massnahme vorsehen, nämlich nur noch die hälftige statt wie bis anhin die volle Rückzahlung unbeanspruchter Steuerfussausgleichsbeiträge, verfolgen sie unterschiedliche Ziele. Die Parlamentarische Initiative Good/Hess möchte die eingesparten Beträge ausschliesslich für den Schuldenabbau einsetzen. Damit die Gemeinden ihre Budgets nicht aufblähen, soll eine Limite von 30 000 Franken vorgesehen werden. Die Behördeninitiative Winterthur ihrerseits möchte die unbeanspruchten Beträge für eine Steuerfussenkung einsetzen, um so die Standortattraktivität der Stadt Winterthur, die auf unabsehbare Zeit den Maximalsteuerfuss erheben muss, gegenüber den umliegenden Gemeinden zu verbessern. Dadurch könnte indirekt neues Steuersubstrat generiert werden.

Die überwiegende Mehrheit der Kommission ist gegen eine punktuelle Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zum jetzigen Zeitpunkt. Sie hat Kenntnis genommen vom kürzlich veröffentlichten Schlussbericht des Regierungsrates zur Vorstudie über die Reform des Finanzausgleichs. Sie unterstützt vorerst die darin skizzierten Vorhaben, unter anderem den Ersatz des heutigen Steuerfussausgleichs durch einen indexbezogenen Belastungsausgleich. An Stelle von punktuellen Änderungen bevorzugt sie eine Konzentration der Kräfte zu Gunsten des Reformvorhabens, damit der Zeitplan eingehalten werden kann; dieser bildet allerdings integrierender Bestandteil unseres Beschlusses.

Der Vorschlag einer Minderheit, den Bericht zur Hauptstudie über die Reform des Finanzausgleichs abzuwarten und die beiden Initiativen erst dann zu behandeln, scheitert im Fall der Behördeninitiative Winterthur an den Fristen für die Beschlussfassung im Kantonsrat. Bezüglich der Parlamentarischen Initiative Good/Hess bezweifelt man das Ausmass der möglichen Sparübungen, da die Gemeindebudgets in Zusammenarbeit mit dem Kanton bereits weitgehend optimiert sind. Auf Grund des zu erwartenden bescheidenen Resultats für lediglich eine Übergangszeit soll auf eine kurzfristige Gesetzesänderung verzichtet werden.

Gestützt auf diese Überlegungen empfiehlt die Kommission diese Parlamentarische Initiative und diese Behördeninitiative dem Kantonsrat zur Ablehnung beziehungsweise zur nicht definitiven Unterstützung.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

1. Ihrer Kommission ist zuzustimmen, dass eine punktuelle Änderung des FAG im Sinne der beiden Initiativen zum jetzigen Zeitpunkt abzulehnen ist. Bekanntlich wird der gesamte kantonale Finanzausgleich einer Reform unterzogen. Die Arbeiten sind in vollem Gange. Es wäre daher ungünstig, bereits heute Einzelpunkte vom Projekt abzukoppeln und isoliert zu behandeln. Dies würde die Projektarbeit nicht nur behindern, sondern hätte auch unnötige Einschränkungen für eine gesamtheitliche Reform des Finanz- und Lastenausgleichs zur Folge. Das Anliegen der Initianten soll jedoch im Rahmen des Projekts «Optimierung des Finanz- und Lastenausgleichs» geprüft werden.

2. Mit den vorgeschlagenen Änderungen der zur Diskussion stehenden Initiativen wird das geltende FAG wie überhaupt das für die Gemeinden geltende Haushaltsrecht grundlegend in Frage gestellt. Die Anliegen der Initianten liessen sich, soweit sie in sich konsistent sind, nur mit einer grundlegenden Änderung des FAG umsetzen. Eine Änderung des § 32 FAG lässt sich nicht ohne entsprechende Anpassungen in weiteren Bereichen der Finanzausgleichsgesetzgebung bewerkstelligen. Augenfällig ist dies besonders bei der vorgeschlagenen Regelung der Behördeninitiative: Ein revidierter § 32 FAG steht in Widerspruch zu § 27 FAG (Bemessung des Steuerfussausgleichs). Mit der (hälftigen) Rückbehaltung der nicht beanspruchten Steuerfussausgleichsbeiträge, die gemäss Initianten zur Steuerfussreduktion eingesetzt werden müssen, ist zwangsläufig auch eine Kürzung des Steuerfussausgleichs im Folgejahr verbunden. Falls die betroffene Gemeinde die tieferen Steuerfussausgleichsbeiträge nicht durch eine Senkung des Aufwands oder durch Eigenkapital kompensieren könnte, wäre sie aller Voraussicht nach gezwungen, ihren Steuerfuss innert kurzer Zeit wieder anzuheben. Faktisch würde eine Steuerfussausgleichsgemeinde innert Jahresfrist somit vor derselben Ausgangslage stehen; die mit der Initiative beabsichtigte Wirkung würde ausbleiben.

Einer solchen unerwünschten Wechselwirkung wäre mit einer Neukonzeption des Steuerfussausgleichssystems zu begegnen; der Abschnitt über den Steuerfussausgleich im FAG müsste umfassend geändert werden. Einem solchen Vorgehen stehen aber die Bedenken entgegen, die weiter oben (unter Ziffer 1) bereits beschrieben wurden.

3. Bei einer Umsetzung der vorliegenden Initiativen bestünde eine latente Missbrauchsgefahr. Steuerfussausgleichsgemeinden werden geradezu der Versuchung ausgesetzt, ihre Voranschläge «aufzublähen». Aus diesem Grund wurde § 32 FAG ins Gesetz aufgenommen (vgl. hierzu die Botschaft des Regierungsrates vom 5. Juli 1978 betreffend Neuordnung des Finanzausgleichs, in: ABI 1978/II, S. 1384 ff., insbesondere S. 1420 und 1431).

Grundlage des Steuerfussausgleichs ist der Gemeindehaushalt (§ 26 Abs. 1 FAG). Ausgaben und Einnahmen einer Gemeinde müssen daher vom Kanton notwendigerweise überprüft werden (§ 28 FAG). Wenn unbeanspruchte Steuerfussausgleichsbeiträge von den berechtigten Gemeinden (zur Hälfte) zurückbehalten werden könnten, müsste das für die Voranschlagsprüfung zuständige Amt für Gemeinden und berufliche Vorsorge (§ 31 FAG in Verbindung mit § 1 lit. b Ziffer 4 der Delegationsverordnung [LS 172.14]) einen viel strengeren Prüfungsmaßstab anlegen. Täte es dies nicht, müsste ihm der Vorwurf gemacht werden, dass es staatliche Mittel zweckentfremde und einzelne Gemeinden in rechtsungleicher Weise «subventioniere».

Zwar wurden auch in der Vergangenheit Steuerfussausgleichsbeiträge nur gewährt, wenn die veranschlagten Ausgaben und Einnahmen nicht den Grundsätzen einer ordnungs- und plangemässen Haushaltführung widersprachen (§ 28 Abs. 1 FAG). Die offene Formulierung von § 28 Abs. 1 FAG lässt jedoch einen weiten Ermessensspielraum offen. Dieser Spielraum wurde bis anhin zu Gunsten der Steuerfussausgleichsgemeinden genutzt, wenn es um die Anerkennung von kritischen Voranschlagspositionen ging. Eine solche Praxis erscheint umso mehr gerechtfertigt, als mit dem § 32 FAG dem Kanton ein Sicherungsinstrument zur Verfügung steht. Würde diese Bestimmung nun «aufgeweicht», müsste dies – wie bereits dargelegt – zwangsläufig zu einer zurückhaltenderen Anerkennungspraxis führen. Es ist leicht abzusehen, dass ein solcher Praxiswechsel verfahrenshemmend wirken und auch zu häufigeren kostenintensiven Rechtsstreitigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden führen würde.

Anlässlich der Beratungen der beiden Initiativen im Kantonsrat und in Ihrer Kommission wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass ein Missbrauch ausgeschlossen werden könne, da die Voranschläge der Steuerfussausgleichsgemeinden einer einlässlichen Überprüfung unterzogen werden. Diese Betrachtungsweise verkennt aber die Schwierigkeiten des Budgetierungsprozesses. Die Steuerfussausgleichsgemeinde tritt nicht als «Bittstellerin» auf, wie es von einem Initianten vorgebracht wurde. Die Gemeinde hat bei der Verhandlung über ihren Voranschlag mit dem Kanton oft gute Argumente zur Hand für die Annahme einer bestimmten Aufwandentwicklung und kann die

Beibehaltung einer Voranschlagposition einleuchtend begründen, auch wenn sich ihre Annahme – im Nachhinein – als nicht zutreffend erweist. Es geht also nicht so sehr um die Frage eines von allem Anfang an beabsichtigten Missbrauchs als vielmehr um die nachträgliche Feststellung, dass ein bestimmter Aufwand zu hoch oder ein bestimmter Ertrag zu tief veranschlagt wurde, weil man – mit oder ohne Absicht – von falschen Annahmen über die in der Zukunft liegenden Entwicklung ausgegangen ist. Solches lässt sich durch die Überprüfung eines Voranschlages nicht gänzlich ausschliessen.

4. Die zuvor beschriebene Gefahr ungerechtfertigter Zuschüsse aus dem Finanzausgleich möchte die Parlamentarische Initiative dadurch verhindern, dass veranschlagte einmalige Aufwendungen von mehr als Fr. 30 000, die in der Folge nicht getätigt wurden, vom Kanton vollumfänglich zurückverlangt werden könnten. Wie bereits unter Ziffer 3 ausgeführt, müsste aber nach wie vor (von den Initianten wohl nicht gewollt) die Anerkennungspraxis streng gehandhabt werden; die vorgeschlagene Limite von Fr. 30 000 lässt diese Problematik unberührt.

Davon abgesehen muss die willkürlich festgelegte Limite von Fr. 30 000 als nicht praktikable Grösse angesehen werden: Für kleine Gemeinden wäre diese Limite zu hoch bemessen, für grosse Gemeinden wäre sie vernachlässigbar. Daneben gilt es anzumerken, dass sich eine Vielzahl von Rechnungspositionen im Voranschlag einer Gemeinde unter Fr. 30 000 bewegen. In der Summe können solche Einzelaufwendungen zu stattlichen Beträgen heranwachsen, die von der Steuerfussausgleichsgemeinde (zur Hälfte) zurückbehalten werden könnten. Schliesslich darf nicht übersehen werden, dass mit der vorgeschlagenen Regelung wiederum Missbrauch betrieben werden kann, indem die verschiedenen Positionen im Gemeindevoranschlag «künstlich» unter der Limite von Fr. 30 000 gehalten werden.

5. Wollen Steuerfussausgleichsgemeinden auf Grund von (vermeintlichen) Sparanstrengungen Beiträge des Kantons zurückbehalten, müsste konsequenterweise auch eine Diskussion darüber geführt werden, was die Gemeinde tatsächlich «gespart» hat. Nach jedem Rechnungsjahr müsste eine Diskussion über endogene und exogene Faktoren geführt werden. Es geht somit um die Frage, wer für eine Verbesserung des Rechnungsabschlusses verantwortlich ist. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die Abweichung vom Voranschlag oft nicht das Ergebnis der Sparanstrengungen einer Gemeinde, sondern vielmehr dasjenige unvorhersehbarer Entwicklungen ist. Die Höhe der Steuererträge oder die Summe der wirtschaftlichen Hilfe etwa kann von der Gemeinde nur schwer beeinflusst werden. Weiter können Beiträge an Zweckverbände oder Staatsbeiträge

Schwankungen unterworfen sein, für welche die Gemeinde nicht verantwortlich gemacht werden kann. Auch können veranschlagte Investitionen auf Grund äusserer Faktoren nicht getätigt werden. All dies spricht weit mehr dafür, unbeanspruchte Steuerfussausgleichsbeiträge zurückzufordern, als sie den Gemeinden zu belassen.

6. Gegen die beiden Initiativen sprechen nicht zuletzt auch finanzielle Überlegungen: In den Jahren 1992–2000 verlangte der Kanton rund 233 Mio. Franken an Steuerfussausgleichsbeiträgen von den beitragsberechtigten Gemeinden zurück. Der repräsentative Rückblick zeigt auf, dass pro Jahr im Durchschnitt mit Rückerstattungen bzw. Beitragskürzungen von rund 26 Mio. Franken zu rechnen ist. Eine Umsetzung der beiden Initiativen würde den Staatshaushalt also aller Voraussicht nach mit der beachtlichen Summe von rund 13 Mio. Franken pro Jahr belasten. Nicht eingerechnet sind hier die Kosten für den erhöhten Verwaltungsaufwand (was auch für die betroffenen Gemeinden gilt), der mit der unvermeidlich strengen Anerkennungspraxis verbunden wäre (vgl. hierzu Ziffer 3). Im Übrigen zeigen die angeführten Werte eindrücklich auf, wie schwierig der jährliche Finanzbedarf einer Steuerfussausgleichsgemeinde für den Kanton abzuschätzen ist und wie weit bisher der Ermessensspielraum von § 28 Abs. 1 FAG zu Gunsten der Gemeinden genutzt wurde (vgl. Ziffer 3).

Gestützt auf diese Erwägungen empfiehlt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 383/2000 abzulehnen und die Behördeninitiative KR-Nr. 389/2000 nicht definitiv zu unterstützen.

4. Antrag der Kommission

Nach Kenntnisnahme der Stellungnahme des Regierungsrates ergaben sich für die Kommission keine Anhaltspunkte, auf den früheren Beschluss zum Antrag an den Kantonsrat zurückzukommen.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat, die Parlamentarische Initiative von Peter Good und Felix Hess abzulehnen sowie die Behördeninitiative des Grossen Gemeinderates Winterthur nicht definitiv zu unterstützen.