

Finanzausgleichsverordnung

(vom 17. August 2011)

Der Regierungsrat beschliesst:

- I. Es wird eine Finanzausgleichsverordnung erlassen.
- II. Die Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009 wird geändert.
- III. Die neue Verordnung und die Verordnungsänderung treten am 1. Januar 2012 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.
- IV. Die Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz vom 29. November 1978 wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Finanzausgleichsverordnung aufgehoben.
- V. Gegen die neue Verordnung, die Verordnungsänderung und die Verordnungsaufhebung kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.
- VI. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnung, der Verordnungsänderung, der Verordnungsaufhebung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger Husi

Finanzausgleichsverordnung (FAV)

(vom 17. August 2011)

Der Regierungsrat beschliesst:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

A. Einwohnerbestand

Stichtag und Zusammensetzung

§ 1. ¹ Das Statistische Amt stellt den Einwohnerbestand gemäss § 8 lit. e des Finanzausgleichsgesetzes vom 12. Juli 2010 (FAG) fest. Massgebend ist der Hauptwohnsitz.

² Die Erfassung des Einwohnerbestandes erfolgt jährlich. Stichtag ist der 31. Dezember.

³ Personen, die am Stichtag in der Gemeinde gemeldet sind oder wegziehen, werden erfasst, wenn sie

- a. schweizerische Staatsangehörige sind,
- b. ausländische Staatsangehörige mit einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung sind,
- c. ausländische Staatsangehörige sind, die nicht unter lit. b fallen und seit mindestens zwölf Monaten in der Gemeinde gemeldet sind.

⁴ Asylsuchende werden nicht erfasst.

Lieferung der Daten

§ 2. ¹ Die Gemeinden sind für die Vollständigkeit, Richtigkeit und Rechtzeitigkeit der Datenlieferung an das Statistische Amt verantwortlich.

² Unterbleibt die Lieferung oder ist sie unvollständig, kann das Statistische Amt Ergänzungen verlangen. Bleiben diese aus, kann es statistische Verfahren einsetzen, um den Einwohnerbestand zu berechnen.

B. Steuerfüsse

Gewogener Steuerfuss

§ 3. Für die Berechnung des gewogenen Steuerfusses gemäss § 8 lit. c Satz 2 FAG werden die Steuerfüsse der einzelnen Gruppen von Steuerzahlenden mit der absoluten Steuerkraft der jeweiligen Gruppe multipliziert; die Summe dieser Produkte wird durch die Summe der absoluten Steuerkraft der Gruppen geteilt. Massgebend ist die Formel 7 im Anhang zu dieser Verordnung.

§ 4. Die Berechnung des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfusse gemäss § 8 lit. d FAG erfolgt analog zu § 3. Massgebend ist die Formel 8 im Anhang zu dieser Verordnung. Kantonsmittel der Gesamtsteuerfusse

C. Steuerertrag und Steuerkraft

§ 5. ¹ Der Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern nach § 8 lit. f FAG umfasst bezogen auf ein Bemessungsjahr gemäss § 12 Abs. 3 und § 15 Abs. 3 FAG die Erträge folgender Steuern: Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern

- Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen gemäss § 187 Abs. 1 lit. a des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG),
- Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen gemäss § 187 Abs. 1 lit. b StG,
- Quellensteuern gemäss § 187 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 StG.

² Der Steuerertrag gemäss Abs. 1 lit. a und b setzt sich bezogen auf das Bemessungsjahr zusammen aus:

- der Jahresabrechnung,
- den Solländerungs- und Restanzenabrechnungen.

³ Der Ertrag der Quellensteuern gemäss Abs. 1 lit. c berechnet sich nach den bei den Gemeinden im Bemessungsjahr erfolgten Gutschriften.

⁴ In die Berechnung des Steuerertrages einbezogen werden insbesondere:

- die Steuerausscheidungen gemäss §§ 191, 192 und 198 StG,
- die Nachsteuern gemäss § 8 lit. f FAG in Verbindung mit §§ 160 und 162 Abs. 2 StG.

⁵ Vom Steuerertrag gemäss Abs. 1–4 werden abgezogen:

- Steuererlasse gemäss § 197 StG,
- Abschreibungen von Steuerforderungen,
- pauschale Steueranrechnungen.

⁶ Die Personalsteuer gemäss § 199 StG ist nicht Teil des Steuerertrags.

§ 6. Für die Berechnung der absoluten Steuerkraft einer Gemeinde gemäss § 8 lit. f FAG wird der Steuerertrag gemäss § 5 unter Berücksichtigung der für die einzelnen Steuerjahre zur Anwendung gelangten Steuerfusse auf 100% umgerechnet. Absolute Steuerkraft

Berichtigte absolute Steuerkraft	§ 7. Die berichtigte absolute Steuerkraft ist die absolute Steuerkraft gemäss § 6, vermehrt um den auf einen Steuerfuss von 100% umgerechneten Ressourcenzuschuss oder vermindert um die Ressourcenabschöpfung. Massgebend sind die Formeln 9a und b im Anhang zu dieser Verordnung.
Relative Steuerkraft	§ 8. Für die Berechnung der relativen Steuerkraft einer Gemeinde gemäss § 8 lit. g FAG wird die absolute Steuerkraft gemäss § 6 durch den Einwohnerbestand gemäss § 1 geteilt. Massgebend ist die Formel 10 im Anhang zu dieser Verordnung.
Kantonsmittel der relativen Steuerkraft	§ 9. Für die Berechnung des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft gemäss § 8 lit. h FAG wird die absolute Steuerkraft aller Gemeinden gemäss § 6 durch den Einwohnerbestand des Kantons gemäss § 1 geteilt. Die Werte der Stadt Zürich werden dabei nicht berücksichtigt. Massgebend ist die Formel 11 im Anhang zu dieser Verordnung.

D. Meldung von Daten

Politische Gemeinden an Statistisches Amt	§ 10. Die politischen Gemeinden übermitteln dem Statistischen Amt gemäss dessen Vorgaben: <ol style="list-style-type: none"> bis 31. Januar einen Auszug aus dem Einwohnerregister mit den Angaben gemäss § 1 des vorangegangenen Jahres, bis 31. Januar die Steuerfusse des laufenden Jahres, bis 31. Januar alle Änderungen der Gemeindeorganisation des vorangegangenen Jahres, die sich auf die vom Statistischen Amt zu liefernden Daten auswirken können, bis 31. März sämtliche für die Berechnung der absoluten Steuerkraft erforderlichen Angaben des vorangegangenen Jahres gemäss § 5.
Bildungsdirektion an Statistisches Amt	§ 11. Die Bildungsstatistik der Bildungsdirektion meldet dem Statistischen Amt bis 31. März die Zahl der Schülerinnen und Schüler des vorangegangenen Jahres gemäss § 21.
Politische Gemeinden an ARE	§ 12. Die politischen Gemeinden melden dem Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich (ARE) bis 31. Januar alle Änderungen des vorangegangenen Jahres, die sich auf die Grösse ihres Gebiets auswirken.
ARE an Statistisches Amt	§ 13. ¹ Das ARE ermittelt die Fläche der Gemeinden (Gemeindegebiet) und das Neigungsgebiet der Gemeinden gemäss §§ 24 und 25. ² Das ARE meldet die entsprechenden Werte bis 31. März dem Statistischen Amt.

E. Ausgleichsfaktoren

§ 14. ¹ Das Statistische Amt erhebt oder berechnet bis 15. Juni Bestand des dem Ausgleichsjahr vorangehenden Jahres (Vorjahr) zuhanden des Gemeindeamtes folgende für den Finanzausgleich massgebenden Faktoren (Ausgleichsfaktoren):

- a. die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinden und des Kantons gemäss § 1,
- b. die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren der politischen Gemeinden und des Kantons gemäss § 20,
- c. die Steuerfüsse der politischen Gemeinden und Schulgemeinden gemäss § 8 lit. c Satz 1 FAG,
- d. den gewogenen Steuerfuss der Schulgemeinden gemäss § 8 lit. c Satz 2 FAG und § 3,
- e. die Gesamtsteuerfüsse der Gemeinden gemäss § 8 lit. c FAG,
- f. das Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse gemäss § 4 im Bemessungsjahr und im zweiten der Inkraftsetzung des Finanzausgleichsgesetzes vorangehenden Jahr,
- g. den Ausgleichssteuerfuss gemäss § 24 Abs. 2 FAG,
- h. die absolute Steuerkraft der Gemeinden gemäss § 6,
- i. die absolute Steuerkraft der Schulgemeinden auf dem Gebiet der politischen Gemeinden,
- j. die relative Steuerkraft der Gemeinden gemäss § 8,
- k. das Kantonsmittel der relativen Steuerkraft gemäss § 9,
- l. die Bevölkerungsdichte gemäss § 24,
- m. den Steigungsindex gemäss § 25,
- n. den Stand des Landesindexes der Konsumentenpreise gemäss § 7 Abs. 2 FAG mit dem Indexstand am Ende des zweiten Kalenderjahres, das dem Ausgleichsjahr vorangeht, und dem Basisindex,
- o. die Zahl der Schülerinnen und Schüler gemäss § 21,
- p. die berichtigte absolute Steuerkraft der Gemeinden und der Schulgemeinden auf dem Gebiet der politischen Gemeinden gemäss § 7,
- q. die durchschnittlichen Nettoaufwendungen pro Einwohnerin und Einwohner gemäss § 28 Abs. 1.

² Für den Teuerungsausgleich ist der Landesindex der Konsumentenpreise auf der Indexbasis des Jahres 2005, Ende Dezember, massgebend.

- Rundungen
- § 15. ¹ Auf ganze Franken werden kaufmännisch gerundet:
- die absolute Steuerkraft gemäss § 6,
 - die berichtigte absolute Steuerkraft gemäss § 7,
 - die relative Steuerkraft gemäss § 8,
 - die Ausgleichsbeiträge.
- ² Auf eine Nachkommastelle wird der Landesindex der Konsumentenpreise gemäss den Angaben des Bundesamtes für Statistik (BFS) kaufmännisch gerundet.
- ³ Auf zwei Nachkommastellen werden kaufmännisch gerundet:
- der gewogene Steuerfuss in Prozenten gemäss § 3,
 - das Kantonsmittel der Gesamtsteuerfusse in Prozenten gemäss § 4,
 - die Bevölkerungsdichte gemäss § 24,
 - der Steigungsindex gemäss § 25 in Prozenten.
- ⁴ Auf ganze Prozente werden kaufmännisch gerundet:
- der Ausgleichssteuerfuss gemäss § 24 Abs. 2 FAG,
 - der massgebende Gesamtsteuerfuss gemäss § 36 Abs. 3 FAG.

F. Verfahren

- Festsetzung der Ausgleichsfaktoren
- § 16. ¹ Das Gemeindeamt eröffnet den politischen Gemeinden und den Schulgemeinden bis Ende Juni des Vorjahres mit rechtsmittelbarer Verfügung die Ausgleichsfaktoren gemäss § 14 Abs. 1 lit. a–n.
- ² Das Gemeindeamt informiert die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden bis Ende Juni über die Zahl der Schülerinnen und Schüler gemäss § 14 Abs. 1 lit. o.
- Veröffentlichung
- § 17. Das Statistische Amt veröffentlicht nach Ablauf der Rechtsmittelfrist die Ausgleichsfaktoren gemäss § 16 Abs. 1 umgehend elektronisch auf seiner Website. Es gibt an, welche der Ausgleichsfaktoren strittig sind.
- Festlegung der Beiträge
- § 18. ¹ Auf der Grundlage der Ausgleichsfaktoren legt das Gemeindeamt bis Ende August des Vorjahres gegenüber den politischen Gemeinden und den Schulgemeinden die Ausgleichsbeiträge bei folgenden Instrumenten fest:
- Ressourenzuschuss,
 - Ressourcenabschöpfung,
 - demografischer Sonderlastenausgleich,
 - geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich,
 - Zentrumslastenausgleich.

² Soweit ein Ausgleichsfaktor angefochten ist, werden die Beiträge vorläufig festgelegt.

³ Der demografische Sonderlastenausgleich wird nur gegenüber den politischen Gemeinden festgelegt.

⁴ Politische Gemeinden und Schulgemeinden bestimmen auf der Grundlage der Angaben gemäss § 16 Abs. 2 die genaue Zahl der Schülerinnen und Schüler und ermitteln den Beitrag an eine Schulgemeinde gemäss § 19 Abs. 4 FAG.

2. Abschnitt: Instrumente des Finanzausgleichs

A. Ressourcenausgleich

§ 19. ¹ Nach Erhalt des Zuschusses zahlt die politische Gemeinde Zahlungen den Schulgemeinden den Beitrag unverzüglich aus.

² Die Schulgemeinden bezahlen der politischen Gemeinde rechtzeitig ihren Beitrag an der Abschöpfung gemäss Verfügung, sodass die politische Gemeinde die Frist gemäss § 16 FAG wahren kann.

B. Demografischer Sonderlastenausgleich

§ 20. Als Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren gelten Personen gemäss § 1, die am 31. Dezember des Bemessungsjahres gemäss § 19 Abs. 5 FAG das 20. Altersjahr noch nicht vollendet haben.

Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren

§ 21. ¹ Massgebend für die Zahl der Schülerinnen und Schüler einer Schulgemeinde gemäss § 19 Abs. 4 FAG ist das Schuljahr, das im Bemessungsjahr beginnt.

Schülerinnen und Schüler

² Umfasst eine Schulgemeinde mehrere politische Gemeinden, bestimmt sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler nach dem Wohnsitz in den einzelnen politischen Gemeinden.

³ Für den Anteil der Schulgemeinden in Formel 5c im Anhang 1 zum Finanzausgleichsgesetz sind nur die Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz in der politischen Gemeinde zu berücksichtigen. Anspruchsberechtigt sind die Schulgemeinden auf dem Gebiet der politischen Gemeinde.

Aufgaben	§ 22. Folgende Aufgaben der funktionalen Gliederung sind in die Abgeltung des demografischen Sonderlastenausgleichs einbezogen: a. Bildung, ohne Bildungswesen Übriges, b. Schulgesundheitsdienst, c. Jugend, Kinder- und Jugendheime, Kinderkrippen.
Zahlung	§ 23. Nach Erhalt des Beitrags zahlt die politische Gemeinde den Schulgemeinden den Beitrag unverzüglich aus.

C. Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich

Bevölkerungs- dichte	<p>§ 24. ¹ Als Bevölkerungsdichte gemäss § 21 Abs. 1 lit. a FAG gilt die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner pro Quadratkilometer Produktivfläche der politischen Gemeinde gemäss der Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) am Ende des Bemessungsjahres.</p> <p>² Die Produktivfläche entspricht dem Gebiet der politischen Gemeinde in Quadratkilometern (Gemeindegebiet) abzüglich der Fläche für stehende und fliessende Gewässer und der weiteren unproduktiven Fläche gemäss Arealstatistik des BFS.</p> <p>³ Massgebend ist die Formel 12 im Anhang zu dieser Verordnung.</p>
Steigungsindex	<p>§ 25. ¹ Als Steigungsindex gemäss § 21 Abs. 1 lit. b FAG gilt der Quotient zwischen dem Anteil des Gemeindegebiets mit einer Hangneigung über 35% (Neigungsgebiet) und dem gesamten Gemeindegebiet ohne Seeflächen.</p> <p>² Das Neigungsgebiet berechnet sich gemäss Höhenmodell «DHM25» des Bundesamtes für Landestopografie swisstopo unter Anwendung des geglätteten 25-Meter-Rasters.</p> <p>³ Massgebend ist die Formel 13 im Anhang zu dieser Verordnung.</p>

Aufgaben § 26. Folgende Aufgaben der funktionalen Gliederung sind in die Abteilung des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs einzubezogen:

- Feuerwehr und Feuerpolizei,
- Gemeindestrassen,
- Gewässerunterhalt und -verbauung,
- Forstwesen.

D. Individueller Sonderlastenausgleich

§ 27. ¹ Politische Gemeinden, die Beiträge des individuellen Sonderlastenausgleichs beanspruchen, müssen für das Ausgleichsjahr einen Gesamtsteuerfuss beziehen, der mindestens dem Ausgleichssteuerfuss gemäss § 24 Abs. 2 FAG entspricht. Berechtigung

² Politische Gemeinden, die Beiträge zur Deckung besonderer Lasten für ausserordentliche Ereignisse beanspruchen, müssen zumindest für das dem Ausgleichsjahr nachfolgende Jahr (Nachjahr) einen Gesamtsteuerfuss beziehen, der mindestens dem Ausgleichssteuerfuss gemäss § 24 Abs. 2 FAG entspricht.

§ 28. ¹ Als besondere Last gemäss § 23 FAG gelten nicht beeinflussbare Nettoaufwendungen einer Gemeinde für notwendige Aufgaben in einem durch Steuern zu finanzierenden Aufgabenbereich der funktionalen Gliederung, soweit die Aufwendungen pro Kopf grösser sind als die durchschnittlichen Nettoaufwendungen aller Gemeinden ohne die Städte Zürich und Winterthur. Besondere Lasten

² Insbesondere folgende Nettoaufwendungen gelten als beeinflussbar und werden nicht berücksichtigt:

- a. zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen,
- b. Einlagen in Vorfinanzierungen,
- c. Aufwendungen und Mindererträge, die gegen die Grundsätze gemäss § 3 FAG und die allgemeinen Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung gemäss § 4 Abs. 1 FAG verstossen.

³ Die Aufgaben gemäss §§ 22 und 26 kommen für eine Abgeltung im individuellen Sonderlastenausgleich nur in Betracht, soweit die pauschalen Abgeltungen im demografischen und geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich die überdurchschnittlichen Nettoaufwendungen der Gemeinde nicht decken.

§ 29. ¹ Die Nettoaufwendungen der Schulgemeinden werden anteilmässig in den entsprechenden Nettoaufwendungen der politischen Gemeinden berücksichtigt (Umlage). Schulgemeinden

² Sind Schulgemeinden und politische Gemeinde nicht gebietsgleich, erfolgt die Umlage entsprechend dem Anteil der berichtigten absoluten Steuerkraft der politischen Gemeinde auf dem Gebiet einer Schulgemeinde gemessen an der gesamten berichtigten absoluten Steuerkraft der Schulgemeinde. Massgebend ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Jahr.

Global- budgetierung	§ 30. Bei der Globalbudgetierung sind die Angaben der internen Rechnung massgebend, auf der die Globalbudgetierung und -rechnung beruhen.
Verfahren a. Vorläufige Festlegung des Beitrags	§ 31. ¹ Die politische Gemeinde erfasst und beurteilt in ihrer Aufgaben- und Finanzplanung die Entwicklung möglicher Sonderlasten gemäss § 28, die für eine Abgeltung infrage kommen. Entsprechendes gilt für die Schulgemeinden. ² Politische Gemeinden, die Beiträge aus dem individuellen Sonderlastenausgleich beantragen, reichen das Gesuch bis Ende August des Vorjahres dem Gemeindeamt ein. Sie legen die Budgetentwürfe und Vorjahresrechnungen von politischer Gemeinde und Schulgemeinden mit allen weiteren zur Prüfung erforderlichen Unterlagen bei. ³ In den Angaben gemäss § 26 Abs. 1 FAG begründet die Gemeinde die besonderen Lasten im Einzelnen. Dabei erbringt sie insbesondere den Nachweis der rechtlichen Grundlagen sowie der fehlenden Möglichkeit, die Höhe der Nettoaufwendungen zu beeinflussen bzw. zu vermindern. ⁴ Die vorläufige Festlegung des Beitrags erfolgt bis Ende Oktober des Vorjahres. Sind die Angaben der Gemeinden unvollständig oder strittig, kann das Gemeindeamt vorläufig auf der Grundlage der vorhandenen Angaben verfügen. ⁵ Das Gemeindeamt holt für die Festlegung des vorläufigen Beitrags die Auffassungen der Fachdirektionen und des Fachbeirates ein.
b. Ausserordent- liche Ereignisse, endgültige Festlegung des Beitrags	§ 32. ¹ Die politische Gemeinde reicht dem Gemeindeamt für das Ausgleichsjahr das Budget und die Jahresrechnung sowie jene der Schulgemeinden mit allen weiteren erforderlichen Unterlagen bis Ende März des Nachjahres ein. ² Die politische Gemeinde stellt dem Gemeindeamt die umfassenden Prüfungsberichte und Anträge der Kontrollorgane über die finanztechnische und finanzpolitische Prüfung der Jahresrechnungen bis spätestens 15. Mai des Nachjahres zu. ³ Die endgültige Festlegung des Beitrags erfolgt bis spätestens Ende Oktober des Nachjahres.
Zahlung des vorläufigen Beitrags	§ 33. Die Zahlung des vorläufigen Beitrags nach § 26 Abs. 2 FAG erfolgt Mitte des Ausgleichsjahres.

- § 34. ¹ Der Fachbeirat berät die Direktion und das Gemeindeamt. Fachbeirat
- ² Das Gemeindeamt lässt ihm bis 31. Juli des Nachjahres schriftlich Vorschläge für die endgültigen Beitragsverfügungen zusammen mit den dazugehörigen Akten zur Stellungnahme zukommen. a. Aufgaben und Verfahren
- ³ Im Falle von § 27 Abs. 4 FAG holt das Gemeindeamt vorgängig die erforderlichen Stellungnahmen der Fachdirektionen ein und berücksichtigt sie in ihrem Vorschlag an den Fachbeirat.
- ⁴ Der Fachbeirat nimmt bis spätestens Ende September des Nachjahres schriftlich Stellung. Er kann einen begründeten Gegenvorschlag unterbreiten.
- ⁵ Das Gemeindeamt ist an den Gegenvorschlag nicht gebunden. Soweit es von ihm abweicht, bringt es der betroffenen Gemeinde den begründeten Gegenvorschlag zusammen mit der Beitragsverfügung zur Kenntnis. Es begründet seine abweichende Haltung im Einzelnen.
- § 35. ¹ Die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons und der Gemeinden gemäss § 27 Abs. 2 FAG werden für eine Amtsperiode von vier Jahren gewählt. b. Bestellung
- ² Nach der Wahl der oder des Vorsitzenden durch die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons und der Gemeinden konstituiert sich der Fachbeirat. Die oder der Vorsitzende wird für eine Amts dauer von vier Jahren gewählt.
- ³ Die oder der Vorsitzende lädt den Fachbeirat nach Bedarf oder auf Begehrung zweier Mitglieder des Fachbeirates zu einer Sitzung ein.
- ⁴ Der Fachbeirat erlässt eine Geschäftsordnung.
- § 36. ¹ Die Direktion der Justiz und des Innern (Direktion) setzt die Entschädigung der oder des Vorsitzenden für jeweils vier Jahre fest. c. Entschädigung
- Massgebend sind die Ansätze, die gemäss § 4 Abs. 4 des Finanzkontrollgesetzes vom 30. Oktober 2000 den Mitgliedern des begleitenden Ausschusses der Finanzkontrolle entrichtet werden.
- ² Die Gemeinden erhalten für ihre Vertretung eine Entschädigung entsprechend § 55 Abs. 2 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999.
- § 37. ¹ Das Gemeindeamt führt in Absprache mit der oder dem Vorsitzenden das Sekretariat des Fachbeirates. Das Gemeindeamt ist durch die Person, die das Sekretariat führt, an Verhandlungen des Fachbeirates mit beratender Stimme vertreten. d. Sekretariat
- ² Über Sitzungen des Fachbeirates führt das Gemeindeamt Protokoll.

3. Abschnitt: Wirksamkeitsbericht

Wirksamkeitsbericht

§ 38. ¹ Die Direktion erstellt zuhanden des Regierungsrates unter Mitwirkung der weiteren Direktionen den Wirksamkeitsbericht gemäss § 31 FAG.

- ² Er gibt für eine Periode von vier Jahren Auskunft über:
- die Veränderungen in der Verteilung der öffentlichen Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden sowie die sich daraus ergebenen Auswirkungen auf den Handlungsspielraum und die Finanzen der Gemeinden,
 - die Entwicklung der Ressourcen der Gemeinden und ihrer Belastung durch die Erfüllung der notwendigen Aufgaben,
 - die Entwicklung der Beiträge der einzelnen Instrumente sowie der Finanzierung des Finanzausgleichs durch Kanton und Gemeinden,
 - die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs, insbesondere über die Entwicklung der Unterschiede zwischen den Gemeinden hinsichtlich der Steuerbelastung,
 - den Vollzug des Finanzausgleichs, insbesondere die Beschaffung der Daten und deren Qualität für die einzelnen Instrumente.

³ Haben sich die Ressourcenunterschiede oder die Belastung der Gemeinden wesentlich verändert, erörtert der Bericht mögliche Massnahmen zur Anpassung des Finanzausgleichs an die neuen Gegebenheiten.

⁴ Die Direktion holt eine Stellungnahme des Fachbeirats zum Wirksamkeitsbericht ein.

4. Abschnitt: Übergangsbestimmungen

A. Übergangsausgleich

Verfahren
a. Vorläufige Festlegung des Beitrags

§ 39. ¹ Politische Gemeinden, die Beiträge aus dem Übergangsausgleich beantragen, reichen das Gesuch bis Ende September des Vorjahres dem Gemeindeamt ein. Sie legen die Budgetentwürfe und Vorjahresrechnungen von politischer Gemeinde und Schulgemeinden mit allen weiteren zur Prüfung erforderlichen Unterlagen bei.

² Die vorläufige Festlegung des Beitrags erfolgt bis Ende November des Vorjahres. Sind die Angaben der Gemeinden unvollständig oder strittig, kann das Gemeindeamt den Beitrag auf der Grundlage der vorhandenen Angaben vorläufig festlegen.

³ Die Direktion wird bei der Prüfung von Ausgaben, für welche Staatsbeiträge ausgerichtet werden, von der für diese Ausgaben zuständigen Direktion unterstützt.

§ 40. ¹ Für die endgültige Festlegung des Beitrags reicht die politische Gemeinde die Jahresrechnungen des Ausgleichsjahres von politischer Gemeinde und Schulgemeinden mit allen weiteren zur Prüfung erforderlichen Unterlagen bis spätestens Ende März des Nachjahres der Direktion ein.

² Der endgültig festgelegte Beitrag darf den vorläufig festgelegten Beitrag nicht überschreiten.

³ Das weitere Verfahren richtet sich nach § 32 Abs. 2 und 3.

§ 41. Die Zahlung der vorläufigen Beiträge erfolgt Mitte des Ausgleichsjahres.

b. Endgültige Festlegung des Beitrags

§ 42. Bei einer Kürzung des Beitrags erfolgt die Rückzahlung der Gemeinde 30 Tage nach Eintritt der Rechtskraft der entsprechenden Verfügung.

Vorläufige Beitragszahlung

§ 43. Der Beitrag gemäss § 29 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 in den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich entspricht 3% der jährlichen Einlagen in den Strassenfonds.

Rückzahlung der Gemeinde

Beitrag Strassenfonds

B. Übrige Bestimmungen

§ 44. ¹ Das Statistische Amt berechnet die Werte gemäss § 34 Abs. 2 und 3 FAG.

Berechnung und Meldung von Daten

² Für die Berechnung und Mitteilung des massgebenden Gesamtsteuerfusses gemäss § 36 Abs. 2 und 3 FAG kommen die Fristen gemäss § 14 Abs. 1 und § 16 Abs. 1 zur Anwendung.

§ 45. Im Vorjahr zum Jahr des Inkrafttretens des Finanzausgleichsgesetzes gelten die Fristen gemäss § 14 Abs. 1, § 16 Abs. 1 und § 18 Abs. 1 nicht. Das Gemeindeamt macht die erforderlichen Mitteilungen, sobald die Ausgleichsfaktoren bekannt oder in Rechtskraft erwachsen sind.

Fristen im Vorjahr zum Inkrafttreten des Gesetzes

§ 46. ¹ Die Direktion erstellt über die ersten beiden Jahre des Vollzugs des Finanzausgleichsgesetzes einen Zwischenbericht.

Zwischenbericht

² Der Bericht enthält Angaben über die Höhe der Ausgleichsbeiträge, die Entwicklung der Gemeindesteuerfusse und der Steuerkraft der letzten vier Jahre.

³ Der Bericht enthält insbesondere Angaben über die Gruppen von Gemeinden mit folgenden Einwohnerzahlen:

- a. unter 2000 Einwohnerinnen und Einwohner,
 - b. 2000 bis 4999 Einwohnerinnen und Einwohner,
 - c. 5000 bis 9999 Einwohnerinnen und Einwohner,
 - d. 10 000 bis 19 999 Einwohnerinnen und Einwohner.
-

Anhang (zur Finanzausgleichsverordnung)

Formel 7

Gewogener Steuerfuss (§ 8 lit. c Satz 2 FAG, § 3 FAV)

$$gSF_{u;t-2} = \frac{\sum_{u=1}^U (SKA_{u,t-2} \times SF_{u,t-2})}{\sum_{u=1}^U SKA_{u,t-2}}$$

Legende

$gSF_{u;t-2}$	Gewogenes Mittel der Steuerfüsse der Gruppen von Steuerzahlenden u im Bemessungsjahr t-2
$SF_{u;t-2}$	Steuerfüsse der Gruppen von Steuerzahlenden im Bemessungsjahr t-2
$SKA_{u;t-2}$	Absolute Steuerkraft der Gruppen von Steuerzahlenden auf dem Gebiet einer politischen Gemeinde im Bemessungsjahr t-2
U	Zahl der Gruppen von Steuerzahlenden
Σ	Summenzeichen

Formel 8

Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse (§ 8 lit. d FAG, § 4 FAV)

$$GSF_{KM;t-2} = \frac{\sum_{i=1}^N (SKA_{i;t-2} \times GSF_{i;t-2})}{\sum_{i=1}^N SKA_{i;t-2}}$$

Legende

$GSF_{i;t-2}$	Gesamtsteuerfuss der Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2
$GSF_{KM;t-2}$	Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im Bemessungsjahr t-2
N	Alle politischen Gemeinden ohne Stadt Zürich
$SKA_{i;t-2}$	Absolute Steuerkraft der Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2
Σ	Summenzeichen

Formel 9a und b**Berichtigte absolute Steuerkraft (§ 7 FAV)**

- a) $bSKA_{i;t-2} = SKA_{i;t-2} + Z_{i;t}/GSF_{i;t-2}$ Zuschussgemeinde
 b) $bSKA_{i;t-2} = SKA_{i;t-2} - A_{i;t}$ Abschöpfungsgemeinde

Legende

- $A_{i;t}$ Ressourcenabschöpfung bei einer politischen Gemeinde i im Ausgleichsjahr t (Formel 3)
 $bSKA_{i;t-2}$ Berichtigte absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Kalenderjahr t-2
 $GSF_{i;t-2}$ Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2
 $SKA_{i;t-2}$ Absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Kalenderjahr t-2
 $Z_{i;t}$ Ressourenzuschuss an eine politische Gemeinde i im Ausgleichsjahr t (Formel 1)

Formel 10**Relative Steuerkraft (§ 8 lit. g FAG, § 8 FAV)**

$$SKR_{i;t-2} = SKA_{i;t-2} / E_{i;t-2}$$

Legende

- $E_{i;t-2}$ Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 1)
 $SKA_{i;t-2}$ Absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 6)
 $SKR_{i;t-2}$ Relative Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2

Formel 11
Kantonsmittel der relativen Steuerkraft (§ 8 lit. h FAG, § 9 FAV)

$$SKR_{KM;t-2} = \sum_{i=1}^N SKA_{i;t-2} / E_{K-SZH;t-2}$$

Legende

$E_{K-SZH;t-2}$	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons ohne jene der Stadt Zürich im Bemessungsjahr t-2 (§ 1)
$SKA_{i;t-2}$	Absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 6)
$SKR_{KM;t-2}$	Kantonsmittel der relativen Steuerkraft im Bemessungsjahr t-2
N	Alle politischen Gemeinden ohne Stadt Zürich
Σ	Summenzeichen

Formel 12
Bevölkerungsdichte (§ 24)

$$D_{i;t-2} = E_{i;t-2} / AP_{i;t-2}$$

Legende

$AP_{i;t-2}$	Produktivfläche der politischen Gemeinde i in Quadratkilometer am Ende des Bemessungsjahrs t-2 (§ 24 Abs. 2)
$D_{i;t-2}$	Bevölkerungsdichte der politischen Gemeinde i in Einwohnerinnen und Einwohnern pro km^2 (Quadratkilometer) der Produktivfläche der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2
$E_{i;t-2}$	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 1)

Formel 13
Steigungsindex (§ 25 FAV)

$$S_{i,t-2} = (N_{i,35+,i,t-2} / AR_{i,t-2})$$

Legende

- $AR_{i,t-2}$ Gemeindegebiet der politischen Gemeinde i ohne Seeflächen im 25-Meter-Raster am Ende des Bemessungsjahres $t-2$
- $N_{i,35+,i,t-2}$ Neigungsgebiet der politischen Gemeinde i im 25-Meter-Raster mit Hangneigung über 35% gemäss Höhenmodell «DHM25» des Bundesamtes für Landestopografie swisstopo unter Glättung des 25-Meter-Rasters mittels der Zuweisung des durchschnittlichen Höhenwerts aller Rasterzellen im 50-Meter-Radius zu jeder Zelle am Ende des Bemessungsjahres $t-2$
- $S_{i,t-2}$ Steigungsindex: Anteil des Gebietes der politischen Gemeinde i mit einer Hangneigung über 35% im Bemessungsjahr $t-2$
-

Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden

(Änderung vom 17. August 2011)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009 wird wie folgt geändert:

§ 22. Abs. 1 unverändert.

c. Verteilung der
Kostenbeiträge
(\\$ 21 KiG)

² Die Anteile werden nach der Anzahl Mitglieder der anspruchs-berechtigten Körperschaften bemessen. Massgebend ist die Zahl der Personen, die gemäss § 1 der Finanzausgleichsverordnung vom 17. Au-gust 2011 zum Einwohnerbestand einer Gemeinde gehören und deren Zugehörigkeit zur betreffenden Körperschaft am Stichtag in den Ein-wohnerregistern erfasst ist.

Abs. 3 und 4 unverändert.

Begründung

I. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 12. Juli 2010 erliess der Kantonsrat das neue Finanzausgleichsgesetz (ABl 2010, 1599).

Am 26. Oktober 2010 stellte der Kantonsrat fest, dass das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberchtigten gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 12. Juli 2010 betreffend Finanzausgleichsgesetz (FAG) zustande gekommen war (ABl 2010, 2314). Am 15. Mai 2011 erfolgte die Abstimmung über das Referendum. Mit Beschluss vom 7. Juli 2011 stellte der Regierungsrat fest, dass die Stimmberchtigten in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 gemäss den im Amtsblatt vom 27. Mai 2011 veröffentlichten Ergebnissen (ABl 2011, 1566) das Finanzausgleichsgesetz rechtskräftig angenommen und den Gegenvorschlag von Stimmberchtigten «Für ein gerechtes Finanzausgleichsgesetz» (ABl 2010, 2314) rechtskräftig abgelehnt haben. Ebenfalls mit Beschluss vom 7. Juli 2011 setzte der Regierungsrat das Finanzausgleichsgesetz auf den 1. Januar 2012 in Kraft.

Das Finanzausgleichsgesetz bedarf der Konkretisierung auf Verordnungsstufe. Die Direktion der Justiz und des Innern arbeitete deshalb einen Vorentwurf für eine Ausführungsverordnung (Finanzausgleichsverordnung) aus.

II. Vernehmlassung

1. Anliegen

Der Vorentwurf wurde unmittelbar nach der Annahme des Finanzausgleichsgesetzes in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 mit 30-tägiger Frist zur Stellungnahme bei den Gemeinden, Verbänden, Direktionen und der Staatskanzlei in die Vernehmlassung gegeben. Darauf gingen 108 Antworten ein.

Der Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich und der Gemeindepräsidentenverband des Bezirks Andelfingen vertraten im Wesentlichen die Auffassung, der Finanzausgleich sei HRM2-verträglich zu gestalten, die Folgen des Systemwechsels seien langfristig zu beobachten, Skonti und Zinsausgaben sollten weiterhin vom Steuerbetrag abgezogen werden, die Ausgleichsbeträge seien bis spätestens Ende August zu verfügen, auf das Einfordern des Berichts der Rechnungsprüfungskommission sei bei der Behandlung von Gesuchen um individuellen Sonderlastenausgleich zu verzichten, das Sekretariat des

Fachbeirats sei ausserhalb des Gemeindeamts zu führen und auf den Übergangsausgleich seien die Regeln des individuellen Sonderlastenausgleichs anzuwenden.

Der Verband Zürcher Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten forderte überdies, buchhalterisch rückgestellte Steuerausscheidungen und deren Auflösung seien bei der Berechnung des Steuerertrages zu berücksichtigen, die Bildungsdirektion müsse dem Statistischen Amt die Zahl der Schülerinnen und Schüler bereits bis Ende Januar mitteilen, die Finanzausgleichsdaten und -beträge seien auch gegenüber den Schulgemeinden durch das Gemeindeamt festzulegen und zu verfügen, dabei seien auch die Schülerinnen und Schüler der 1. und 2. Klasse der kantonalen Mittelschule zu berücksichtigen und bei der Beurteilung individueller Sonderlasten sei nicht auf den Aufwand, sondern auf das Verhältnis von Aufwand und Steuerkraft der durchschnittlichen Zürcher Gemeinden abzustellen.

Der Verband Zürcher Finanzfachleute wollte weiter den Gemeinden allgemein einen Anspruch auf nachträglichen individuellen Sonderlastenausgleich bei Gesuchstellung bis Ende März des Folgejahres einräumen und die Bestellung des Fachbeirats detailliert geregelt sehen.

Aus den Gemeinden kamen zudem die Begehren, die Prozessabläufe seien klarer zu regeln, die Regelungsdichte soll nicht erhöht werden, eine frühere Datenlieferung der Gemeinden an das Statistische Amt sei zu prüfen, beim demografischen Sonderlastenausgleich seien auch Personen im Rentenalter zu berücksichtigen, die Bevölkerungsdichte sei für das gesamte Gemeindegebiet einschliesslich der Gewässer zu bestimmen, der Anspruch auf individuellen Sonderlastenausgleich sei genauer zu regeln, überdurchschnittliche Gebührenlasten seien durch den Finanzausgleich abzuzulenzen, der Gemeindesteuerfuss dürfe höchstens 10% über dem Kantonsmittel liegen, auch Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss sollen bei ausserordentlichen Ereignissen Anspruch auf individuellen Sonderlastenausgleich haben, dem Fachbeirat sei zur Gesuchsprüfung eine Frist von mindestens zwei Monaten zu gewähren, die Bestellung des Fachbeirats sei zu regeln, es sei zwingend je eine Person aus einer finanziastarken und einer finanzienschwachen Gemeinde zu wählen, im Übergangsausgleich seien die Gesuchstellung bis Ende September, das Verbuchen von Investitionen in der Laufenden Rechnung, das Einbehalten von Buchgewinnen und Grundstücksgewinnsteuern, eine Verminderung der Verschuldung und die Bildung von Eigenkapital zu ermöglichen sowie auf eine nachträgliche Kürzung aufgrund des Rechnungsergebnisses zu verzichten.

2. Berücksichtigte Anliegen

Die überarbeitete Verordnung entspricht weitestgehend den terminlichen Wünschen der Verbände und Gemeinden. Sie sieht vor, dass grundsätzlich alle Ausgleichsdaten und -beträge gegenüber den politischen Gemeinden sowie den Schulgemeinden verfügt werden. Davon ausgenommen sind die Zahlen der Schülerinnen und Schüler. Abklärungen haben gezeigt, dass sich die diesbezüglichen Daten des Kantons nicht eignen, um einen Anspruch der Schulgemeinden gegenüber den politischen Gemeinden auf Beteiligung am demografischen Sonderlastenausgleich abschliessend festzulegen. Die vom Kanton zu statistischen Zwecken erfassenen Schülerzahlen werden den Schulgemeinden und den politischen Gemeinden aber mitgeteilt, damit sie Grundlage für eine einvernehmliche Lösung bilden können. Ebenfalls berücksichtigt wurde das Anliegen, bei ausserordentlichen Ereignissen nachträglich auch dann individuellen Sonderlastenausgleich beantragen zu können, wenn der Steuerfuss im betreffenden Jahr zwar unter der Anspruchsgrenze lag, für das Nachjahr aber entsprechend angehoben wurde.

3. Nicht berücksichtigte Anliegen

Ein grosser Teil der weiteren Vorbringen liess sich nicht berücksichtigen, weil sie im Widerspruch zum Gesetz stehen. Dieses erlaubt insbesondere beim demografischen Sonderlastenausgleich keine Berücksichtigung von Personen im Rentenalter sowie beim Übergangsausgleich keine Ausnahme ausgewählter Gemeindeeinnahmen, keine Vermögensbildung, keinen Verzicht auf nachträgliche Kürzung und keine nachträgliche Erhöhung von Beiträgen. Ebenfalls widerrechtlich wäre die Unterstützung gebührenfinanzierter Verwaltungsbereiche aus Finanzausgleichsmitteln oder die Berechtigung von Kreisschulgemeinden zum Antrag auf individuellen Sonderlastenausgleich.

Eine Reihe von Begehren wurde aus sachlichen Gründen nicht umgesetzt: Skonti und Zinsen sind Kapitalkosten und -erträge und als solche bei der Berechnung der massgeblichen Steuerkraft nicht zu berücksichtigen, die statistischen Angaben zu den Schülerzahlen werden für die Zwecke des Finanzausgleichs nicht vor Ende März benötigt, die gängigen statistischen Methoden zur Ermittlung der Bevölkerungsdichte schliessen Gewässer von der Betrachtung aus, eine detailliertere Regelung des individuellen Sonderlastenausgleichs führte zu einer engeren Beurteilung der individuellen Gegebenheiten im Einzelfall und würde damit dem Instrument nicht gerecht, der zwingende Beizug von Fachdirektionen und Fachbeirat vor der vorläufigen Festlegung indivi-

dueller Sonderlastenausgleichsbeiträge gäbe den gesuchstellenden Gemeinden zwar etwas mehr Rechtssicherheit, komplizierte und verzögerte das Verfahren aber sehr. Zudem lassen sich Mängel bei der vorläufigen Beitragsfestlegung anlässlich der endgültigen Festlegung auf jeden Fall heilen. «Solländerungs- und Restanzenabrechnung» sind Begriffe der kantonalen Steuerrechtspraxis. Bedürften sie der Klärung, wäre diese durch Fachleute aus dem Bereich des Steuerrechts vorzunehmen. Die Vorgaben des Finanzausgleichsgesetzes zum Fachbeirat und zum Wirkungsbericht sind hinreichend bestimmt, damit der Regierungsrat seine diesbezüglichen Aufgaben wahrnehmen kann. Es ist deshalb keine Konkretisierung in der Verordnung notwendig.

III. Zielsetzung und Grundzüge der Regelung

Die Finanzausgleichsverordnung (FAV) regelt den Vollzug des FAG. Die Vollzugsbestimmungen leiten sich aus der grundsätzlichen Regelung des FAG ab. Diese lassen sich wie folgt umschreiben:

- Durchführung des Finanzausgleichs von Amtes wegen als Grundsatz,
- Bemessung der Beiträge nach der Vergangenheit als Grundsatz,
- Gegenwartsbemessung als Ausnahme,
- frühzeitige Mitteilung der voraussichtlichen Beiträge zur Einstellung ins Budget (§ 9 Abs. 2 FAG),
- Indexierung (Teuerungsausgleich) aller im Gesetz in Franken festgesetzten Beiträge (§ 7 FAG) sowie des Beitrags des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs (§ 22 Abs. 1 FAG, Formel 6a),
- Auszahlung Mitte des Ausgleichsjahres als Grundsatz (§ 9 Abs. 3 FAG), und zwar ausschliesslich an die politischen Gemeinden (§ 9 Abs. 4 FAG),
- beim individuellen Sonderlastenausgleich Beratung der Direktion der Justiz und des Innern sowie des Gemeindeamtes durch einen Fachbeirat (§ 27 Abs. 1 FAG).

In der Verordnung geht es darum, die Einzelheiten des Verfahrens zu regeln, sodass alle Beteiligten wissen, wer bis wann was für wen vorzukehren hat. Die Finanzausgleichsverordnung ist dementsprechend nach folgenden Grundsätzen aufgebaut:

- das Statistischen Amt des Kantons Zürich (Statistisches Amt) ist zuständig für die Berechnung praktisch aller dem Finanzausgleich zugrunde liegenden statistischen Daten (Ausgleichsfaktoren). Einige Ausnahmen bilden der Schülerbestand einer Gemeinde und deren Fläche (Gemeinde- und Neigungsgebiet),

- die Rohdaten zuhanden des Statistischen Amtes stammen von den politischen Gemeinden, von der Bildungsdirektion und vom Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich,
- das Gemeindeamt ist unter der Aufsicht der Direktion der Justiz und des Innern für die Durchführung des Finanzausgleichs verantwortlich,
- der Zahlungsverkehr wird ausschliesslich über die politischen Gemeinden abgewickelt,
- Übergangsregelung mit Übergangsausgleich und Inkraftsetzung,
- Ergänzung der Formeln 1 bis 6 im Anhang 1 zum Finanzausgleichsgesetz durch Formeln 7 bis 13 im Anhang zur Verordnung.

1. Finanzausgleich von Amtes wegen als Grundsatz

Im Unterschied zum bisherigen ist der neue Finanzausgleich in seiner Funktionsweise durch das Gesetz grundsätzlich abschliessend geregelt, sodass die Verwaltung bei der Festlegung der Beiträge über keinen Handlungsspielraum mehr verfügt. Die Beiträge sind gesetzlich festgelegt, so beim Ressourcenausgleich, beim demografischen, beim geografisch-topografischen und beim Zentrumslastenausgleich. Einzig beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim auf sechs Jahre befristeten Übergangsausgleich besteht ein gewisser Handlungsspielraum der Verwaltung. Dieser wird jedoch beim individuellen Sonderlastenausgleich durch den Fachbeirat transparent und nachvollziehbar ausgestaltet.

Vergleichbares gilt für das Verfahren in dem Sinne, als die Gemeinden nur beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim Übergangsausgleich Gesuche für Beiträge stellen müssen. Die Beiträge aller übrigen Instrumente werden von Amtes wegen ausgerichtet, d. h., das Gemeindeamt unternimmt von sich aus alle notwendigen Schritte zur Festsetzung und Ausrichtung der Ausgleichsbeiträge beim:

- Ressourcenausgleich,
- demografischen Sonderlastenausgleich (nur an politische Gemeinden),
- geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich,
- Zentrumslastenausgleich.

Der demografische Sonderlastenausgleich wird nur gegenüber den politischen Gemeinden verfügt. Für die Bestimmung des Beitrags an die Schulgemeinden müssen politische Gemeinde und Schulgemeinden zuerst die Zahl der Schülerinnen und Schüler endgültig bestimmen (§ 18 Abs. 3 FAV). Danach entrichtet die politische Gemeinde

den Schulgemeinde den Beitrag gemäss Formel 5c (§ 18 Abs. 3 FAG, § 19 Abs. 4 FAG).

2. Vergangenheitsbemessung als Grundsatz

Bei folgenden Instrumenten bemessen sich die Ausgleichsfaktoren, d. h. die Daten, welche die Höhe eines Beitrags bestimmen, aufgrund der Vergangenheit, nämlich des zweiten dem Ausgleichsjahr (t) vorangehenden Jahres (t-2), dem sogenannten Bemessungsjahr (§ 8 lit. b FAG):

- Ressourcenausgleich (§ 12 Abs. 3 und § 15 Abs. 3 FAG),
- demografischer Sonderlastenausgleich (§ 19 Abs. 5 FAG),
- geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich (§ 22 Abs. 4 FAG) und
- Zentrumslastenausgleich (Anpassung nur bezüglich Teuerungsausgleich, § 7 Abs. 2 in Verbindung mit [i. V. m.] § 29 Abs. 1 und § 30 Abs. 1 FAG).

Die Vergangenheitsbemessung ermöglicht es dem Gemeindeamt, den Gemeinden (politischen Gemeinden und Schulgemeinden) bereits für das Budget die endgültigen Beiträge eröffnen zu können. Der späteste Termin dafür ist der 31. August des Jahres, das dem Ausgleichsjahr vorangeht (Vorjahr) (§ 9 Abs. 2 FAG i. V. m. § 18 Abs. 1 FAV). So mit können die Gemeinden bei den erwähnten vier Instrumenten bereits die Beiträge in ihrer tatsächlichen Höhe budgetieren; vorbehalten bleiben Änderungen im Rahmen von Rechtsmittelverfahren. Diese Terminierung ermöglicht es den Gemeinden, die Frist gemäss § 37 Abs. 1 lit. a der Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) einzuhalten, wonach die Verabschiedung des Entwurfs des Voranschlags durch die Gemeindevorsteuerschaft und Zustellung an die Präsidentin oder den Präsidenten der Rechnungsprüfungskommission bis 31. Oktober zu erfolgen hat.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang die Ausnahme gemäss § 18 Abs. 3 FAV, wonach der demografische Sonderlastenausgleich nur gegenüber den politischen Gemeinden verfügt wird.

3. Gegenwartsbemessung der subsidiären Instrumente

Ausgleichsjahr (§ 8 lit. a FAG) und Bemessungsjahr (§ 8 lit. b FAG) stimmen bei folgenden, subsidiären Instrumenten im Sinne einer Gegenwartsbemessung überein, nämlich:

- dem individuellen Sonderlastenausgleich (§§ 23 ff. FAG, §§ 27 ff. FAV) und
- dem Übergangsausgleich (§§ 35 ff. FAG, §§ 39 ff. FAV).

Subsidiär sind diese beiden Instrumente insofern, als ihnen eine Auffangfunktion gegenüber den anderen Instrumenten zukommt; zudem ist der Übergangsausgleich auf sechs Jahre befristet (§ 35 Abs. 2 FAG).

4. Rechtzeitige Mitteilung der Beiträge

Soweit Vergangenheitsbemessung massgebend ist, können den Gemeinden die endgültigen Beiträge bis Ende August des Vorjahres bekannt gegeben werden (§ 18 Abs. 1 FAV).

Für die Instrumente des individuellen Sonderlastenausgleichs und des Übergangsausgleichs können den Gemeinden im Vorjahr nur die vorläufigen (d. h. provisorischen) Beiträge bekannt gegeben werden, und zwar beim individuellen Sonderlastenausgleich bis spätestens 31. Oktober des Vorjahres (§ 31 Abs. 4 FAV) und beim Übergangsausgleich bis 30. November (§ 39 Abs. 2 FAV). Die endgültige Festsetzung erfolgt auf der Grundlage der Jahresrechnung nach Ablauf des Ausgleichsjahres (§ 26 Abs. 3 und § 38 FAG).

Beim individuellen Sonderlastenausgleich ist ferner vorgesehen, dass die Gemeinden bis Ende März des dem Ausgleichsjahr nachfolgenden Jahres (Nachjahr) für ausserordentliche Ereignisse während des Ausgleichsjahres eine Ergänzung des ursprünglichen Beitrags anmelden können (§ 26 Abs. 5 FAG).

Im Nachjahr erfolgt die endgültige Festsetzung für den individuellen Sonderlastenausgleich und den Übergangsausgleich jeweils spätestens bis Ende Oktober (§ 32 Abs. 3 FAV in Verbindung mit § 40 Abs. 3 FAV).

Nach § 9 Abs. 2 FAG teilt die Direktion bzw. das Gemeindeamt den politischen Gemeinden die voraussichtlichen Beiträge rechtzeitig zur Einstellung ins Budget mit. Als letzter Termin für diese Mitteilung sieht die Verordnung den 31. August des Vorjahres vor (§ 18 Abs. 1 FAV).

5. Teuerungsausgleich

Folgende Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes nehmen auf die Indexierung, d. h. den Teuerungsausgleich, Bezug:

- § 7 FAG: Teuerungsausgleich,
- § 19 Abs. 1 FAG: demografischer Sonderlastenausgleich, Anpassung der Pauschale von Fr. 12 000,
- § 22 Abs. 1 FAG: Beitrag des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs (Formel 6a im Anhang 1 zum Finanzausgleichsgesetz),
- § 29 Abs. 1 und § 30 Abs. 1 FAG: Zentrumslastenausgleich für die Städte Zürich und Winterthur,
- § 34 Abs. 2 FAG: Bemessung der Steuerkraft im Jahr des Inkrafttretens.

Zuständig für die Indexierung ist das Statistische Amt (§ 14 Abs. 1 lit. n FAV). Es nimmt diesbezüglich alle Berechnungen vor und teilt sie bis 15. Juni des Vorjahres zum Ausgleichsjahr (Vorjahr) dem Gemeindeamt mit (§ 14 Abs. 1 FAV). Das Gemeindeamt berücksichtigt diese Angaben für die Festsetzung der Ausgleichsfaktoren, d. h. die Festsetzungsverfügung; diese ist bis spätestens am 30. Juni des Vorjahres den politischen Gemeinden und Schulgemeinden zu eröffnen (§ 16 Abs. 1 FAV).

Die Indexierung der Teuerung ist nicht zu verwechseln mit dem Steuerfussindex gemäss § 8 lit. i FAG in Verbindung mit § 15 Abs. 1 FAG, der bei der Ressourcenaabschöpfung (Formel 3 im Anhang 1 zum Finanzausgleichsgesetz) zu Anwendung gelangt. Eine Veränderung des Steuerfussindexes widerspiegelt eine Änderung in der Aufgabenverteilung und – damit verbunden – der Steuerbelastung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

6. Auszahlung der Beiträge Mitte Jahr

Das Gemeindeamt zahlt die Beiträge Mitte des Ausgleichsjahres aus (§ 9 Abs. 3 FAG); vorbehalten bleiben die Zuschüsse und Abschöpfungen des Ressourcenausgleichs gemäss §§ 13 und 16 FAG sowie die endgültigen Beitragszahlungen für den individuellen Sonderlastenausgleich (§ 9 Abs. 3 in Verbindung mit § 26 Abs. 4 FAG) und den Übergangsausgleich (§ 38 in Verbindung mit § 26 Abs. 4 FAG).

Beim Ressourcenausgleich bezieht die Direktion die Abschöpfungen von den politischen Gemeinden jährlich bis Ende September (§ 16 FAG) und zahlt die Zuschüsse bis Ende Oktober des Ausgleichsjahres

aus (§ 13 FAG). Dabei erfolgen die Zahlungen ausschliesslich zwischen dem Kanton und den politischen Gemeinden (vgl. § 9 Abs. 4 FAG).

Die Stadt Zürich bildet insofern einen Sonderfall, als der feste Beitrag für den Zentrumslastenausgleich von 412,2 Mio. Franken (§ 29 Abs. 1 FAG) mit der Ressourcenabschöpfung zu verrechnen ist (§§ 6 und 14 f. FAG, vgl. Weisung, S. 71). Die Zahlung für den Zentrumslastenausgleich wird Mitte des Ausgleichsjahres fällig (§ 9 Abs. 3 FAG). Die Ressourcenabschöpfung hat die Direktion bis Ende September des Ausgleichsjahres zu beziehen (§ 16 FAG), d.h., die Abschöpfung wird am 1. Januar des Ausgleichsjahres fällig. Damit kann die Direktion mit Fälligkeit des Zentrumslastenausgleichs Mitte Ausgleichsjahr die beiden Forderungen verrechnen und der Stadt Zürich lediglich die Differenz ausbezahlen (vgl. Weisung, S. 71).

7. Regelung des Verfahrens bezüglich des Fachbeirats

Der Fachbeirat berät die Direktion der Justiz und des Innern und das Gemeindeamt bei der Durchführung des individuellen Sonderlastenausgleichs (§ 27 Abs. 1 FAG). Für die übrigen Instrumente, insbesondere für den Übergangsausgleich (§ 38 FAG), besteht keine Zuständigkeit des Fachbeirats.

Im Weiteren kann sich der Fachbeirat im Rahmen des Wirksamkeitsberichts zum System des Finanzausgleichs und insbesondere zum individuellen Sonderlastenausgleich äussern (§ 38 Abs. 2 FAV). Bei der Regelung für den Fachbeirat ist zu beachten, dass dieser ein vom Gesetz vorgesehenes, unabhängiges Gremium ist. In der Verordnung sind Aufgabe, Bestellung, Verfahren und Entschädigung des Fachbeirates zu konkretisieren bzw. zu regeln (§§ 34 ff. FAV).

8. Berechnungen des Statistischen Amtes

Das Statistische Amt ist für die Berechnung aller statistischen, d.h. systemrelevanten Daten zuständig, die für die Durchführung des Finanzausgleichs erforderlich sind (Ausgleichsfaktoren § 14 Abs. 1 FAV). Der Termin für die Bekanntgabe der endgültigen Beiträge – 31. August des Vorjahres zum Ausgleichsjahr (§ 18 Abs. 1 FAV) – bedingt, dass alle notwendigen Arbeitsschritte zur Ermittlung dieser Daten vorher durchgeführt worden sind. Aus den Tabellen im Anhang lassen sich die Aufgaben aller Beteiligten und die einzuhaltenden Termine entnehmen.

9. Grunddaten zuhanden des Statistischen Amtes

Die Ausgleichsfaktoren sind die Daten, die für die Festsetzung der Ausgleichbeiträge von zentraler Bedeutung sind, dazu gehören (§ 14 Abs. 1 lit. a–o FAV):

- Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde, davon auch jene unter 20 Jahren,
- Zahl der Schülerinnen und Schüler,
- Steuerfüsse,
- Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern bzw. absolute Steuerkraft,
- topografische Angaben zu einer Gemeinde,
- durchschnittliche Aufwendungen aller Gemeinden ohne die Städte Zürich und Winterthur (§ 14 Abs. 1 lit. q FAV).

Diese Angaben zuhanden des Statistischen Amtes stammen:

- von den politischen Gemeinden,
- von der Bildungsdirektion,
- vom Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich.

Die politischen Gemeinden stellen dem Statistischen Amt bis spätestens 31. Januar des Vorjahres die Daten über den Personenbestand per 31. Dezember des dem Vorjahr vorangegangenen Jahres (t–2) zur Verfügung (§ 10 lit. a FAV). Dazu gehören auch die Daten über die Personen, die weniger als 20 Jahre alt sind. Auf den gleichen Zeitpunkt sind die Steuerfüsse des laufenden Jahres zu melden (§ 10 lit. b FAV). Bei organisatorischen Änderungen der Gemeindestruktur mit Auswirkung auf den Finanzausgleich ist dies ebenfalls bis 31. Januar dem Statistischen Amt zu melden (§ 10 lit. c FAV). Im Weiteren sind dem Statistischen Amt bis 31. März des Vorjahres alle für die Berechnung der absoluten Steuerkraft erforderlichen Angaben zu melden (§ 10 lit. d FAV).

Die Bildungsdirektion ist dafür verantwortlich, dem Statistischen Amt bis 31. März die endgültigen Schülerzahlen bekannt zu geben (§ 11 FAV).

Das Amt für Raumentwicklung bestimmt auf der Grundlage der Meldungen der politischen Gemeinden und eigener Messungen (Neigungsgebiet) die Fläche der Gemeinde und teilt die entsprechenden Angaben bis 31. März dem Statistischen Amt mit (§ 13 FAV).

10. Zuständigkeit des Gemeindeamtes

Die Zuständigkeit des Gemeindeamtes ist in Anhang 4 der Ausgabenkompetenzen beim Gesetzesvollzug der Organisationsverordnung der Direktion der Justiz und des Innern (JIOV, LS 172.110.1) vom 16. September 2009 geregelt, die ebenfalls geändert wird.

Das Gemeindeamt ist – wie sich den Tabellen im Anhang entnehmen lässt – praktisch an allen Vorkehrungen beteiligt.

Auf der Grundlage der Angaben des Statistischen Amtes, die bis zum 15. Juni des Vorjahres beim Gemeindeamt sein müssen, erlässt dieses bis zum 30. Juni des Vorjahres die Festsetzungsverfügung über die massgebenden Ausgleichsfaktoren, gegen welche die politischen Gemeinden Einsprache erheben können. Nach Ablauf der 30-tägigen Einsprachefrist (§ 10a lit. c Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG) erlässt das Gemeindeamt spätestens bis 31. August die endgültigen Beitragsverfügungen. Die Festlegung der vorläufigen Beiträge erfolgt beim individuellen Sonderlastenausgleich bis 31. Oktober (§ 31 Abs. 4 FAV) und beim Übergangsausgleich bis 30. November (§ 39 Abs. 2 FAV).

11. Zahlungsverkehr mit den politischen Gemeinden

Die Zahlungen ergehen gemäss § 9 Abs. 4 FAG ausschliesslich zwischen dem Gemeindeamt und den politischen Gemeinden. Die politischen Gemeinden zahlen den Schulgemeinden die entsprechenden Beiträge aus (§ 19 Abs. 1 FAV, § 23 FAV). Einzig bei der Ressourcenschöpfung zahlen die Schulgemeinden ihren Anteil zuhanden des Gemeindeamtes an die politische Gemeinde (§ 19 Abs. 2 FAV).

12. Wirksamkeitsbericht

Die Einzelheiten des Wirksamkeitsberichts (§ 31 FAG) werden in § 38 FAV geregelt. Der Wirksamkeitsbericht ist nicht mit dem Zwischenbericht zu verwechseln, der nur einmal – bei der Einführung – erstellt wird (vgl. § 46 FAV).

13. Übergangsbestimmungen

In §§ 32 ff. FAG sind die Schluss- und Übergangsbestimmungen geregelt, diese umfassen:

- Aufhebung des bisherigen Rechts § 32 FAG,
- Änderung des bisherigen Rechts § 33 FAG,
- Bemessung der Steuerkraft im Jahre des Inkrafttretens § 34 FAG,
- Übergangsausgleich §§ 35–38 FAG,
- bisherige Fonds: Investitionsfonds, Ausgleichsfonds §§ 39 und 40 FAG,
- Verzicht auf Kürzung beim Steuerkraftausgleich § 41 FAG,
- Inkraftsetzung.

In §§ 44 ff. FAV finden sich die folgenden Übergangsbestimmungen:

- Bemessung der Steuerkraft im Jahr des Inkrafttretens § 44 Abs. 1 FAV,
- Übergangsausgleich, massgebender Gesamtsteuerfuss § 44 Abs. 2 FAV,
- Fristen im Vorjahr zum Inkrafttreten des Gesetzes § 45 FAV,
- Zwischenbericht § 46 FAV.

a. Änderung des bisherigen Rechts

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass bezüglich der in Anhang 2 des Finanzausgleichsgesetzes geregelten Gesetzesänderungen von den zuständigen Direktionen alle dazugehörigen Verordnungen mit Bezug auf die Aufhebung der Finanzkraftindexierung zu ändern sind.

b. Bemessung der Steuerkraft im Jahr des Inkrafttretens

Im Jahr des Inkrafttretens berechnet sich die Steuerkraft zur Vermeidung der zweimaligen Erfassung eines einzelnen Kalenderjahres auf der Grundlage eines mehrjährigen Durchschnitts (§ 44 Abs. 1 FAV). Dabei werden die Nachsteuern nicht berücksichtigt (vgl. § 34 FAG).

c. Übergangsausgleich

Der Übergangsausgleich wird in §§ 39 ff. FAV konkretisiert. Im Zusammenhang mit der Berechnung des massgebenden Gesamtsteuerfusses des Übergangsausgleichs werden die Fristen gemäss §§ 14 Abs. 1 und 16 Abs. 1 FAV angewendet.

d. Verzicht auf Kürzung beim Steuerkraftausgleich (§ 41 FAG)

Nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wird auf die Kürzung und Rückforderungen von Beiträgen des Steuerkraftausgleichs gemäss §§ 9–18 aFAG verzichtet. In diesem Zusammenhang besteht kein Regelungsbedarf.

e. Inkraftsetzung

Das Finanzausgleichsgesetz und die Finanzausgleichsverordnung werden auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt. Wie sich bereits aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, entfalten Gesetz und Verordnung jedoch bereits im Vorjahr, d. h. im 2011 – in verfahrensrechtlicher Hinsicht – Wirkung (vgl. z. B. § 38 bzw. § 26 Abs. 1 FAG). Für die verfahrensrechtlichen und budgetmässigen Fragen zeitigen Gesetz und Verordnung in diesem Sinn eine Wirkung bereits für 2011. Für 2011 kommt mit Bezug auf die Finanzausgleichswirkung (d. h. die Beiträge) jedoch weiterhin das geltende Finanzausgleichsgesetz vom 11. September 1966 zur Anwendung.

Für die notwendigen Abweichungen von den Verfahrensfristen, die nur für 2011 gelten, ist § 45 FAV massgebend.

f. Zwischenbericht

Im Unterschied zum Wirksamkeitsbericht (§ 31 FAG, § 38 FAV) wird der Zwischenbericht nur einmalig, d. h. nach den ersten beiden Jahren des Vollzugs des neuen Finanzausgleichs, erstellt (§ 46 FAV).

14. Formeln

Um die Berechnung der Beiträge möglichst zu vereinfachen und transparent zu gestalten (beteiligte Gemeinden, Zeitbezug der Ausgleichsfaktoren), finden sich im Anhang zur Verordnung die Formeln 7 bis 13 in Ergänzung zu den Formeln 1 bis 6 im Anhang 1 zum Finanzausgleichsgesetz.

15. Investitionsfonds (§ 39 FAG) und Ausgleichsfonds (§ 40 FAG)

Nach § 39 FAG wird der Investitionsfonds nach § 19 des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 (aFAG) im Jahr des Inkrafttretens dieses Gesetzes aufgehoben (Abs. 1). Zahlungen bereits zugesicherter Beiträge werden im Jahr der Auszahlung der Staatsrechnung belastet (Abs. 2).

Der Investitionsfonds setzt sich zusammen aus dem Verwaltungsvermögen, d. h. den geleisteten Investitionsbeiträgen, und dem Fondsbestand, d. h. Eigenkapital. Das Verwaltungsvermögen wird im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes in der Bilanz des Kantons aktiviert (§ 55 Abs. 1 CRG) und danach über die Erfolgsrechnung linear nach § 10 Abs. 5 der Rechnungslegungsverordnung (RLV) abgeschrieben. Das Fondskapital wird ins allgemeine Eigenkapital des Kantons übertragen (vgl. auch Weisung, S. 124).

Die Mittel des Ausgleichsfonds sind für den Übergangsausgleich einzusetzen (§ 40 FAG). Dies entspricht einer Zweckbindung. Die jährlichen Beiträge des Übergangsausgleichs sind dem Ausgleichsfonds zu belasten.

IV. Zu den einzelnen Bestimmungen der Finanzausgleichsverordnung

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

A. Einwohnerbestand

§ 1 Stichtag und Zusammensetzung

Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde, d. h. der Einwohnerbestand, ist von Bedeutung im:

- Ressourcenausgleich für die Bestimmung der relativen Steuerkraft (§ 8 lit. g FAG),
- demografischen Sonderlastenausgleich (§ 18 Abs. 1 FAG),
- geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich (§ 21 Abs. 1 lit. a FAG) und
- individuellen Sonderlastenausgleich bei den Aufwendungen pro Einwohnerin und Einwohner (§ 28 Abs. 1 FAV).

Entsprechend der bislang geltenden Regelung, die auch ins neue Finanzausgleichsgesetz übernommen worden ist, ist für den Einwohnerbestand der zivilrechtliche Wohnsitz massgebend, und zwar per 31. Dezember eines Jahres (Stichtag) (§ 8 lit. e FAG). Beim zivilrechtlichen Wohnsitz werden – im Gegensatz zum wirtschaftlichen Wohnsitz – z. B. Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter nicht erfasst.

Der zivilrechtliche Wohnsitz gemäss § 8 lit e FAG bestimmt sich nach den bislang geltenden Regelungen. Zu beachten ist jedoch, dass das Registerrecht – mit Blick auf die statistischen Erhebungen im Zusammenhang mit der Volkszählung – in der jüngsten Vergangenheit unter der Führung des Bundes eine Vereinheitlichung erfahren hat. Der Bund hat in diesem Zusammenhang u. a. am 23. Juni 2006 das Re-

gisterharmonisierungsgesetz und am 19. Dezember 2008 die Volkszählungsverordnung erlassen, worin der Begriff des Wohnsitzes im Interesse eines unter Bund und Kantonen harmonisierten Registerrechts und einer entsprechenden Datenerfassung umschrieben wird. Der Kanton Zürich hat mit der Revision des Gemeindegesetzes (GG) vom 11. Januar 2010, in Kraft seit 1. April 2010, die Rechtsgrundlagen mit den Vorgaben des Bundes koordiniert (vgl. §§ 38 ff. GG).

Am 27. Oktober 2010 revidierte der Regierungsrat die bisherige Finanzausgleichsverordnung (aFAV) vom 29. November 1978. Betroffen waren §§ 1–3 und 11 aFAV, §§ 4 und 5 aFAV entfielen. Die Änderung hatte zum Ziel, die unterschiedliche Berechnungsweise des Einwohnerbestandes in den Gemeinden, die sich auf die Berechnung der Beiträge des Steuerkraftausgleichs auswirkte, zu beseitigen. Gründe für die abweichenden Berechnungen des Einwohnerbestandes durch die Gemeinden lagen in der fehlenden Präzisierung des Einwohnerbegriffs in der Verordnung und dem damit einhergehenden Handlungsspielraum, der sich insbesondere in einer unterschiedlichen Programmierung der Software bei den Gemeinden auswirkte. Mit der Änderung der Verordnung wurden der Einwohnerbegriff und das Verfahren entsprechend angepasst.

§§ 1, 2 und 11 aFAV finden sich in der neuen Verordnung als §§ 1, 2 und 10 FAV wieder, letztere Bestimmung wurde in lit. c ergänzt. Die nachfolgenden Ausführungen entsprechen den Ausführungen des Regierungsrates in der Änderung vom 27. Oktober 2010 der alten Finanzausgleichsverordnung (ABl 2010, S. 2302 ff.). Neu ist lediglich § 10 lit. c FAV.

Abs. 1 hält fest, dass für die Bestimmung des Einwohnerbestandes gemäss § 8 lit. e FAG auf den Hauptwohnsitz abzustellen ist. Für die Feststellung des Hauptwohnsitzes wird dabei an die Niederlassungsgemeinde angeknüpft. Die Definition des Hauptwohnsitzes und der Niederlassungsgemeinde erfolgt neu gemäss der Verordnung über die eidgenössische Volkszählung vom 19. Dezember 2008 (SR 431.112.1) bzw. dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 des Bundes (SR 431.02). Als Einwohnerinnen und Einwohner gelten nur Personen, die sich mit Hauptwohnsitz am 31. Dezember eines Jahres in der Gemeinde angemeldet haben. Personen mit Nebenwohnsitz (z. B. Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthalter) werden nicht berücksichtigt.

Verantwortlich für die Feststellung des Einwohnerbestandes ist das Statistische Amt. Die Gemeinden sind für die rechtzeitige Lieferung der Daten verantwortlich (vgl. § 2 Abs. 1 und § 10 lit. a FAV).

Abs. 2: Der Einwohnerbestand ist jährlich zu erfassen. Massgebend der Stichtag ist jeweils der 31. Dezember. Diese Regelung entspricht § 8 lit. e FAG, wonach sich der Einwohnerbestand nach dem Ende eines Kalenderjahres bestimmt. Zu erheben ist auch die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren (§ 14 Abs. 1 lit. b FAV). Nicht massgebend ist der 31. Dezember für die Bestimmung der Schülerzahl beim demografischen Sonderlastenausgleich (vgl. § 19 Abs. 4 FAG i. V. m. Formel 5c), wo festgehalten wird, dass es bei den Schülerrinnen und Schülern auf das Schuljahr ankommt, das im Bemessungsjahr (t-2) beginnt (§ 21 Abs. 1 FAV).

Abs. 3 zählt die einzelnen Personenkategorien auf (lit. a–c), die in einer Gemeinde Wohnsitz im Sinne von § 1 Abs. 1 FAV haben. Entscheidend ist, dass diese Personen am Stichtag, d. h. am 31. Dezember, in der Gemeinde angemeldet sind oder an diesem Tag wegziehen. Die besondere Erwähnung des Wegzugs hat folgende Bedeutung: Bisher nicht klar geregelt war die Erfassung jener Personen, die zwar wie die übrigen erfassten Personen am Stichtag in der Gemeinde wohnen bzw. gemeldet sind, an diesem Tag aber aus der Gemeinde wegzogen. Mit der neuen Formulierung sind nunmehr auch Personen, die am Stichtag weggezogen sind, jenen Personen gleichgestellt, die am 31. Dezember eines Jahres gemeldet und nicht weggezogen sind.

Abs. 4: Asylsuchende (Bewilligung N) werden nach § 1 Abs. 4 aFAV ausdrücklich nicht gezählt. Der Einwohnerbestand gemäss § 1 Abs. 3 aFAV unterscheidet sich von der ständigen Wohnbevölkerung gemäss Art. 2 lit. d der Volkszählungsverordnung, weil gewisse Personengruppen, die der Bund in die ständige Wohnbevölkerung einbezieht, im Einwohnerregister nicht geführt werden, etwa Asylsuchende, oder nicht identifiziert werden können.

§ 2 Lieferung der Daten

Abs. 1: Die Gemeinden sind für die Qualität, d. h. die Vollständigkeit, Richtigkeit und Rechtzeitigkeit der Lieferung der Daten ans Statistische Amt verantwortlich (vgl. auch § 39e GG). Die Art der Daten und die massgebenden Termine für den Finanzausgleich sind in § 10 lit. a FAV festgehalten. Das Statistische Amt bestimmt die Datenkategorien und Datenqualität mit Blick auf die Durchführung des Finanzausgleichs.

Abklärungen beim Statistischen Amt haben ergeben, dass bei der in der Einwohnerkontrolle eingesetzten Software zur Bestimmung der Einwohnerzahlen keine Anpassungen erforderlich sind.

Abs. 2 regelt den Fall, dass eine Gemeinde keine oder mangelhafte Daten liefert. Das Statistische Amt ist dann ermächtigt, eine Gemeinde anzuweisen, was sie für eine sachgerechte Lieferung vorzukehren hat. Es hat zudem die Möglichkeit, die entsprechenden Daten, z.B. den Einwohnerbestand, statistisch selbst festzustellen.

B. Steuerfüsse

§ 3 Gewogener Steuerfuss

§ 3 FAV wiederholt den Grundsatz von § 8 lit. c Satz 2 FAG. Danach ist das mit der absoluten Steuerkraft gewogene Mittel der Steuerfüsse massgebend, wenn innerhalb der gleichen Gemeinde Gruppen von Steuerzahlenden bestehen. Dies ist dann der Fall, wenn eine Schulgemeinde sich auf mehrere politische Gemeinden oder deren Teile erstreckt:

Es gibt im Kanton Zürich Schulgemeinden, die sich ganz oder teilweise über das Gebiet mehrerer politischer Gemeinden erstrecken. Es ist dann möglich, dass sich zwei Sekundarschulgemeinden das Gebiet einer politischen Gemeinde teilen und eine der Schulgemeinden darüber hinaus das Gebiet einer anderen politischen Gemeinde mit umfasst («Schulkreisgemeinde»). So erstreckt sich etwa die Sekundarschulgemeinde Nänikon-Greifensee auf den Ortsteil Nänikon der Stadt Uster und das ganze Gebiet der politischen Gemeinde Greifensee. Auf dem Gebiet der Stadt Uster gibt es also bezüglich der Sekundarschulgemeinden einmal die Sekundarschulgemeinde Uster und dann jene von Nänikon-Greifensee.

Diesen Sachverhalt benennt § 8 lit. c Satz 2 FAG mit «Gruppen von Steuerzahlenden» in der gleichen Gemeinde. In Uster gibt es demzufolge die beiden Gruppen der Steuerzahlenden der Sekundarschulgemeinde Uster und jene der Sekundarschulgemeinde Nänikon-Greifensee. Auf diesen Fall kommt nach dieser Bestimmung das mit der absoluten Steuerkraft gewogene Mittel der Steuerfüsse der einzelnen Gruppen zur Anwendung. Der sich dabei ergebende Steuerfuss wird als gewogener Steuerfuss bezeichnet und fliesst in die Berechnung des Gesamtsteuerfusses ein (§ 8 lit. c Satz 2 FAG i. V. m. § 3 FAV). Für die Berechnung ist die Formel 7 Anhang zur Verordnung massgebend.

§ 4 Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse

Das Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse wird in § 8 lit. d FAG definiert. Für die Berechnung der Durchschnittswerte werden die Werte der Stadt Zürich nicht berücksichtigt, da die Stadt Zürich wegen ihrer Grösse mit den übrigen Gemeinden nicht vergleichbar ist.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Stadt Zürich neu in den Ressourcenausgleich einbezogen ist, während sie im alten Finanzausgleichsgesetz vom Steuerkraftausgleich ausgeschlossen war. Dies ergibt sich daraus, dass in §§ 11 und 14 FAG (Berechtigung und Verpflichtung) ein Vorbehalt entsprechend § 9 Abs. 2 aFAG fehlt.

Für die Berechnung der Werte des Ressourcenausgleichs der Stadt Zürich kommen die individuellen Werte der Stadt Zürich mit Bezug auf die Angaben der übrigen Gemeinden deshalb zur Anwendung.

Die Berechnung des Kantonsmittels erfolgt entsprechend § 4 FAV. Formel 8 im Anhang zur Verordnung hält die genaue Berechnung in den Einzelheiten und dem Zeitbezug fest. Dabei beziehen sich alle Faktoren auf die Vergangenheit (t-2).

C. Steuerertrag und Steuerkraft

§ 5 Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern

Abs. 1, Erträge der einzelnen Steuern: Massgebend ist der Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern und der Nachsteuern (§ 8 lit. f FAG).

Abs. 1 lit. a–c FAV zählt die massgebenden Steuerarten der allgemeinen Gemeindesteuern gemäss § 187 des Steuergesetzes (StG) auf, deren Ertrag bei der Berechnung der absoluten Steuerkraft zu berücksichtigen sind. Dazu gehören:

- die Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen gemäss § 187 Abs. 1 lit. a StG,
- die Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen gemäss § 187 Abs. 1 lit. b StG,
- die Quellensteuern gemäss § 187 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 StG.

Die Nachsteuer (§§ 160 ff. StG) wird in § 8 lit. f FAG ausdrücklich angeführt, um klar festzulegen, dass sie Teil der Steuerkraftbemessung bildet. Im Jahr des Inkrafttretens des neuen Finanzausgleichs werden die Nachsteuern bei der Bemessung der Steuerkraft jedoch nicht berücksichtigt (§ 34 Abs. 3 FAG).

Um die absolute Steuerkraft (§ 8 lit. f FAG) berechnen zu können, muss der Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern einschliesslich der Nachsteuern des Bemessungsjahres bekannt sein. Bezogen auf das Ausgleichsjahr (§ 8 lit. a FAG; t), ist das Bemessungsjahr (§ 8 lit. b FAG) des Ressourcenausgleichs das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Jahr (§ 12 Abs. 3 und § 15 Abs. 3 FAG, t-2). Für das Ausgleichsjahr 2017 (t) wäre somit das Kalenderjahr 2015 (t-2) Bemessungsjahr.

Im Unterschied zum Steuerkraftausgleich des alten Finanzausgleichs, bei dem das Bemessungsjahr dem Ausgleichsjahr (t) unmittelbar voranging ($t-1$), liegt beim Ressourcenausgleich das Bemessungsjahr also zwei Jahre ($t-2$) vor dem Ausgleichsjahr. Zur Durchführung des Ressourcenausgleichs steht damit den Gemeinden und der kantonalen Verwaltung mehr Zeit zur Verfügung. Zudem haben die Gemeinden bereits bei der Budgetierung Kenntnis von den tatsächlichen Beiträgen des Ressourcenausgleichs, was eine bessere Planbarkeit gewährleistet.

Abs. 2, Steuerertrag gemäss Abs. 1 lit. a und b: Für die Höhe des Steuerertrags eines bestimmten Kalenderjahres ist massgebend, wie der Ertrag der einzelnen Steuerarten zeitlich dem Bemessungsjahr zuzuordnen ist.

Grundsätzlich wird im öffentlichen Haushalt nach dem Harmonisierten Rechnungsmodell I (HRM I) zwischen Kassa- und Sollprinzip unterschieden. Gemäss dem Kassaprinzip werden die Finanzvorfälle im Zeitpunkt der tatsächlichen Ein- bzw. Auszahlung in der Rechnung verbucht. Beim Sollprinzip müssen am Ende einer Rechnungsperiode sämtliche Guthaben und Verpflichtungen ausgewiesen sein.

Abs. 2 hält das Sollprinzip fest, wie es für die Gemeinden in § 165 GG i. V. m. § 9 Abs. 2 des für die Gemeinden nach wie vor geltenden Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) niedergelegt ist: Das Sollprinzip verlangt die Verbuchung der Finanzvorfälle im Zeitpunkt der Rechnungsstellung bzw. der Begründung der Schuld (vgl. auch § 19 Abs. 2 Kreis schreiben über den Gemeindehaushalt [KSGH]).

Für die Bemessung des Steuerertrages ist demzufolge auf den Ertrag abzustellen, der von den Gemeinden nach geltendem Steuerrecht für das massgebende Steuerjahr bzw. Kalenderjahr nach dem Sollprinzip zu verbuchen ist. Die Steuern sind also buchungsmässig bei der Fakturierung, d. h. der Ausstellung und Versendung der Steuerrechnung, zu erfassen. Dieser Grundsatz lässt sich ohne Weiteres auf die Einkommens- und Vermögens- bzw. Gewinn- und Kapitalsteuern anwenden.

Bei der Quellensteuer kann jedoch das Sollprinzip nicht angewendet werden, da seitens der Gemeinden keine Rechnungsstellung erfolgt. Es kommt deshalb das Kassaprinzip bzw. die Ist-Methode zur Anwendung (vgl. Abs. 3).

Abs. 3, Quellensteuern gemäss Abs. 1 lit. c: Es ist zwischen den Quellensteuern gemäss § 187 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 StG zu unterscheiden. Unabhängig von dieser Unterscheidung und im Unterschied zu Abs. 1 lit. a und b gilt für die Quellensteuern das Kassaprinzip, da das Sollprinzip nicht angewendet werden kann.

Bei den Quellensteuern gemäss § 187 Abs. 1 lit. c StG handelt es sich um die Quellensteuern von bestimmten natürlichen Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz bzw. im Kanton Zürich nach der Quellensteuerverordnung I (QVO I). Bei dieser Quellensteuer haben die Gemeinden mitzuwirken, insbesondere haben sie die Tarifeinstufungen vorzunehmen. Die Einzelheiten sind in §§ 87–93 StG und § 17 QVO I geregelt.

Für die Erfassung des entsprechenden Steuerertrags sind die Besonderheiten in der Ausgestaltung und mit Bezug auf diese Quellensteuerart zu beachten. Die Durchführung der Quellenbesteuerung obliegt der Dienstabteilung Quellensteuer des kantonalen Steueramts in Zusammenarbeit mit dem Leistungsschuldner, d. h. dem Arbeitgeber, sowie den Gemeindesteuerämtern (§ 22 QVO I). Das kantonale Steueramt ist sowohl Einschätzungs- als auch Bezugsbehörde (§§ 144 und 172 StG, §§ 32–35 QVO I).

Der Steuerertrag der Quellensteuer gemäss § 187 Abs. 1 lit. c StG berechnet sich demzufolge auf der Grundlage der bei einer politischen Gemeinde erfolgten Gutschriften im Bemessungsjahr. Diese Gutschriften umfassen bezogen auf ein Kalender- bzw. Bemessungsjahr:

- vier, d. h. quartalsmässig erfolgende provisorische Gutschriften und
- die definitive Abrechnung für das vorangehende Jahr sowie
- weitere Änderungen der definitiven Abrechnung aus vorangehenden Jahren z. B. im Zusammenhang mit einer nachträglichen ordentlichen Einschätzung oder einem Rechtsmittelverfahren.

Nach § 187 Abs. 2 StG erhebt die politische Gemeinde neben der Personalsteuer, die vorliegend nicht erheblich ist, von bestimmten natürlichen und juristischen Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz bzw. im Kanton Zürich Quellensteuern (Quellensteuern gemäss Quellensteuerverordnung II, QVO II). Zu solchen Quellensteuerpflichtigen zählen etwa Künstlerinnen und Künstler sowie Sportlerinnen und Sportler (§ 95 StG). Diese Art der Quellensteuer wird einzig von der politischen Gemeinde erhoben; die übrigen Gemeinden sind zur Erhebung dieser Quellensteuer nicht berechtigt. Der Bezug der Quellensteuern gemäss QVO II erfolgt durch die Gemeindesteuerämter. Die Einzelheiten sind in §§ 94–103 StG bzw. in der QVO II geregelt. Die Steuerämter der Gemeinden haben bis Ende November des massgebenden Kalenderjahres die Zahlen zur QVO II der Dienstabteilung des kantonalen Steueramtes zu melden. Die Quellensteuern nach QVO II fallen nach Abzug der direkten Bundessteuern zu zwei Fünftel an den Kanton und zu drei Fünftel an die politischen Gemeinden (§ 103 StG).

Die von den Steuerämtern der Gemeinden vorzunehmenden Abrechnungen erfolgen nach der Ist-Methode bzw. dem Kassaprinzip, d. h., die Verbuchung erfolgt zum Zeitpunkt der Zahlung.

Abs. 4, Einzelne Positionen des Steuerertrags: Die allgemeinen Gemeindesteuern bilden ein System, das die vorstehend angeführten Steuerarten umfasst. Dieses Steuersystem setzt sich aus einzelnen Elementen zusammen, die die tatsächliche Vielfalt in das System der Steuern integrieren. Von daher wäre es nicht notwendig, diese Elemente bzw. Berechnungsschritte im Einzelnen besonders anzuführen. Entsprechend der bisherigen Praxis werden sie aber angeführt, um Transparenz zu schaffen, womit sich unnötige Anfragen vermeiden lassen. Diese Elemente werden also der Vollständigkeit halber in Abs. 4 erwähnt, insbesondere auch mit Blick auf Abs. 5, wo die einzelnen Abzüge festgehalten werden.

Lit. a., Steuerausscheidungen: Wenn zwei oder mehrere Gemeinden die Steuerhoheit für Einkommen oder Vermögen über eine Person beanspruchen, beispielsweise wenn jemand über Liegenschaften oder Betriebe in einer anderen Gemeinde als der Wohnsitzgemeinde verfügt, wird eine Steuerausscheidung vorgenommen. Mit der Steuerausscheidung werden die Einkünfte und Abzüge sowie die Vermögenswerte und Schulden einer Person auf die Gemeinden aufgeteilt.

Für die Berechnung und den Bezug der Gemeindesteuern ist ausschliesslich die Gemeinde zuständig, welche die Staatssteuer erhebt. Die rechnungsstellende Gemeinde rechnet mit den anderen beteiligten Gemeinden über die zu deren Gunsten bezogenen Steuererträge ab (ZStB I Nr. 33/013, Ziff. 4).

Lit. b., Nachsteuern: Ist eine Steuereinschätzung zu Unrecht vollständig unterblieben oder objektiv zu tief ausgefallen, erfolgt die Erhebung einer Nachsteuer. Die Nachsteuer ist in §§ 160 f. StG, für die Gemeinden insbesondere in § 162 Abs. 2 StG geregelt. Sie wird, als Folge einer Unterbesteuerung, mit dem einzigen Zweck erhoben, einen Steuerausfall des Gemeinwesens auszugleichen.

Abs. 5, Abzüge: Vom Steuerertrag gemäss den Berechnungen nach Abs. 1–4 sind die Steuererlasse (lit. a), die Abschreibungen der Steuerforderung (lit. b) und die pauschale Steueranrechnung (lit. c) abzuziehen. In Abweichung zur alten Regelung werden Skonti und Zinsausgaben nicht mehr berücksichtigt (vgl. § 10 Abs. 4 aFAV) Die Zinsausgaben haben mit der Steuerkraft einer Gemeinde keinen sachlichen Zusammenhang, sondern mit dem Steuerbezug. Die Zinsen sind abhängig von der Fälligkeit der Steuerrechnungen und vom Zeitpunkt der Zahlungen durch die Steuerpflichtigen. Würden alle Steuerzahlungen genau auf den Fälligkeitstermin beglichen, gäbe es keine Zinszahlungen. Auf die Berücksichtigung der Zinsausgaben wird deshalb gemäss § 5

FAV bei der Steuerkraftberechnung verzichtet. Andernfalls müssten konsequenterweise nicht nur die Zinsausgaben (Vergütungszinsen), sondern auch die Zinseinnahmen (Verzugszinsen) in die Steuerkraftberechnung einbezogen werden.

Lit. a., Steuererlass: Nach § 197 StG können Steuerpflichtigen, deren Leistungsfähigkeit durch besondere Verhältnisse, wie aussergewöhnliche Belastung durch den Unterhalt der Familie, andauernde Arbeitslosigkeit oder Krankheit, Unglücksfälle, Verarmung, Erwerbsunfähigkeit oder andere Umstände, beeinträchtigt ist, Steuern ganz oder teilweise erlassen werden. Erlassgesuche sind bei dem für den Steuerbezug zuständigen Gemeindesteueramt schriftlich einzureichen (vgl. ZStB I Nr. 34/010, Ziff. 1 und 26).

Lit. b., Abschreibungen der Steuerforderung: Unerhältliche Steuern sind abzuschreiben (für die einzelnen Gründe vgl. ZStB Nr. 34/010, Ziff. 46). Die Abschreibung von Steuerforderungen ist Sache des Gemeindesteueramtes (ZStB I Nr. 34/010, Ziff. 47).

Lit. c., Pauschale Steueranrechnungen: Natürliche und juristische Personen sowie Kollektiv- und Kommanditgesellschaften können beim kantonalen Steueramt die pauschale Steueranrechnung der im Ausland bezahlten Steuern auf Einkünften aus Ländern, mit denen die Schweizerische Eidgenossenschaft ein Doppelbeteuerungsabkommen abgeschlossen hat, auf die schweizerischen Steuern beantragen (ZStB I Nr. 31/111 Ziff. 34).

Abs. 6, Personalsteuer: Die Personalsteuer gemäss § 199 StG wird bei der Berechnung des Steuerertrags nicht berücksichtigt (vgl. Weisung des Regierungsrates, S. 104 und 105).

§ 6 Absolute Steuerkraft

Die Berechnung der absoluten Steuerkraft gemäss § 8 lit. f FAG entspricht im Grundsatz – nicht aber im zeitlichen Bezug – der bisherigen Regel in § 39 Abs. 1 aFAG bzw. § 10 Abs. 5 aFAV.

Zu beachten ist, dass für die Berechnung der absoluten Steuerkraft eines bestimmten Jahres (t-2) die Steuererträge aus vorangehenden Jahren (Soll-Änderungen, z. B. t-3, t-4, t-5) mit den (allenfalls abweichenden) Steuerfüssen dieser Jahre (t-3, t-4, t-5) umzurechnen sind. Es kann also für jeden Steuernachtrag ein unterschiedlicher Steuerfuss zur Anwendung gelangen.

§ 7 Berichtigte absolute Steuerkraft

Die berichtigte absolute Steuerkraft ist für die Kostenverteilung bei den Zweckverbänden (Gemeindeverbindungen) von Bedeutung: Richtet sich die Kostenverteilung bei Gemeindeverbindungen ganz oder teilweise nach der Steuerkraft, wird die um einen allfälligen Steuer-

kraftausgleich berichtigte Steuerkraft der Verbandsgemeinden berücksichtigt (§ 7 Abs. 3 GG). Die Berechnung der berichtigten absoluten Steuerkraft für die Zuschuss- und Abschöpfungsgemeinden ergibt sich aus den Formeln 9a und 9b im Anhang zur Verordnung. Ferner ist die berichtigte absolute Steuerkraft für die Umlage der Nettoaufwendungen der Schulgemeinden auf die politischen Gemeinden zur Bemessung des individuellen Sonderlastenausgleichs erforderlich (§ 29 FAV).

§ 8 Relative Steuerkraft

Die Berechnung der relativen Steuerkraft ist in § 8 lit. g FAG festgehalten. Sie stimmt mit der bisherigen Regel in § 39 Abs. 2 aFAG überein. Zur Klarstellung, auch der zeitlichen Zusammenhänge, wird die Berechnung in Formel 10 im Anhang zur Verordnung wiedergegeben.

§ 9 Kantonsmittel der relativen Steuerkraft

Das Kantonsmittel der relativen Steuerkraft gemäss § 8 lit. h FAG dient im Ressourcenausgleich als Massstab für die Bemessung der Zuschüsse (Ausgleichsgrenze §§ 10 und 11 FAG) und Abschöpfungen (Abschöpfungsgrenze § 14 FAG). Dabei wird die relative Steuerkraft einer Gemeinde mit jener des Kantons, d. h. dem Kantonsmittel der relativen Steuerkraft, verglichen. Formel 11 im Anhang zur Verordnung gibt die Berechnung wieder. Dabei ist zu beachten, dass entgegen der mit dem Wortlaut «Kantonsmittel» verbundenen Vorstellung nicht alle Gemeinden des Kantons in die Berechnung einbezogen sind, da die Werte der Stadt Zürich nicht berücksichtigt werden.

D. Meldung von Daten

Unter diesem Titel werden alle erforderlichen Datenmeldungen und die damit verbundenen Termine angeführt. Damit soll für alle am Finanzausgleich Beteiligten Transparenz bezüglich ihrer Aufgaben geschaffen werden. Die Vorgaben für die Datenaufbereitung sind im Zusammenhang mit den Instrumenten geregelt. Die Termine sind dabei immer mit Blick auf die für die beteiligte Organisation verbundenen Aufgaben und den Endtermin der Festsetzungsverfügung vom 30. Juni festgelegt. Folgende Ämter bzw. Gemeinden haben dem Statistischen Amt Daten zu melden:

- die politischen Gemeinden,
- die Bildungsstatistik der Bildungsdirektion,
- das Amt für Raumentwicklung (ARE).

§ 10 Politische Gemeinden an Statistisches Amt

Die Gemeinden melden dem Statistischen Amt gemäss dessen Vorgaben die Daten gemäss lit. a-d FAV.

Lit. a, Auszug aus dem Einwohnerregister: § 10 lit. a FAV bezieht sich insbesondere auf §§ 1 und 2 FAV, wo festgelegt ist, wie die entsprechenden Daten zum Einwohnerbestand zu ermitteln sind. Bis zum 31. Januar sind dem Statistischen Amt die Personendaten zu übermitteln. Diese Frist entspricht der Vorgabe, die das Bundesamt für Statistik den Gemeinden für die Datenlieferung an die Statistik per 31. Dezember gesetzt hat.

Lit. b, Steuerfüsse: Die Bekanntgabe der Steuerfüsse des laufenden Jahres durch die Gemeinden an das Statistische Amt bis 31. Januar entspricht der bisherigen Regelung (vgl. § 11 lit. a aFAV).

Lit. c, Änderung der Gemeindeorganisation: Veränderungen in der Gemeindeorganisation können sich auf die Zahlen der Gemeindestatistik auswirken, die für den Finanzausgleich von Bedeutung sind. Zu denken ist etwa an die Integration des Schulwesens in die politische Gemeinde. Entsprechende organisatorische Änderungen des vorangegangenen Jahres sind deshalb bis 31. Januar dem Statistischen Amt zu melden.

Lit. d, Angaben zur Berechnung der absoluten Steuerkraft: Für die Meldung der Angaben zur Berechnung der absoluten Steuerkraft gemäss § 6 FAV besteht Frist bis 31. März. Dieser Termin stimmt mit der bisherigen Regelung überein (vgl. § 11 lit. c aFAV).

§ 11 Bildungsdirektion an Statistisches Amt

Für die Bestimmung der Zahl der Schülerinnen und Schüler der Schulgemeinden gemäss § 21 FAV sind grundsätzlich die Angaben der Bildungsstatistik der Bildungsdirektion massgebend. Für die Aufarbeitung dieser Angaben ist deshalb die Bildungsdirektion zuständig. Sie hat dafür Zeit bis 31. März. Da die schulstatistischen Daten für bildungsstatistische Auswertungen erhoben werden und deshalb dem Zweck des Finanzausgleichs nicht vollumfänglich entsprechen, müssen die politische Gemeinde und die Schulgemeinden die erhaltenen Zahlen jedoch im Einzelfall verifizieren und gestützt darauf den Beitrag an die Schulgemeinden gemäss § 19 Abs. 4 FAG (Formel 5c) festlegen.

§ 12 Politische Gemeinden an ARE

Die politischen Gemeinden sind dafür verantwortlich, dem Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich (ARE) Änderungen ihres Gemeindegebiets des vorangegangenen Jahres bis 31. Januar mitzuteilen. Solche Änderungen können sich aus Grenzbereinigungen oder Fusionen ergeben.

§ 13 ARE an Statistisches Amt

Abs. 1 hält die Aufgabe des ARE fest, das auf der Grundlage der Meldungen der politischen Gemeinden das Gebiet einer politischen Gemeinde als Ganzes (Gemeindegebiet) und deren Neigungsgebiet ermittelt (§§ 24 und 25 FAV).

Nach Abs. 2 meldet das ARE die entsprechenden Werte bis 31. März dem Statistischen Amt.

E. Ausgleichsfaktoren

§ 14 Bestand

Abs. 1: Das Statistische Amt erhebt oder berechnet bis spätestens 15. Juni des Jahres, das dem Ausgleichsjahr vorangeht (Vorjahres), zuhanden des Gemeindeamtes die für den Finanzausgleich massgebenden Faktoren (Ausgleichsfaktoren), die in lit. a bis q angeführt sind.

Die lit. a–n werden dabei nach § 16 Abs. 1 FAV durch das Gemeindeamt verbindlich festgelegt.

Der in lit. o angeführten Zahl der Schülerinnen und Schüler fehlt es an Verbindlichkeit, es erfolgt deshalb nur eine entsprechende Information (§ 16 Abs. 2 FAV). Lit. p und q werden elektronisch auf der Website des Statistischen Amtes veröffentlicht.

Abs. 2: Für den Teuerungsausgleich ist – bei Einführung im Jahr 2012 – der Landesindex der Konsumentenpreise auf der Grundlage des Jahres 2010 (–2) massgebend (§ 7 Abs. 2 Satz 2 FAG). Es gibt jedoch im Rahmen der statistischen Erhebungen mehrere Basisjahre für den Teuerungsausgleich. Um zu gewährleisten, dass die Berechnung einheitlich und für alle transparent ist, wird die Indexbasis mit Bezug auf das vom Bundesamt für Statistik (BFS) erhältliche Datenmaterial auf Dezember 2005 festgelegt.

§ 15 Rundungen

In Abs. 1–4 werden die Regeln für die Rundung bei der Berechnung der einzelnen Ausgleichsfaktoren angeführt. Um eine bessere Orientierung zu ermöglichen, wird danach unterschieden, worauf sich die Rundung bezieht bzw. welche Grundsätze zur Anwendung gelangen.

Das kaufmännische Runden geschieht wie folgt:

- ist die Ziffer an der ersten wegfallenden Dezimale eine 0, 1, 2, 3 oder 4, dann wird abgerundet,
- ist die Ziffer an der ersten wegfallenden Dezimalstelle eine 5, 6, 7, 8 oder 9, dann wird aufgerundet.

F. Verfahren

§ 16 Festsetzung der Ausgleichsfaktoren

Abs. 1: Die Ausgleichsfaktoren, d. h. die massgebenden statistischen Werte, welche die Höhe der Beiträge der einzelnen Instrumente bestimmen, sind durch das Gemeindeamt gegenüber den Gemeinden rechtswirksam bis Ende Juni des Vorjahres zu veröffentlichen. Die Eröffnung erfolgt verfügbungsweise unter Rechtsmittelbelehrung. Mit der Verweisung auf § 14 Abs. 1 lit. a-n FAV wird bestimmt, welche Ausgleichsfaktoren verbindlich festzusetzen sind.

Abs. 2: Ausgenommen von der rechtsverbindlichen Festsetzung ist wegen der unsicheren Datenlage die Zahl der Schülerinnen und Schüler gemäss §§ 14 Abs. 1 lit. o und 21 FAV.

§ 17 Veröffentlichung

Nach Ablauf der Rechtsmittelfrist sind die Ausgleichsfaktoren gemäss § 14 Abs. 1 lit. a-n FAV wie bis anhin (vgl. § 13 aFAV) durch das Statistische Amt zu veröffentlichen. Neu ist, dass diese Veröffentlichung elektronisch auf der Website des Statistischen Amtes erfolgt. Das Statistische Amt gibt an, welche der Ausgleichsfaktoren strittig sind (vgl. auch § 13 Satz 2 aFAV).

§ 18 Festlegung der Beiträge

Abs. 1: Damit die Gemeinden wissen, mit welchen Beiträgen bzw. mit welchen Abschöpfungen sie für das Budget rechnen können, sind die Ausgleichsverfügungen des Gemeindeamtes, d. h. die Beitrags- und Abschöpfungsverfügungen, bis spätestens 31. August des Vorjahres zum Ausgleichsjahr den Gemeinden zu eröffnen. Bis auf den individuellen Sonderlastenausgleich und den Übergangsausgleich handelt es sich dabei um endgültig festgesetzte Beiträge, d. h. um Verfügungen, welche die einzelnen Beiträge abschliessend festsetzen. Dies gilt für:

- den Ressourcenzuschuss,
- die Ressourcenabschöpfung,
- den demografischen Sonderlastenausgleich,
- den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich und
- den Zentrumslastenausgleich.

Für den individuellen Sonderlastenausgleich und den Übergangsausgleich können die Beiträge bzw. die Verfügungen wegen der Gelegenheitsbemessung erst vorläufig festgesetzt werden. Die endgültigen Beitragsverfügungen für den individuellen Sonderlastenausgleich und den Übergangsausgleich erfolgen deshalb erst im Jahr nach dem Ausgleichsjahr (Nachjahr).

Abs. 2: Denkbar ist, dass die Festsetzung der Ausgleichsfaktoren angefochten wird. Bis zur endgültigen Erledigung eines Rechtsmittels können die Beiträge in der Folge nur noch vorläufig festgelegt werden.

Abs. 3: Der demografische Sonderlastenausgleich wird nur gegenüber den politischen Gemeinden festgelegt. Der Beitrag an die Schulgemeinden ist auf der Grundlage der Zahl der Schülerinnen und Schüler, den die Gemeinden auf der Grundlage der Angabe gemäss § 16 Abs. 2 FAV im Einzelnen bestimmen müssen, festzusetzen (vgl. Abs. 3).

Abs. 4: Da die schulstatistischen Daten für bildungsstatistische Auswertungen erhoben werden und deshalb dem Zweck des Finanzausgleichs nicht volumnäföglich entsprechen, müssen politische Gemeinden und Schulgemeinden diese Daten vor Anwendung von Formel 5c präzisieren (vgl. § 19 Abs. 4 FAG); danach zahlt die politische Gemeinde den Schulgemeinden den entsprechenden Beitrag aus.

2. Abschnitt: Instrumente des Finanzausgleichs

A. Ressourcenausgleich

§ 19 Zahlungen

§ 19 FAV regelt das Verfahren zwischen politischer Gemeinde und Schulgemeinde und ist motiviert durch den in § 9 Abs. 2 und 4 FAG niedergelegten Grundsatz, dass der Finanzausgleich mit Bezug auf die Zahlungen ausschliesslich zwischen dem Kanton, d. h. der Direktion der Justiz und des Innern bzw. dem Gemeindeamt, und den politischen Gemeinden abgewickelt wird.

B. Demografischer Sonderlastenausgleich

§ 20 Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren

Es ist zu definieren, was unter Einwohnerinnen und Einwohnern (Personen) unter 20 Jahren zu verstehen ist (vgl. § 19 Abs. 4 FAG). Die Kategorie der Personen unter 20 Jahren umfasst jene Personen, die am Stichtag vom 31. Dezember (§ 8 lit. e FAG, § 1 FAV) das 20. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben. Massgebend ist diese Einwohnerkategorie für die Bemessung des demografischen Sonderlastenausgleichs und für die Berechnung des Beitrags an die Schulgemeinden gemäss Formel 5c im Anhang zum Finanzausgleichsgesetz. Die Meldungen richten sich nach § 10 Abs. 1 lit. a FAV.

§ 21 Schülerinnen und Schüler

Abs. 1: Die Zahl der Schülerinnen und Schüler ist massgebend für die Bestimmung des Anteils der Schulgemeinden am demografischen Sonderlastenausgleich (§ 19 Abs. 4 FAG, Formel 5c). Massgebend für den Beitrag an die Schulgemeinden ist das Verhältnis der Zahl der Schülerinnen und Schüler zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler (Su;t-2) bestimmt sich nach dem Schuljahr, das im Bemessungsjahr (t-2) beginnt (§ 8 lit. b FAG). Die Daten richten sich nach den Erhebungen der Bildungsstatistik der Bildungsdirektion. Grundlage für die Erfassung der Schülerinnen und Schüler ist das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100). Die öffentliche Volksschule besteht aus der Kindergartenstufe, der Primarstufe und der Sekundarstufe (§ 4 VSG). Zu den Schülerinnen und Schülern der öffentlichen Volksschule gehören gemäss VSG auch die Sonderschülerinnen und Sonderschüler.

Auf eine Besonderheit ist in diesem Zusammenhang bezüglich Schülerinnen und Schüler, die ein Gymnasium besuchen, hinzuweisen. § 31 Abs. 2 des Mittelschulgesetzes vom 13. Juni 1999 (LS 413.21) trifft folgende Regelung: Für im Kanton Zürich wohnhafte Schülerinnen und Schüler, welche die 1. und 2. Klasse einer kantonalen Mittelschule im Anschluss an die 6. Klasse der Primarschule absolvieren, leisten die Gemeinden einen Beitrag an die Ausbildungskosten. Der Beitrag ist für die Schülerinnen und Schüler geschuldet, deren Zahl 5% der Gesamtzahl der in einer Gemeinde wohnhaften Schülerinnen und Schüler des 7. und 8. Schuljahres übersteigt. In der Zahl der Schülerinnen und Schüler gemäss § 19 Abs. 4 FAG (Su;t-2; Formel 5c) ist die Zahl der Schülerinnen und Schüler, welche die 1. und 2. Klasse einer kantonalen Mittelschule im Anschluss an die 6. Klasse der Primarschule absolvieren, nicht enthalten. Dies bedeutet im Ergebnis, dass im Beitrag an die Oberstufenschulgemeinde gemäss Formel 5c der entsprechende Abgeltungsanteil für die Mittelschule bei der politischen Gemeinde bleibt.

Am 1. August 2009 trat die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat, LS 410.31) in Kraft. Die beigetretenen Kantone, darunter der Kanton Zürich, haben für die Umsetzung sechs Jahre Zeit. Nach Art. 5 Abs. 1 des Konkordats werden die Schülerinnen und Schüler ebenfalls mit dem vollendeten 4. Altersjahr eingeschult. Der massgebende Stichtag ist dabei aber der 31. Juli.

Von Bedeutung ist im vorliegenden Zusammenhang die Verschiebung des Stichtags für den Eintritt in den Kindergarten vom 30. April auf den 31. Juli. Diese Verschiebung hat entsprechende Anpassungen zur Folge. Sie erfolgt in mehreren Schritten, nämlich während sechs Jahren jeweils um einen halben Monat (Änderung des VSG vom 16. Mai

2011, Vorlage 4752). Damit kann verhindert werden, dass ein Schülerjahrgang zu gross wird. Die genauen Modalitäten stehen noch nicht fest. Die gestaffelte Einführung ist in der Bildungsstatistik zu berücksichtigen.

Abs. 2: Schulgemeinden können sich ganz oder teilweise über das Gebiet mehrerer politischer Gemeinden erstrecken. Im Finanzausgleich massgebend ist die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die Wohnsitz in den politischen Gemeinden haben, auf die sich das Gebiet der Schulgemeinde erstreckt (vgl. Abs. 3).

Abs. 3: Für die Berechnung des Anteils der Schulgemeinden gemäss § 19 Abs. 4 FAG (Formel 5c) sind nur Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz in der politischen Gemeinde zu berücksichtigen. Dieser Grundsatz ergibt sich daraus, dass sich der Finanzausgleich bzw. dessen Beiträge nur immer auf das Gebiet einer politischen Gemeinde beziehen.

Anspruchsberechtigt sind deshalb nur die Schulgemeinden auf dem Gebiet der politischen Gemeinde.

§ 22 Aufgaben

Die Pauschale von Fr. 12 000 des demografischen Sonderlastenausgleichs (§ 19 Abs. 1 FAG) deckt grundsätzlich die besonderen Belastungen in folgenden Aufgaben der funktionalen Gliederung:

- Bildung, ohne Bildungswesen Übriges (Aufgabenstellen 200–289),
- Schulgesundheitsdienst (Aufgabenstellen 460–469),
- Jugend, Kinder- und Jugendheime, Kinderkrippen (Aufgabenstellen 540–549).

Um Doppelbemessungen bzw. -abgeltungen zu vermeiden, werden diese Aufgaben bei der Bemessung des individuellen Sonderlastenausgleichs (vgl. § 23 Abs. 1 lit. b FAG i. V. m. § 28 Abs. 3 FAV) nur berücksichtigt, wenn die darin vorkommenden Sonderlasten den demografischen Sonderlastenausgleichsbeitrag übersteigen.

§ 23 Zahlung

Es gilt der Grundsatz, dass Zahlungen nur zwischen dem Kanton und den politischen Gemeinden erfolgen (§ 9 Abs. 4 FAG). Nach Erhalt des Beitrags hat die politische Gemeinde den entsprechenden Beitrag an die Schulgemeinden (§ 19 Abs. 4 FAG, Formel 5c) unverzüglich auszuzahlen. Zuvor ist dieser Beitrag jedoch zu bestimmen (vgl. § 18 Abs. 3 FAV).

C. Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich

Mit dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sollen besondere Lasten ausgeglichen werden, die auf die besondere Siedlungsstruktur oder die topografischen Verhältnisse zurückzuführen sind. Die Berechnung des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs ist in den Formeln 6a (voller Beitrag) und 6b (gekürzter Beitrag) im Anhang 1 zum FAG festgehalten. Die Formel 6a ist so gebaut, dass unter Berücksichtigung der Indikatoren Bevölkerungsdichte und Steigungsindex zusammen mit den Konstanten 400 und 15 das Ergebnis eine Zahl ergibt, die als Beitrag in Franken interpretiert wird. Dieser Beitrag wird durch die Berücksichtigung des Standes des Landesindexes der Konsumentenpreise gerade an die Teuerung angepasst (vgl. Formel 6a: I_{t-2} / I_2). Die §§ 24 und 25 FAV definieren die Indikatoren Bevölkerungsdichte und Steigungsindex, welche in die Formel 6a einzusetzen sind.

§ 24 Bevölkerungsdichte

Abs. 1, Bevölkerungsdichte: Die Formel 12 konkretisiert die Formel 6a bezüglich der Bevölkerungsdichte ($D_{i,t-2}$). Nach Formel 6a bemisst sich die Bevölkerungsdichte der politischen Gemeinde ($D_{i,t-2}$) in Einwohnerinnen und Einwohner pro Quadratkilometer im Bemessungsjahr ($t-2$, § 8 lit. b FAG).

Die massgebenden Angaben richten sich nach der Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS). Nach den für die Vorlage angestellten Berechnungen wird die Produktivfläche der politischen Gemeinde verwendet, da nur auf diesem Gebiet besondere Lasten im Zusammenhang mit der Siedlungsstruktur auftreten.

Abs. 2, Produktivfläche: Die Arealstatistik erhebt in der Abfolge von zwölf Jahren Informationen zur Bodennutzung und -bedeckung der Schweiz auf der Grundlage von Luftbildern des Bundesamtes für Landestopografie (swisstopo). Die gesetzlichen Grundlagen beruhen auf Bundesrecht (vgl. Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes [SR 431.012.1]). Die in der Arealstatistik erfassten Informationen zur Bodennutzung und Bodenbedeckung sind in vier Hauptbereiche aufgeteilt: Siedlungsflächen, Landwirtschaftsflächen, bestockte und unproduktive Flächen.

Die Produktivfläche entspricht dabei dem Gemeindegebiet bzw. der Gesamtfläche der politischen Gemeinde abzüglich der Fläche der stehenden und fliessenden Gewässer und der übrigen unproduktiven Fläche. Es sind dies also diejenigen Flächen, die im Gegensatz zu den drei anderen, produktiven Hauptbereichen weder besiedelt noch bewirtschaftet noch bewaldet sind. Die Arealstatistik bezeichnet im Mittelland vor allem die Gewässer als unproduktive Flächen.

Die Zuständigkeit für die Ermittlung des Einwohnerbestandes liegt beim Statistischen Amt, jene für die Ermittlung des Gemeindegebiets beim Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich.

Abs. 3: Massgebend für die Berechnung der Bevölkerungsdichte ist die Formel 12 im Anhang zu dieser Verordnung.

§ 25 Steigungsindex

Abs. 1, Steigungsindex: § 25 FAV definiert mit Bezug auf § 21 Abs. 1 lit. b FAG i. V. m. Formel 6a den Steigungsindex ($S_{i,t-2}$) in Formel 13.

Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich trägt den hohen Aufwendungen der Gemeinden Rechnung, die als Folge schwieriger topografischer Verhältnisse auftreten. Je grösser in einer Gemeinde der Anteil an steilem Gelände ist, desto höher ist der Gesamtaufwand pro Einwohnerin und Einwohner in den Aufgabenbereichen einer Gemeinde, in denen sich die Steilheit des Geländes auswirkt (vgl. § 27 FAV). Die Flächen der stehenden Gewässer (Seeflächen) werden dabei nicht berücksichtigt.

Abs. 2, Neigungsgebiet: Als Datenquelle für die Bestimmung des Anteils der Gemeindefläche mit einer Hangneigung von über 35% dient das digitale Höhenmodell «DHM25» von swisstopo (geglätteter 25-Meter-Raster). Es handelt sich dabei um einen Raster von Zellen mit Maschenweite von 25 Metern. Die Höhenwerte wurden aus der Höheninformation der Landeskarte 1:25 000 (Höhenkurven und Höhenkoten) abgeleitet (Nachführungsstand 1982–1990). Die alternative Datenquellen des GIS-ZH-«DTM-AV» mit 2-Meter-Raster, Erfassung 2004, «DHM5» mit 5-Meter-Raster und «Rimini» mit 1-km-Raster sind für den vorliegenden Zweck zu fein bzw. zu grob.

Der Original-25-Meter-Raster wird für den vorliegenden Zweck jedoch als zu fein erachtet. Er wird deshalb leicht generalisiert. Es erfolgt eine Glättung zur sinnvollen «Vergrößerung» der Betrachtung. Man betrachtet das Gelände sozusagen durch eine unscharfe Brille, um (zu) kleine Unregelmässigkeiten auszuschalten. Dabei wird folgende Vorgehensweise gewählt: Jede Zelle erhält die durchschnittliche Höhe aller umliegenden Zellen in einem bestimmten Radius. Als Radius wurden 50 Meter gewählt.

Die Zuständigkeit für die Ermittlung des Gemeindegebiets ohne Seeflächen und des Neigungsgebiets liegt beim Amt für Raumentwicklung.

Abs. 3: Massgebend für die Berechnung des Steigungsindexes ist die Formel 13 im Anhang zu dieser Verordnung.

§ 26 Aufgaben

Der Beitrag des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs gemäss Formeln 6a und 6b (§ 22 FAG) deckt grundsätzlich die besonderen Belastungen in folgenden Aufgabenbereichen der funktionalen Gliederung:

- a. Feuerwehr und Feuerpolizei (Aufgabenstellen 140–149),
- b. Gemeindestrassen (Aufgabenstellen 620–629),
- c. Gewässerunterhalt und -verbauung (Aufgabenstellen 750–759),
- d. Forstwesen (Aufgabenstellen 810–819).

Um Doppelbemessungen bzw. -abgeltungen zu vermeiden, werden diese Aufgaben bei der Bemessung des individuellen Sonderlastenausgleichs (vgl. § 23 Abs. 1 lit. b FAG i. V. m. § 28 Abs. 3 FAV) nur berücksichtigt, wenn die darin vorkommenden Sonderlasten den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichsbeitrag übersteigen.

D. Individueller Sonderlastenausgleich

§ 27 Berechtigung

Abs. 1 hält die Voraussetzungen der Berechtigung gemäss § 24 Abs. 2 FAG fest.

Abs. 2: Unvorhersehbare, d. h. ausserordentliche Ereignisse können eine Gemeinde finanziell so belasten, dass ein Steuerfuss über dem Ausgleichssteuerfuss erforderlich wäre, um ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis zu erzielen. Die Gemeinde hat aber möglicherweise einen Steuerfuss unter dem Ausgleichssteuerfuss, weil die finanzielle Belastung ungeplant auftritt. Sie hätte deshalb aufgrund von § 28 Abs. 1 FAV keinen Anspruch auf individuellen Sonderlastenausgleich. Abs. 2 räumt ihr diesen Anspruch ein, sofern sie ihren Steuerfuss für das der ausserordentlichen finanziellen Belastung folgende Jahr auf den Ausgleichssteuerfuss erhöht.

§ 28 Besondere Lasten

Abs. 1 definiert den Begriff der besonderen Lasten gemäss § 23 Abs. 1 FAG. Die besonderen Lasten müssen sich auf notwendige Aufgaben beziehen. Abs. 1 hält fest, wo Sonderlasten festzumachen sind; dies sind die einzelnen Aufgabenstellen nach der funktionalen Gliederung. Der Beitrag des individuellen Sonderlastenausgleichs kann sich also – in der Begrenzung gemäss § 25 FAG – aus mehreren, einzelnen Sonderlasten zusammensetzen.

Besondere Lasten (§ 23 FAG) einer politischen Gemeinde sind – mit Bezug auf eine einzelne Aufgabenstelle – überdurchschnittliche Nettoaufwendungen pro Einwohnerin oder Einwohner der Gemeinde im Vergleich zu den entsprechenden durchschnittlichen Aufwendungen aller Gemeinden ohne die Städte Zürich und Winterthur.

Für die Bestimmung der Höhe der besonderen Lasten einer notwendigen Aufgabe, welche die Gemeinde nicht beeinflussen kann, werden also die Nettoaufwendungen der Gemeinde pro Einwohnerin und Einwohner mit den entsprechenden Nettoaufwendungen aller Gemeinden ohne die Städte Zürich und Winterthur verglichen. Die Städte Zürich und Winterthur werden deshalb nicht berücksichtigt, weil diese Städte Zentrumslasten tragen, die mit dem Zentrumslastenausgleich abgegolten werden. Die Zentrumslasten sind mit den vorliegend interessierenden Sonderlasten nicht zu vergleichen.

Zu beachten sind immer die allgemein geltenden Voraussetzungen:

- Steuerfinanzierung,
- Nichtbeeinflussbarkeit der Aufwendungen,
- Notwendigkeit der Aufgabe.

Notwendige Aufgaben (§ 2 Abs. 1 FAG): Bei den Aufgaben, die im Rahmen des Finanzausgleichs für eine Abgeltung infrage kommen, muss es sich um notwendige Aufgaben handeln. Dies wird ausdrücklich in Art. 127 Abs. 2 lit. a KV festgehalten und in § 2 Abs. 1 FAG wiederholt: Der Finanzausgleich soll den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben ermöglichen. Die Beurteilung der notwendigen Aufgaben bezieht sich auf die funktionale Gliederung. Notwendige Aufgaben sind einmal die Aufgaben, die eine Gemeinde im Auftrag des Bundes oder des Kantons erfüllt (Pflichtaufgaben des Bundes oder des Kantons). Aber auch Gemeindeaufgaben kommen als notwendige Aufgaben in Betracht. Zu denken ist dabei etwa an die Versorgungs- und Entsorgungsaufgaben. Diese fallen aber zumeist unter die Spezialfinanzierungen und sind deshalb für den Finanzausgleich nicht von Bedeutung, solange sie ausschliesslich über Gebühren finanziert werden.

Nicht notwendig sind etwa Aufgaben einer Gemeinde, für die keine rechtliche Grundlage besteht (vgl. Art. 122 Abs. 2 KV).

Meistens wird es bei der Beurteilung einer notwendigen Aufgabe nicht um das «ob», sondern um das «wie viel» gehen, d.h., der Umfang von Quantität und Qualität steht im Vordergrund. Beide Eigenschaften schlagen sich in der Höhe der Aufwendungen nieder (vgl. § 28 Abs. 1 FAV).

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Wahrnehmung notwendiger Aufgaben sparsam und wirtschaftlich erfolgen muss (§ 3 Abs. 1 lit. a FAG i. V. m. § 165 GG und §§ 2 und 7 FHG sowie Art. 122 Abs. 2 KV). So ist die Erfüllung einer notwendigen Gemeindeaufgabe in dem Umfang nicht rechtmässig, als sie unwirtschaftlich ist (§ 3 Abs. 1 lit. a FAG).

Bei entsprechenden Fragen sind auch die Auffassung der zuständigen Fachdirektion (§ 27 Abs. 4 FAG) und die Haltung des Fachbeirats (§ 27 Abs. 1 FAG i. V. m. § 31 Abs. 5 FAV) einzuholen.

Abs. 2 hält beispielsweise («insbesondere») in lit. a-c fest, welche Nettoaufwendungen nicht anrechenbar sind, d. h., welche von der Gemeinde beeinflussbar sind.

Lit. a., Zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen: Unter Abschreibungen versteht man die Wertminderung von Anlagegütern bzw. vom Verwaltungsvermögen infolge Abnutzung oder Alterung bzw. Ausgabendeckung. Das Verwaltungsvermögen ist grundsätzlich degressiv vom Restbuchwert abzuschreiben (§ 137 GG). In bestimmten Fällen ist die lineare Abschreibung vom Anschaffungswert möglich (§ 137 Abs. 2 Satz 3 GG).

Zusätzliche Abschreibungen können vorgenommen werden, wenn sie im Voranschlag eingestellt sind (§ 137 Abs. 4 GG, § 21 Abs. 2 VGH) und kein Bilanzfehlbetrag entsteht (§ 21 Abs. 1 VGH). Sie sind in dem Umfang zu verringern, als sie einen Bilanzfehlbetrag verursachen würden (§ 21 Abs. 2 VGH).

Zusätzliche Abschreibungen stehen also, soweit die erwähnten Voraussetzungen vorliegen, im Ermessen der Gemeinde und sind damit beeinflussbar, weshalb sie für den individuellen Sonderlastenausgleich unbedeutlich sind.

Lit. b., Einlagen in Vorfinanzierungen: Vorfinanzierungen (§ 127 Abs. 1 Ziff. 2 GG) dienen der Bildung von Spezialreserven, d. h. zweckgebundener Reserven für künftige Investitionen. Damit lassen sich ein aussergewöhnlicher Finanzbedarf auf längere Zeit verteilen und grössere Steuerfusssschwankungen vermeiden. Einlagen in Vorfinanzierungen dienen der Aufnung des Vorfinanzierungskontos. Die Bildung von Vorfinanzierungen steht im Ermessen einer Gemeinde. Sie sind daher freiwillig bzw. beeinflussbar, mithin fallen sie für die Bemessung von Sonderlasten ausser Betracht. Es steht der Gemeinde jedoch frei, die gleiche Investition mit dem dafür üblichen Instrument der (nachträglichen) Abschreibung zu finanzieren, wo die entsprechenden Aufwendungen in die Bemessung einer Sonderlast einfließen.

Lit. c., Aufwendungen und Mindererträge: Beeinflussbar und damit nicht anrechenbar sind Aufwendungen und Mindererträge, denen ein Regelverstoss zugrunde liegt. Lit. c verweist diesbezüglich auf § 3

FAG, wo die Grundsätze für die Durchführung des Finanzausgleichs festgehalten sind, und § 4 Abs. 1 FAG, wo auf die Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung verwiesen wird.

Abs. 3: Zweck von Abs. 3 ist es, die Instrumente des demografischen und geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs vom individuellen Sonderlastenausgleich abzugrenzen, da der individuelle Sonderlastenausgleich – wie sich auch aus seiner systematischen Anordnung ergibt – erst zum Tragen kommt, wenn Beiträge nach den vorangehenden beiden Instrumenten ausgerichtet worden sind. Dabei kommen besondere Belastungen, die bereits beim demografischen und geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich erfasst worden sind, unter dem individuellen Sonderlastenausgleich für eine Abgeltung grundsätzlich nicht mehr infrage. Andernfalls käme es zu Doppelabgeltungen (vgl. § 23 lit. b FAG i.V.m. §§ 22 und 26 FAV).

Als Ausnahme kommen besondere Belastungen des demografischen und geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs im Rahmen des individuellen Sonderlastenausgleichs jedoch dann infrage, soweit sie – nach den vorstehenden Grundsätzen berechnet – höher sind als die entsprechenden pauschalen Beiträge.

§ 29 Schulgemeinden

Die Schulgemeinden sind am individuellen Sonderlastenausgleich nicht beteiligt (vgl. § 24 Abs. 1 FAG). Sie haben keinen eigenen Anspruch, weil der individuelle Sonderlastenausgleich bezweckt, die besonderen Lasten einer Gemeinde, die sie mit dem Ausgleichssteuerfuss nach § 24 Abs. 2 FAG nicht decken kann, bei der betreffenden politischen Gemeinde auszugleichen. Dadurch wird sichergestellt, dass nur anspruchsberechtigte Gemeinden einen Beitrag erhalten. Würde ein Beitrag an eine Schulkreisgemeinde ausgerichtet, so würden allenfalls auch Einwohnerinnen und Einwohner nicht anspruchsberechtigter politischer Gemeinden profitieren.

Abs. 1: Um mit den Einheitsgemeinden Rechtsgleichheit zu schaffen, werden die Aufwendungen der Schulgemeinde der politischen Gemeinde zugerechnet.

Abs. 2: Die Zurechnung der Nettoaufwendungen von Schulkreisgemeinden (vgl. Abs. 1) auf die politischen Gemeinden erfolgt nach dem Verhältnis der berichtigten absoluten Steuerkraft. Diese Grösse bietet sich aufgrund der konzeptionellen Trennung des Ausgleichs der Einnahmendisparitäten von jenen der Ausgabendisparitäten an. Für die Finanzierung der Aufwendungen steht die Summe aus eigener Steuerkraft und Ressourcenausgleich zur Verfügung. Mit der berichtigten Steuerkraft wird somit auf den Beitrag zur Finanzierung der Schulgemeinde abgestellt. Je mehr zur Finanzierung der Schulgemeinde

beigetragen wird, desto mehr Aufwendungen können im individuellen Sonderlastenausgleich geltend gemacht werden.

§ 30 Globalbudgetierung

Das Globalbudget ist in erster Linie eine besondere Form des Budgetbeschlusses. Es enthält die Festlegung des gesamten Aufwandes und des gesamten Ertrags oder Saldos dieser Größen für einen bestimmten Verwaltungsbereich. Damit verbunden sind Angaben zur Quantität und Qualität der zu erbringenden Leistungen. Bei einer Globalbudgetierung sind alle Angaben nach der internen Rechnung, auf der die Globalbudgetierung beruht, offenzulegen; Konsolidierungen sind im Rahmen der Bemessung für den Finanzausgleich nicht beachtlich.

§ 31 Verfahren a. vorläufige Festlegung des Beitrags

Für den individuellen Sonderlastenausgleich gilt die Gegenwartsbemessung. Hinzu kommt, dass nach § 26 Abs. 5 FAG die Gemeinden für ausserordentliche Ereignisse während des Ausgleichsjahres Beiträge bis Ende März des Nachjahres geltend machen können. Folglich kann die endgültige Festsetzung des Beitrags erst nach dem Ausgleichsjahr, d. h. im Nachjahr, festgesetzt werden. Für das Verfahren ergibt sich deshalb eine Zweiteilung: einmal für den vorläufigen Beitrag und die damit verbundene Zahlung (§§ 31 und 33 FAV) und dann für den endgültigen Beitrag und die entsprechende Zahlung (§ 32 FAV und § 26 Abs. 4 FAG).

Abs. 1 hält die Pflicht der politischen Gemeinde sowie der Schulgemeinde fest, ihre Sonderlasten in ihrer Aufgaben- und Finanzplanung darzustellen. Nach Art. 124 Abs. 1 KV planen die Gemeinden ihre Aufgaben und deren Finanzierung. Die Aufgabenplanung nimmt Bezug auf die Aufgaben einer Gemeinde, welche in der Finanzplanung «geldmässig» in der Verwaltungs- und Investitionsrechnung abzubilden sind. Die Gemeinden achten dabei auch auf die langfristigen Auswirkungen der geplanten Massnahmen. Langfristig sind die Auswirkungen, wenn sie sich in einer Zeitspanne zeigen, die grösser als vier Jahre ist. Die entsprechenden Unterlagen müssen dem Gemeindeamt und dem Fachbeirat bei der Beurteilung der Sonderlasten zur Verfügung stehen. Verletzt eine Gemeinde diese Pflicht, muss sie damit rechnen, dass nach § 4 FAG ein Beitrag mangels Nachweises entfällt.

Abs. 2 legt fest, welche Unterlagen die politische Gemeinde mit dem Gesuch einreichen muss.

Abs. 3: Es können nur Sonderlasten abgegolten werden, die für Aufgaben getätigten wurden, die materiell und formell rechtmässig begründet worden sind. Die Gemeinde hat den entsprechenden Nachweis zu führen.

Abs. 4: Die vorläufige Festlegung des Beitrags erfolgt bis Ende Oktober des Vorjahres. Verletzt eine Gemeinde ihre Mitwirkungspflichten (vgl. auch § 26 FAG bzw. § 31 FAV), ist das Gemeindeamt – im Rahmen der vorläufigen Festlegung (Feststellung) – nicht verpflichtet, weitere Abklärungen zu tätigen, und kann auf der Grundlage der vorhandenen Angaben der Gemeinde verfügen. Rechtlich abschliessend wird der Sachverhalt dann für die endgültige Festlegung geklärt.

Abs. 5: Die Fachdirektionen verfügen über Spezialkenntnisse, was die Aufgabenerfüllung der Gemeinden in bestimmten Bereichen anbelangt. Ebenso verfügen sie oft über die Kenntnisse, was die entsprechenden Ausgaben angeht. Das Gemeindeamt ist darauf angewiesen, dass es diese Kenntnisse bei der Beurteilung der Gesuche verwenden kann. Das Gemeindeamt ist deshalb auf die Unterstützung der Fachdirektion angewiesen.

§ 32 b. ausserordentliche Ereignisse, endgültige Festlegung des Beitrags

Abs. 1 zählt die zusätzlich erforderlichen Unterlagen auf, die zur Beurteilung des endgültigen Beitrags notwendig sind. Die Unterlagen sind bis Ende März des Nachjahres einzureichen. Bis Ende März des Nachjahres sind auch Sonderlasten für ausserordentliche Ereignisse des Ausgleichsjahres geltend zu machen (§ 26 Abs. 5 FAG). Den entsprechenden Nachweis hat die Gemeinde gemäss den vorstehenden Grundsätzen zu führen.

Abs. 2: Die Direktion bzw. das Gemeindeamt ist darauf angewiesen, die Beschlüsse der Kontrollorgane zu kennen, deren Prüfungsberichte und Anträge stehen jedoch nicht bereits Ende März des Nachjahres zur Verfügung. Die politische Gemeinde ist deshalb gehalten, die entsprechenden Unterlagen bis 15. Mai des Nachjahres dem Gemeindeamt zukommen zu lassen.

Abs. 3: Die endgültige Verfügung über den individuellen Sonderlastenausgleich erfolgt bis spätestens Ende Oktober des Nachjahres.

§ 33 Zahlung des vorläufigen Beitrags

Die Zahlung des vorläufig festgesetzten Beitrags erfolgt in Übereinstimmung mit § 9 Abs. 3 FAG ebenfalls Mitte des Ausgleichsjahres. In § 26 Abs. 4 FAG wird die Auszahlung des endgültigen Beitrags geregelt: Auszahlungen und Rückzahlungen [...] erfolgen 30 Tage nach Eintritt der Rechtskraft der entsprechenden, endgültigen Verfügung

(vgl. § 26 Abs. 3 FAG). Die «Rückzahlung» bezieht sich auf den vorläufig festgesetzten Beitrag, falls dieser zu hoch angesetzt wurde.

§ 34 Fachbeirat a. Aufgaben und Verfahren

Abs. 1: Aufgabe des Fachbeirates ist es, die Direktion der Justiz und des Innern bzw. das Gemeindeamt beim Vollzug des individuellen Sonderlastenausgleichs zu beraten (§ 27 Abs. 1 FAG). Damit wird bezieht, das Ermessen, das beim individuellen Sonderlastenausgleich als Ausgaben- bzw. Aufwandsausgleich besteht, zu objektivieren und Entscheidungen transparent zu machen. Dies geschieht dadurch, dass zwei Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden neben den beiden Vertreterinnen und Vertretern des Kantons im Fachbeirat Einsitz nehmen und eine aussenstehende, unabhängige Fachperson als Vorsitzende oder Vorsitzender des Fachbeirates wählen (vgl. nachfolgend).

Abs. 2 regelt das Verfahren in zeitlicher Hinsicht. Beim individuellen Sonderlastenausgleich bestehen zwei Besonderheiten, die sich auf das Verfahren auswirken. Einmal ergehen die Beitragsverfügungen im Vorjahr zum Ausgleichsjahr nur als vorläufige (provisorische) Beitragsverfügungen (§ 26 Abs. 2 FAG), da für den individuellen Sonderlastenausgleich infolge der Übereinstimmung von Bemessungs- und Ausgleichsjahr eine Gegenwartsbemessung massgebend ist (vgl. § 8 lit. a und b FAG, § 25 Abs. 3 FAG). Zusätzlich können für ausserordentliche Ereignisse während des Ausgleichsjahrs Beiträge bis Ende März des Nachjahres geltend gemacht werden (§ 26 Abs. 5 FAG). Nach dem 31. März des Nachjahres muss das Gemeindeamt somit auf der Grundlage der Gemeinderechnung für das Ausgleichsjahr und von Gesuchen für ausserordentliche Ereignisse während des Ausgleichsjahrs die endgültigen Beiträge festsetzen (§ 26 Abs. 3 FAG). Dabei hat das Gemeindeamt den Vorschlag für die Festlegung der Beiträge dem Fachbeirat zu einer Stellungnahme zu unterbreiten (§ 26 Abs. 3 FAG). Dies hat bis spätestens am 31. Juli des Folgejahres zu geschehen.

Abs. 3: Im Vorschlag an den Fachbeirat sind Stellungnahmen der Fachdirektionen nach § 27 Abs. 4 FAG bereits zu berücksichtigen: Soweit die besonderen Lasten der Gemeinden die Aufgabenbereiche weiterer Direktionen des Regierungsrates betreffen, sind diese zu einer Stellungnahme einzuladen. Diese Stellungnahmen sind für die endgültige Festsetzung vom Gemeindeamt zu würdigen und dem Fachbeirat zur Kenntnis zu bringen.

Abs. 4: Der Fachbeirat hat für seine schriftliche Stellungnahme zwei Monate Zeit, nämlich von Ende Juli bis Ende September des Nachjahres. Um die Haltung für ein allfälliges Rechtsmittelverfahren aktenkundig zu machen, hat die Stellungnahme schriftlich zu erfolgen. Aus dem gleichen Grund hat der Fachbeirat, wenn er mit dem Vor-

schlag des Gemeindeamtes nicht einverstanden ist, einen schriftlichen und begründeten Gegenvorschlag zu stellen.

Abs. 5: Das Gemeindeamt ist an den Gegenvorschlag des Fachbeirats nicht gebunden, da die Zuständigkeit zur Verfügung in der Sache beim Gemeindeamt liegt. Es kann somit entgegen dem Vorschlag des Fachbeirates verfügen, was jedoch im Einzelnen zu begründen ist. In der Beitragsverfügung hat sich das Gemeindeamt mit der Haltung des Fachbeirates auseinanderzusetzen, sodass die betroffene Gemeinde die Möglichkeit erhält, sich in einem Rechtsmittelverfahren auf die Haltung des Fachbeirates zu beziehen.

§ 35 b. Bestellung

Abs. 1: Die Amts dauer wird in Übereinstimmung mit der allgemein üblichen Amts dauer auf vier Jahre festgesetzt. Zu wählen hat der Regierungsrat je zwei Vertreterinnen oder Vertreter von Kanton und Gemeinden.

Abs. 2: Sobald die Vertreterinnen und Vertreter nach Abs. 1 gewählt sind, haben sie ihrerseits die Vorsitzende oder den Vorsitzenden nach § 27 Abs. 3 FAG zu wählen. Diese Person muss sich als aussenstehende und unabhängige Fachperson qualifizieren. Fachperson bedeutet, dass es sich um eine Person handelt, die sich ausweist durch vertiefte Kenntnisse im Bereich des öffentlichen Finanzwesens und einer mehrjährigen Verwaltungspraxis. «Aussenstehend» bezieht sich auf die objektive Seite und bedeutet, dass die Person in keiner Weise mit dem Kanton Zürich oder den Gemeinden des Kantons Zürich verbunden, d. h. z. B. angestellt oder politisch oder beratend tätig ist; «unabhängig» bedeutet in subjektiver Hinsicht, dass die oder der Vorsitzende tatsächlich oder dem Anschein nach von den betroffenen Institutionen und deren Repräsentanten unabhängig ist und keine Instanz des Kantons ihr gegenüber Einfluss nehmen darf (vgl. § 34c VGH).

Abs. 3: Die oder der Vorsitzende hat die Verfahrensleitung und kann Sitzungen einberufen. Ebenfalls ist eine Sitzung auf Antrag zweier Mitglieder einzuberufen.

Abs. 4: Der Fachbeirat hat sich eine Geschäftsordnung zu geben, worin er sein Verfahren regelt.

§ 36 c. Entschädigung

Abs. 1 regelt die Entschädigung der oder des Vorsitzenden und verweist dazu auf die Entschädigung gemäss Finanzkontrollgesetz (vgl. § 4 Abs. 4 Finanzkontrollgesetz). Die Direktion der Justiz und des Innern setzt die Entschädigung entsprechend fest.

Abs. 2: Die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons und der Gemeinden nehmen Einsatz für den Kanton bzw. ihre Gemeinden, von denen sie für ihre Tätigkeit entlohnt werden. Die Entschädigung an die Vertretung der Gemeinden richtet sich in der Bemessung nach § 55 Abs. 2 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (LS 177.111). Da diese Vertretung ausschliesslich die Interessen der Gemeinden wahrnimmt, steht die Entschädigung auch jeweils den Gemeinden zu (vgl. § 11 Abs. 3 Personalverordnung, LS 177.11).

§ 37 d. Sekretariat

Abs. 1: Um den Fachbeirat administrativ zu unterstützen, führt das Gemeindeamt das Sekretariat in Absprache mit der oder dem Vorsitzenden. Das Gemeindeamt hat beratende Stimme, d. h., es kann seine Vorschläge erläutern und hat Auskunft zu erteilen; an den Beschlüssen ist es jedoch nicht beteiligt.

Abs. 2: Soweit Sitzungen des Fachbeirates stattfinden, führt das Gemeindeamt darüber Protokoll.

3. Abschnitt: Wirksamkeitsbericht

§ 38 Wirksamkeitsbericht

Der Inhalt des Wirksamkeitsberichts wird in § 31 FAG bestimmt. Der Bericht soll über die Zielerreichung des Finanzausgleichs, über die Veränderungen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und über die Entwicklung der Ressourcen und der Belastung der Gemeinden Auskunft geben. In § 38 FAV werden die Zuständigkeiten für die Berichterstellung geregelt.

Abs. 1: Der Regierungsrat beauftragt die Direktion der Justiz und des Innern mit der Erstellung des Wirksamkeitsberichts. Für eine Untersuchung der Veränderungen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist die zuständige Direktion auf die Mitwirkung der anderen Direktionen angewiesen. Nur diese verfügen über die notwendigen Informationen in ihrem Zuständigkeitsbereich.

Abs. 2: Im ersten Bericht sind unter anderem die finanziellen Auswirkungen des Übergangs vom alten zum neuen System für den Kanton und die Gemeinden aufzuzeigen und genau zu analysieren.

Abs. 3: Soweit die Ziele des Finanzausgleichs nicht erfüllt werden, sind diesbezüglich Umfang, Ursache und Auswirkungen darzustellen. Es sind Massnahmen zur Verbesserung der Zielerreichung vorzuschlagen.

Abs. 4: Der Fachbeirat ist im Rahmen des Finanzausgleichs als beratendes Organ tätig und somit mit der Materie vertraut. Deshalb bietet sich an, den Wirksamkeitsbericht dem Fachbeirat vorzulegen, damit dieser seine eigenen Schlussfolgerungen ziehen und Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen kann.

4. Abschnitt: Übergangsbestimmungen

A. Übergangsausgleich

§ 39 Verfahren a. vorläufige Festlegung des Beitrags

Nach § 36 Abs. 1 FAG haben politische Gemeinden, die trotz der Beiträge aus den übrigen Instrumenten dieses Gesetzes zum Ausgleich ihres Haushalts einen bestimmten Gesamtsteuerfuss erheben müssten, Anspruch auf Übergangsausgleich. Mithin ist vor dem Übergangsausgleich zu prüfen, ob die Voraussetzungen des individuellen Sonderlastenausgleichs erfüllt sind.

Soweit die Voraussetzungen des individuellen Sonderlastenausgleichs erfüllt sind, erfolgt eine Abgeltung nach dessen Regeln. Danach können die weiteren Voraussetzungen des Übergangsausgleichs geprüft werden.

Im Rahmen des Übergangsausgleichs ist § 37 Abs. 2 FAG zu beachten, wonach die Gemeinde die zumutbaren eigenen Anstrengungen zu unternehmen hat, um die gegenwärtige und künftige Steuerbelastung zu senken; dazu gehört insbesondere die Zusammenarbeit oder die Vereinigung mit anderen Gemeinden. Soweit sich eine Gemeinde hierzu nicht bemüht und die dafür notwendigen, konkreten Schritte nicht unternimmt, sind allenfalls gemäss § 37 Abs. 3 FAG Sanktionen gemäss § 3 i. V. m. § 4 FAG zu ergreifen.

Aufgrund der Gegenwartsbemessung des Übergangsausgleichs kann der Beitrag nicht bereits im Vorjahr endgültig festgelegt werden. Dies ist erst nach Prüfung der Gemeinderechnung im Nachjahr möglich.

Abs. 1 hält fest, welche Unterlagen die Gemeinde bis Ende September des Vorjahres einzureichen hat.

Das Verfahren entspricht § 26 Abs. 1 FAG bzw. dem individuellen Sonderlastenausgleich (§§ 31 f. FAV). Zu beachten ist jedoch, dass der Fachbeirat am Übergangsausgleich nicht beteiligt ist (§ 38 FAG).

Abs. 2: Die vorläufige Festlegung des Beitrags erfolgt bis Ende November des Vorjahres.

Abs. 3: Das Gemeindeamt ist auf die Angaben der Fachdirektionen angewiesen, die über besondere Kenntnisse hinsichtlich Art und Ausgaben bestimmter Gemeindeaufgaben verfügen.

§ 40 b. endgültige Festlegung des Beitrags

Abs. 1 hält fest, welche Unterlagen die politische Gemeinde für die endgültige Festlegung des Beitrags bis Ende März des Nachjahres einzureichen hat.

Abs. 2: Bei der Festlegung des endgültigen Beitrags gibt es folgende Möglichkeiten: Die Rechnung stimmt mit dem Budget überein oder das Rechnungsergebnis ist schlechter als das Budget; in diesem Fall wird der provisorische Beitrag bzw. die provisorische Verfügung endgültig. Ist die Rechnung besser als das Budget, kommt es zur Kürzung im Ausmass des besseren Ergebnisses bis zur Höhe des provisorischen Beitrags. Im Umfang der Kürzung ist die Gemeinde zur Rückzahlung verpflichtet, die vorliegend geregelt wird. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der endgültig festgelegte Beitrag den vorläufig festgelegten Beitrag nicht überschreiten darf.

Abs. 3: Das weitere Verfahren richtet sich nach § 32 Abs. 2 und 3 FAV.

§ 41 Vorläufige Beitragszahlungen

Nach dem Grundsatz von § 9 Abs. 3 FAG sind die Beiträge Mitte des Ausgleichsjahres auszubezahlen. Aufgrund der Gegenwartsbemessung des Übergangsausgleichs können jedoch die Beiträge erst im Nachjahr zum Ausgleichsjahr endgültig festgelegt werden. Um Klarheit über diesen Umstand zu schaffen, erfolgt die Regelung von § 41 FAV.

§ 42 Rückzahlung der Gemeinde

Die Gemeinde kann nicht mehr erhalten, als ihr aufgrund des vorläufigen Beitrags zugesprochen wurde. Denkbar ist aber, dass die Gemeinde im Rechnungsjahr geringere Aufwendungen oder grössere Erträge hat als budgetiert, dann kommt es zu einer entsprechenden Kürzung des Beitrags.

§ 43 Beitrag Strassenfonds

Gemäss § 2 Abs. 3 FAG wird der Finanzausgleich vom Kanton und den finanzstarken Gemeinden sowie aus Mitteln des Strassenfonds finanziert. § 43 FAV definiert die Höhe des jährlichen Beitrags aus dem Strassenfonds. Die geltende Regelung ist in § 29 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 festgehalten.

B. Übrige Bestimmungen

§ 44 Berechnung und Meldung von Daten

Im Jahr des Inkrafttretens des neuen Gesetzes, d. h. 2012, bemisst sich die Steuerkraft gemäss § 8 lit. f–h FAG i. V. m. § 34 Abs. 2 und 3 FAG nach dem Durchschnitt des vierten, dritten und zweiten Kalenderjahres, die dem Ausgleichsjahr vorangehen. Damit soll vermieden werden, dass sich Ungleichgewichte eines Bemessungsjahres bei Einführung des Finanzausgleichs zulasten der Gemeinden auswirken. Zudem käme das Jahr 2010 zweimal als Bemessungsgrundlage zum Tragen (beim alten Steuerkraftausgleich im letzten Beitragsjahr 2011 und beim neuen Ressourcenausgleich im ersten Ausgleichsjahr 2012 als Bemessungsjahr 2010).

Ebenfalls nur für den Übergangsausgleich von Bedeutung sind die Fristen für die Berechnung des massgebenden Gemeindesteuerfusses gemäss § 36 Abs. 2 und 3 FAG. Die Mitteilungen und Termine für das Statistische Amt richten sich nach §§ 14 Abs. 1 und 16 Abs. 1 FAV.

§ 45 Fristen im Vorjahr zum Inkrafttreten des Gesetzes

Abs. 1: Für die Einführung des neuen Finanzausgleichsgesetzes musste der Ausgang des Referendums vom 15. Mai 2011 abgewartet werden. Das hat zur Folge, dass die in §§ 14 Abs. 1, 16 Abs. 1 und 18 Abs. 1 FAV festgelegten Fristen im Jahr 2011 nicht eingehalten werden können. Diese Bestimmung regelt die erforderliche Ausnahme anlässlich der Einführung des neuen Finanzausgleichs.

§ 46 Zwischenbericht

Abs. 1: Die Direktion der Justiz und des Innern erstellt über die ersten beiden Jahre des Vollzugs des Finanzausgleichsgesetzes einen Zwischenbericht. Dieser Bericht erfolgt nur anlässlich der Einführung in der Mitte der vier Jahre umfassenden Periode des Wirksamkeitsberichts gemäss § 31 FAG.

Abs. 2: Der Bericht soll Angaben über die Höhe der Ausgleichsbeiträge, die Entwicklung der Gemeindesteuerfusse und der Steuerkraft der letzten vier Jahre enthalten. Damit lässt sich vom Kanton und den Gemeinden eine erste Einschätzung der Wirkungsweise des Finanzausgleichs vornehmen.

Abs. 3: Nach Abs. 3 sollen die Angaben – soweit dies möglich ist – bezogen auf die angeführten Gemeindegruppen erfolgen.

V. Zur Änderung der Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden

Die bisherige Finanzausgleichsverordnung regelt in § 3, wie die Zahl der in einer Gemeinde wohnhaften Mitglieder einer vom Kanton anerkannten Religionsgemeinschaft zu bestimmen ist. Diese Werte werden für die Festsetzung der den kirchlichen Körperschaften zu entrichtenden Staatsbeiträge benötigt und hatten schon bisher nichts mit dem Finanzausgleich zu tun. Im Rahmen der Totalrevision der Finanzausgleichsverordnung soll die Regelung deshalb neu im Bereich des Kirchenrechts verankert werden, nämlich als Ergänzung von § 22 Abs. 2 der Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009.

Anhang

Tabellarische Darstellung der Abläufe

Tabelle 1: Vorjahr (t-1) zum Ausgleichsjahr (t) (§ 14 Abs. 1 FAV)

	Termin	Inhalt	Zeitlicher Bezug der Daten	Wer	An wen	§§ FAG	§§ FAV
1	31.1.	Auszug Einwohnerregister per 31.12. (t-2)	vorangegangenes Jahr (t-2)	Polit. Gden	Statist. Amt (STAZ)	8 lit. e	10 lit. a
2		Übermittlung der Steuerrüsse (t-1)	laufendes Jahr (t-1)	Polit. Gden	STAZ	8 lit. c	10 lit. b
4		Meldung Änderungen der Gemeindeorganisation	vorangegangenes Jahr (t-2)	Polit. Gden	STAZ		10 lit. c
4		Meldungen über die Grösse des Gemeindegebiets	vorangegangenes Jahr (t-2)	Polit. Gden	ARE	22	12
5	31.3.	Angaben zur Berechnung der absoluten Steuerkraft (t-2)	vorangegangenes Jahr (t-2)	Polit. Gden	STAZ	8 f	10 lit. d
6		Gemeinde- und Neigungsgebiet (t-2)	vorangegangenes Jahr (t-2)	ARE	STAZ	21, 22	13 Abs. 2
7		Zahl der Schülerinnen und Schüler	vorangegangenes Jahr (t-2)	BiD	STAZ	19 Abs. 4	11
8	15.6.	Meldung der Ausgleichsfaktoren (t-2)	Ausgleichsjahr (t)	STAZ	GAZ		14 Abs. 1
9	30.6.	Festsetzung der Ausgleichsfaktoren (Festsetzungsverfügung)	Ausgleichsjahr (t)	GAZ	Alle Gden (polit. Gden u. Schul-Gden)		16 Abs. 1
10		Information über Zahl der Schülerinnen und Schüler	Beginn Schuljahr im Jahr (t-2)	GAZ	Alle Gden	19 Abs. 4	16 Abs. 2
11	ca. nach 31.7.	nach Ablauf der Rechtsmitteelfrist Veröffentlichung der Ausgleichsfaktoren	Ausgleichsjahr (t)	STAZ	Alle Gden	9 Abs. 4	17 Abs. 1

Tabelle 1 (Fortsetzung): Vorjahr (t-1) zum Ausgleichsjahr (t) (§ 14 Abs. 1 FAV)

	Termin	Inhalt	Zeitlicher Bezug der Daten	Wer	An wen	\$\$ FAG	\$\$ FAV
12	31.8.	Einreichung des Gesuchs für individuellen Sonderlastenausgleich	Ausgleichsjahr (t)	polit. Gden	GAZ	26 Abs. 1	31 Abs. 2
13		Festlegung der (endgültigen) Beiträge Ressourcen- ausgleich, demografi- scher/geografisch- topografischer/ Zentrumslastenausgleich; *demografischer Sonderlas- tenausgleich nur politische Gemeinden	Ausgleichsjahr (t)	GAZ	Alle Gden*	9 Abs. 2	18 Abs. 1–2
14	30.9.	Einreichung des Gesuchs für Übergangsausgleich	Ausgleichsjahr (t)	polit. Gden	GAZ	38 i.V.m. 26 Abs. 1	39 Abs. 1
15	31.10.	vorläufige Festlegung Bei- trag individueller Sonderlas- tenausgleich	Ausgleichsjahr (t)	GAZ	polit. Gden	24	31 Abs. 4
16	30.11.	vorläufige Festlegung Bei- trag Übergangsausgleich	Ausgleichsjahr (t)	GAZ	polit. Gden	36	39 Abs. 2

Tabelle 2: Ausgleichsjahr (t) (§ 8 lit. a FAG)

	Termin	Inhalt	Zeitlicher Bezug der Daten*	Wer	An wen	§§ FAG	§§ FAV
17	30.6.	Auszahlung der endgültigen Beiträge für demografischen Sonderlastenausgleich, geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich und Zentrumslastenausgleich	Ausgleichsjahr (t)	GAZ	polit. Gden	9 Abs. 3	
18		Auszahlung vorläufige Beiträge individueller Sonderlastenausgleich und Übergangsausgleich	Ausgleichsjahr (t)	GAZ	polit. Gden	26 Abs. 2, 38 i.V.m. 9 Abs. 3	33 41
19	sofort nach 30.6.	Auszahlung der Beiträge demografischer Sonderlastenausgleich	Ausgleichsjahr (t)	polit. Gden	Schul-Gden	vgl. 9 Abs. 3	23
20	vor 30.9.	Zahlung Abschöpfung Resourcenausgleich	Ausgleichsjahr (t)	Schul-Gden	polit. Gden	vgl. 16	19 Abs. 2
21	30.9.	Zahlung Abschöpfungen Ressourcenausgleich durch politische Gemeinden (auch für Schulgemeinden)	Ausgleichsjahr (t)	polit. Gden	GAZ	16, 15 Abs. 2	
22	31.10.	Zahlung Zuschüsse Resourcenausgleich	Ausgleichsjahr (t)	GAZ	polit. Gden	13	
23	sofort nach 31.10.	Zahlung Anteil Zuschuss Ressourcenausgleich an Schulgemeinden durch die politische Gemeinde	Ausgleichsjahr (t)	polit. Gden	Schul-Gden	12 Abs. 2, vgl. 13	19 Abs. 1

Tabelle 3: Nachjahr (t+1) zum Ausgleichsjahr (t)

	Termin	Inhalt	Zeitlicher Bezug der Daten	Wer	An wen	\$\$ FAG	\$\$ FAV
24	31.3.	individueller Sonderlastenausgleich: Geltendmachung ausserordentliche Ereignisse, Einreichung Unterlagen	Ausgleichsjahr (t)	polit. Gden	GAZ	26 Abs. 5	32
25		Übergangsausgleich: endgültige Festlegung, Einreichung Unterlagen	Ausgleichsjahr (t)	polit. Gden	GAZ		40 Abs. 1
26	15.5.	Prüfungsberichte für individuellen Sonderlastenausgleich	Ausgleichsjahr (t)	polit. Gden	GAZ		32 Abs. 2
27		Prüfungsberichte für Übergangsausgleich	Ausgleichsjahr (t)	polit. Gden	GAZ		40 Abs. 3 i.V.m. 32 Abs. 2
28	31.7.	individueller Sonderlastenausgleich, Vorschläge für einzelne Verfüungen	Ausgleichsjahr (t)	GAZ	Fachbeirat		34 Abs. 2
29	30.9.	individueller Sonderlastenausgleich, Stellungnahme zu den Vorschlägen	Ausgleichsjahr (t)	Fachbeirat	GAZ		34 Abs. 4
30	31.10.	endgültige Beitragsverfügung für den Individuellen Sonderlastenausgleich	Ausgleichsjahr (t)	GAZ	polit. Gden		32 Abs. 3
31		endgültige Beitragsverfügung für den Übergangsausgleich	Ausgleichsjahr (t)	GAZ	polit. Gden		40 Abs. 3 i.V.m. 32 Abs. 3
32	30 Tg. nach R.-kraft	Zahlung endgültiger Beitrag individuellen Sonderlastenausgleich; zwei Möglichkeiten: Nachzahlung (1) oder Rückzahlung (2)	Ausgleichsjahr (t)	(1) GAZ (2) polit. Gden	(1) polit. Gden (2) GAZ	26 Abs. 4	
33	30 Tg. nach R.-kraft	Zahlung endgültiger Beitrag Übergangsausgleich, normal: Kürzung des Beitrags, d.h. Rückzahlung durch die politische Gemeinde	Ausgleichsjahr (t)	polit. Gden	GAZ	38 i.V.m. 26 Abs. 4	42