

Antrag des Regierungsrates vom 14. Dezember 2016

5325

Beschluss des Kantonsrates über den Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. Dezember 2016,

beschliesst:

I. Vom Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 wird Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Auftrag

Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat mit dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 zum dritten Mal nach 2009 und 2013 über den Stand der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie über den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs, über die Veränderung der Aufgabenteilung und ihre Auswirkungen auf die Finanzen der Gemeinden sowie über ihre Belastung durch die Erfüllung der notwendigen Aufgaben. Er untersucht die Entwicklung der Sozialkosten genauer und prüft mögliche Vorschläge für eine veränderte Finanzierung. Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht stützt sich erstmals auf § 31 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG, LS 132.1) und umfasst den Zeitraum vom 2. Januar 2012 bis zum 1. Januar 2016. Erneut wurde eine Befragung zur Zufriedenheit der Bevölkerung mit ihren Wohngemeinden durchgeführt. Das Ergebnis ist in den Bericht eingeflossen. Um

Vergleiche zu erleichtern, ist der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 ähnlich wie in früheren Jahren aufgebaut. Er soll dem Gesetzgeber und den Behörden als Grundlage für ihre politischen Entscheidungen dienen.

2. Gemeindelandschaft

a) Die Gemeinden unterscheiden sich hinsichtlich Geografie, Bevölkerung und Finanzen. Das kleinste Gemeindegebiet hat Hüttikon mit 160 ha, das grösste die Stadt Zürich mit 8790 ha. Die Stadt Zürich hatte 2015 mit rund 396 000 Personen auch die grösste Bevölkerung, die Gemeinde Volken wies mit 339 Personen die kleinste Bevölkerung auf. In der Berichtsperiode war in Weiach das mittlere jährliche Bevölkerungswachstum mit 7,7% am grössten, während Regensberg den grössten mittleren jährlichen Bevölkerungsrückgang (–1,7%) verzeichnete. Die Kantonsbevölkerung stieg im gleichen Zeitraum um rund 4%. In Fischenthal betrug 2015 die Steuerkraft pro Person Fr. 1354, in Küsnacht Fr. 12 662. Ungeachtet der Unterschiede haben alle Gemeinden die gleichen Aufgaben zu erfüllen.

b) Mit der Totalrevision des Finanzausgleichs verloren die kleinen Gemeinden ihre finanzielle Vorzugsbehandlung. Sie werden seither gleich behandelt wie die übrigen Gemeinden. Bertschikon, Sternenberg und Kyburg entschlossen sich unter diesen Umständen zum Zusammenschluss mit einer Nachbargemeinde. Damit veränderte sich der Bestand der politischen Gemeinden erstmals seit 1934 und verminderte sich von 171 auf 168. Derweil sank die Zahl der Schulgemeinden von 120 auf 100, was Folge von Zusammenschlüssen entweder zwischen Schulgemeinden oder zwischen Schulgemeinden mit gebietsgleichen politischen Gemeinden war.

3. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

a) Die Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden waren je etwa gleich hoch und stiegen in der Berichtsperiode stetig an. Der Anstieg steht hauptsächlich im Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum und ist grundsätzlich das Ergebnis von demokratischen Prozessen und Entscheiden. Daneben führten auch die erhöhten Erwartungen an die öffentlichen Leistungen zu Aufwandsteigerungen.

b) Im *Gesundheitsbereich* gab es bei der Finanzierung merkliche Verschiebungen: Der Kanton kommt neu vollumfänglich für die gemäss Krankenversicherungsgesetz von der öffentlichen Hand zu leistenden Beiträge an die Spitalkosten auf, während die Gemeinden den Anteil der öffentlichen Hand an den Pflegekosten tragen. Diese Veränderung führte zur Mehrbelastung des Kantons und zur Entlastung der Gemeinden. Bei der *Sozialen Wohlfahrt* und im *Bildungsbereich* stiegen die Nettoaufwendungen der Gemeinden hingegen stärker als diejenigen des Kantons. In letzterem Bereich wurden anlässlich der Revision des Finanzausgleichs 2012 die Kantonsbeiträge auf den Mindestsatz gesenkt. Seither finanzieren die Gemeinden die Lehrerbesoldung zu 80%, die Versorgertaxen der Sonderschulen und Schulheime sowie die Schulumlichkeiten vollumfänglich.

4. Handlungsspielraum der Gemeinden

a) Die Gemeinden bestimmen weitgehend selbst, wie sie sich organisieren und ihre Aufgaben erfüllen wollen. Diese Freiheit ist Ausfluss der Gemeindeautonomie, die im Kanton Zürich einen hohen Stellenwert genießt. Der Handlungsspielraum der Gemeinden bezieht sich auf die Regelung, die Finanzierung und den Vollzug einer Aufgabe.

b) Gegenüber der Vorperiode zeigt sich, dass kleinere Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vermehrt an ihre Leistungsgrenzen stossen. Das Bild einer Gemeinde, die ihre Aufgaben weitgehend selber wahrnimmt, entspricht angesichts der steigenden Qualitätsanforderungen und Finanzbedürfnisse kaum mehr der Wirklichkeit. Diese Entwicklung hat sich mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs verstärkt, indem kleinere Gemeinden die Kosten ihrer Kleinheit grundsätzlich selber tragen müssen. Der Handlungsspielraum insbesondere der kleineren Gemeinden hat sich deshalb allgemein verringert. Auch die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden kann dieser Entwicklung nur beschränkt entgegenwirken, da die Vorteile der Kostenersparnis durch die Nachteile der Überstrukturierung der Aufgabenerfüllung oftmals kompensiert werden.

c) Die Befragung der Direktionen hat ergeben, dass sich der Handlungsspielraum der Gemeinden aus Sicht des Kantons nicht wesentlich verändert hat. Im *Gesundheitswesen* ist der Handlungsspielraum der Gemeinden im Pflegebereich durch die Entflechtung des Spital- und Pflegewesens etwas grösser geworden, während er im Spitalwesen aufgrund der Zuständigkeit des Kantons zurückgegangen ist. Im *Bildungsbereich* ist der Handlungsspielraum der Gemeinden gewachsen, indem diese bei den fakultativen Angeboten und den schulischen Rahmenbedingungen neu mehr Regelungsspielräume haben sowie vollumfänglich

für den Bau und die Finanzierung der Schulräumlichkeiten zuständig sind. In den *übrigen Bereichen* (Justiz und Inneres, Bauwesen, Finanzwesen, Volkswirtschafts- und Verkehrswesen, Sozial- und Sicherheitswesen) hat sich der Handlungsspielraum der Gemeinden grundsätzlich nicht oder nur untergeordnet verändert.

d) Die Sicht der Gemeinden auf den Handlungsspielraum kann im vorliegenden Bericht leider nicht dargestellt werden, weil die Datengrundlage nicht verfügbar war.

5. Ressourcen und Belastung der Gemeinden durch die Aufgabenerfüllung

Hinsichtlich Ressourcenausstattung haben die Gemeinden mit geringerer Pro-Kopf-Steuerkraft über den Zeitraum 2000–2015 absolut weniger stark zugelegt als Gemeinden mit hoher Steuerkraft. Der Vergleich der Wachstumsraten zeigt aber, dass die Steuerkraft von armen Gemeinden prozentual stärker gewachsen ist als jene von reichen Gemeinden.

Die Belastung der Gemeinden durch die Aufgabenerfüllung kann anhand der Entwicklung der Steuerfüsse aufgezeigt werden. Langfristig betrachtet sind die Steuerfüsse der Gemeinden seit 2000 gesunken. Erst in jüngster Zeit ab 2013 ist ein leichter Anstieg der Steuerfüsse zu beobachten.

6. Finanzausgleich

a) Der Finanzausgleich soll in erster Linie dafür sorgen, dass die Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen können, ohne dass ihre Steuerfüsse erheblich voneinander abweichen. Daneben soll er die Gemeinden unterstützen, die Mittel wirtschaftlich zu verwenden. Ebenso soll er die Gemeindeautonomie stärken und für eine gute Planbarkeit der Finanzierung der Gemeindeaufgaben sorgen. Kanton und Gemeinden finanzieren den Finanzausgleich gemeinsam.

Der Finanzausgleich umfasst als wichtigstes Instrument den Ressourcenausgleich, der Unterschiede bei der Steuerkraft zwischen den Gemeinden vermindert. Finanzschwache Gemeinden erhalten Beiträge, während ein Teil der Steuererträge finanzstarker Gemeinden abgeschöpft wird. Weiter erhalten Gemeinden Beiträge für besondere Lasten, wenn sie einen grossen Anteil Kinder und Jugendlicher gemessen an der Bevölkerung oder ungünstige geografisch-topografische Eigenschaften aufweisen. Den Städten Zürich und Winterthur wird zudem ein Zent-

rumslastenausgleich ausgerichtet. Gemeinden mit einer hohen Steuerbelastung können schliesslich zusätzliche Beiträge an individuellem Sonderlastenausgleich beantragen.

Mit der Revision des Finanzausgleichs 2012 stiegen die Beiträge um rund 100 Mio. Franken. Seither sind sie sehr stabil. Dasselbe gilt für die Finanzierung durch den Kanton und die finanzstarken Gemeinden. Die Steuerfüsse der Gemeinden sanken seither im Durchschnitt, die Spannweite zwischen dem tiefsten und dem höchsten Steuerfuss wuchs allerdings. Die Zahl der Personen, die mit einem Steuerfuss von über 110% belastet werden, nahm hingegen ab. Insgesamt betrachtet versorgte der Finanzausgleich alle Gemeinden mit ausreichenden Mitteln, damit sie ihre Aufgaben bei normalen Kosten erfüllen konnten. Der Finanzausgleich erfüllte somit grundsätzlich die in ihn gesetzten Erwartungen. Einzig der individuelle Sonderlastenausgleich erwies sich im Vollzug für Kanton und Gemeinden als ausserordentlich aufwendig. Zudem ergab sich eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten.

b) Der Fachbeirat nahm in Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags (§ 27 FAG) Stellung zur Wirksamkeit des individuellen Sonderlastenausgleichs. Er bemängelte den Einbezug des Steuerfusses bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse. Der Regierungsrat pflichtet bei, dass Gemeinden ihre Einkünfte vermehren können, indem sie ihren Steuerfuss erhöhen. Dies mag aus ökonomischer Sicht stören. Die Kantonsverfassung schreibt allerdings vor, dass der Finanzausgleich dafür sorgen muss, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Würden die Steuerfüsse bei der Bemessung von Beiträgen völlig ausser Acht gelassen, führte dies zu wesentlich grösseren und politisch kaum akzeptierten Steuerfussunterschieden. Nach Auffassung des Regierungsrates soll der Steuerfuss deshalb bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse weiterhin berücksichtigt werden, zumal es keinen Hinweis darauf gibt, dass Gemeinden mit Ressourcenzuschüssen unter dem neuen Finanzausgleich systematisch höhere Steuerfüsse festsetzen.

Der Fachbeirat übt auch Kritik an der Ausgestaltung des individuellen Sonderlastenausgleichs. Seit Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2012 konnten einige Gemeinden mittels Zusammen-schlüssen oder anderer organisatorischer Massnahmen ihre finanzielle Lage verbessern. Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass dies von den verbleibenden Gemeinden ebenfalls erwartet werden darf.

7. Sozialkosten

a) Die Bedeutung der Sozialkosten hat für die Gemeinden in den letzten 15 Jahren zugenommen. Die Unterschiede bei den Sozialkosten zwischen den Gemeinden sind grösser geworden, was in den letzten Monaten zu politischen Vorstössen geführt hat. Der Regierungsrat berücksichtigt im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 deshalb die Anliegen sowohl des Postulats KR-Nr. 78/2014 betreffend Finanzausgleich für Gemeinden bei hohen Sozialkosten, das die Ergänzung des Finanzausgleichs mit einem Instrument zur Verminderung unterschiedlicher Sozialkosten verlangt, als auch des Schreibens der Kommission für Staat und Gemeinden des Kantonsrates vom 11. Juli 2016, das eine Untersuchung der Entwicklung der Sozialkosten anregt.

b) Der Regierungsrat erachtet die Grösse der Unterschiede gestützt auf die im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht vorgenommene Untersuchung sachlich nicht als hinreichend, um einen Soziallastenausgleich vorzuschlagen. Sollte im politischen Prozess dennoch ein Ausgleich gefordert werden, ist der Regierungsrat der Auffassung, dass es nicht Sache des Kantons sein kann, weitere Zahlungen an den Finanzausgleich zu leisten. Vielmehr müssten die Gemeinden für die Finanzierung eines Ausgleichs selber aufkommen. Dies liesse sich mit dem Gesamtkostenmodell oder dem horizontalen Sonderlastenausgleich erreichen. Der Regierungsrat erachtet eine spezialgesetzliche Lösung als zweckmässig, da damit grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden in der Entstehung vermieden werden können. Er bevorzugt deshalb das Gesamtkostenmodell.

8. Bevölkerungsbefragung

Die Bevölkerungsbefragung hat ergeben, dass sich die Zürcher Bevölkerung überwiegend wohlfühlt und mit den Leistungen ihrer Gemeinden zufrieden ist. Allgemein weniger zufrieden mit den Leistungen ihrer Gemeinden sind Einwohnerinnen und Einwohner kleiner Gemeinden. Sie sind je länger je mehr bereit, Leistungen von Nachbargemeinden zu beziehen. Die Bevölkerung kleiner Gemeinden zeigt sich offen – aber eher unentschieden – gegenüber Gemeindezusammenschlüssen. Feststellen lässt sich eine vorsichtige Bereitschaft für Reformen. Die befragten Personen äussern sich differenziert zur Wichtigkeit und Zufriedenheit einzelner Leistungen. Kritisch eingestellt sind sie vor allem gegenüber den kommunalen Leistungen der Raumplanung sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

9. Bemerkungen zu aktuellen Themen

a) Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht geht in den Anhängen auf aktuelle Themen ein, die nachfolgend kurz erläutert werden. Es handelt sich hierbei um den mit der Leistungsüberprüfung 2016 verbundenen Sparauftrag im Ressourcenausgleich, die Folgen der Reform der Unternehmenssteuern auf Bundesebene und die Anpassungen bei den Versorgertaxen.

b) Mit Beschluss Nr. 236/2016 entschied der Regierungsrat, im Rahmen der Leistungsüberprüfung 2016 rund 50 Mio. Franken im Ressourcenausgleich einzusparen. Im Sinne eines alle Seiten betreffenden Sparauftrags sollen die Zuschuss- und die Abschöpfungsgrenze um einen Prozentpunkt gesenkt sowie der Abschöpfungssatz um einen Prozentpunkt erhöht werden. Die Zuschussgrenze der Ressourcenzuschüsse soll neu 94% statt 95% betragen, was zu Minderausgaben von 29 Mio. Franken führt. Die Ressourcenabschöpfung soll neu schon bei 109% des Kantonsmittels der Steuerkraft pro Kopf einsetzen, und der Abschöpfungssatz soll neu 71% statt 70% betragen. Dies bringt schätzungsweise 15 Mio. bzw. 10 Mio. Franken an zusätzlichen Abschöpfungen. Insgesamt wird das Sparpotenzial dieser Massnahmen auf 54 Mio. Franken geschätzt.

Bei der Festsetzung der neuen Parameter (Zuschussgrenze und Abschöpfungssatz) müssen die Auswirkungen auf den individuellen Sonderlastenausgleich im Auge behalten werden. Durch die angestrebten Anpassungen werden die Unterschiede in den Steuerfüssen vergrößert werden. Dadurch wird die Ausgangslage im Steuerwettbewerb verschärft.

c) Mit der Reform der Unternehmenssteuern auf Bundesebene («Unternehmenssteuerreform III») soll gleichzeitig der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer erhöht werden. Dadurch sollen dem Kanton Zürich vom Bund zusätzlich rund 180 Mio. Franken zufließen. Von diesem Betrag werden rund 100 Mio. Franken für die Einbussen im innerkantonalen Finanzausgleich verwendet. Die restlichen 80 Mio. Franken sollen zur Kompensation der kantonalen Steuerausfälle eingesetzt werden.

d) Eltern, deren Kinder in einem Kinderheim untergebracht sind, waren bis anhin gestützt auf Art. 276 des Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) Schuldner einer von der Bildungsdirektion festgelegten Versorgertaxe. Konnten die Eltern die Versorgertaxen nicht bezahlen, wurde diese subsidiär von der sozialhilferechtlich zuständigen Gemeinde (mit)finanziert. Der Kanton beteiligte sich gestützt auf das Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge (Jugendheimgesetz, LS 852.2) an den Kosten der Heime. Das Bundesgericht hielt mit Urteil 8C_709/2015

vom 17. Juni 2016 fest, dass die Versorgertaxe im Jugendheimgesetz keine genügende gesetzliche Grundlage habe. Aufgrund dieses Entscheids fordert eine Mehrzahl der Gemeinden rückwirkend die Übernahme der von ihnen geleisteten Beiträge durch den Kanton. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob der Kanton über den Finanzausgleich – zumindest teilweise – zur Finanzierung der besagten Beiträge beigetragen hat. In diesem Fall könnte eine Gemeinde nur einen verminderten oder keinen wirtschaftlichen Schaden geltend machen, was Einfluss auf den Streitgegenstand der Rückforderung im Rechtsmittelverfahren hätte.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Mario Fehr

Der Staatsschreiber:
Beat Husi