



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt
Abteilung Gemeindefinanzen

Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich
Telefon 043 259 83 30
Telefax 043 259 83 83
zh.ch/gaz

Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 12. Juli 2010

Fragen aus der politischen Diskussion

A - Grundsätzliches zum Finanzausgleich

Stand: März 2021





Inhaltsverzeichnis

A	Grundsätzliches zum Finanzausgleich	3
A1	Weshalb braucht es einen Finanzausgleich?	3
A2	Weshalb braucht ein föderales System einen Finanzausgleich?	4
A3	Welche Regeln sind für ein Finanzausgleichsmodell zu beachten?	5
A4	Wie viel Geld ist für den Finanzausgleich notwendig?	6
A5	Muss der Finanzausgleich einen Maximal- und einen Minimalsteuereffuss vorgeben, um erhebliche Steuereffussunterschiede zu vermeiden?	7
A6	Wie wirkt sich ein Konjunkturunbruch auf den Finanzausgleich aus?	8
A7	Wie wirkt sich der Einbezug der Stadt Zürich ins Finanzausgleichssystem aus?	9
A8	Von wo kommen die Gelder im Finanzausgleich und wo fließen sie hin?	11



A Grundsätzliches zum Finanzausgleich

A1 Weshalb braucht es einen Finanzausgleich?

In einem föderalistischen Staat ohne Finanzausgleich besteht die Gefahr einer räumlichen Konzentration von wirtschaftlich gut gestellten Personen einerseits und wirtschaftlich Benachteiligten andererseits. Die Leistungs- und Steuerbelastungsunterschiede wüchsen, weil gute Steuerzahlende vermehrt in Gemeinden mit guten Leistungen und tiefer Steuerbelastung Wohnsitz nähmen. Der Kanton müsste schliesslich ein vergleichbares Leistungsniveau sicherstellen. Immer mehr Aufgaben würden zentralisiert und der Föderalismus schleichend abgeschafft. Mit der Abschaffung des Föderalismus verlöre man seine Effizienz in Bezug auf den Mitteleinsatz. Aus diesem Grund ist ein Finanzausgleich ein integraler Bestandteil föderalistischer Strukturen.

Einen Finanzausgleich findet man nur in föderalistisch aufgebauten Staaten. Im Vergleich zu zentralistischen Staatsorganisationen verspricht man sich vom Föderalismus besser auf die regionalen Bedürfnisse abgestimmte Leistungen und eine effizientere Aufgabenerfüllung. Die Gemeinden kennen den örtlichen Bedarf an öffentlichen Gütern besser als der Kanton. Zudem ist in föderalistischen Staaten mit direkter Demokratie die Kontrolle über den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel aufgrund der Bürgernähe auf Gemeindeebene besonders ausgeprägt. Letztlich werden Gemeinwesen, deren Verhältnis von Leistung und Steuern als ungünstig eingestuft werden, durch die Stimmberechtigten diszipliniert. Der Preis, den man für die Wahl eines föderalistischen Systems zu zahlen hat, ist die Akzeptanz von gewissen Ungleichheiten zwischen Gemeinwesen hinsichtlich der Art und dem Umfang der Leistungen sowie deren Finanzierung. Ungleichheiten werden aber nur akzeptiert, wenn ihre Ursachen nachvollzogen werden können. Bei Gemeinden sind die möglichen Ursachen für Ungleichheiten vielfältig. Können diese Ursachen nicht auf ein eigenes Handeln der Gemeinden zurückgeführt werden, sondern sind durch äussere Faktoren bestimmt, verringert sich die Akzeptanz für Unterschiede. So gibt es Gemeinden mit einer günstigen Lage und Gemeinden mit ungünstiger Lage. Vor- oder Nachteile aufgrund der Lage sollen daher ausgeglichen werden. Der Umfang des Ausgleichs ist dabei politisch zu bestimmen.



A2 Weshalb braucht ein föderales System einen Finanzausgleich?

Der Föderalismus ohne Finanzausgleich kann zu extremen Versorgungsunterschieden zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden führen. Dies kann zu sozialen und politischen Spannungen führen, welche die föderalen Vorteile zunichte machen.

In direktdemokratischen Staaten mit Mehrheitsentscheiden sind die Chancen von Korrekturmaßnahmen hoch. Die große Mehrheit der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich weist ein unterdurchschnittliches Einkommen und Vermögen auf. In Abstimmungen können diese Bürgerinnen und Bürger deshalb die Folgen der durch den Föderalismus verstärkten finanziellen Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden korrigieren. Dazu stehen ihnen theoretisch folgende Möglichkeiten offen:

- Erhöhung des Umfangs des Finanzausgleichs
- Schaffung eines Einheitssteuerfusses durch Kantonalisierung der Steuereinnahmekompetenz und Verteilung eines Teils der Mittel auf die Gemeinden nach einheitlichen, bedarfsorientierten Regeln
- Übertragung der kommunalen Aufgaben- und Einnahmekompetenzen an den Kanton (Schaffung eines Zentralstaates)

Massnahmen im Bereich des Finanzausgleichs stellen die mildeste Form einer Korrektur der Unterschiede zwischen Gemeinden hinsichtlich Leistungen und Steuerbelastung dar. Die Kosten eines wirksamen Finanzausgleichssystems, das insbesondere die finanziellen Ungleichheiten zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden mildert, ist der Preis für die politische Akzeptanz des mit vielen Vorteilen verbundenen föderalistischen Systems. Dieser Preis ist durch die Steuerzahler der steuerstarken Gemeinden aufzubringen, die sich damit als Gegenleistung die Erhaltung eines Teils der für sie vorteilhaften Ungleichheiten und die damit verbundene Effizienz der öffentlichen Gemeinwesen sichern. Die Schaffung eines ausreichend wirksamen Finanzausgleichs begünstigt also nicht nur die Bewohner von ressourcenschwachen Gemeinden, sondern sie kann durchaus auch im Interesse der Bewohner reicher Gemeinden liegen, die damit weit grösseren Umverteilungen zu ihren Lasten beispielsweise durch eine Kantonalisierung finanziell gewichtiger Aufgabenbereiche vorbeugen können.



A3 Welche Regeln sind für ein Finanzausgleichsmodell zu beachten?

Der Finanzausgleich darf nur finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden angleichen, die durch äussere Umstände verursacht werden. Die finanziellen Folgen eigener Entscheide müssen die Gemeinden selber tragen. Allerdings ist eine Unterscheidung zwischen externen und internen Ursachen finanzieller Unterschiede in der Praxis sehr schwierig. Daher soll ein Ausgleichssystem auf möglichst unbeeinflussbaren Bezugsgrössen abgestützt werden.

Ein fairer Wettbewerb bezüglich Gemeindeleistungen und Gemeindesteuern erfordert ähnliche Startbedingungen für alle. Aufgabe des Finanzausgleichs ist es, die durch äussere Umstände verursachten finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden anzugleichen. So wird den Gemeinden die Grundversorgung ohne allzu grosse Steuerbelastungsunterschiede ermöglicht. Als wesentlichster äusserer Umstand ist die Lage einer Gemeinde anzuschauen. Aufgrund der Lage haben die Gemeinden verschiedene Möglichkeiten Steuersubstrat anzuziehen. Als weiterer wichtiger Umstand gilt die Zusammensetzung der Bevölkerung und daraus hervorgehend überdurchschnittlich hohe Belastungen. Diese Unterschiede sind durch einen Finanzausgleich zu mildern.

Die Unterscheidung zwischen externen und internen Ursachen für die finanziellen Unterschiede der Gemeinden ist in der Praxis schwierig. Daher gelten folgende Regeln:

- Für den Ausgleich sind Bezugsgrössen zu wählen, die von den Gemeinden nicht direkt beeinflusst werden können (Steuern als Folge der Lage, Zentrumsleistungen, Quote an Jugendlichen etc.).
- Bei der Wahl der Ausgleichsinstrumente ist darauf zu achten, dass Einnahmen- und Ausgabenunterschiede getrennt angegangen werden. Das Instrumentarium muss transparent und nachvollziehbar sein.
- Es sind nur Unterschiede auszugleichen, die sich auf die Gemeindehaushalte massgeblich auswirken. Der Finanzausgleich ist einfach auszugestalten.
- Der Ausgleich erfolgt am besten horizontal, das heisst zwischen den Gemeinden. Dadurch kann mit einem gegebenen Volumen an Mitteln eine gute Ausgleichswirkung erreicht werden.



A4 Wie viel Geld ist für den Finanzausgleich notwendig?

Das Finanzausgleichsvolumen hängt im Wesentlichen von drei Faktoren ab:

- vom Ausgleichsziel: Je mehr Chancengleichheit herbeigeführt werden soll, desto grösser ist das Volumen;
- von den bestehenden Unterschieden: Je grösser die Unterschiede sind, desto mehr Mittel braucht es, um sie zu beseitigen;
- von der Finanzierung: Je mehr der Kanton den Ausgleich finanziert, desto mehr Mittel müssen umverteilt werden, um das Ziel zu erreichen.

Das Ausgleichsziel und die Finanzierung muss die Politik festlegen.

Das Ausmass der angestrebten Umverteilung ist eine Frage der subjektiven Präferenzen und somit nur politisch zu beantworten. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass eine vermehrte innerkantonale Umverteilung die finanzkräftigen Gemeinden im inner- und interkantonalen Steuerwettbewerb schwächt und gleichzeitig die Wettbewerbsstellung der finanzschwachen Gemeinden stärkt. Die Grenzen des für den Finanzausgleich notwendigen Finanzbedarfs liegen zwischen Null (das heisst, es wird kein Finanzausgleich betrieben) und der Summe die es braucht, um in allen Gemeinden einen einheitlichen Gemeindesteuerfuss bei vergleichbarem Versorgungsniveau zu erreichen. In der Praxis ist auf politischem Weg eine angemessene Lösung zu finden, die zwischen diesen Extremwerten liegt.

Auch die Finanzierung des Finanzausgleichs hat eine Ausgleichswirkung. Die Finanzierung kann horizontal durch Ausgleichsbeiträge ressourcenstarker Gemeinden an ressourcenschwache erfolgen. Die Abschöpfung wird nach der Höhe der Steuerkraft vorgenommen.

Der vertikale Finanzausgleichsanteil des Kantons wird in erster Linie durch die kantonalen Einkommenssteuereinnahmen gedeckt. Auch dies führt zur Umverteilung finanzieller Mittel von den ressourcenstarken zu den ressourcenschwachen Gemeinden. Ressourcenstarke Gemeinden leisten pro Einwohnerin oder Einwohner einen höheren Beitrag an die Finanzierung des Finanzausgleichs.

Die horizontale Finanzierung hat jedoch den Vorteil, dass mit der Abschöpfung die Steuerbelastung finanzstarker Gemeinden angehoben wird, wodurch die Steuerfussdifferenzen zwischen den Gemeinden verkleinert werden. Wollte man dieselbe Wirkung mit einer vertikalen Finanzierung erreichen, müssten mehr kantonale Mittel eingesetzt werden.

A5 Muss der Finanzausgleich einen Maximal- und einen Minimalsteuerfuss vorgeben, um erhebliche Steuerfussunterschiede zu vermeiden?

Der Finanzausgleich muss dafür sorgen, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen (Art. 127 Verfassung des Kantons Zürich; KV; LS 101). Er muss gleichzeitig so gestaltet sein, dass die Gemeinden ihre Aufgaben wirtschaftlich erfüllen (Art. 95 Abs. 2 KV) und dabei möglichst grossen Handlungsspielraum geniessen (Art. 85 Abs. 1 KV). Die Festlegung eines Maximal- und eines Minimalsteuerfusses schränkt die Gemeindeautonomie ein und setzt falsche wirtschaftliche Anreize. Die Antwort lautet Nein.

Art. 127 KV erteilt dem Kanton die Aufgabe, einen Finanzausgleich einzurichten, der den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben ermöglicht und dafür sorgt, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Daneben enthält die Kantonsverfassung weitere Vorgaben, die bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs zu beachten sind: Kanton und Gemeinden müssen sicherstellen, dass die öffentlichen Aufgaben wirtschaftlich erfüllt werden (Art. 95 Abs. 2 KV). Weiter hat der Kanton den Gemeinden bei der Regelung ihrer Angelegenheiten einen möglichst weiten Handlungsspielraum zu gewähren (Art. 85 Abs. 1 KV).

Der Finanzausgleich berücksichtigt, dass die Gemeinden bei der Festlegung des Budgets und des Steuerfusses, abgesehen von der Verpflichtung zum Budgetausgleich (§ 92 Gemeindegesetz; GG; LS 131.1), grosse Freiheit geniessen. Zwar gibt das kantonale Recht den Gemeinden einen Grundleistungskatalog vor, in organisatorischer Hinsicht bleibt aber meist erheblicher Gestaltungsspielraum. Zudem steht es den Gemeinden frei, weitere oder bessere öffentliche Leistungen anzubieten, als vom übergeordneten Recht gefordert. Die Festlegung eines Maximal- und eines Minimalsteuerfusses durch den Kanton würde die Autonomie der Gemeinden hinsichtlich ihrer Organisation, ihres Leistungsangebots und ihrer Finanzpolitik empfindlich einschränken.

Der Finanzausgleich vermindert finanzielle Unterschiede, soweit sie durch äussere Umstände verursacht werden. Im Interesse des Föderalismus und einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung lässt er aber den Gemeinden Spielraum bei der Gestaltung ihres Leistungsangebots unter der Bedingung, dass sie die finanziellen Folgen ihrer Entscheide selber tragen. Nur wenn die Gemeinden die finanziellen Auswirkungen ihrer Entscheide selber tragen, lassen sich Fehlanreize vermeiden und neben Art. 127 KV auch die Vorgaben von Art. 95 und Art. 85 KV erfüllen. Der Wettbewerb zwischen den Gemeinden wird dafür sorgen, dass die Steuerfüsse einzelner Gemeinden nicht ins Unermessliche steigen.



A6 Wie wirkt sich ein Konjunkturunbruch auf den Finanzausgleich aus?

Der Finanzausgleich vermindert finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden. Er ist jedoch keine Absicherung der Gemeinden gegen die Folgen wirtschaftlich schlechter Zeiten. Sinkt die Steuerkraft der Gemeinden als Folge eines Konjunkturunbruchs generell, so müssen die Gemeinden entweder ihre Leistungen einschränken oder ihre Steuern erhöhen. Solange die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden gleichbleiben, verändert ein allgemeiner Rückgang der Steuerkraft weder das Volumen des Finanzausgleichs, noch seine Instrumente und seine Finanzierung.

Der Finanzausgleich hat die Aufgabe, finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden auszugleichen. Er kann weder für den Kanton, noch für die Gesamtheit der Gemeinden, noch für einzelne Gruppen von Gemeinden eine Absicherung gegen die Folgen wirtschaftlich schlechter Zeiten sein. Wird die Steuerkraft aller Betroffenen mit demselben Faktor vermindert, hat dies grundsätzlich keine Auswirkungen auf das Volumen der Ressourcenzuschüsse und der Ressourcenabschöpfungen.

Sinkende Steuereinnahmen als Folge wirtschaftlichen Abschwungs haben die Folge, dass Kanton und Gemeinden den bisherigen Aufwand mit dem bisherigen Steuerfuss nicht finanzieren können. Ihnen stehen grundsätzlich drei Möglichkeiten offen, mit dieser Situation umzugehen:

- Verminderung des Aufwands durch Verzicht auf bestimmte Leistungen
- Erhöhung des Steuerfusses zwecks Verstetigung der Steuereinnahmen
- Weder Aufwandminderung noch Steuerfusserhöhung, also Inkaufnahme eines Defizits und Verzehr des Eigenkapitals

A7 Wie wirkt sich der Einbezug der Stadt Zürich ins Finanzausgleichssystem aus?

Die Stadt Zürich nimmt wie jede andere Zürcher Gemeinde am Finanzausgleich teil. Im Ressourcenausgleich schlagen sich dadurch die Folgen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung im Kantonshaushalt nieder. Die Steuerkraft der Stadt Zürich entwickelte sich in den letzten Jahren überdurchschnittlich gut. Setzt sich dieser Trend fort, so profitiert der Kanton durch den Einbezug der Stadt Zürich in den Ressourcenausgleich.

Die Stadt Zürich nimmt wie jede andere Zürcher Gemeinde am Finanzausgleich teil. Sie partizipiert am Ressourcenausgleich, am demografischen und am geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich. Gemeinsam mit der Stadt Winterthur ist sie Nutzniesserin des Zentrumslastenausgleichs und hat im Gegenzug dafür keinen Anspruch auf individuellen Sonderlastenausgleich.

Die Voraussetzungen für einen Anspruch aus dem demografischen und dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich wird die Stadt Zürich allerdings kaum je erfüllen. Es bleiben somit der Ressourcenausgleich und der Zentrumslastenausgleich als Instrumente, welche die Stadt Zürich unmittelbar betreffen.

Im Ressourcenausgleich leistet Zürich dank der überdurchschnittlichen Steuerkraft eine Steuerkraftabschöpfung. Wie bei allen finanzstarken Gemeinden hängt die Abschöpfung von der Entwicklung der Steuerkraft ab und ist deshalb Schwankungen unterworfen. Diese sind bei der Stadt besonders ausgeprägt, weil ein überdurchschnittlicher Anteil ihrer Steuereinnahmen von juristischen Personen stammt. Sinkt die Steuerkraft einer Abschöpfungsgemeinde, so muss sie weniger hohe Steuerkraftabschöpfungen leisten und der Kanton muss an ihrer Stelle einen grösseren Anteil des Finanzausgleichs finanzieren. Durch die Einbindung der Stadt Zürich in den Ressourcenausgleich schlagen sich die Folgen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung direkt im Haushalt des Kantons nieder. Dies kann bei Letzterem einerseits kurzfristig zu erheblichen Schwankungen seines Finanzierungsanteils am Finanzausgleich führen. Andererseits partizipiert er an der langfristigen Wirtschaftsentwicklung der Stadt.

Ein Blick zurück zeigt, dass der Kanton der Stadt auch bereits vor dem vollständigen Einbezug ins Finanzausgleichssystem wirtschaftlich beizustehen hatte: Sobald es ihr finanziell schlecht ging, wurde das Finanzausgleichssystem den neuen Bedürfnissen angepasst. Nach einer starken Zunahme des Verwaltungsaufwands der Städte Zürich und Winterthur wurde 1979 der Investitionsfonds geschaffen, um für einen wirksamen Lastenausgleich zwischen Agglomerationen und ihren Zentren zu sorgen. Im Vordergrund standen damals die Städte Zürich und Winterthur (Bericht und Antrag des Regierungsrats betreffend die organisatorischen Strukturen und die finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden, ABI 1978 II Seite 1365; Beleuchtender Bericht des Regierungsrats zur Neuordnung des Finanzausgleichs, ABI 1979 II Seiten 1301f.). Im Zuge weiterer Lastenausgleichsverhandlungen erhöhte der Kanton anfangs der achtziger Jahre seine Beiträge an die Kunstinstitute und die Bildungsinstitutionen. Gleichzeitig wurden der Stadt Beiträge von rund Fr. 40 Mio. aus dem Investitionsfonds zugesichert. Durch eine Änderung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden wurde die Stadt Zürich um weitere Fr. 27 Mio. entlastet (Antrag des Regierungsrats vom 18. Mai 1983, ABI I Seite 842).



Nachdem sich die finanzielle Situation der Stadt Zürich während der neunziger Jahre bedenklich verschlechtert hatte, wurde für sie ein Zentrumslastenausgleich in den Bereichen Polizei, Kultur und Soziales geschaffen (Antrag des Regierungsrats vom 8. April 1998, ABI 1998 I Seiten 450 ff.)

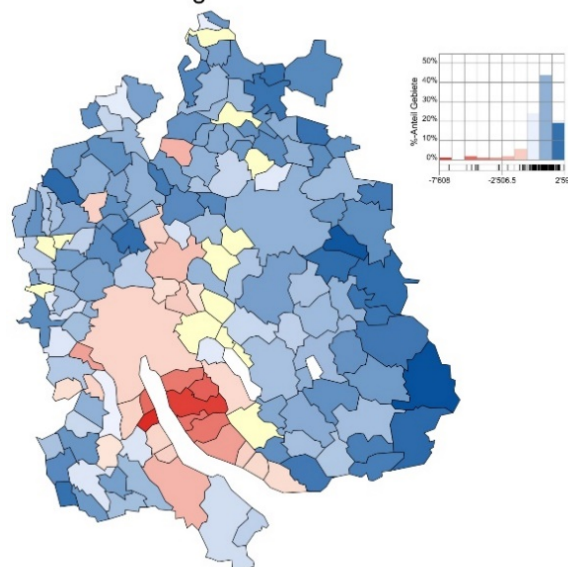
Flossen die Einnahmen der Stadt Zürich als Folge guter Konjunkturlage hingegen reichlich, so bedeutete dies damals jedoch keine Entlastung des Kantons im Finanzausgleich. Die Einbindung der Stadt Zürich in den Ressourcenausgleich ist somit für den Kanton nicht nur mit Risiken, sondern auch mit Chancen verbunden. Die Steuerkraft der Stadt Zürich entwickelte sich in den letzten Jahren überdurchschnittlich gut. Setzt sich dieser Trend fort, so profitiert der Kanton Zürich durch den Einbezug der Stadt Zürich in den Ressourcenausgleich.

A8 Von wo kommen die Gelder im Finanzausgleich und wo fließen sie hin?

Der Ressourcenausgleich sorgt für eine Umverteilung der Ressourcen vom Zentrum des Kantons an seine Peripherie. Dies bedeutet, dass die finanziell Begünstigten des gesamten Ausgleichsinstrumentariums insbesondere auf dem Land und nahe der Kantonsgrenze zu finden sind.

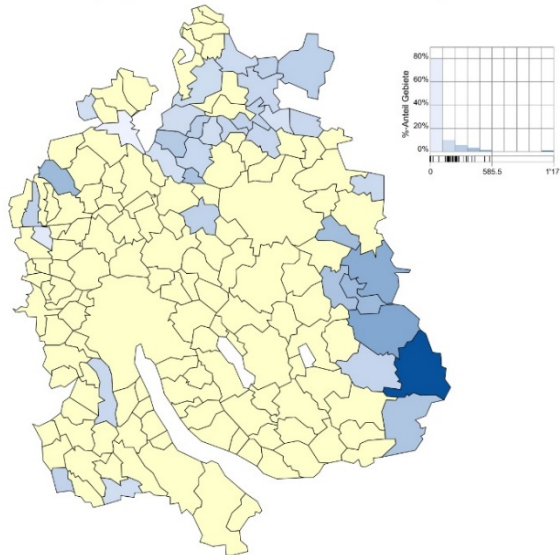
Nach dem Vollzug des Finanzausgleichs bleiben Ungleichheiten hinsichtlich Ressourcen und Lasten der Gemeinden bestehen. Ein Finanzausgleich soll nicht alle Unterschiede ausgleichen. Die Gegebenheit, dass sich die Finanzkraft im Zentrum des Kantons an guter Verkehrslage mit Aussicht auf den See konzentriert, soll in einem föderalistisch organisierten Staat auch mit dem Finanzausgleich nicht vollständig aus der Welt geschaffen werden. Den finanzkräftigen Gemeinden werden deshalb immer etwas mehr Ressourcen zur Verfügung stehen als den ländlichen peripheren. Der Ressourcenausgleich sorgt für eine Umverteilung der Ressourcen vom Zentrum (rot eingefärbt) des Kantons an seine Peripherie (blau eingefärbt).

Ressourcenausgleich

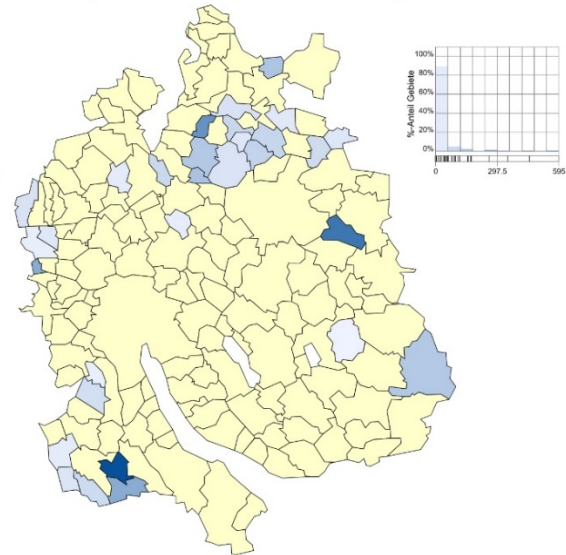


In die gleiche Richtung wirken der demografische und insbesondere der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich. Der Anteil der unter 20-jährigen Personen an der Gemeindebevölkerung ist in ländlichen Gemeinden nahe der Kantonsgrenze überdurchschnittlich hoch. Ebenso liegen die dünn besiedelten Gemeinden und solche mit einem grossen Anteil an steiler Fläche in den ländlichen Randgebieten des Kantons.

Geo-Topografischer Sonderlastenausgleich

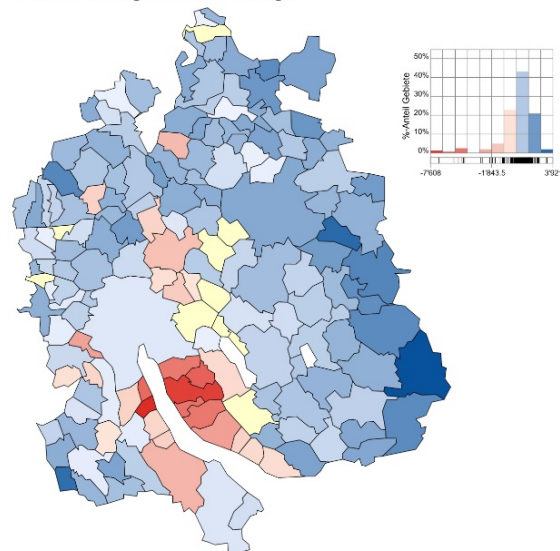


Demografischer Sonderlastenausgleich



Es erstaunt deshalb nicht, dass die finanziell Begünstigten des gesamten Ausgleichsinstrumentariums insbesondere auf dem Land und nahe der Kantonsgrenze zu finden sind.

Finanzausgleichsbeiträge



Die Ausgleichsbeiträge an die Gemeinden sind mit einer Ausnahme (Zentrumlastenausgleich: Kulturbeitrag) an keine Weisungen oder weitere Voraussetzungen gebunden. Damit erhalten die finanzschwachen Gemeinden politischen Gestaltungsspielraum bei stabilen finanziellen Rahmenbedingungen.