

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Gebührentransparenz: Damit den Winterthurer/-innen mehr zum Leben bleibt, eingereicht von den Gemeinderät/innen B. Günthard-Maier (FDP), U. Bründler (CVP) und M. Zeugin (GLP)

Am 16. Juni 2008 reichten Gemeinderätin B. Günthard-Maier namens der FDP-Fraktion, Gemeinderätin U. Bründler namens der CVP-Fraktion und Gemeinderat M. Zeugin namens der GLP mit 23 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

"Man hört diese Anekdote immer wieder: Da arbeitet man einen ganzen Monat lang, zehrt vom verdienten Monatslohn, und schon Mitte Monat ist nichts mehr übrig. Sparen liegt nicht drin. Viele Menschen fragen sich, wo eigentlich ständig ihr verdientes Geld bleibt. Eine Studie des Bundes gibt Aufschluss: Ein Durchschnittshaushalt gibt einen Drittel seines Einkommens als Steuern, Gebühren und Sozialabgaben wieder ab. Einem Teil der Gesamtbelastung, jenem der Gebühren nämlich, wird bislang wenig Beachtung geschenkt - obwohl auch diese alle betreffen: Sie werden unter anderem erhoben für Frischwasser, Abwasserreinigung, Stromanschluss und -durchleitung und für Kehrichtverbrennung, aber auch fürs Erstellen eines Passes, das Erteilen einer Bewilligung oder die Benutzung öffentlichen Grundes. Wo welche Gebühren in welcher Höhe erhoben werden, ist allgemein wenig bekannt. "Weder in der offiziellen Statistik noch an andern Orten existiert ein Überblick über die Gebühren in den Schweizer Gemeinden", schreibt die Credit Suisse 2006 in einer Studie zum Thema. Ein demokratischer Prozess zur Festlegung der Höhe von Gebühren fehlt praktisch überall - wohl mit ein Grund, dass Gebühren tendenziell steigen. "Je stärker sich die öffentliche Hand bei der Finanzierung öffentlicher Leistungen aus Steuergeldern zurückzieht, desto stärker werden die Haushalte und Unternehmen mit Gebühren belastet", schreibt Preisüberwacher Strahm 2006 in seinem Jahresbericht. Die Winterthurer Zahlen belegen dies: Die Einnahmen aus Gebühren "für Amtshandlungen" haben sich zwischen 1995 und 2005 auf über 14 Millionen Franken praktisch verdoppelt, "Benützungsgebühren und Dienstleistungsentschädigungen" nehmen um 20 Millionen auf 97 Millionen Franken zu. "Mit steigender Transparenz über die Regionalen Unterschiede ...sind Wohnstandorte... gut beraten, nicht nur Steuerkomponenten zu optimieren, sondern auch andere Kriterien der finanziellen Wohnortattraktivität zu berücksichtigen", rät Credit Suisse in der erwähnten Studie. Und weiter: Winterthur, "die sechst-grösste Schweizer Stadt glänzt unter den Zentren mit erschwinglichen Immobilienpreisen, einer vergleichsweise günstigen Steuerbelastung, im Schweizer Vergleich unterdurchschnittlichen Elektrizitätskosten sowie Krankenkassenprämien, welche nicht das Niveau anderer Städte erreicht." In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Winterthur steht in Bezug auf frei verfügbares Einkommen im Städtevergleich nicht schlecht da. Ist der Stadtrat bereit, diese Stärke Winterthurs im Standortwettbewerb auszuspielen?
2. Auch Winterthur kann noch besser werden. Gemäss Strahm liegt Winterthur im Bereich Gebühren für Abfall, Wasser und Abwasser im Schnitt im teuersten Drittel der Gemeinden. Ist der Stadtrat bereit, alles zu unternehmen, um Winterthur in diesem Bereich in Zukunft noch besser zu positionieren? Wenn ja, welche Massnahmen plant er? Wenn nein, warum nicht?
3. Hat er vor, die steigende Tendenz bei den Gebühren abzuflachen? Wenn ja, welche Massnahmen plant er? Wenn nein, warum nicht?
4. Ist der Stadtrat bereit, bezüglich Gebühren eine Pionier-Rolle wahrzunehmen und bereits heute - bevor der Druck weiter wächst - pro-aktiv Transparenz über Gebühren und deren Höhe herzustellen? Wenn ja, wie? Wenn nein, warum nicht?
5. Ist der Stadtrat bereit, ein Konzept vorzulegen, wie Gebühren und deren Höhe demokratisch festgelegt werden könnten? Wenn ja, wie sähe eine entsprechende Projektskizze in groben Zügen aus? Wenn nein, warum nicht?"

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Bei den Leistungen, die der Staat erbringt, gilt es zu unterscheiden zwischen den steuerfinanzierten und den gebührenfinanzierten Leistungen. Bei den steuerfinanzierten Leistungen wird der einzelnen Bürgerin oder dem einzelnen Bürger keine Wahl darüber gelassen, ob die Leistung für sie/ihn zur Verfügung gestellt wird und ob sie/er dafür bezahlen muss. So werden z.B. die öffentlichen Parks der Stadt regelmässig gereinigt unabhängig davon, ob die betreffende Person in diesen Parks spazieren geht oder nicht. Diese einzelne Person kann nicht darüber entscheiden, ob die Steuergelder, zu denen sie ihren Beitrag liefert, für diesen Zweck eingesetzt werden.

Ganz anders verhält es sich bei den gebührenfinanzierten Leistungen. Eine Gebühr ist eine Entschädigung für eine Dienstleistung der Verwaltung, die durch eine einzelne Person nachgefragt wird. Hier entscheidet die einzelne Person darüber, ob diese Dienstleistung durch die Verwaltung zur Verfügung gestellt wird oder nicht. Wenn die Person z.B. eine Baubewilligung beantragt, wird dadurch ein Verwaltungsprozess in Gang gesetzt und ein Aufwand verursacht, der ohne ihre Nachfrage nicht verursacht worden wäre. Dieser Aufwand ist durch die verursachende Person mittels einer Gebühr abzugelten. Wie weiter unten im Detail zu zeigen ist, gelten für die Festlegung der Höhe der Gebühren relativ enge Rahmenbedingungen, die durch Verfassungsrecht des Bundes vorgegeben sind. Dies gilt nicht nur in Bezug auf die maximale Höhe einer Gebühr, sondern auch auf ihre minimale.

Die Höhe der Gebühren ist gleichzeitig auch ein Faktor, der im Standortwettbewerb eine gewisse Rolle spielt, allerdings eine untergeordnete im Vergleich zum Steuerniveau. Im Rahmen der Gebührenanpassungen, die in den vergangenen Jahren erfolgt sind, wurden jeweils auch die Gebühren für vergleichbare Leistungen in den grossen schweizerischen Städten untersucht, um sicherzustellen, dass die Stadt Winterthur auch nach der Anpassung konkurrenzfähig ist. Dies ist z.B. erfolgt bei der umfassenden Überarbeitung der Gebühren im Bauwesen im Jahre 2004. Diese Vergleiche stellen sicher, dass die Stadt Winterthur grundsätzlich konkurrenzfähig ist und bleibt.

Aus aktuellem Anlass sind an dieser Stelle auch die für Winterthur erfreulichen Ergebnisse einer neuen Studie der Crédit Suisse zu erwähnen. Die Studie untersucht das frei verfügbare Einkommen nach Abzug von fixen Lebenshaltungskosten und Steuern in verschiedenen Regionen und Gemeinden der Schweiz. Als eine der ganz wenigen grossen Städte weist Winterthur einen positiven RDI¹-Indikator auf². Die Einwohnerinnen und Einwohner von Winterthur weisen ein z.T. deutlich höheres frei verfügbares Einkommen auf als Bewohner/-innen vergleichbarer Städte.

¹ RDI: Regional Disposable Income. Der Indikator bezeichnet das relative verfügbare Einkommen im Vergleich zum Durchschnitt.

² vgl. Crédit Suisse, Swiss Issues Regionen – Wo lebt sich's am günstigsten, November 2008, S. 16

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

"Winterthur steht in Bezug auf frei verfügbares Einkommen im Städtevergleich nicht schlecht da. Ist der Stadtrat bereit, diese Stärke Winterthurs im Standortwettbewerb auszuspielen?"

Die erfreuliche Tatsache, dass die Stadt Winterthur im Städtevergleich gut dasteht, wird vom Stadtrat, der Standortförderung Region Winterthur und allen mit Stadtentwicklung befassten Stellen aktiv kommuniziert. Dieser Trumpf wird ausgespielt.

Dass die Stadt Winterthur beim frei verfügbaren Einkommen eine starke Position innehält, ist allerdings nur teilweise ihr eigener Verdienst. Wichtige Einflussfaktoren für das frei verfügbare Einkommen sind das auf dem Arbeitsmarkt erzielbare Einkommen, die Preise für das Gut "Wohnen" sowie die zu entrichtenden Steuern.

Im gesamtschweizerischen Vergleich weisen die Bewohnerinnen und Bewohner von Winterthur ein relativ hohes Einkommen auf. Dies liegt einerseits an den florierenden Unternehmen von Winterthur, andererseits aber auch an der Nähe zu Zürich. Viele Arbeitnehmende pendeln in die Kantonshauptstadt, die überdurchschnittliche Verdienstmöglichkeiten bietet.

Der Steuersatz wird zwar grundsätzlich von Stadtrat und Parlament festgelegt. Winterthur hingegen ist in so starkem Mass vom innerkantonalen Finanzausgleich abhängig, dass der Steuersatz zwangsläufig auf dem kantonalen Maximum festgelegt werden muss. Angesichts des nach wie vor hohen Bedarfs an Steuerfussausgleich wird sich diese Situation auch in absehbarer Zukunft nicht ändern, wenn von einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs abgesehen wird. Winterthur ist im gesamtschweizerischen Vergleich in erster Linie deshalb steuergünstig, weil dies für den Kanton Zürich insgesamt gilt, und weil er über einen leistungsfähigen Finanzausgleich verfügt. Dieser stellt sicher, dass auch ressourcenschwache Gemeinden, zu denen Winterthur gezählt werden muss, ihren Gemeindesteuerfuss innerhalb eines vertretbaren Rahmens halten können.

Während die obigen beiden Faktoren vom Stadtrat nur marginal beeinflusst werden können, ist der Faktor "Preisgünstiger Wohnraum" etwas besser beeinflussbar. Mit seinen Aktivitäten zur Wohnbauförderung hat der Stadtrat in den vergangenen Jahren seinen Spielraum ausgenutzt. Die Vielzahl erstellter Wohneinheiten – ein ansehnlicher Teil davon auch in einem Segment, das für einkommensstarke Personen attraktiv ist – ist sicher teilweise auf diese Bemühungen zurück zu führen. Der Stadtrat ist entschlossen, diese positive Entwicklung weiter zu unterstützen. Folgerichtig hat er dieses Ziel in seinem Legislaturprogramm verankert.

Zur Frage 2:

"Auch Winterthur kann noch besser werden. Gemäss Strahm liegt Winterthur im Bereich Gebühren für Abfall, Wasser und Abwasser im Schnitt im teuersten Drittel der Gemeinden. Ist der Stadtrat bereit, alles zu unternehmen, um Winterthur in diesem Bereich in Zukunft noch besser zu positionieren? Wenn ja, welche Massnahmen plant er? Wenn nein, warum nicht?"

Eine reine Gegenüberstellung der Gebühren für Abfall, Wasser und Abwasser in verschiedenen Städten ohne die Berücksichtigung von Rahmenbedingungen und Leistungen besitzt wenig Aussagekraft.

Ein aussagekräftiger Vergleich der Abfallgebühren verschiedener Städte würde bedingen, die dafür erbrachte Leistung unter die Lupe zu nehmen. Dabei wäre zu fragen, ob und wie oft

der Haushaltkehricht direkt vor den Wohnhäusern eingesammelt wird, wie dicht das Netz der Entsorgungsstellen ist und welchen Immissionen die Bewohnerinnen und Bewohner ausgesetzt sind u.ä.

Beim Wasser stellt sich die Frage der Qualität des gelieferten Gutes. Diese hängt nicht nur von der Qualität des Quell- oder Grundwassers ab, auf welches ein Gemeinwesen in der Regel nur beschränkten Einfluss hat, sondern auch von der Qualität des Verteilnetzes. Beim Abwasser stellt sich die Frage, wie gut das Entsorgungsnetz unterhalten wird, und ob nicht zu Gunsten tiefer Entsorgungsgebühren der Unterhalt des Leitungsnetzes vernachlässigt wird.

Um eine aussagekräftige Antwort auf die gestellte Frage zu erhalten, müsste also der Gebührenvergleich zwischen den Städten mit aufwändigen Untersuchungen zu den oben gestellten Qualitätsfragen ergänzt werden. Massnahmen abzuleiten, ohne diese Abklärungen zu treffen, wäre in höchstem Masse unverantwortlich, weil allfällige daraus resultierende Schäden, z.B. bei mangelndem Unterhalt der Leitungsnetze, erst zu einem sehr späten Zeitpunkt ans Licht treten würden. Gemäss den Erfahrungen der Baubranche bewirken Unterhaltsmassnahmen, die weit über ihre Fälligkeit hinausgezögert werden, ein Vielfaches der Kosten, die ein rechtzeitiger Unterhalt verursacht.

Aufgrund des Aufwands, den eine solche Untersuchung verursachen würde, plant der Stadtrat eine solche zurzeit nicht.

Zur Frage 3:

"Hat er vor, die steigende Tendenz bei den Gebühren abzuflachen? Wenn ja, welche Massnahmen plant er? Wenn nein, warum nicht?"

Ein grosser Teil der in der Interpellation monierten Erhöhung der Gebühren für Amtshandlungen zwischen 1995 und 2004 ist durch einen Anstieg von Gebühren bewirkt, deren Anpassung überfällig war. Die Höhe vieler Gebühren der Stadt Winterthur war bereits seit vielen Jahren unverändert beibehalten worden. Sie waren weder an die Teuerung noch an die wirtschaftliche Entwicklung oder die dahinter stehende Leistung angepasst worden, so dass ein beträchtlicher Nachholbedarf entstanden war.

Zudem ist in Rechnung zu stellen, dass Gebühren für Amtshandlungen auch stark von der Bevölkerung und ihren Bedürfnissen abhängig sind, stellen sie doch eine Entschädigung für explizit nachgefragte Dienstleistungen dar. Da die Stadt im fraglichen Zeitraum relativ stark gewachsen ist, ist auch der Anstieg der Gebühren teilweise damit erklärbar.

Schliesslich ist festzuhalten, dass in der Stadt Winterthur die meisten Gebühren nicht kostendeckend sind, so dass keine Bürgerin und kein Bürger über Gebühr belastet wird. Der Kostendeckungsgrad bei Baubewilligungsgebühren z.B. beträgt rund 50%.

Natürlich hat auch der finanzielle Druck, der auf der Stadt lastet, dazu geführt, die Gebühren unter die Lupe zu nehmen. Dies ist im Rahmen der beiden Projekte win.03 und HS 07 erfolgt.

Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass bei weitem nicht alle Gebühren angehoben worden sind. Einige Angaben aus dem Departement Technische Betriebe sollen dies veranschaulichen. So wurden die Stromtarife in den letzten 10 Jahren um durchschnittlich 30% gesenkt. Als Folge der neuen Gesetzgebung müssen sie per 1. Januar wieder um durchschnittlich 9% angehoben werden. Sie sind dann aber immer noch rund 21% tiefer als vor 10 Jahren. Die Stromtarife liegen in Winterthur ungefähr 8% unter dem schweizerischen Durch-

schnitt. Die Verbrennungsgebühren der KVA sind zusammen mit denjenigen der Kehrichtverwertung Zürcher Oberland die tiefsten im Kanton Zürich. Die Wasserpreise in Winterthur liegen etwa 12% unter dem schweizerischen Durchschnitt. Die Erdgaspreise werden massgeblich durch die stark schwankenden Einkaufspreise bei der Lieferantin EGO bestimmt und liegen in Winterthur 5% unter dem schweizerischen Durchschnitt. Die Stadtgärtnerei erhebt nur im Bestattungs- und Friedhofsbereich Gebühren. Im Vergleich mit anderen Städten ist Winterthur bei den Bestattungsgebühren sehr günstig.

Zur Frage 4:

"Ist der Stadtrat bereit, bezüglich Gebühren eine Pionier-Rolle wahrzunehmen und bereits heute - bevor der Druck weiter wächst - pro-aktiv Transparenz über Gebühren und deren Höhe herzustellen? Wenn ja, wie? Wenn nein, warum nicht?"

Der Stadtrat ist der Meinung, dass die Transparenz über die angewendeten Gebührentarife grundsätzlich hoch ist. So können die Gebühren für Amtshandlungen über die Gebührenordnungen der betreffenden Ämter in Erfahrung gebracht werden, die in der Regel im Internet publiziert sind. Mit der flächendeckenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird zudem eine Vielzahl von Informationen zur Tätigkeit der Amtsstellen in den Globalbudgets und Globalrechnungen geliefert. So wird bei vielen Produktgruppen z.B. die Anzahl der erledigten Amtshandlungen als Leistungsindikator aufgeführt. Dies gilt besonders auch für Amtshandlungen, die gebührenpflichtig sind.

Da die wichtigsten Stellgrößen für die Gebühreneinnahmen in den Gebührenerlassen, Voranschlägen und Rechnungen der Stadt transparent dargestellt sind, stellt sich für den Stadtrat deshalb die Frage, welche Dimensionen der Gebühren einer noch besseren Transparenz bedürfen. Ohne eine Antwort auf diese Frage, lassen sich keine entsprechenden Handlungsanweisungen für die ausführenden Dienststellen formulieren.

Zur Frage 5:

"Ist der Stadtrat bereit, ein Konzept vorzulegen, wie Gebühren und deren Höhe demokratisch festgelegt werden könnten? Wenn ja, wie sähe eine entsprechende Projektskizze in groben Zügen aus? Wenn nein, warum nicht?"

Für die Festlegung von Gebühren sind einige verfassungsrechtliche Grundsätze zu beachten, nämlich das Kostendeckungsprinzip, das Äquivalenzprinzip und das Legalitätsprinzip.

Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass für einen bestimmten Verwaltungszweig der Gesamtbetrag an Gebühren den Gesamtaufwand nicht überschreiten darf. Bei der Gebührenbemessung können auch die allgemeinen Unkosten des Verwaltungszweiges in Rechnung gestellt werden. Die Gebühren dürfen aber in keinem Fall höher angesetzt werden, als der gesamte Aufwand, den die betreffende Leistung der Verwaltung verursacht.

Nach dem Äquivalenzprinzip soll die einzelne Gebührenforderung in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung stehen. Dabei bemisst sich der Wert der Leistung entweder nach dem volkswirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bzw. der Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Verwaltungsaufwand des Verwaltungszweiges.

Das Legalitätsprinzip schliesslich besagt, dass Gebühren eine gesetzliche Grundlage benötigen. Die Gebührenordnungen der Stadt Winterthur werden in der Regel durch den Grossen Gemeinderat beschlossen. Somit ist die demokratische Festlegung der Gebühren, soweit sie im Rahmen des engen übergeordneten Gesetzesrahmens überhaupt möglich ist, bereits heute gegeben. Aus diesem Grund plant der Stadtrat kein Konzept, das eine anderweitige als die heute bereits gültige Art der demokratischen Festlegung der Gebühren vorsieht. Der Spielraum der Gemeinde zur Festlegung der Gebühren ist beschränkt und wird nach Meinung des Stadtrats genügend ausgeschöpft.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder