

Antrag des Regierungsrates vom 3. November 2010

4582 c

**Beschluss des Kantonsrates
über den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten
zum Finanzausgleichsgesetz (FAG)
vom 12. Juli 2010**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 3. November 2010,

beschliesst:

I. Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 12. Juli 2010 und der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten werden den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

II. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, das Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 12. Juli 2010 anzunehmen und den Gegenvorschlag abzulehnen.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 12. Juli 2010 hat folgenden Wortlaut:

Finanzausgleichsgesetz (FAG)

(vom 12. Juli 2010)

Wortlaut gemäss Kantonsratsbeschluss vom 12. Juli 2010, veröffentlicht im Amtsblatt 2010, Seiten 1599 ff.

Der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten hat folgenden Wortlaut:

Finanzausgleichsgesetz (FAG)

(vom 12. Juli 2010)

§ 1–§ 28 unverändert.

Bemessung
a. Zürich

§ 29. ¹ Der Zentrumslastenausgleich für die Stadt Zürich beträgt 360 Mio. Franken. Er passt sich der Teuerung an.

² Der zweckgebundene Kulturanteil beträgt 12,3%.

b. Winterthur

§ 30. ¹ Der Zentrumslastenausgleich für die Stadt Winterthur beträgt 65 Mio. Franken. Er passt sich der Teuerung an.

² Der zweckgebundene Kulturanteil beträgt 9,2%.

§ 31–§ 41 unverändert; Anhang 1 unverändert und Anhang 2 unverändert.

Begründung

Mit dem neuen Finanzausgleich erhalten die Städte Zürich und Winterthur massiv mehr Finanzmittel als bisher. Es kann aber nicht Aufgabe der kantonalen Steuerzahler sein, die ineffiziente und ausgabenfreudige Politik der rot-grünen Stadtregierungen von Zürich und Winterthur zu finanzieren. Unterstützen Sie das konstruktive Referendum für einen fairen Finanzausgleich mit angemessenen Entschädigungen der Zentrumslasten!

Weisung

1. Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 12. Juli 2010

Der Kantonsrat hat nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 28. Januar 2009 und der Kommission für Staat und Gemeinden vom 7. Mai 2010 am 12. Juli 2010 den Erlass eines neuen Finanzausgleichsgesetzes beschlossen und dem fakultativen Referendum unterstellt (ABl 2010, 1622).

Die geltende Finanzausgleichsordnung hat ihre Wurzeln in den 60er-Jahren des letzten Jahrhunderts und wurde im Lauf der Zeit fortwährend den jeweiligen Gegebenheiten und Bedürfnissen angepasst.

Dieses gewachsene System weist Schwächen auf und steht teilweise im Widerspruch zu den heute geltenden Finanzausgleichsgrundsätzen. Der Regierungsrat setzte deshalb bereits Ende der 90er-Jahre Reformarbeiten in Gang. Nachdem ein erster Vorschlag bei den Gemeinden auf überwiegende Ablehnung gestossen war und der Kanton Zürich eine neue Verfassung erhalten hatte, formulierte der Regierungsrat 2006 die Anforderungen an den Finanzausgleich neu. Gestützt darauf wurde ein neues Finanzausgleichsgesetz ausgearbeitet und im Januar 2009 vom Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Dem neuen Gesetz liegen die folgenden Überlegungen zugrunde:

- Der Finanzausgleich muss gemäss Kantonsverfassung allen Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben ermöglichen und die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden so vermindern, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen (Art. 127 Abs. 2 Kantonsverfassung).
- Finanzielle Ungleichheiten zwischen den Gemeinden rühren vor allem aus ihrer unterschiedlichen Steuerkraft her. Das neue Finanzausgleichsgesetz richtet deshalb sein Hauptaugenmerk auf die Verminderung von Steuerkraftunterschieden durch einen «Ressourcenausgleich». Er stärkt finanzschwache Gemeinden mit Zuschüssen und sorgt dafür, dass alle Gemeinden des Kantons mindestens 95% der durchschnittlichen Ressourcen zur Verfügung haben. Nach dem Vollzug des neuen Ressourcenausgleichs wird es somit im Kanton keine «armen» Gemeinde mehr geben. Gleichzeitig werden die Ressourcen der finanzstarken Gemeinden durch Abschöpfungen vermindert. Dies ist der Beitrag der Gemeinden an die Finanzierung des Ausgleichs.
- Auch die Ausgaben der Gemeinden sind sehr unterschiedlich und können zu grossen Steuerfussunterschieden führen. Besonders hohe Ausgaben werden als Sonderlast bezeichnet, wenn sie die Folge äusserer, dem Einfluss der Gemeinde entzogener Umstände sind. Allgemein anerkannt ist, dass Grossstädte Sonderlasten tragen, die aus ihrer zentralörtlichen Funktion und ihrer besonderen Bevölkerungsstruktur herrühren. Der im neuen Finanzausgleichsgesetz vorgesehene jährliche Zentrumslastenausgleichsbeitrag beträgt für die Stadt Zürich rund 412 Mio. Franken und für die Stadt Winterthur 86 Mio. Franken. Damit würden die beiden Städte finanziell etwa gleich gut gestellt, wie dies unter der geltenden Finanzausgleichsordnung der Fall ist. Alle übrigen Gemeinden haben insbesondere hohe Ausgaben, wenn die Kinder und Jugendlichen einen grossen Anteil ihrer Bevölkerung bilden. Für sie erbringen die Gemeinden Leistungen im Vorschulalter, in der Volksschule sowie in den Bereichen Jugendhilfe, Sport und Kultur

und verwenden dafür rund die Hälfte der Steuereinnahmen. Neu soll ein «Demografischer Sonderlastenausgleich» Gemeinden unterstützen, die einen grossen Anteil an Kindern und Jugendlichen aufweisen und deshalb hohe Ausgaben haben. Daneben ist ein «Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich» vorgesehen, der Gemeinden mit einer besonders feingliederigen Besiedelung und schwierigen topografischen Verhältnissen unterstützt. Ein «Individueller Sonderlastenausgleich» unterstützt schliesslich Gemeinden mit Sonderlasten, die durch keines der bisher beschriebenen Instrumente ausgeglichen werden.

Das Ausmass des Ressourcenausgleichs, des Zentrumslastenausgleichs, des demografischen Sonderlastenausgleichs, des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs und des individuellen Sonderlastenausgleichs war in allen Phasen des Gesetzgebungsprozesses, von der Vernehmlassung des ersten Gesetzesentwurfs bis zum Abschluss der Beratung des Gesetzes durch den Kantonsrat, umstritten. Dies ist angesichts der teilweise grossen Interessengegensätze zwischen den Gemeinden und ihren Einwohnerschaften nicht weiter erstaunlich. Die im neuen Finanzausgleichsgesetz festgeschriebenen Beträge bringen den Kompromiss zwischen all diesen widerstrebenden Interessen zum Ausdruck. Der Kantonsrat beschloss das Gesetz am 12. Juli 2010 mit 134 Ja, 16 Nein und 9 Enthaltungen. Mit grosser Mehrheit sagte er somit Ja zu dem im politischen Prozess ausgehandelten Kompromiss.

2. Referendum mit Gegenvorschlag

Ein Referendumskomitee bestehend aus Vertretungen der Jungen SVP, der Jungfreisinnigen und dem Bund der Steuerzahler ergriff in der Folge gestützt auf Art. 35 der Kantonsverfassung das Referendum und reichte am 20. September 2010 einen ausformulierten Gegenvorschlag «Für ein gerechtes Finanzausgleichsgesetz» ein. Die Direktion der Justiz und des Innern hat mit Verfügung vom 26. Oktober 2010 das Zustandekommen des Referendums festgestellt (Abl 2010, 2314).

Der ausformulierte Gegenvorschlag zielt auf eine Senkung des Zentrumslastenausgleichsbeitrags an die beiden Grossstädte ab. Die Stadt Zürich soll jährlich 52 Mio. Franken und die Stadt Winterthur jährlich 21 Mio. Franken weniger Zentrumslastenausgleich erhalten, als die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt und der Kantonsrat beschlossen haben.

3. Haltung des Regierungsrates

3.1 Zentrumslastenausgleich im Allgemeinen

Zürich und Winterthur sind soziale, wirtschaftliche und kulturelle Zentren des Kantons mit Auswirkungen über die Kantonsgrenze hinaus. Als Folge dieser Zentrumsfunktion müssen die beiden Städte vor allem in den Bereichen Soziales, Polizei und Kultur Besonderes leisten. Es ist allgemein anerkannt und durch Studien nachgewiesen, dass sie dadurch finanziell stark belastet werden. Die Leistungen der beiden Städte kommen nicht nur der gesamten Zürcher Kantonsbevölkerung, sondern auch den Einwohnerinnen und Einwohnern der umliegenden Kantone zugute. Letztere leisten deshalb im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs Beiträge an den Kanton Zürich. Dieser trägt heute über den Finanzausgleich einen Teil der Zentrumslasten der beiden Städte.

3.2 Ziel und Begründung des Referendums

Die Referendumsvorlage zielt darauf ab, den beiden Städten Zürich und Winterthur weniger Finanzausgleich zukommen zu lassen, als dies heute der Fall ist. Zur Begründung wird angeführt, es gelte die beiden Städte daran zu hindern, eine ineffiziente und ausgabenfreudige Politik zu betreiben. Vertreterinnen und Vertreter des Referendumskomitees nennen in der Presse als Beispiele einer solchen Politik das EWZ-Glasfasernetz, das Kunstobjekt «Hafenkran» und Beiträge an das Dada-Haus sowie an die Winterthurer Museen. Dies erweckt den Eindruck, die beiden Städte würden mit dem Referendum zur Verringerung ihrer Kulturausgaben angehalten. Tatsächlich erhöht aber die Referendumsvorlage den für die Kultur zweckgebundenen Anteil des Zentrumslastenausgleichs und schränkt damit den Spielraum der Städte zur Senkung der Kulturausgaben ein. Das Glasfasernetz schliesslich wird nicht durch den Zentrumslastenausgleich finanziert, sondern durch die Gebührenzahlenden der Stadt Zürich. Ziel und Begründung der Referendumsvorlage erscheinen deshalb wenig kohärent.

3.3 Zentrumslastenausgleich der Stadt Zürich

Bereits 1993 zeigte eine Studie auf, dass die Stadt Zürich mit damals rund 340 000 Einwohnerinnen und Einwohnern Zentrumslasten von rund 400 Mio. Franken trug. Auf dieser Grundlage wurden ein

Zentrumslastenausgleichsbeitrag von heute gut 100 Mio. Franken und ein Beitrag an die Kulturinstitute von rund 20 Mio. Franken festgelegt. Heute erhält die Stadt Zürich somit rund 120 Mio. Franken Finanzausgleich. Gleichzeitig wird auf eine Abschöpfung der überdurchschnittlichen Steuerkraft der Stadt verzichtet. Diese Regelung wurde in einer Volksabstimmung 1999 mit einem klaren Mehr von 68,5% bestätigt. Bei der Ausarbeitung des neuen Finanzausgleichs wurde auf diesen Volksentscheid abgestellt.

Im neuen Finanzausgleich wird neben den Zentrumslasten auch der Zentrumsnutzen der Stadt Zürich fortlaufend berücksichtigt. Er zeigt sich in der hohen städtischen Steuerkraft. Diese führt nach neuem Finanzausgleich zu beträchtlichen Zahlungen der Stadt Zürich in den Ressourcenausgleich. 2005, das als Kalkulationsgrundlage diente, hätte die Stadt Zürich knapp 300 Mio. Franken an den Ressourcenausgleich bezahlt. Dieser Betrag entspricht zugleich dem Trendwert der vorangegangenen zwanzig Jahre. Aus dem neuen Zentrumslastenausgleich hätte die Stadt rund 410 Mio. Franken erhalten. Netto wären ihr also die gleichen rund 120 Mio. Franken geblieben wie heute. Die Referendumsvorlage will den Zentrumslastenausgleich an die Stadt Zürich um 50 Mio. Franken kürzen. Dies steht im Widerspruch zur genannten Studie und zum Volksentscheid von 1999.

3.4 Zentrumslastenausgleich der Stadt Winterthur

Studien des Bundes und der Stadt Winterthur zeigen, dass die Zentrumslasten in Winterthur gemessen an der Einwohnerzahl nicht kleiner sind als in Zürich. Daraus ergäbe sich für Winterthur mit rund 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern ein Betrag von über 100 Mio. Franken. Winterthur ist finanzschwach und hat gleichzeitig Zentrumsfunktion. Im Referenzjahr 2005 erhielt Winterthur deshalb rund 60 Mio. Franken Steuerkraftausgleich, 45 Mio. Franken Steuerfussausgleich, 24 Mio. Franken indirekten Ausgleich über Staatsbeiträge und 6 Mio. Franken Beiträge an Kulturinstitute, insgesamt also rund 135 Mio. Franken. Im neuen Finanzausgleich hätte die Stadt Winterthur rund 60 Mio. Franken Ressourcenausgleich erhalten. Um zu vermeiden, dass die Stadt Winterthur mit dem neuen Finanzausgleich unter den bisherigen Ausgleichsbeitrag fällt, hat der Regierungsrat gestützt auf diesen Betrag einen Zentrumslastenausgleichsbeitrag von rund 75 Mio. Franken errechnet.

Winterthur hat unter dem Regime des heutigen Steuerfussausgleichs seit Jahren wenig in den Unterhalt von Strassen und öffentlichen Bauten investieren können. Zudem wurde das Rechnungsergebnis durch Gewinne aus Grundstückverkäufen aufge bessert, und die

Zentrumslasten Winterthurs im Fürsorgebereich sind während der letzten fünf Jahre überproportional gewachsen. Damit die Stadt ihre Aufgaben wie bis anhin erfüllen und gleichzeitig ihre Infrastruktur ordentlich instand halten und ihre sozialen Pflichten erfüllen kann, hat der Kantonsrat einen Zentrumslastenausgleichsbeitrag von 86 Mio. Franken festgelegt. Mit dem Referendum soll dieser Betrag auf 65 Mio. Franken vermindert werden. Winterthur würde somit gegenüber der Vorlage des Kantonsrates jährlich rund 20 Mio. Franken und im Vergleich zum heutigen Finanzausgleich rund 10 Mio. Franken weniger erhalten. Der mit der Referendumsvorlage angestrebte Zentrumslastenausgleichsbeitrag an die Stadt Winterthur liegt weit von den Beträgen entfernt, die in den eingangs erwähnten Studien des Bundes und der Stadt berechnet wurden. Hält man sich vor Augen, dass heute die Voranschläge und Jahresrechnungen Winterthurs vom Kanton regelmässig systematisch hinsichtlich Sparmöglichkeiten überprüft und nur die wirklich notwendigen Ausgleichsbeiträge ausgerichtet werden, so erscheint eine Kürzung der Ausgleichsmittel gegenüber heute fragwürdig.

3.5 Auswirkungen der Referendumsvorlage

Es ist davon auszugehen, dass die Kürzung des Zentrumslastenausgleichs nicht geeignet ist, den Aufwand der Städte merklich zu vermindern. Bei Annahme des Referendums würden die Zentrumslasten also zu einem grösseren Teil von den Städten selbst und zu einem geringeren Teil von der Bevölkerung des ganzen Kantons getragen. Der Kantonshaushalt und damit die Steuerzahlenden des Kantons würden also entlastet, während die Steuerzahlenden der beiden Städte tiefer in die Tasche greifen müssten.

Die Bevölkerung der beiden Städte leistet bereits heute einen grossen Teil an die Finanzierung der Zentrumslasten. Sie trägt eine Steuerlast, die teilweise über 40 Steuerfussprozent höher liegt als in den Nachbargemeinden. Mit der Annahme der Referendumsvorlage würde das Steuerfussgefälle an den Stadträndern zunehmen. Der Steuerfuss würde mit der Annahme der Referendumsvorlage in Zürich um rund vier und in Winterthur um rund acht Steuerfussprozent steigen. Von dieser Erhöhung der Steuerbelastung wäre rund ein Drittel der Kantonsbevölkerung betroffen. Dies erscheint vor dem Hintergrund der Aufgabe des Finanzausgleichs, dafür zu sorgen, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen, nicht erstrebenswert.

3.6 Zusammenfassung

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Vorlage des Kantonsrates sich beim Zentrumslastenausgleich an die Städte Zürich und Winterthur an den heutigen Verhältnissen orientiert. Der Beitrag an die Stadt Winterthur wurde vom Kantonsrat wegen der Auswirkungen des Wechsels der Stadt vom Steuerfussausgleich zum Zentrumslastenausgleich etwas höher als bisher angesetzt. Die im Gesetz für die einzelnen Ausgleichsinstrumente festgeschriebenen Beträge bringen den Kompromiss zwischen widerstrebenden Interessen zum Ausdruck, dem der Kantonsrat mit grosser Mehrheit zustimmte. Die Referendumsvorlage greift ein Element der Kompromisslösung heraus und will die beiden Städte im Finanzausgleich gegenüber heute schlechter stellen. Dadurch müsste die Bevölkerung Zürichs und Winterthurs einen grösseren Teil der Zentrumslasten selber tragen. Das Steuerfussgefälle zwischen den Städten und ihren Umgebungsgemeinden würde zunehmen.

Es gibt keine sachlichen Gründe, die beiden Städte im neuen Finanzausgleich schlechter zu behandeln als im geltenden. Wenn die beiden Städte geschwächt werden, verlieren aber letztlich alle.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Stimmberechtigten das Finanzausgleichsgesetz zur Annahme und den Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi