

Sitzung vom 7. November 2018

**1060. Motion (Fairer Finanzausgleich für eine faire Ausgangslage
im Standortwettbewerb in Zeiten der Überalterung)**

Die Kantonsräte Marcel Lenggenhager, Gossau, und Ivo Koller, Uster, sowie Kantonsrätin Astrid Gut, Wallisellen, haben am 7. Mai 2018 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird damit beauftragt, das Finanzausgleichsgesetz (FAG) (vom 12. Juli 2010) um einen 6. Abschnitt, den RIA-Ausgleich (Ressourcen im Alter), zu erweitern:

Dabei sollen folgende Punkte als Grundlage für die Ausarbeitung eines Vorschlages zuhanden des Kantonsrates gelten:

1. Der Ressourcen-im-Alter-Ausgleich gleicht die besonderen Lasten einer politischen Gemeinde für die Aufwände der Gemeinden in den Bereichen Pflege und Ergänzungsleistungen aus.
2. Die Netto-Aufwendungen für die Beiträge Langzeitpflege, sowie Beiträge Akut-/ und Übergangspflege, Ergänzungsleistungen (EL), Beihilfen und EL-Krankheits- und Behinderungskosten zwischen den Gemeinden werden ausgeglichen.
3. Aus den Netto-Aufwendungen der Gemeinden wird ein Aufwand-Pool gebildet und daraus der Netto-Aufwand pro Kopf eruiert.
4. Die Aufwände werden nach Bevölkerungsanzahl auf die Gemeinden verteilt.
5. Nach Rechnungsabschluss wird der Anteil der Gemeinde am Aufwandspool mit den effektiven geleisteten Aufwänden des Rechnungsjahres der spez. Gemeinden verrechnet.
6. Das Gemeindeamt schätzt auf Basis der Rechnungsabschlüsse die Netto-Aufwendungen pro Kopf für das Folgejahr und stellt diese Information den Gemeinden bis spätestens Ende Mai des laufenden Jahres zur Verfügung.
7. Die Gemeinden sind verpflichtet diese Schätzung im Budget auszuweisen und für die Prognostizierung der Aufwände zu verwenden.
8. Die spezifischen Netto-Aufwendungen der Gemeinden werden nach dem Rechnungsabschluss zurückerstattet.

Begründung:

Gemäss dem Wirksamkeitsbericht 2017 über den Finanzausgleich vermindert der Finanzausgleich «die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden». Er ermöglicht den Gemeinden, die Erfüllung der notwendigen Aufgaben zu finanzieren, ohne dass ihre Steuerfüsse erheblich voneinander abweichen. Damit soll der Finanzausgleich für eine faire Ausgangslage im Standortwettbewerb führen. In anderen Worten ist es das Instrument, um die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden auszugleichen, ohne die Anreize zur Effizienzsteigerung zu vermindern. So gleicht der Ressourcenausgleich beispielsweise die Steuerkraft zwischen den Gemeinden auf 95% des Kantonsmittels aus, um die Disparität bei 125/2018 den Steuereinnahmen etwas auszugleichen. Eine tiefe Steuerkraft hat aber nicht nur Konsequenzen auf der Ertrags-Seite. Sie haben auch einen direkten Einfluss auf die Aufwände bei den Ergänzungsleistungen. Je tiefer die Steuerkraft in einer Gemeinde, desto höher die Ansprüche auf Ergänzungsleistungen, wobei in reicheren Gemeinden viele Menschen keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben und sie auch die Leistungen in Alters- und Pflegeheim oft ohne Hilfe der Gemeinde bezahlen können. Dies erläutert auch der Wirksamkeitsbericht des Regierungsrates über den Finanzausgleich. Er zeigt, dass sich der Unterschied in den Sozialkosten von der Gemeinde mit den höchsten zu der Gemeinde mit den tiefsten Kosten pro Kopf mehr als verdoppelt hat.

Der Unterschied zwischen den ärmeren und reicheren Gemeinden aufgrund des Anstiegs dieser Aufwände wächst aufgrund der demographischen Entwicklung zunehmend. So prognostiziert das Bundesamt für Statistik einen Anstieg der über 65-Jährigen von über 6% auf 22% bis ins Jahr 2030. Im gleichen Zeitraum steigt der Anteil der über 80-Jährigen gar um 80% auf über 7% der Zürcher Bevölkerung. Der damit in Korrelation stehende Anstieg der Ergänzungsleistungen führt dazu, dass viele ärmere Gemeinden den Steuerfuss bereits erhöhen mussten oder in Bälde erhöhen müssen und in die Fusion mit anderen Gemeinden gedrängt werden. Dies nicht aufgrund der höheren Aufwände in der Verwaltung pro Kopf, nicht wegen der ineffizienten Art der Leistungserbringung, sondern schlicht aufgrund der tieferen Steuerkraft und dessen Auswirkung auf die zu leistenden Ergänzungsleistungen. Das formulierte Ziel des Finanzausgleichs «die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden» zu verringern und ihnen «die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben» zu ermöglichen, ohne dass ihre Steuerfüsse erheblich voneinander abweichen, wird immer weniger erreicht. Eine «faire Ausgangslage im Standortwettbewerb» ist immer weniger gegeben.

Ein weiterer demographischer Aspekt, der auf die Steuerfüsse einiger Gemeinden drückt, ist die Überalterung gewisser Gemeinden im Vergleich zum Kantonsdurchschnitt mit damit verbundenen Pflegekosten zu Lasten der Gemeinde. Genau so wie es einen demographischen Ausgleich für einen erhöhten Anteil junger Menschen in der Bevölkerung gibt, sollte auch ein überhöhter Anteil von Pflegebedürftigen ausgeglichen werden. Dabei hat die Steuerkraft nicht einen zwingenden Einfluss auf die Höhe der Pflegekosten, sondern vielmehr auf die Anzahl Fälle. Auch da haben die Gemeinden nur begrenzt Einfluss auf die Effizienz der Leistungserbringung, auch da drücken die Aufwände beträchtlich auf den Steuerfuss der betroffenen Gemeinden.

Durch einen Pool der Aufwände in den beiden Bereichen würden die Gemeinden vergleichbarer, da wichtige, nicht beeinflussbare, von der Effizienz der Gemeinde unabhängige Kostentreiber bereinigt würden. Zusätzlich würde auch das Risiko gepoolt, was die Aufwände in den Bereichen planbarer macht, da die Aufwände zwischen verschiedenen Jahren weniger stark schwanken. Ausschlaggebend für diese Motion ist aber der Aspekt der Ungleichheit. Die Bevölkerung der Gemeinde trägt die errichteten Ergänzungsleistungen solidarisch. Nun ist es so, dass diese Aufwände in ärmeren Gemeinden viel substantieller sind, während bei Gemeinden mit hoher Steuerkraft weniger Ergänzungsleistungen errichtet werden müssen.

Folglich zahlen die Steuerzahler in ärmeren Gemeinden mehr Steuern für die Erbringung der Ergänzungsleistungen, obwohl sie bereits eine tiefere Steuerkraft haben. Die Entwicklung der Steuerfuss-Disparität unterstreicht diese Argumentation. Wie der Wirksamkeitsbericht 2017 des Regierungsrates unterstreicht, wuchs mit dem neuen Finanzausgleich die Spannweite zwischen dem tiefsten Steuerfuss und dem höchsten. Diese Entwicklung ist auch in den letzten zwei Jahren weitergegangen, wobei nun einige Gemeinden einen Gesamtsteuerfuss von 131% beantragt haben oder diesen bald auf dieses Niveau anheben müssen. Ohne diese Bereinigung des Finanzausgleichs wird die Ungleichheit zwischen den Gemeinden stark steigen, denn die demographische Entwicklung einer überalterten Gesellschaft ist Fakt und diese führt zu starken Mehraufwendungen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Marcel Lenggenhager, Gossau, Ivo Koller, Uster, und Astrid Gut, Wallisellen, wird wie folgt Stellung genommen:

Bereits mit dem Postulat KR-Nr. 78/2014 betreffend Finanzausgleich für Gemeinden bei hohen Sozialkosten wurde die Ergänzung des Finanzausgleichs für Gemeinden mit hohen Sozialkosten verlangt. Mit der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 163/2014 betreffend Soziallastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz wurde im gleichen Jahr ein Soziallastenausgleich als Instrument des Finanzausgleichs angeregt. Mit Schreiben vom 11. Juli 2016 schlug die Kommission für Staat und Gemeinden zudem eine Untersuchung der Entwicklung der Sozialkosten vor (vgl. Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017, Vorlage 5325, Ziff. 7).

Der Regierungsrat behandelte diese Anliegen im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017, wo er sich insbesondere auch zur Abfederung hoher Sozialkosten durch den Finanzausgleich äusserte. Der Bericht zeigt, dass die Bedeutung der Sozialkosten für die Gemeinden in den letzten 15 Jahren zugenommen hat. Die Unterschiede zwischen den Gemeinden bei den Sozialkosten sind grösser geworden. Es ist aber fraglich, ob es Aufgabe des Finanzausgleichs ist, Aufwände nachträglich und mittelbar auszugleichen, wenn sie bereits in ihrer Entstehung durch spezifische Massnahmen direkter und besser gesteuert werden können. Zweckmässiger und zielführender erscheint vielmehr eine entsprechende spezialgesetzliche Regelung, mit der grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden bereits frühzeitig vermieden werden können. Im Vordergrund stehen daher bei spezifischen Belastungen Lösungen im Sinne von Gesamtkostenmodellen. Ein solches Modell wurde unlängst im Kinder- und Jugendheimgesetz vom 27. November 2017 (KJG [Vorlage 5222], voraussichtliche Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2021) geschaffen. Der Gemeindeanteil wird nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Gemeinden umgelegt.

Nach altem Recht teilten sich Kanton und Gemeinden sowohl bei der Spitalversorgung als auch bei der Pflegeversorgung (Pflegeheime und Spitex) die Mitfinanzierungspflicht der öffentlichen Hand. Bei der Spitalversorgung lag die Hauptlast mit einem Anteil von 77% (Rechnungsjahr 2008) beim Kanton, die Gemeinden übernahmen 23%. Bei der Pflegeversorgung lag die Hauptlast mit einem Anteil von 86% hingegen bei den Gemeinden, der Kanton übernahm 14%.

Auch im Spital- und Pflegebereich wurde aber unterdessen eine spezialgesetzliche Lösung gefunden. Das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 (SPFG, LS 813.20) überträgt die Versorgungsverantwortung und die staatliche Mitfinanzierung der Spitäler seit 2012 dem Kanton. Der auf die öffentliche Hand entfallende Anteil an der Spitalfinanzierung wird seither vollumfänglich vom Kanton getragen. Im Gegenzug sind die Gemeinden auf der Grundlage der vorgenommenen Entflechtung der Finanzströme im Spital- und Pflegebereich allein für die Finanzierung des Kostenanteils der öffentlichen Hand an den Pflegekosten verantwortlich. Das im SPFG umgesetzte Modell führte zu einer Bereinigung der Finanzströme, indem die Spitalversorgung ausschliesslich vom Kanton und die Pflegeversorgung ausschliesslich von den Gemeinden mitfinanziert wird.

Dem Anliegen der vorliegenden Motion, die Abschwächung oder Beseitigung von unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden, wird mit den erfolgten neuen gesetzlichen Regelungen im Ergebnis bereits entsprochen. Ihre Umsetzung würde nun bedeuten, den bisher erfolgreich eingeschlagenen Weg der spezialgesetzlichen Regelung zu verlassen. Angestrebt werden soll mit einer Regelung im Finanzausgleichsgesetz vielmehr ein Modell, mit dem solche unterschiedlichen Belastungen nachträglich ausgeglichen werden würden. Diese Lösung steht den bereits getroffenen Regelungen im Kinder- und Jugendheimgesetz sowie im Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz entgegen.

Die Vergrösserung der Steuerfussdisparität relativiert sich schliesslich, wenn anstelle der Gemeindesteuerfüsse die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner betrachtet wird, die einen Steuerfuss in einer bestimmten Bandbreite bezahlen (siehe Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017, S. 98). 4,1% der Kantonsbevölkerung bezahlen 2018 Steuern unter 80%, während 2,3% der Bevölkerung von einem Steuerfuss von 125% oder höher betroffen sind. Somit liegen 93,6% der Bevölkerung im Bereich zwischen 80% und 124,9%. Mit Abstand am meisten Personen (538'000) bezahlen Steuern in der Bandbreite von 115 bis 119,9 Steuerfussprozenten. Damit erfüllt der Finanzausgleich die in ihn gesetzten Ziele, insbesondere auch die Erwartungen an die Steuerfussdisparität.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 125/2018 abzulehnen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli