

4514

KR-Nr. 62/2006
KR-Nr. 63/2006

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat**

**a) zum Postulat KR-Nr. 62/2006 betreffend
Korrekturfaktoren im Finanzausgleich
des Kantons Zürich**

**b) zum Postulat KR-Nr. 63/2006 betreffend
Wiederaufnahme der Investitionsbeiträge**

(vom 11. Juni 2008)

A. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 19. Juni 2006 folgendes von den Kantonsräten Martin Arnold, Oberrieden, und Rolf Jenny, Herrliberg, am 6. März 2006 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, im Zusammenhang mit den Anpassungen am Finanzausgleichsgesetz die Korrekturfaktoren so festzusetzen, dass die Bezügergemeinden des Finanzausgleichs keine Schlechterstellung erleiden müssen. Weiter wird der Regierungsrat eingeladen, dem Parlament aufzuzeigen, wie er künftig diese Korrekturfaktoren transparent und – sowohl für Geber- wie auch Nehmergemeinden – nachvollziehbar festlegen will.

B. Der Kantonsrat hat am 19. Juni 2006 folgendes von den Kantonsräten Martin Arnold, Oberrieden, und Rolf Jenny, Herrliberg, am 6. März 2006 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, im Hinblick auf das Budget 2007 Investitionsbeiträge an finanzschwache Gemeinden wieder aufzunehmen. Der entsprechende Fonds ist so zu speisen, dass Gesuche von finanzschwachen Gemeinden wieder vermehrt geprüft und bewilligt werden können.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Die geltende Finanzausgleichsordnung hat ihre Wurzeln in den 60er-Jahren des letzten Jahrhunderts und wurde im Lauf der Zeit fortwährend den jeweiligen Gegebenheiten und Bedürfnissen angepasst. Dieses gewachsene System weist Schwächen auf und steht teilweise im Widerspruch zu den heute für den Finanzausgleich geltenden Grundsätzen.

Bereits Ende der 90er-Jahre wurden deshalb Reformarbeiten in Gang gesetzt. 2003 erfolgte ein erster Modellentwurf, der bei den Gemeinden mehrheitlich auf Kritik stiess. Angesichts anderer Gesetzgebungsprojekte mit Auswirkungen auf den Finanzausgleich wurden darauf die Reformarbeiten kurz unterbrochen. Im Herbst 2005 wurde das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF) an der Universität St. Gallen beauftragt, Wege zur Verbesserung des Zürcher Finanzausgleichs aufzuzeigen.

Im Dezember 2005 legte das Gemeindeamt eine Studie des IFF vor, in der die grundlegenden Rahmenbedingungen für eine Reform des Finanzausgleichs formuliert waren. Gestützt auf diesen Bericht beschloss der Regierungsrat im Januar 2006, die Reform fortzuführen, wobei er auch die dabei zu beachtenden Leitlinien und Bedingungen festlegte.

Im Bericht des IFF vom 14. Juli 2006 wurde sodann das neue Modell dargelegt. Es beruht auf der Erkenntnis, dass finanzielle Ungleichheiten zwischen den Gemeinden vor allem aus ihrer unterschiedlichen Steuerkraft herrühren. Der Finanzausgleich richtet deshalb sein Hauptaugenmerk auf den Ressourcenausgleich. Dieser wird ergänzt durch die Instrumente «Sonderlastenausgleich Schule», «Zentrumslastenausgleich» und «Individueller Sonderlastenausgleich». Zudem soll ein befristeter «Härtefallausgleich» den Gemeinden Zeit verschaffen, sich den neuen Verhältnissen anzupassen. Auf Wunsch einzelner Direktionen wurden daraufhin zusätzliche Abklärungen getroffen und deren Ergebnisse in ergänzenden Berichten an den Regierungsrat festgehalten.

Mit Beschluss vom 7. Februar 2007 hat der Regierungsrat der Direktion der Justiz und des Innern den Auftrag erteilt, bis Ende Juni 2007 einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorzulegen. Das Modell wurde am 1. März 2007 der Presse vorgestellt.

Am 22. August 2007 hat der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern ermächtigt, die Vernehmlassung zur Gesetzesvorlage

durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist ist am 16. Januar 2008 abgelaufen. In den Vernehmlassungsantworten wurden zwar zahlreiche Änderungsvorschläge formuliert. Die grundsätzliche Stossrichtung des Entwurfs zur Reform des Zürcher Finanzausgleichs wurde indes bestätigt. Insbesondere die Abschaffung des bestehenden Steuerfussausgleichs und der Finanzkraftabhängigkeit der Staatsbeiträge wurde mehrheitlich begrüsst.

Mit Beschluss vom 2. April 2008 nahm der Regierungsrat vom Ergebnis der Vernehmlassung Kenntnis. Er bestätigte dabei, dass er am Instrument des allgemeinen Sonderlastenausgleichs als Auffangbecken für besondere, individuelle Sonderlasten festhalten will. Ebenfalls weitergeführt werden soll die Abschaffung des Steuerfussausgleichs, der finanzkraftabhängigen Staatsbeiträge, des einwohnerzahlabhängigen Steuerkraftausgleichs («U-Kurve») und des Investitionsfonds.

Der neue Finanzausgleich enthält somit nach der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse die folgenden Elemente:

- einen Ressourcenausgleich, der die Einnahmen finanzschwacher Gemeinden so weit verstärkt, dass diese in der Lage sind, ihre Pflichtaufgaben zu finanzieren,
- einen Sonderlastenausgleich Schule, der exogen verursachte Mehrausgaben in dem für Gemeinden ausgabenintensiven Bildungsbereich abdeckt,
- einen Zentrumslastenausgleich für die Städte Zürich und Winterthur,
- einen individuellen Sonderlastenausgleich zur Füllung von Ausgleichslücken,
- einen zeitlich befristeten Härtefallausgleich, der den Gemeinden den Wechsel vom bisherigen zum neuen Ausgleich erleichtert.

Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung soll dieses Instrumentarium zudem unter Einbezug der Gemeinden noch überarbeitet und allenfalls durch weitere Instrumente ergänzt werden, sodass sich die Wirkungen des neuen Finanzausgleichs zusätzlich harmonisieren lassen.

2. Anliegen der beiden Postulate

Sinngemäss wird im Postulat zu den Korrekturfaktoren (KR-Nr. 62/2006) verlangt, dass die Gemeinden, die Finanzkraft- bzw. Ressourcenzuschüsse erhalten, im Vergleich zum heutigen System nicht schlechter gestellt werden und dass das neue Instrument transparent ausgestaltet wird. Beide Forderungen werden vom neuen Ressourcen-

ausgleich erfüllt. Während im geltenden Finanzkraftausgleich (§§ 9 ff. Finanzausgleichsgesetz, FAG, LS 132.1) im Sinne der sogenannten «U-Kurve» ein Ausgleich bei den kleinen und ganz grossen Gemeinden auf 90% des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft erfolgt (§ 11 Abs. 1 FAG in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz, FAV, LS 132.11), müssen sich die mittleren Gemeinden bisher mit 70% des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft zufriedengeben (§ 11 Abs. 1 FAV). Im Ressourcenausgleich liegt im Sinne der Gleichbehandlung aller Gemeinden, die Ressourcenausgleich beziehen, die Ausgleichsgrenze 5% höher, nämlich bei 95% des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft. Der Ausgleich der Fondsrechnung erfolgt im alten System mit den sogenannten «Faktoren» (vgl. § 18 FAG). Dieser Mechanismus entfällt und wird durch den Gemeindesteuerfuss der beitragsberechtigten Gemeinde ersetzt. Der ganze Ausgleichsmechanismus ist neu abschliessend gesetzlich verankert. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden lassen sich den Vernehmlassungsunterlagen entnehmen. Dabei ergibt sich, dass einzelne Gemeinden infolge der Gleichbehandlung einen unwesentlich geringeren Beitrag erhalten, was jedoch durch die ergänzenden übrigen Instrumente mehr als kompensiert wird.

Mit der grundlegenden Vereinfachung erfüllt der neue Ressourcenausgleich sodann die im Übrigen auch in der Kantonsverfassung verankerte Forderung nach Transparenz (Art. 49 und 122 Abs. 3 KV, LS 101) im Vergleich zum geltenden Finanzausgleich ohne Weiteres.

Der kaum mehr eingesetzte Investitionsfonds (KR-Nr. 63/2006) ist ein Instrument des direkten Finanzausgleichs. Er dient der Verminderung von Investitionslasten der Gemeinden durch Beiträge des Staates und schliesst auch ein Element eines Lastenausgleichs ein, indem Gemeinden vom Kanton Beiträge erhalten, die mit ihren Investitionen anderen Gemeinden Dienste leisten, ohne dafür finanziell vollständig entschädigt zu werden (vgl. §§ 19 f. FAG).

Der Investitionsfonds als solcher wie auch seine Ausgestaltung widersprechen einem effektiven und effizienten Instrument des Finanzausgleichs in mehrerer Hinsicht: So stellt der Investitionsfonds auf Ist-Beiträge ab, was sich ausgabenfördernd auswirkt. In Form von Abschreibungen bewirkt dies damit für die Gemeinden zudem hohe Folgekosten. Ferner sind die mit dem Investitionsfonds ausgerichteten Beiträge zweckgebunden, was die Gemeindeautonomie einschränkt. Die Wünsche der Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde können nur beschränkt Berücksichtigung finden.

Diese Mängel werden mit dem neuen Finanzausgleichssystem behoben. Insbesondere wird die dem Investitionsfonds auch zuge dachte Aufgabe, Sonderlasten auszugleichen, durch die Instrumente des

Lasten- (Städte Zürich und Winterthur) und Sonderlastenausgleichs (übrige Gemeinden) wahrgenommen. Eine Beibehaltung des Investitionsfonds widerspräche schliesslich dem Grundsatz, ein Ziel nur mit einem bestimmten Instrument zu verfolgen, vermischen sich doch im Investitionsfonds die Anliegen des Kantons nach Steuerung mit den fiskalischen Bedürfnissen der Gemeinde. Die Übernahme des Investitionsfonds in das neue Finanzausgleichssystem würde damit der vorgesehenen Beseitigung dieser Mängel zuwiderlaufen. Aus den genannten Gründen ist daher im neuen Finanzausgleichssystem auf eine weitere Ausrichtung von Beiträgen aus dem Investitionsfonds zu verzichten.

3. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nrn. 62/2006 und 63/2006 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Notter Husi