

Sitzung vom 6. April 2011

426. Postulat (Weniger Bürokratie und mehr Gemeindeautonomie dank REFA / Neuem Finanzausgleich)

Kantonsrat Beat Walti, Zollikon, Kantonsrätin Linda Camenisch, Wallisellen, und Kantonsrat Jörg Kündig, Gossau, haben am 13. Dezember 2010 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, systematisch Politikbereiche in allen Direktionen zu identifizieren, in denen kantonale Regelungen (Gesetze, Verordnungen, Richtlinien u. Ä.) im Zusammenhang mit den neuen Gesetzgebungen zur Regelung der Finanzströme (REFA, Pflegegesetz, Spitalplanungs- und Finanzierungsgesetz SPFG) zugunsten einer grösseren Autonomie der Gemeinden abgeschafft werden können. Anzustreben ist die Beschränkung auf die Steuerung mit Zielsetzungen (Output). In allen anderen Bereichen sollen die Freiräume für pragmatische Lösungen in den Gemeinden vergrössert und die administrative Belastung aus zentralistischen Vorgaben abgebaut werden.

Begründung:

Derzeit werden verschiedene Gesetze eingeführt bzw. befinden sich kurz davor oder wurden im Rahmen einer Vernehmlassung vorgestellt, welche die Finanzströme innerhalb des Kantons und vom Kanton zu den Gemeinden neu regeln. Diese neuen Bestimmungen haben unzweifelhaft Auswirkungen auf die mit diesen Geldströmen verknüpften Regelungen. Mit Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsgesetzes beispielsweise und der Einführung der neuen pauschalen Finanzausgleichsbeiträge an finanzschwache Gemeinden entfallen viele indirekte Finanzausgleichsmechanismen durch finanzkraftabhängige Staatsbeiträge. Damit entfällt in diesen Bereichen auch die Legitimation des Kantons, den Gemeinden Vorgaben zu machen und deren Einhaltung durchzusetzen und zu überprüfen. Beispiele sind Beitragszahlungen an Gemeinden im Rahmen von Schulhausbauten und auch die Organisation des Schulbetriebes. Hier wie andernorts können die zentralen kantonalen Vorgaben pragmatische und kosteneffiziente Lösungen auf Gemeindeebene verhindern und sie führen häufig zu unnötiger und kostspieliger Bürokratie. Die Chance, diese Zustände zu verbessern, muss systematisch genutzt werden. Wo die Gemeinden nicht in der Lage sind, die Freiräume selbstständig auszunutzen, sind sie gehalten, sich für

die Erfüllung bestimmter Aufgaben zusammenzuschliessen. Diese Strukturanpassungen zu fördern, ist ein wichtiges Ziel des FAG, aber auch des neuen Gemeindegesetzes.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Beat Walti, Zollikon, Linda Camenisch, Wallisellen, und Jörg Kündig, Gossau, wird wie folgt Stellung genommen:

A. Vorgaben der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV)

1. Öffentliche Aufgaben, Steuerung mit Zielsetzungen

Nach Art. 95 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) stellen Kanton und Gemeinden sicher, dass die öffentlichen Aufgaben wirkungsvoll, wirtschaftlich, nachhaltig und von der geeigneten Trägerschaft erfüllt werden. Mit dem Gebot, öffentliche Aufgaben wirkungsvoll zu erfüllen, nimmt die Verfassung Bezug auf einen Grundsatz des New Public Management (NPM), wo das Element der Outputsteuerung von zentraler Bedeutung ist.

2. Gemeindeautonomie und Aufsicht über die Gemeinden

Nach Art. 85 Abs. 1 KV regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen dabei einen möglichst weiten Handlungsspielraum. Der Kanton berücksichtigt die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden, die Städte und auf die Agglomerationen (Abs. 2) und hört die Gemeinden rechtzeitig an (Abs. 3). Die Gemeindeautonomie wirkt dabei in zwei Richtungen. Zum einen hat sie für die Gemeinden individualrechtlichen Charakter. Zum anderen weist sie den Gesetzgeber und die kantonalen Behörden an, den Gemeinden entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip (vgl. Art. 97 Abs. 1 KV) bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben einen möglichst grossen Spielraum zu belassen.

Gemeinden und Zweckverbände unterstehen schliesslich bei ihrer Aufgabenerfüllung der Aufsicht der Bezirksbehörden und des Regierungsrates (Art. 94 KV).

3. Zweckverbände

Nach Art. 92 Abs. 1 KV können sich die Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben zu Zweckverbänden zusammenschliessen. Die Gemeinden können dazu verpflichtet werden, wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern (Abs. 2 Satz 1).

Das neue Finanzausgleichsgesetz (Vorlage 4582) nimmt in § 37 Abs. 1 nFAG ebenfalls Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. So hat eine Gemeinde die ihr zumutbaren Anstrengungen zu unternehmen, um die gegenwärtige oder künftige Steuerbelastung zu senken; zu diesen Anstrengungen gehört insbesondere die Zusammenarbeit oder die Vereinigung mit anderen Gemeinden.

B. Gesetzliche Zielsetzungen

1. Neues Finanzausgleichsgesetz

Das neue Finanzausgleichsgesetz vom 12. Juli 2010, dessen Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2012 geplant ist, zielt unter anderem darauf ab, als Stärkung der Gemeindeautonomie die wirksame Erfüllung der Gemeindeaufgaben zu unterstützen (§ 3 Abs. 1 lit. a und b nFAG). Die Revision stärkt die Gemeindeautonomie durch den Verzicht auf die Finanzkraftindexierung bei den Staatsbeiträgen unter Herabsetzung des Beitragssatzes. Die dadurch frei gewordenen Mittel sollen neu über den direkten Finanzausgleich zweckfrei den Gemeinden zukommen. Im gleichen Sinn wirkt sich der Verzicht auf das Instrument des Investitionsfonds aus. Mit dem Verzicht auf den Steuerfussausgleich (Wegfall des Höchststeuerfusses) und der Schaffung neuer Instrumente sowie dem Ausbau des Ressourcenausgleichs wird die Gemeindeautonomie zusätzlich erweitert.

2. Pflegegesetz und Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz

Das Pflegegesetz vom 27. September 2010 (LS 855.1), nach Dringlich-erklärung in Kraft seit 1. Januar 2011, bezweckt die Sicherstellung der Versorgung mit Pflegeleistungen der Akut- und Übergangspflege in Pflegeheimen und durch spitalexterne Krankenpflege (Spitex, § 1 Pflegegesetz). Der Entwurf des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (SPFG, Antrag des Regierungsrates vom 19. Januar 2011, Vorlage 4763) regelt, abgestimmt auf das revidierte Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10), die Sicherstellung der Zürcher Spitalversorgung.

C. Umfang der Gemeindeautonomie

Für die Verwirklichung von mehr Gemeindeautonomie durch Abbau oder Anpassung kantonaler Vorgaben kommen grundsätzlich alle jene kantonalen Gesetze in allen Politikbereichen in Betracht, die sich auf die Wahrnehmung von Gemeindeaufgaben auswirken, sei es, dass der Kanton die betreffende öffentliche Aufgabe regelt, sei es, dass er sich neben den Gemeinden an deren Finanzierung beteiligt.

Zusammen mit dem Finanzausgleichsgesetz wurden unter Verzicht auf die Finanzkraftindexierung auch das Staatsbeitragsgesetz (LS 132.2) und alle Fachgesetze, die indexierte Staatsbeiträge an die Gemeinden regeln, angepasst. Die einzelnen Politik- oder Aufgabenbereiche, in denen in den entsprechenden Gesetzen bisher indexierte Beiträge vorgesehen waren, lassen sich Anhang 2 zum neuen Finanzausgleichsgesetz entnehmen (vgl. dazu auch Weisung, im Antrag des Regierungsrates vom 28. Januar 2009, ABl 2009, S. 172, 296ff.). Es handelt sich um 14 Gesetze bzw. Verordnungen. Hinzu kommt die Wohnbauförderungsverordnung (WBFV LS 841.1) vom 1. Juni 2005 (§ 8 WBFV, LS 841.1). Schliesslich finden sich in verschiedenen Gesetzen Beiträge, die bereits bisher keine Indexierung kannten.

In der Postulatsbegründung wird aus dem Wegfall der Indexierung und allenfalls auch der Subventionierung geschlossen, dass damit in diesen Bereichen auch die Legitimation des Kantons entfalle, den Gemeinden Vorgaben zu machen und deren Einhaltung durchzusetzen und zu überprüfen. Die Gemeindeautonomie ist jedoch kein übergeordnetes, sondern eines unter verschiedenen anderen Verfassungszielen. Der kantonale Gesetzgeber ist daher unabhängig davon, ob der Kanton die Gemeinden zusätzlich mit Subventionen unterstützt, legitimiert, die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden aus anderen als finanziellen Gründen zu regeln.

Nach Art. 94 KV stehen die Gemeinden, Zweckverbände und die weiteren Träger kommunaler Aufgaben zudem unter der Aufsicht der Bezirksbehörden und des Regierungsrats. Der Kanton hat nach Art. 94 KV vor dem genannten Hintergrund daher auch dort, wo die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben autonom sind, darüber zu wachen, dass sie ihre Handlungsfreiheit verfassungs- und regelkonform wahrnehmen. In Bereichen, in denen die Gemeinden Mittel vom Kanton zur Erfüllung ihrer Aufgaben beantragen und erhalten, ist dieser aufgrund von Art. 94 KV verpflichtet, darüber zu wachen, dass die kantonalen Steuergelder für die beantragten Zwecke eingesetzt werden. Auf diese Aufsicht könnte der Kanton auch dann nicht verzichten, wenn sich alle Gesetze, in denen Beiträge zugunsten der Gemeinden ausgerichtet oder öffentliche Aufgaben geregelt werden, im Sinne des NPM auf Regelungen durch Zielsetzungen beschränken würden.

Das neue Finanzausgleichsgesetz ist in seiner Ausgestaltung Strukturanpassungen gegenüber grundsätzlich neutral und verzichtet zur Stärkung der Gemeindeautonomie auf eine irgendwie geartete Steuerung der Gemeinden bzw. ihrer Aufgabenerfüllung. Insofern stimmt es mit den Anliegen des Postulats überein. Demgegenüber hatte das alte

Finanzausgleichsgesetz durch die Ausgestaltung des Steuerkraftausgleichs (U-Kurve) und den Höchststeuerfuss strukturerhaltende Wirkung. Zu beachten ist jedoch, dass Zusammenschlüsse von Gemeinden unterschiedlicher Finanzkraft nach wie vor dadurch erschwert werden, dass sie in der Regel für einen Teil der betroffenen Bevölkerung, d. h. in der Regel für eine Gemeinde, zu einer Steuererhöhung führen. Will der Kanton solche Zusammenschlüsse finanziell unterstützen, müssen unabhängig vom Finanzausgleich besondere gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Eine entsprechende Regelung findet sich bereits in § 8 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1). Danach kann der Kanton an Veränderungen der Gemeindeeinteilung Subventionen nach der finanziellen Leistungsfähigkeit bis zur vollen Höhe der anrechenbaren Ausgaben gewähren, insbesondere wenn eine Gemeinde durch Zuteilung oder Ablösung einer anderen erheblich belastet wird und die Gemeinden sich nicht aus eigenen Mitteln zu helfen vermögen.

D. Antrag

Angeichts der aufgezeigten Vorgabe der Kantonsverfassung, nach der neben der Verwaltung und der Regierung insbesondere auch der Gesetzgeber dazu verpflichtet wird, den Gemeinden möglichst weiten Handlungsspielraum zu gewähren (Art. 85 Abs. 1 KV), ist diese Zielsetzung des Postulats bei jeder Gesetzesvorlage zu prüfen. In diesem Rahmen kann der Kantonsrat seine Vorstellungen zur Gemeindeautonomie einbringen.

Besonders hingewiesen sei vor diesem Hintergrund auch auf den Gemeindebericht und auf den Wirksamkeitsbericht, in denen die Zielsetzungen des Postulats ebenfalls bereits aufgenommen sind. Aufgabe des Gemeindeberichts ist es, den Stand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu beleuchten. Er beruht auf dem 2003 eingefügten § 14a GG. Mit dem Ziel, verlässliche Grundlagen für die Diskussion über die Aufgaben- und Lastenverteilung zu schaffen und die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden zu unterstützen, verpflichtet dieser den Regierungsrat, dem Kantonsrat alle vier Jahre einen solchen Bericht vorzulegen. Im Gemeindebericht 2009 wurde zum Stand der Autonomie aus Sicht des Kantons und aus Sicht der Gemeinden ausführlich Stellung genommen.

Nach § 31 nFAG legt der Regierungsrat sodann alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des neuen Finanzausgleichsgesetzes vor (Abs. 1). Der Bericht gibt Aufschluss über die

Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode, Veränderungen in der Verteilung der öffentlichen Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden sowie sich daraus ergebende finanzielle Auswirkungen und mögliche Massnahmen. Die Verpflichtung zur Aufgabensteuerung mit Zielsetzungen folgt darüber hinaus bereits aus Art. 95 Abs. 2 KV.

Aus diesen Gründen sowie angesichts des Umstands, dass vorerst die Wirkungsweise des neuen Finanzausgleichsgesetzes abzuwarten ist, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 365/2010 nicht zu überweisen.

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