

Sitzung vom 14. April 2010

515. Anfrage (Abstimmung von REFA und Richtplanung)

Kantonsrätin Gabriela Winkler, Oberglatt, sowie die Kantonsräte Martin Farner, Oberstammheim, und Dieter Kläy, Winterthur, haben am 25. Januar 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Die zuständige Kommission ringt um eine Lösung des REFA. In den letzten Tagen ging die Anhörung der Gemeinden zum Vorentwurf des kantonalen Richtplanes zu Ende. Zahlreiche Gemeinden, insbesondere sogenannte Finanzausgleich-Empfängergemeinden sind sehr stark betroffen von der vorgesehenen Be- resp. Einschränkung des Siedlungsgebietes.

In diesem Zusammenhang fragen wir den Regierungsrat an:

1. Sieht der Regierungsrat den Zusammenhang zwischen Siedlungsplanung und regionalem Finanzausgleich?
2. Hat der Regierungsrat direktionsübergreifende Gremien eingesetzt, die sich mit diesen Implikationen befassen?
3. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass eine raumplanerisch möglicherweise erwünschte Siedlungseinschränkung in den betroffenen Gemeinden insbesondere mittelfristig finanziell gravierende Folgen für den Gemeindehaushalt haben kann?
4. Hat der Regierungsrat schon Überlegungen angestellt und Szenarien entwickelt, welche Massnahmen allenfalls zu treffen wären, um die sich akzentuierenden räumlichen Disparitäten in Gemeinden ohne weitere bauliche Entwicklung abzufedern?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Gabriela Winkler, Oberglatt, Martin Farner, Oberstammheim, und Dieter Kläy, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Einnahmen und Ausgaben einer Gemeinde bilden die Grundlage des Finanzausgleichs. Da sich die Folgen der Siedlungsplanung über Infrastruktur-, Bildungs- und Sozialausgaben sowie Steuereinnahmen insgesamt auf die Einnahmen und Ausgaben einer Gemeinde auswirken, besteht zwischen Siedlungsplanung und Finanzausgleich mittel- bis

langfristig ein Zusammenhang. Hinzu kommen jedoch noch weitere Faktoren wie Konjunktur, demografische Entwicklung und Migrationspolitik, die für die Finanzen einer Gemeinde und damit für den Finanzausgleich ebenfalls von zentraler Bedeutung sind.

Angaben zu einem möglichen Zusammenhang zwischen Siedlungsplanung und einem «regionalen Finanzausgleich» sind hingegen nicht möglich, da der Kanton Zürich keinen gebietsweisen (regionalen) Finanzausgleich kennt. Der Finanzausgleich beruht grundsätzlich auf den Daten mit durchschnittlichen Werten aller Gemeinden, die in den einzelnen Instrumenten des Finanzausgleichs mit den örtlichen Daten einer bestimmten Gemeinde verglichen werden.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Siedlungsplanung eher langfristig auf die Ausgaben- und Einnahmensituation einer Gemeinde auswirkt. Wie die Einnahmen und Ausgaben einer Gemeinde im Einzelnen beeinflusst werden, lässt sich nicht mit Sicherheit voraussagen. Dabei können mögliche langfristige Trends etwa durch konjunkturelle Entwicklungen, wie sie in der Folge der jüngsten globalen Finanzkrise aufgetreten sind, kurzfristig übersteuert werden.

Diese beträchtlichen Unsicherheiten über die Folgen der Siedlungsplanung werden aber insgesamt durch die Wirkungsweise des vorgeschlagenen Finanzausgleichs aufgewogen (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 28. Januar 2009, Vorlage 4582, ABI 2009, 172 ff.). Soweit sich die Siedlungsplanung etwa auf die Einnahmenseite einer Gemeinde auswirken sollte, garantiert der neue Ressourcenausgleich allen Gemeinden eine minimale Steuerkraft von 95% des kantonalen Mittels. Auf der Ausgabenseite sind mögliche Auswirkungen der Siedlungsplanung auf die Zusammensetzung der Bevölkerung denkbar. Hier sorgt der demografische Sonderlastenausgleich dafür, dass mögliche Zusatzbelastungen im Zusammenhang mit der Zunahme an Einwohnerinnen und Einwohnern unter 20 Jahren aufgefangen werden können. Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich wiederum trägt zusätzliche Lasten, die mit einer schwachen Siedlungsentwicklung verbunden sind. Dabei finden auch die pro Kopf höheren Infrastrukturkosten infolge schwieriger topografischer Verhältnisse Berücksichtigung. Die Siedlungsentwicklung der Kernstädte Zürich und Winterthur ist von Bedeutung beim Zentrumslastenausgleich. Soweit einzelne Gemeinden angesichts dieser Vielfalt von Massnahmen noch überdurchschnittliche Ausgaben zu tragen haben sollten, werden sie durch den individuellen Sonderlastenausgleich unterstützt.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die von der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) gebotene Aufgaben- und Finanzplanung. Um für die zwischen der Siedlungsplanung und der

Einnahmen- und Ausgabensituation bzw. dem Finanzausgleich bestehenden Abhängigkeiten mehr Transparenz zu schaffen, verlangt Art. 124 Abs. 1 Satz 2 KV, dass Kanton und Gemeinden auf die langfristigen Auswirkungen der von ihnen geplanten Massnahmen achten und diese in der Aufgaben- und Finanzplanung abbilden.

Zu Frage 2:

Der Regierungsrat hat mit dem Raumplanungsbericht 2009 (vgl. Vorlage 4622, ABI 2009, 1776) dargelegt, dass im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans der Austausch auf allen Ebenen intensiviert wurde. Um den frühzeitigen und regelmässigen Informationsaustausch mit den raumwirksam tätigen Direktionen und Ämtern zu gewährleisten, wurde die direktionsübergreifende «Plattform Raumentwicklung» eingeführt. Diese orientiert sich bezüglich Funktion und Aufgaben an der bewährten Raumordnungskonferenz des Bundes. In der «Plattform Raumentwicklung», die unter dem Vorsitz des Chefs des Amtes für Raumordnung und Vermessung steht, ist auch das Gemeindeamt eingebunden. Die Wechselwirkungen zwischen der laufenden Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans und der Reform des kantonalen Finanzausgleichs wurden bereits thematisiert und sollen auch weiterhin Gegenstand von entsprechenden Diskussionen sein.

Zu Frage 3:

Die Raumplanung ist gemäss Art. 75 der Bundesverfassung (SR 101) einer zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes verpflichtet. Die erwünschte Raumentwicklung leitet sich im Wesentlichen von den Zielen und Grundsätzen des Bundesgesetzes über die Raumplanung ab. Mit dem Raumplanungsbericht 2009 hat der Regierungsrat ein Raumkonzept vorgelegt, das Eingang in den kantonalen Richtplan finden soll. Der Kanton soll auch in Zukunft ein attraktiver Standort für Bevölkerung und Wirtschaft sein. Im Vordergrund steht dabei die Stärkung der komplementären Qualitäten von städtischen und ländlichen Räumen. Damit gilt es, die hohe Lebensqualität zu sichern sowie die landschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Vielfalt zu fördern.

Die Annahme, mit einer Ausdehnung der Besiedlung könne das Gemeinwesen den eigenen Finanzhaushalt ins Lot bringen, erscheint darüber hinaus fragwürdig. Zum einen ist nicht gewährleistet, dass Neuzuzüger in Neubaugebieten zu wesentlich höheren Steuereinnahmen beitragen (z. B. infolge der Belastung durch Hypotheken). Zum andern müssen in einer Gesamtbetrachtung auch immer die nötigen Aufwendungen für die öffentlichen Einrichtungen (z. B. Schule, Erschliessung, Zentrumslasten), und zwar sowohl hinsichtlich der Investitionen als auch der Folgekosten berücksichtigt werden.

Zu Frage 4:

Räumliche Disparitäten sind in einem stark föderalistisch geprägten Bundesstaat wie der Schweiz nicht etwas grundsätzlich Unerwünschtes, soweit sich darin die Individualität z. B. der Kantone mit ihren Einwohnerinnen und Einwohner und ihren politischen Präferenzen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben widerspiegelt. Der föderative Gedanke gilt grundsätzlich als Modell oder Leitbild auch unter den Gemeinden eines Kantons. In diesem Zusammenhang sei etwa der grundsätzlich bejahte Steuerwettbewerb unter den Gemeinden erwähnt. Hinzu kommt, dass Beschlüsse im Raumplanungsrecht demokratisch gefasst werden und dementsprechend – auch mit ihren Folgen – über eine entsprechende Legitimation verfügen. Die daraus sich ergebenden graduellen Ungleichheiten zwischen den Gemeinden sind deshalb bis zu einem bestimmten Grad in Kauf zu nehmen. Anders wäre es nicht denkbar, dass es finanzstarke Gemeinden gibt. Erst wenn solche Disparitäten ein bestimmtes Ausmass überschreiten, kommt der Finanzausgleich zum Tragen, der nach Art. 127 Abs. 1 lit. b KV erhebliche Unterschiede (Disparitäten) bei den Steuerfüssen ausgleicht.

Sollten sich trotz all dieser Massnahmen Ergebnisse zeigen, die politisch nicht erwünscht sind, so kommt dies im Wirksamkeitsbericht gemäss § 31 des vorgeschlagenen Finanzausgleichsgesetzes (Vorlage 4582) zum Ausdruck. Danach hat der Regierungsrat dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichsgesetzes vorzulegen (Abs. 1). Der Bericht gibt u. a. Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs sowie die möglichen Massnahmen (Abs. 2).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi