Antrag des Regierungsrates vom 23. Dezember 2020

5673

Beschluss des Kantonsrates über die Kenntnisnahme des Gemeinde- und Wirksamkeitsberichts 2021

(vom . . . . . .)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 23. Dezember 2020,

beschliesst:

I. Vom Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2021 wird Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

1. Auftrag

Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat mit dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2021 zum vierten Mal nach 2009, 2013 und 2017 über den Stand der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie über den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob der neue Finanzausgleich seine gewünschte Wirkung erzielt. Der Bericht beleuchtet zu diesem Zweck auch Veränderungen in der Aufgabenteilung und deren Auswirkungen auf die finanzielle Belastung der Gemeinden. Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht stützt sich auf § 31 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG, LS 132.1) und umfasst den Zeitraum vom 2. Januar 2016 bis zum 1. Januar 2020. Erneut konnte sich die Bevölkerung in einer Umfrage zur Zufriedenheit mit den Leistungen der Gemeinden und der Steuerpolitik äussern. Deren Ergebnis ist in den Bericht eingeflossen.

Der Regierungsrat ist seit 2012 verpflichtet, über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs Rechenschaft abzulegen. Der vorliegende Bericht dient dem Gesetzgeber und den Behörden als Grundlage für ihre politi-

schen Entscheidungen. Mit einem Sonderkapitel zur Plattform «Gemeinden 2030» stellt er zudem ein Pionierprojekt vor, in dem Gemeinden und Kanton sich gemeinsam für die Herausforderungen der Zukunft rüsten.

Um Vergleiche zu erleichtern, ist der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht ähnlich aufgebaut wie in früheren Jahren. Einzig der dritte Teil, der sich zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden äussert, orientiert sich nicht mehr an der Organisationsstruktur (den einzelnen Direktionen), sondern gliedert sich neu nach Politikbereichen. Dieser Teil entspricht der Struktur der Richtlinien der Regierungspolitik und des Geschäftsberichts des Regierungsrates.

2. Gemeindelandschaft

Die Gemeinden im Kanton Zürich zeichnen sich durch eine grosse Vielfalt aus. Sie unterscheiden sich hinsichtlich Einwohnerzahl, Fläche und Finanzen stark. So reicht die Grösse der Gemeindegebiete von 160 Hektaren in Hüttikon bis fast 9000 Hektaren in der Stadt Zürich. Noch breiter ist das Spektrum bei den Einwohnerzahlen. Ende 2019 reichte es von 380 Personen in Weiach bis zu knapp 420 000 Personen in der Stadt Zürich. Entsprechend vielfältig sind denn auch die Entwicklungen in den Gemeinden. Am stärksten gewachsen ist in der Berichtsperiode die Gemeinde Aesch mit einer mittleren jährlichen Zuwachsrate von 8,5%. Demgegenüber verzeichnet Humlikon einen Bevölkerungsrückgang von knapp 1%. Im ganzen Kanton ist die Bevölkerung im gleichen Zeitraum um rund 73 000 Personen gewachsen. Auch die Steuerkraft in den einzelnen Gemeinden geht weit auseinander: Während sie 2019 in Rorbas Fr. 1645 pro Person betrug, waren es in Rüschlikon Fr. 17 527. Ungeachtet dieser Unterschiede haben alle Gemeinden die gleichen Aufgaben zu erfüllen.

Mit der Totalrevision des Finanzausgleichs verloren die kleinen Gemeinden 2012 ihre finanzielle Vorzugsbehandlung. Sie werden seither gleich behandelt wie die übrigen Gemeinden. Damit fiel ein Fusionshindernis weg. Nach drei Gemeindezusammenschlüssen in der letzten Berichtsperiode kam es zwischen 2016 und 2020 zu vier weiteren Zusammenschlüssen. Damit sank die Anzahl politischer Gemeinden von 168 auf 162. Auch die Zahl der Schulgemeinden nahm von 100 auf 85 ab. Damit setzen die Schulgemeinden den Trend weiter fort, sich entweder untereinander oder mit gebietsgleichen politischen Gemeinden zu vereinigen. Der Kanton hat diese Zusammenschlüsse mit rund 27 Mio. Franken unterstützt. Trotz dieser Entwicklungen ist Zürich aber immer noch einer der gemeindereichsten Kantone der Schweiz.

3. Aufwendungen von Kanton und Gemeinden

Die Aufwendungen von Kanton und Gemeinden steigen. Gründe dafür sind die wachsende Bevölkerung, die demografische Entwicklung sowie die steigenden Anforderungen an die öffentlichen Leistungen. Im Vergleich zur Aufwandsteigerung ist die Staatsquote geringer gestiegen. Die Zahlen 2019 stehen noch nicht zur Verfügung und würden gegebenenfalls noch in den Bericht einfliessen. Die Nettoaufwendungen der Gemeinden sind in den Jahren 2018 und 2019 stärker angestiegen als derjenige des Kantons, dies wird sich aber aller Voraussicht nach durch die beschlossenen Gesetzesänderungen zugunsten der Gemeinden wieder ändern. In den nächsten Jahren ist gemäss Monitoring Finanzen Kanton–Gemeinden mit jährlich über 300 Mio. Franken Mehrbelastung für den Kantonshaushalt zu rechnen. Im gleichen Umfang werden die Gemeinden entlastet.

4. Aufgabenteilung und Handlungsspielraum

Die Gemeinden bestimmen weitgehend selbst, wie sie sich organisieren und ihre Aufgaben erfüllen wollen. Diese Freiheit beruht auf der Gemeindeautonomie, die im Kanton Zürich einen hohen Stellenwert geniesst und sich auch im neuen Gemeindegesetz (LS 131.1) widerspiegelt. Der Handlungsspielraum der Gemeinden bezieht sich auf die Regelung, die Finanzierung und den Vollzug einer Aufgabe.

In der Berichtsperiode hat sich dieser Spielraum aus Sicht des Kantons nur geringfügig verändert: Als Folge der neuen Kantonalen Bürgerrechtsverordnung (LS 141.11) haben die Gemeinden keine eigene Rechtsetzungskompetenz in Bürgerrechtsfragen mehr. Vollständig entlastet wurden die Gemeinden im Bereich der Lebensmittelkontrollen. Im Bildungsbereich haben sie hingegen einen etwas grösseren Regelungsspielraum erhalten, sind im Gegenzug aber auch vermehrt für Vollzug und Finanzierung zuständig.

5. Interkommunale Zusammenarbeit

Eine Organisationsform der Aufgabenerfüllung ist die interkommunale Zusammenarbeit. Im Kanton Zürich erfüllen heute weit über 500 Körperschaften kommunale Aufgaben. Dies führt zu vielen Schnittstellen und erfordert einen hohen Koordinationsaufwand. Die vielfältig organisierte Aufgabenerfüllung ist teilweise überstrukturiert und in Teilen unübersichtlich. Das führt zu geringer Transparenz und unklaren Zuständigkeiten. Zergliederte Strukturen erschweren eine zielgerichtete Steuerung der verschiedenen Aufgaben.

Eine Vereinfachung der Strukturen und eine Verringerung der Anzahl Aufgabenträger verbessern die Steuerbarkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung und können auch die fiskalische Äquivalenz fördern. Gemeindezusammenschlüsse mit einem zweckmässigen Perimeter in Verbindung mit der Auflösung von Zweckverbänden und privatrechtlichen Aufgabenträgern können dazu beitragen, dass Gemeinden öffentliche Aufgaben wieder vermehrt selbst erfüllen können. Dies vergrössert die Selbstständigkeit der Gemeinde, die demokratischen Mitwirkungsrechte und die Bürgernähe. Die Gemeinden können dadurch räumlich integrierte, soziale und politische Einheit zurückgewinnen.

6. Ressourcen und Belastung der Gemeinden durch die Aufgabenerfüllung

Die Steuerkraft im Kanton ist in der Berichtsperiode gesamthaft gestiegen, aber nicht alle Gemeinden haben davon profitiert. 121 von 162 Gemeinden hatten Ende 2019 eine höhere Steuerkraft als 2012. Dabei haben die Gemeinden mit geringerer Pro-Kopf-Steuerkraft absolut weniger stark zugelegt als Gemeinden mit bereits hoher Steuerkraft.

Die Belastung der Gemeinden durch die Aufgabenerfüllung zeigt sich anhand der Entwicklung der Steuerfüsse. Seit 2012 ist die Entwicklung gesamthaft konstant, allerdings mit einer Erhöhung des Maximalwertes. Von diesem sind einzelne einwohnerschwache Gemeinden betroffen.

Gleichzeitig zeigt die Bevölkerungsumfrage, dass 47% der Befragten mit den Leistungen der Gemeinden sehr zufrieden und weitere 47% zufrieden sind. Die Gemeinden sind aus Sicht der Bevölkerung also in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen. Rund die Hälfte der befragten Personen ist der Ansicht, dass die Steuern eher (38%) oder viel (12%) zu hoch seien.

7. 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 hohen Anteil Kinder und Jugendlicher gemessen an der Bevölkerung oder ungünstige geografisch-topografische Eigenschaften aufweisen. Den Städten Zürich und Winterthur wird zudem ein Zentrumslastenausgleich ausgerichtet. Gemeinden mit einer hohen Steuerbelastung können schliesslich zusätzliche Beiträge an individuellem Sonderlastenausgleich beantragen.

Die Beiträge des Ressourcenausgleichs stiegen in der Berichtsperiode erst leicht und im letzten Jahr deutlich an. Haupttreiber war die im Vergleich negative Entwicklung der Steuerkraft in einigen einwohnerreichen Gemeinden. Die Abschöpfungen der Steuerkraft stiegen ebenfalls. Eine Ausnahme bildete das Jahr 2018 aufgrund einer ausserordentlich guten Entwicklung der Steuerkraft in der Stadt Zürich.

Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Gemeinden ihre Aufgaben nicht erfüllen könnten. Die Steuerfüsse der Gemeinden waren weitgehend konstant. Die Spannweite hat leicht zugenommen, wobei nur wenige Einwohnerinnen und Einwohner von Steuerfüssen im höchsten Segment betroffen waren. Im Rückblick erfüllt der Finanzausgleich somit die in ihn gesetzten Verfassungsaufträge. Gemäss Bevölkerungsbefragung sind allerdings 83% der Befragten der Ansicht, dass die geringsten und die höchsten Steuerfüsse (72% zu 130%, Jahr 2019) zu weit auseinanderliegen.

b) Der Fachbeirat nahm in Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags (§ 27 FAG) Stellung zum individuellen Sonderlastenausgleich und zum Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2021 (§ 38 Abs. 4 Finanzausgleichsverordnung [LS 132.11]). Er sieht in seiner Stellungnahme keine Anzeichen dafür, dass die Gemeinden ihre Aufgaben nicht erfüllen könnten. Ausserdem erachtet er im Zeitvergleich die derzeitige Steuerfussdisparität als im Einklang mit dem Verfassungsauftrag. Der Fachbeirat äussert generelle Einwände gegen den individuellen Sonderlastenausgleich. Weiter bemängelt er den Einbezug des Steuerfusses bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse, die einheitliche Mindestausstattung bei 95% des Kantonsmittels, den Grenzabschöpfungssatz von 70% sowie die Ermittlung des Zentrumslastenausgleichs.

Individueller Sonderlastenausgleich

Der Fachbeirat übt Kritik an der Ausgestaltung des individuellen Sonderlastenausgleichs. Einerseits sei der administrative Aufwand hoch und anderseits bestehe die Gefahr, dass sich das Instrument immer mehr zu einer Defizitdeckung entwickelt. Nach den Urteilen des Verwaltungsgerichts vom Juni 2017 zum individuellen Sonderlastenausgleich beschränkt sich die Aufgabe des Fachbeirates auf die Prüfung der formalen Korrektheit der Gesuche. Da es für eine solche Prüfung keinen

Fachbeirat braucht, lädt er den Regierungsrat ein, die Rolle des Fachbeirates zu überdenken. Zur Rolle des Fachbeirates wird sich der Regierungsrat zu gegebener Zeit äussern. Trotz den Schwierigkeiten mit dem Ausgleichsinstrument strebt der Regierungsrat keine Abschaffung des individuellen Sonderlastenausgleichs an. Vor einer sich abzeichnenden Abschwächung der Konjunktur erachtet er es als nicht angezeigt, den individuellen Sonderlastenausgleich und damit das Auffangnetz für die Gemeinden aufzugeben.

Einbezug des Steuerfusses beim Ressourcenzuschuss

Der Regierungsrat sieht die Möglichkeit, dass Gemeinden ihren Ressourcenzuschuss vermehren können, indem sie ihren Steuerfuss erhöhen. Dies mag aus ökonomischer Sicht stören. Die Kantonsverfassung (Art. 127 [LS 101]) 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.

Einheitliche Mindestausstattung bei 95% des Kantonsmittels

Eine einheitliche Mindestausstattung dient der einheitlichen Aufgabenerfüllung und damit der Erfüllung des Verfassungsauftrags. Die Höhe der Mindestausstattung bewegt sich unter Einbezug der Stadt Zürich auf vergleichbarem Niveau wie beim Bundesfinanzausgleich. Die Mindestausstattung für finanzschwache Gemeinden soll nicht verändert werden.

Abschöpfungssatz von 70%

Wird der Abschöpfungssatz gesenkt, müsste die entstehende Finanzierungslücke entweder durch tiefere Beiträge an finanzschwache Gemeinden oder durch den Staatshaushalt kompensiert werden. Die Verminderung des Abschöpfungssatzes und damit verbunden die Senkung der tiefsten Steuerfüsse würde die Steuerfussunterschiede tendenziell erhöhen. Diese Entwicklung würde dem Verfassungsauftrag zuwiderlaufen, wonach die Steuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen dürfen. Bei einer Erhöhung des Kantonsbeitrags müsste der Kanton entweder Leistungen abbauen oder den Staatssteuerfuss erhöhen. Dies wiederum würde dem Vorhaben der Reform, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, zuwiderlaufen. Da der Finanzausgleich seine Ziele erfüllt,

sieht der Regierungsrat keine Notwendigkeit für eine Senkung des Abschöpfungssatzes.

Ermittlung des Zentrumslastenausgleichs

Die Stimmberechtigten nahmen am 15. Mai 2011 das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung des Kantonsrates mit deutlicher Mehrheit von 73,8% an. Der Gegenvorschlag, der eine Reduktion der Zentrumslastenbeiträge vorsah, wurde mit ähnlich hohem Anteil verworfen. Die Erhöhung des Staatsbeitrags an die Zusatzleistungen (Änderung des Zusatzleistungsgesetzes [LS 831.3] in der Volksabstimmung vom 27. September 2020) ändert an der Sachlage nichts. Die Zentrumslasten im Bereich Soziales wurden nicht durch die Belastung mit Zusatzleistungen begründet, sondern mit der Sozialhilfe. Ausserdem gibt es nach wie vor keine wissenschaftlich anerkannte Methode zur Ermittlung von Zentrumslasten und -nutzen. Der Regierungsrat sieht deshalb keinen Anlass zur Änderung des Zentrumslastenausgleichs.

8. Gemeinden 2030

Mit dem Ziel, die Gemeinden für kommende Herausforderungen zu stärken, entwickeln Gemeinden und Kanton in der Plattform «Gemeinden 2030» partnerschaftlich Ideen, Handlungsansätze und Strategien für die Zukunft. In verschiedenen Austauschformen wurden in der ersten Phase seit 2017 vier Handlungsfelder (Attraktivität der Miliztätigkeit, Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton, Digitale Transformation, Interkommunale Zusammenarbeit) definiert, in denen die Beteiligten Lösungen erarbeiten wollen, damit die Gemeinden über das Jahr 2030 hinaus ihre wichtige Rolle im Staatswesen wahrnehmen können.

9. Bevölkerungsbefragung

Die Bevölkerungsbefragung, die das Statistische Amt in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeamt durchgeführt hat, zeigt, wie die Bevölkerung die Gemeinden wahrnimmt. Die Befragten konnten die Aufgaben der Gemeinden, die Leistungserfüllung und deren Kosten beurteilen. Von 2985 repräsentativ ausgewählten Personen haben 45% an der schriftlichen Befragung teilgenommen.

Die Bevölkerung der Zürcher Gemeinden zeigt auch bei der dritten Befragung 2019 grosse Zufriedenheit mit ihrer Wohngemeinde. Den Preis für die Leistungen in Form von Steuern hält etwa die Hälfte der Befragten für angemessen. Mehr als vier von fünf Befragten wünschen sich eine kleinere Bandbreite der Gemeindesteuerfüsse.

Wenn die Gemeinden ihre Aufgaben nicht mehr selbst erbringen können, sieht eine grosse Mehrheit die Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden als Lösung. Akzeptiert ist auch ein Ausgleich der Lasten oder die Übertragung an die Nachbargemeinde. Kritisch wird die Übertragung der Aufgaben an private Organisationen oder, in geringerem Mass, an den Kanton gesehen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Silvia Steiner	Kathrin Arioli