

Antrag des Regierungsrates vom 28. Januar 2009

4582

A. Finanzausgleichsgesetz (FAG)

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. Januar 2009,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

1. Teil: Allgemeine Bedingungen

§ 1. Dieses Gesetz regelt den Finanzausgleich zwischen den politischen Gemeinden, den Schulgemeinden und dem Kanton. Gegenstand

§ 2. ¹ Der Finanzausgleich ermöglicht den Gemeinden, die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben zu finanzieren, und sorgt dafür, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Ziele,
Finanzierung

² Er beschränkt sich auf die Verminderung jener Unterschiede in den finanziellen Verhältnissen der Gemeinden, die diese nicht beeinflussen können.

³ Er wird vom Kanton und von den finanzstarken Gemeinden sowie aus Mitteln des Strassenfonds finanziert.

§ 3. ¹ Der Finanzausgleich ist so ausgestaltet, dass er Grundsätze

a. die gesetzeskonforme, sparsame, wirtschaftliche, wirksame und nachhaltige Verwendung der Mittel, die den Gemeinden zur Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben zur Verfügung stehen, unterstützt, a. Inhalt

b. die Gemeindeautonomie stärkt,

c. die Planbarkeit der Gemeindeaufgaben und deren Finanzierung verbessert,

d. die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb unter den Gemeinden fördert,

- e. sich an Änderungen der finanziellen Rahmenordnung, insbesondere der Verteilung von Aufgaben und Einnahmen zwischen Kanton und Gemeinden, anpasst,
- f. der Leistungsfähigkeit der Gemeinden Rechnung trägt.

² Die Beiträge werden den Gemeinden grundsätzlich ohne Zweckbindung ausgerichtet; vorbehalten bleiben beim Zentrumslastenausgleich die Beiträge im Bereich Kultur gemäss § 28 Abs. 2.

³ Die Beiträge können mit Auflagen verbunden werden.

b. Sanktionen

§ 4. ¹ Missachtet eine Gemeinde die allgemeinen Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung und beeinflusst sie damit die sie betreffenden Finanzausgleichsbeiträge, setzt ihr die Direktion Frist zur Behebung der Mängel an.

² Die Direktion kann die Beiträge bis zur Erfüllung allfälliger Auflagen zurückbehalten.

³ Können die Mängel nicht behoben werden, passt die Direktion die Beiträge entsprechend an.

Verhältnis
zum neuen
Finanzausgleich
des Bundes

§ 5. Der Kanton sorgt bei den Gemeinden für einen angemessenen Lastenausgleich. Die Gemeinden haben keinen Anspruch auf Leistungen, die sich aus dem Finanzausgleich des Bundes und aus der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ergeben.

Verrechenbarkeit,
Bagatellbeiträge

§ 6. ¹ Durch dieses Gesetz begründete Forderungen zwischen dem Kanton und einer Gemeinde sind verrechenbar.

² Beiträge unter Fr. 1000 werden weder ausbezahlt noch abgeschöpft.

Teuerungsausgleich

§ 7. ¹ Sieht dieses Gesetz für ein Instrument des Finanzausgleichs die Anpassung an die Teuerung vor, erfolgt sie nach dem Landesindex der Konsumentenpreise.

² Massgebend ist der Indexstand am Ende des zweiten Kalenderjahres, das dem Ausgleichsjahr vorangeht. Basis ist der Indexstand am Ende des zweiten Kalenderjahres vor Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Begriffe

§ 8. In diesem Gesetz bedeuten:

- a. *Ausgleichsjahr*: Kalenderjahr, in dem die Beiträge ausbezahlt oder bezogen werden.
- b. *Bemessungsjahr*: Kalenderjahr, dessen Werte für die Bemessung der Beiträge massgebend sind.

- c. *Gesamtsteuerfuss der Gemeinde*: Die Summe der Steuerfüsse der politischen Gemeinde und der Schulgemeinden. Bestehen innerhalb der gleichen Gemeinde Gruppen von Steuerzahlenden, für die verschiedene Steuerfüsse gelten, ist das mit der absoluten Steuerkraft gewogene Mittel der Steuerfüsse massgebend.
- d. *Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse*: Das mit der absoluten Steuerkraft gewogene Mittel der Gesamtsteuerfüsse der Gemeinden. Die Werte der Stadt Zürich werden dabei nicht berücksichtigt.
- e. *Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner*: Einwohnerbestand einer Körperschaft am Ende des Kalenderjahres.
- f. *Absolute Steuerkraft* einer Gemeinde: Der auf einen Steuerfuss von 100% umgerechnete Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern einschliesslich der Nachsteuern.
- g. *Relative Steuerkraft* einer Gemeinde: Die absolute Steuerkraft einer Gemeinde geteilt durch die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner.
- h. *Kantonsmittel der relativen Steuerkraft*: Die Summe der absoluten Steuerkraft aller Gemeinden geteilt durch die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons. Die Werte der Stadt Zürich werden dabei nicht berücksichtigt.
- i. *Steuerfussindex*: Das Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im Bemessungsjahr geteilt durch das Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im zweiten der Inkraftsetzung dieses Gesetzes vorangehenden Jahr.

§ 9. ¹ Der Finanzausgleich wird von der für die Gemeinden zuständigen Direktion des Regierungsrates (Direktion) durchgeführt. Zuständigkeit
und Verfahren

² Die Direktion teilt den politischen Gemeinden die voraussichtlichen Beiträge rechtzeitig zur Einstellung in die Budgets mit.

³ Sie zahlt die Beiträge Mitte des Ausgleichsjahres aus; vorbehalten bleiben die Zuschüsse und Abschöpfungen des Ressourcenausgleichs gemäss §§ 13 und 16 sowie die Beitragszahlungen für den individuellen Sonderlastenausgleich gemäss § 26 Abs. 4.

⁴ Zahlungen erfolgen zwischen dem Kanton und den politischen Gemeinden.

2. Teil: Instrumente des Finanzausgleichs

1. Abschnitt: Ressourcenausgleich

A. Allgemeine Bestimmungen

Ziel und
Instrumente

§ 10. ¹ Der Ressourcenausgleich bezweckt eine Minderung der Unterschiede zwischen den Gesamtsteuerfüssen der Gemeinden. Er stellt sicher, dass die relative Steuerkraft mindestens 95% des Kantonsmittels (Ausgleichsgrenze) beträgt.

² Er umfasst Ressourcenzuschüsse an finanzschwache Gemeinden und Ressourcenabschöpfungen bei finanzstarken Gemeinden.

B. Ressourcenzuschuss

Berechtigung

§ 11. ¹ Politische Gemeinden, deren relative Steuerkraft unter der Ausgleichsgrenze liegt, haben Anspruch auf Ressourcenzuschuss.

² Schulgemeinden haben gegenüber den politischen Gemeinden Anspruch auf einen Anteil am Ressourcenzuschuss.

Bemessung

§ 12. ¹ Die Höhe des Ressourcenzuschusses hängt ab vom Unterschied zwischen der relativen Steuerkraft der Gemeinde und der Ausgleichsgrenze und ist proportional zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner sowie zum Gesamtsteuerfuss. Massgebend ist die Formel 1 im Anhang 1 zu diesem Gesetz.

² Der Anteil der Schulgemeinden bemisst sich nach dem Verhältnis des Steuerfusses der Schulgemeinde zum Gesamtsteuerfuss der Gemeinde. Umfasst eine Schulgemeinde nicht das ganze Gebiet der politischen Gemeinde, wird zusätzlich das Verhältnis der absoluten Steuerkraft der Schulgemeinde auf dem Gebiet der politischen Gemeinde zur absoluten Steuerkraft der politischen Gemeinde berücksichtigt. Massgebend ist die Formel 2 im Anhang 1 zu diesem Gesetz.

³ Bemessungsjahr ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr.

Auszahlung

§ 13. Die Direktion zahlt den politischen Gemeinden die Zuschüsse bis Ende Oktober des Ausgleichsjahres aus.

C. Ressourcenabschöpfung

§ 14. ¹ Die Ressourcenabschöpfung erfolgt bei politischen Gemeinden, deren relative Steuerkraft das Kantonsmittel um mehr als 10% übersteigt (Abschöpfungsgrenze). Verpflichtung

² Politische Gemeinden haben gegenüber Schulgemeinden Anspruch auf Beteiligung an der Ressourcenabschöpfung.

§ 15. ¹ Die Höhe der Ressourcenabschöpfung hängt ab vom Unterschied zwischen der relativen Steuerkraft der Gemeinde und der Abschöpfungsgrenze und ist proportional zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, zum Abschöpfungssatz von 75% sowie zum Steuerfussindex. Massgebend ist die Formel 3 im Anhang 1 zu diesem Gesetz. Bemessung

² Der Anteil der Schulgemeinden bemisst sich nach dem Verhältnis des Steuerfusses der Schulgemeinde zum Gesamtsteuerfuss der Gemeinde. Umfasst eine Schulgemeinde nicht das ganze Gebiet der politischen Gemeinde, wird zusätzlich das Verhältnis der absoluten Steuerkraft der Schulgemeinde auf dem Gebiet der politischen Gemeinde zur absoluten Steuerkraft der politischen Gemeinde berücksichtigt. Massgebend ist die Formel 4 im Anhang 1 zu diesem Gesetz.

³ Bemessungsjahr ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr.

§ 16. Die Direktion bezieht die Abschöpfungen von den politischen Gemeinden jährlich bis Ende September des Ausgleichsjahres. Bezug

2. Abschnitt: Demografischer Sonderlastenausgleich

§ 17. Der demografische Sonderlastenausgleich gleicht die besonderen Lasten einer politischen Gemeinde infolge eines hohen Anteils an Einwohnerinnen und Einwohnern unter 20 Jahren aus. Ziel

§ 18. ¹ Anspruchsberechtigt sind politische Gemeinden, in denen der Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren an der Gesamtzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde den entsprechenden Anteil im Kanton um das 1,1-Fache übersteigt (Anspruchsgrenze). Die Werte der Stadt Zürich werden nicht berücksichtigt. Berechtigung

² Gemeinden, deren Gesamtsteuerfuss das 0,75-Fache des Kantonsmittels oder weniger beträgt, haben keinen Anspruch.

³ Schulgemeinden haben gegenüber den politischen Gemeinden Anspruch auf Beteiligung an den Ausgleichszahlungen.

Bemessung	<p>§ 19. ¹ Politische Gemeinden erhalten für die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren, die über der Anspruchsgrenze nach § 18 Abs. 1 liegt, eine Pauschale von Fr. 12 000. Diese passt sich jährlich der Teuerung an.</p> <p>² Politische Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss gleich oder grösser als das 1,3-Fache des Kantonsmittels erhalten den vollen Beitrag gemäss Formel 5a im Anhang 1 zu diesem Gesetz.</p> <p>³ Politische Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss kleiner als das 1,3-Fache, aber grösser als das 0,75-Fache des Kantonsmittels erhalten einen linear gekürzten Beitrag gemäss Formel 5b im Anhang 1 zu diesem Gesetz.</p> <p>⁴ Die politische Gemeinde beteiligt die Schulgemeinden am demografischen Sonderlastenausgleich gemäss dem Verhältnis der Zahl der Schülerinnen und Schüler der Schulgemeinde zur Zahl der Personen unter 20 Jahren der politischen Gemeinde. Massgebend ist die Formel 5c im Anhang 1 zu diesem Gesetz.</p> <p>⁵ Bemessungsjahr ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr.</p>
-----------	--

3. Abschnitt: Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich

Ziel	<p>§ 20. Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich gleicht die besonderen Lasten einer politischen Gemeinde infolge ihrer geringen Bevölkerungsdichte und ihrer schwierigen topografischen Verhältnisse aus.</p>
Berechtigung	<p>§ 21. ¹ Anspruchsberechtigt sind politische Gemeinden,</p> <ol style="list-style-type: none"> a. deren Bevölkerungsdichte weniger als 150 Personen pro Quadratkilometer beträgt oder b. bei denen mehr als 15% des Gemeindegebiets eine Hangneigung von über 35% aufweisen (Steigungsindex). <p>² Gemeinden, deren Gesamtsteuerfuss das 0,75-Fache des Kantonsmittels oder weniger beträgt, haben keinen Anspruch.</p>
Bemessung	<p>§ 22. ¹ Die Beitragshöhe ist direkt proportional zum Steigungsindex und zur Einwohnerzahl der Gemeinde und umgekehrt proportional zu ihrer Bevölkerungsdichte. Der Beitrag passt sich jährlich der Teuerung an.</p> <p>² Politische Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss gleich oder grösser als das 1,3-Fache des Kantonsmittels erhalten den vollen Beitrag gemäss der Formel 6a im Anhang 1 zu diesem Gesetz.</p>

³ Politische Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss kleiner als das 1,3-Fache, aber grösser als das 0,75-Fache des Kantonsmittels erhalten einen linear gekürzten Beitrag gemäss der Formel 6b im Anhang 1 zu diesem Gesetz.

⁴ Bemessungsjahr ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr.

4. Abschnitt: Individueller Sonderlastenausgleich

§ 23. Der individuelle Sonderlastenausgleich gleicht besondere Ziel Lasten einer politischen Gemeinde aus, die

- a. von ihr nicht beeinflusst werden können und
- b. weder vom demografischen Sonderlastenausgleich noch vom geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich abgegolten werden.

§ 24. ¹ Anspruchsberechtigt sind politische Gemeinden, die im Ausgleichsjahr einen Gesamtsteuerfuss festsetzen müssen, der über dem Ausgleichssteuerfuss liegt. Berechtigung

² Der Ausgleichssteuerfuss entspricht dem 1,3-Fachen des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangehenden Kalenderjahres.

³ Die Städte Zürich und Winterthur haben keinen Anspruch auf individuellen Sonderlastenausgleich.

§ 25. ¹ Ausgeglichen werden die Lasten gemäss § 23, soweit sie zu Bemessung Aufwendungen führen, die über der Ausgleichsgrenze liegen.

² Über der Ausgleichsgrenze liegt jener Teil der Aufwendungen einer Gemeinde, den sie mit dem Ausgleichssteuerfuss nach § 24 Abs. 2 nicht decken könnte.

³ Bemessungsjahr ist das Ausgleichsjahr.

§ 26. ¹ Politische Gemeinden, die Beiträge aus dem individuellen Sonderlastenausgleich beantragen, haben die besonderen Lasten im Einzelnen zu beziffern und nachzuweisen. Sie reichen alle zur Prüfung erforderlichen Unterlagen mit den Budgetentwürfen bis spätestens Ende August des Vorjahres zum Ausgleichsjahr der Direktion ein. Verfahren

² Die Direktion legt die Höhe des Beitrags provisorisch fest und zahlt ihn der Gemeinde aus.

³ Die endgültige Festlegung des Beitrags erfolgt nach der Prüfung der Gemeinderechnung. Die Direktion unterbreitet den Vorschlag für die Festlegung dem Fachbeirat zur Stellungnahme.

⁴ Auszahlungen und Rückzahlungen gemäss Abs. 3 erfolgen 30 Tage nach Eintritt der Rechtskraft der entsprechenden Verfügung.

⁵ Für ausserordentliche Ereignisse während des Ausgleichsjahres können Beiträge bis Ende März des dem Ausgleichsjahr folgenden Jahres geltend gemacht werden.

Fachbeirat

§ 27. ¹ Der Fachbeirat berät die Direktion beim Vollzug des individuellen Sonderlastenausgleichs.

² Der Regierungsrat wählt je zwei Vertreterinnen oder Vertreter des Kantons und der Gemeinden.

³ Die Vertreterinnen und Vertreter wählen eine aussenstehende, unabhängige Fachperson als Vorsitzende oder Vorsitzenden des Beirats.

⁴ Soweit die besonderen Lasten der Gemeinden die Aufgabengebiete weiterer Direktionen des Regierungsrates betreffen, sind diese zur Stellungnahme einzuladen.

5. Abschnitt: Zentrumslastenausgleich der Städte Zürich und Winterthur

Ziel und Ausgestaltung

§ 28. ¹ Der Zentrumslastenausgleich bezweckt eine angemessene, pauschale Abgeltung der besonderen Lasten und der besonderen Leistungen der Städte Zürich und Winterthur.

² Er erfolgt in Form eines nicht zweckgebundenen allgemeinen Beitrags und eines zweckgebundenen Beitrags für den Bereich der Kultur, dessen Höhe einem Prozentsatz des gesamten Beitrags entspricht.

Bemessung
a. Zürich

§ 29. ¹ Der Zentrumslastenausgleich für die Stadt Zürich beträgt 432,9 Mio. Franken. Er passt sich der Teuerung an.

² Der zweckgebundene Kulturanteil beträgt 10,2%.

b. Winterthur

§ 30. ¹ Der Zentrumslastenausgleich für die Stadt Winterthur beträgt 74,6 Mio. Franken. Er passt sich der Teuerung an.

² Der zweckgebundene Kulturanteil beträgt 8,0%.

3. Teil: Schluss- und Übergangbestimmungen

§ 31. ¹ Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor. Wirksamkeitsbericht

² Der Bericht gibt Aufschluss über

- a. die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode,
- b. Veränderungen in der Verteilung der öffentlichen Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden sowie sich daraus ergebende finanzielle Auswirkungen,
- c. mögliche Massnahmen.

§ 32. Das Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich vom 11. September 1966 wird aufgehoben. Aufhebung bisherigen Rechts

§ 33. Das bisherige Recht wird gemäss Anhang 2 geändert. Änderung bisherigen Rechts

§ 34. ¹ Im Jahr des Inkrafttretens des neuen Gesetzes (Ausgleichsjahr) bemisst sich die Steuerkraft gemäss § 8 lit. f–h nach dem Durchschnitt des vierten, dritten und zweiten Kalenderjahres, die dem Ausgleichsjahr vorangehen. Bemessung der Steuerkraft im Jahr des Inkrafttretens

² Die Werte des vierten und dritten Kalenderjahres gemäss Abs. 1 werden nach dem Landesindex der Konsumentenpreise auf das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr hochgerechnet.

³ Die Nachsteuern gemäss § 8 lit. f werden nicht einbezogen.

§ 35. ¹ Der Übergangsausgleich erleichtert Gemeinden mit besonders hoher Steuerbelastung den Übergang vom bisherigen zum neuen Finanzausgleichsgesetz und verschafft ihnen ausreichend Zeit für die erforderlichen Anpassungen. Übergangsausgleich
a. Ziel

² Der Übergangsausgleich wird während sechs Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes ausgerichtet.

§ 36. ¹ Anspruch auf Übergangsausgleich haben politische Gemeinden, die trotz der Beiträge aus den übrigen Instrumenten dieses Gesetzes zum Ausgleich ihres Haushalts einen Gesamtsteuerfuss erheben müssten, der über dem massgebenden Gesamtsteuerfuss gemäss Abs. 2 und 3 liegt (Steuerfussüberhang). b. Berechtigung

² Der massgebende Gesamtsteuerfuss entspricht im Jahr des Inkrafttretens dieses Gesetzes und im Folgejahr dem Höchststeuerfuss, wie er im letzten Geltungsjahr des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 gemäss § 27 Abs. 2 bestimmt worden ist.

³ Für die weiteren Jahre wird der massgebende Gesamtsteuerfuss wie folgt festgesetzt:

- a. ab Beginn des dritten Jahres auf das um den Faktor 1,25 erhöhte Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse,
- b. ab Beginn des fünften Jahres auf das um den Faktor 1,35 erhöhte Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse.

⁴ Massgebend für das Kantonsmittel ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr.

⁵ Die Städte Zürich und Winterthur haben keinen Anspruch auf Übergangsausgleich.

c. Bemessung

§ 37. ¹ Es wird der volle Steuerfussüberhang ausgeglichen.

² Die Gemeinde hat zumutbare, eigene Anstrengungen zu unternehmen, um die gegenwärtige und künftige Steuerbelastung zu senken; dazu gehören insbesondere die Zusammenarbeit oder Vereinigung mit anderen Gemeinden.

³ Bei Ausgaben und dem Verzicht auf Einnahmen, welche Abs. 2 oder den Grundsätzen gemäss § 3 widersprechen, gelangt § 4 zur Anwendung.

⁴ Bemessungsjahr ist das Ausgleichsjahr.

d. Verfahren

§ 38. Das Verfahren für Gemeinden, die Beiträge aus dem Übergangsausgleich beanspruchen, richtet sich sinngemäss nach § 26 Abs. 1–4, jedoch ohne Beteiligung des Fachbeirates und ohne Nachzahlung.

Bisherige Fonds
a. Investitionsfonds

§ 39. ¹ Der Investitionsfonds nach § 19 des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 wird im Jahr des Inkrafttretens dieses Gesetzes aufgehoben.

² Zahlungen bereits zugesicherter Beiträge werden im Jahr der Auszahlung der Staatsrechnung belastet.

b. Ausgleichsfonds

§ 40. Die Mittel des Ausgleichsfonds nach § 9 des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 werden zur Finanzierung des Übergangsausgleichs eingesetzt.

Verzicht auf Kürzungen beim Steuerkraftausgleich

§ 41. Nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wird auf die Kürzung und Rückforderungen von Beiträgen des Steuerkraftausgleichs gemäss §§ 9–18 des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 verzichtet.

Anhang 1

Formel 1: Ressourcenzuschuss an politische Gemeinden (§§ 10–13)

Der Ressourcenzuschuss Z an eine politische Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t:

$$Z_{i,t} = (\text{SKR}_{KM,t-2} \times 95\% - \text{SKR}_{i,t-2}) \times E_{i,t-2} \times \text{GSF}_{i,t-2}$$

Legende

- $E_{i,t-2}$ Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und e)
- $\text{SKR}_{i,t-2}$ Relative Steuerkraft der ausgleichsberechtigten politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und g)
- $\text{SKR}_{KM,t-2}$ Kantonsmittel der relativen Steuerkraft im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und h)
- $\text{GSF}_{i,t-2}$ Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und c)

Formel 2: Anteil von Schulgemeinden am Ressourcenzuschuss (§§ 11 Abs. 2 und 12 Abs. 2)

Der Anteil einer Schulgemeinde u am Ressourcenzuschuss Z einer politischen Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t:

$$Z_{u,t} = Z_{i,t} \times (\text{SF}_{u,t-2} / \text{GSF}_{i,t-2}) \times (\text{SKA}_{u,t-2} / \text{SKA}_{i,t-2})$$

Legende

- $\text{SKA}_{i,t-2}$ Absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und f)
- $\text{SKA}_{u,t-2}$ Absolute Steuerkraft der Schulgemeinde u auf dem Gebiet der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und f)
- $\text{GSF}_{i,t-2}$ Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und c)
- $\text{SF}_{u,t-2}$ Steuerfuss der Schulgemeinde u im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b)
- $Z_{i,t}$ Ressourcenzuschuss an die politische Gemeinde i im Ausgleichsjahr t (§ 8 lit. a)

**Formel 3:
Ressourcenabschöpfung bei politischen Gemeinden (§§ 14–16)**

Die Ressourcenabschöpfung A bei einer politischen Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t:

$$A_{i,t} = (SKR_{i,t-2} - SKR_{KM,t-2} \times 110\%) \times 75\% \times E_{i,t-2} \times (GSF_{KM,t-2} / GSF_{KM,-2})$$

Legende

$E_{i,t-2}$	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und e)
$SKR_{i,t-2}$	Relative Steuerkraft der ausgleichspflichtigen politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und g)
$SKR_{KM,t-2}$	Kantonsmittel der relativen Steuerkraft im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und h)
$GSF_{KM,t-2}$	Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b, d und i)
$GSF_{KM,-2}$	Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im zweiten der Inkraftsetzung dieses Gesetzes vorangehenden Jahr (§ 8 lit. d und i)

**Formel 4:
Anteil von Schulgemeinden an der Ressourcenabschöpfung
(§§ 14 Abs. 2 und 15 Abs. 2)**

Der Anteil einer Schulgemeinde u an der Ressourcenabschöpfung A einer politischen Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t:

$$A_{u,t} = A_{i,t} \times (SF_{u,t-2} / GSF_{i,t-2}) \times (SKA_{u,t-2} / SKA_{i,t-2})$$

Legende

$A_{i,t}$	Ressourcenabschöpfung bei der politischen Gemeinde i im Ausgleichsjahr t (§ 8 lit. a)
$SKA_{i,t-2}$	Absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und f)
$SKA_{u,t-2}$	Absolute Steuerkraft der Schulgemeinde u auf dem Gebiet der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und f)
$GSF_{i,t-2}$	Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und c)
$SF_{u,t-2}$	Steuerfuss der Schulgemeinde u im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b)

**Formeln 5a, 5b und 5c:
Demografischer Sonderlastenausgleich (§§ 17–19)**

Formel 5a:

Der volle Beitrag B_v des demografischen Sonderlastenausgleichs an eine politische Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t :

$$B_{vi,t} = [(P_{-20i,t-2} / E_{i,t-2} - (P_{-20K,t-2} / E_{K,t-2}) \times 110\%) \times E_{i,t-2} \times PP_0 \times (I_{t-2} / I_{-2})$$

Formel 5b:

Der gekürzte Beitrag B_g des demografischen Sonderlastenausgleichs an eine politische Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t :

$$B_{gi,t} = B_{vi,t} - B_{vi,t} \times (GSF_{KM,t-2} \times 1,3 - GSF_{i,t-2}) / GSF_{KM,t-2} \times 0,55$$

Formel 5c:

Der Anteil der Schulgemeinde B_{Au} am Beitrag des demografischen Sonderlastenausgleichs an die politische Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t :

$$B_{Au,t} = B_{i,t} \times (S_{u,t-2} / P_{-20i,t-2})$$

Legende

$B_{i,t}$	Beitrag an die politische Gemeinde i für den demografischen Sonderlastenausgleich im Ausgleichsjahr t (§ 8 lit. a)
$E_{i,t-2}$	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und e)
$E_{K,t-2}$	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons ohne Stadt Zürich im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und e)
$GSF_{i,t-2}$	Gesamtsteuereffuss der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und c)
$GSF_{KM,t-2}$	Kantonsmittel der Gesamtsteuereffüsse im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und d)
I_{t-2}	Stand des Landesindex der Konsumentenpreise am Ende des Bemessungsjahres $t-2$ (§ 8 lit. b und § 7)
I_{-2}	Stand des Landesindex der Konsumentenpreise am Ende des zweiten Jahres vor Inkraftsetzung dieses Gesetzes (§ 7)
PP_0	Pauschale pro Einwohnerin oder Einwohner unter 20 Jahren im Jahr der Inkraftsetzung dieses Gesetzes (§ 19 Abs. 1)
$P_{-20i,t-2}$	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner (Personen) unter 20 Jahren der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und e)

$P_{-20K,t-2}$	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner (Personen) unter 20 Jahren des Kantons ohne Stadt Zürich im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und e)
$S_{u,t-2}$	Zahl der Schülerinnen und Schüler der Schulgemeinde im Schuljahr, das im Bemessungsjahr t-2 beginnt (§ 8 lit. b)

**Formeln 6a und 6b:
Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich (§§ 20–22)**

Formel 6a:

Der volle Beitrag B_v des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs einer politischen Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t:

$$B_{v,i,t} = (400 - D_{i,t-2} + 15 \times S_{i,t-2} \times 100) \times E_{i,t-2} \times (I_{t-2} / I_{-2})$$

Formel 6b:

Der gekürzte geografisch-topografische Sonderlastenausgleich B_g einer politischen Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t:

$$B_{g,i,t} = B_{v,i,t} - B_{v,i,t} \times (GSF_{KM,t-2} \times 1,3 - GSF_{i,t-2}) / GSF_{KM,t-2} \times 0,55$$

Legende

$B_{v,i,t}$	Voller Beitrag des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs an die politische Gemeinde i im Ausgleichsjahr t (§ 8 lit. a)
$D_{i,t-2}$	Bevölkerungsdichte der politischen Gemeinde i in Einwohnerinnen und Einwohnern pro Quadratkilometer im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b)
$E_{i,t-2}$	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und e)
I_{t-2}	Stand des Landesindex der Konsumentenpreise am Ende des Bemessungsjahres t-2 (§ 8 lit. b und § 7)
I_{-2}	Stand des Landesindex der Konsumentenpreise am Ende des zweiten Jahres vor Inkraftsetzung dieses Gesetzes (§ 7)
$S_{i,t-2}$	Anteil des Gebietes der politischen Gemeinde i mit einer Hangneigung über 35% (Steigungsindex)
$GSF_{i,t-2}$	Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und c)
$GSF_{KM,t-2}$	Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und d)

Anhang 2: Änderung bisherigen Rechts (§ 33)

a. Das **Gemeindegesetz** vom 6. Juni 1926 wird wie folgt geändert:

§ 8. Der Kanton kann an Veränderungen der Gemeindegliederung Subventionen bis zur vollen Höhe der anrechenbaren Ausgaben gewähren, insbesondere wenn eine Gemeinde durch Vereinigung mit einer andern Gemeinde oder durch eine Aufteilung von Gemeinden erheblich belastet wird und die Gemeinden sich nicht aus eigenen Mitteln zu helfen vermögen.

IV. Beitrag des Kantons

b. Das **Staatsbeitragsgesetz** vom 7. April 1990 wird wie folgt geändert:

§ 5 Abs. 1 unverändert.

Allgemeines

² Staatsbeiträge werden nach dem Ausmass des öffentlichen Interesses gewährt. Der Regierungsrat regelt die Bemessungsweise, insbesondere beitragsberechtignte Ausgaben und Pauschalierung.

Abs. 3 unverändert.

§§ 6 und 7 werden aufgehoben.

c. Das **Volksschulgesetz** vom 7. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

§ 61. ¹ Der Kanton übernimmt 20% der Besoldung für die dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Lehrpersonen. Er übernimmt den gleichen Anteil an den Aufwendungen für berufliche Vorsorge, Versicherungen, Abfindungen und Entschädigungen.

Kostenanteil des Kantons

Abs. 3 wird zu Abs. 2.

§ 62. ¹ Der Kanton leistet den Gemeinden einen Kostenanteil

Weitere Beiträge an die Gemeinden

a. von 2% an die beitragsberechtignten Kosten für den Neuaufbau und Umbau von Schulhausanlagen einschliesslich Landerwerb,

b. entsprechend dem für die Lehrerbesoldung geltenden Beitragssatz für

Ziff. 1–4 unverändert.

Abs. 2–4 unverändert.

Beiträge des
Kantons an die
Sonderschulung

§ 65. Abs. 1 unverändert.

² Der Kanton richtet folgende Kostenanteile aus:

lit. a unverändert.

b. an die Gemeinden

1. 50% der beitragsberechtigten Personalkosten für Lehr- und Fachkräfte sowie 3% für weitere für die Sonderschulung notwendigen Kosten,
2. 2% der beitragsberechtigten Kosten für den Neu- und Umbau von Gebäuden einschliesslich Landerwerb,
3. 3% der Kosten für auswärtige Sonderschulung.

Abs. 3–5 unverändert.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 1. Oktober 2007 (OS 62, 565)

Kostenanteile
für die schul-
psychologischen
Dienste

§ 1. Abs. 1 unverändert.

Abs. 2 wird aufgehoben.

- d. Das **Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens** vom 1. Februar 1970 wird wie folgt geändert:

§ 2. Der Kanton kann an öffentliche und private Institutionen des kulturellen Lebens Subventionen bis zur Hälfte der anrechenbaren Defizite gewähren.

§ 3. ¹ Der Kanton kann an kulturelle Veranstaltungen von Gemeinden und öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vereinigungen gemäss § 3 Abs. 1 lit. c Staatsbeitragsgesetz aus dem bewilligten Budgetkredit Subventionen gewähren, wenn

- a. die Veranstaltungen nicht nach § 2 subventioniert werden,
- b. nicht nur ein lokales öffentliches Interesse vorliegt und
- c. sich die Gemeinde angemessen beteiligt.

Abs. 2 unverändert.

c. Das **Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht** vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

§ 211. Abs. 1 und 2 unverändert.

E. Zuständig-
keit und Finan-
zierung

³ Der Kanton kann von Gemeinden, die aus Schutzmassnahmen besonderen Nutzen ziehen, Beiträge an seine Kosten fordern.

Abs. 4 unverändert.

§ 217. ¹ Der Kanton leistet den Gemeinden für Massnahmen zur Erhaltung oder Pflege von Ortsbildern von kantonaler und regionaler Bedeutung Kostenanteile bis zu 60% der beitragsberechtigten Ausgaben.

K. Kosten-
anteile

² Der Kanton kann Subventionen gewähren

lit. a unverändert;

b. an Gemeinden bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben für Massnahmen im Interesse von Objekten des Natur- und Heimatschutzes sowie von Erholungsgebieten,

c. an Gemeinden und Körperschaften, denen aus Selbstbindung gemäss § 204 PBG erhebliche Kosten erwachsen, bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben,

d. ohne Bindung an ein bestimmtes Objekt an Organisationen des Natur- und Heimatschutzes im Rahmen des Budgets.

Abs. 3 unverändert.

f. Das **Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz** vom 8. Dezember 1974 wird wie folgt geändert:

§ 45 a. Das kostenpflichtige Gemeinwesen kann von einem anderen Gemeinwesen, das aus einer Gewässerschutzmassnahme einen besonderen Nutzen zieht, angemessene Beiträge an seine Kosten verlangen. Der Beitrag bemisst sich vor allem nach den eingesparten Kosten eigener Schutzmassnahmen.

a. Kostenbeteili-
gungen von
Gemeinwesen

g. Das **Gesetz über den Bau und den Unterhalt der öffentlichen Strassen** vom 27. September 1981 wird wie folgt geändert:

Sonderlastenausgleich

§ 29. Aus dem Strassenfonds wird jährlich ein Beitrag in den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich ausgerichtet. Die Höhe des Beitrags richtet sich nach einem Prozentsatz der Einlagen in den Strassenfonds. Der Regierungsrat bestimmt diesen Prozentsatz in einer Verordnung.

Aussergewöhnliche Aufwendungen

§ 30. Der Kanton kann Gemeinden, denen wegen besonderer Vorkommnisse, wie Elementarschäden, aussergewöhnliche Aufwendungen erwachsen, Beiträge bis zur Hälfte der Wiederherstellungskosten gewähren.

§§ 31 und 32 werden aufgehoben.

h. Das **Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz** vom 24. März 1963 wird wie folgt geändert:

Bau und Verbesserung; Kostentragung

§ 18. ¹An die Kosten des Neu- oder Ausbaues der Zufahrtsstrassen zu den Nationalstrassen leisten die angeschlossenen Gemeinden nach Massgabe ihres Interesses einen Beitrag von höchstens 10% der gesamten Aufwendungen für die Strassenzüge. Der Regierungsrat setzt die Beiträge fest.

Abs. 2 unverändert.

i. Das **Wasserwirtschaftsgesetz** vom 2. Juni 1991 wird wie folgt geändert:

Förderung
a. Grundsatz

§ 15. ¹Der Staat kann Hochwasserschutzmassnahmen, Ausdolungen von Gewässern sowie Massnahmen zur Renaturierung von Gewässern mit Subventionen bis zu 30% der anrechenbaren Kosten fördern.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

b. Rahmenkredit für Gewässerrenaturierungen

§ 16. Der Kantonsrat bewilligt einen Rahmenkredit, aus dem die zuständige Direktion Subventionen für Gewässerrenaturierungen gewähren kann.

§ 29 a. Das kostenpflichtige Gemeinwesen kann von einem anderen Gemeinwesen, das von Wasserversorgungsanlagen von regionaler oder überregionaler Bedeutung einen besonderen Nutzen hat, angemessene Beiträge an seine Kosten verlangen. Kosten-
beteiligung von
Gemeinwesen

§ 34. ¹ Liegt ein gewichtiges öffentliches Interesse vor, kann die zuständige Direktion Förderung

- a. Massnahmen der Gemeinden und Dritter zugunsten der Wasserversorgung fördern,
- b. Anlagen der Wasserversorgung bis zu 75% der anrechenbaren Kosten subventionieren.

² Es können insbesondere auch zinsgünstige Darlehen, Risikogarantien oder Bürgschaften gewährt werden.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 35 wird aufgehoben.

j. Das **Energiegesetz** vom 19. Juni 1983 wird wie folgt geändert:

§ 16. Abs. 1 unverändert. Staat

² Der Kantonsrat bewilligt einen Rahmenkredit, aus dem der Regierungsrat oder die zuständige Direktion Subventionen gewähren kann

- a. bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben
 - 1. an die Energieplanung der Gemeinden,
 - 2. an Projekte und Anlagen zur Erprobung der Rückgewinnung von Energie, energiesparender Systeme oder erneuerbarer Energien,
- b. bis 80% der beitragsberechtigten Ausgaben von privaten Vereinigungen, soweit diese im Auftrag des Staates wesentliche öffentliche Aufgaben der Information, der Beratung und der beruflichen Weiterbildung auf dem Gebiet der Energieversorgung und -nutzung erfüllen,
- c. bis höchstens 400 Franken pro einsparbare oder nutzbare Jahresmegawattstunde an Massnahmen zur rationellen Energienutzung sowie zur Nutzung von Abwärme und erneuerbaren Energien.

- k. Das **Gesetz über das Gesundheitswesen** (Gesundheitsgesetz) vom 4. November 1962 (vgl. Anhang zum Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007) wird wie folgt geändert:

Staatsbeiträge
und Beiträge an
Krankenhäuser
mit kantonalen
Trägerschaft

§ 40. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Bis zum Inkrafttreten revidierter Bestimmungen zur Spitalfinanzierung, längstens bis Ende 2012, gilt für die Abstufung der Kostenanteile an die Ausgaben der Gemeinden nach Abs. 1 lit. a und Abs. 2 der Finanzkraftindex für das Jahr 2010 unverändert weiter.

b. Staatsbeiträge

§ 59 b. Abs. 1 unverändert.

² Die Höhe der Kostenanteile ergibt sich aus der Multiplikation folgender Faktoren:

lit. a und b unverändert.

c. Staatsbeitrag von 25%.

Abs. 3 und 4 unverändert.

§ 59 d wird aufgehoben.

- l. Das **Sozialhilfegesetz** vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

Staatsbeiträge
a. Für wirtschaftliche
Hilfe

§ 45. Der Kanton leistet den Gemeinden einen Kostenanteil von 5% an die beitragsberechtigten Ausgaben der wirtschaftlichen Hilfe.

- m. Das **Gesetz über die Jugendhilfe** vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

Titel:

Jugendhilfegesetz

Finanzierung

§ 14. ¹ Die Verwaltungskosten der Bezirksjugendsekretariate werden zu 60% durch den Kanton und zu 40% durch die Gemeinden getragen.

Abs. 2 unverändert.

Ausserschulische
Jugendtätigkeit

§ 27. Der Kanton kann an den Betrieb von Jugendhäusern und Freizeitanlagen sowie zentraler Dienstleistungen für Jugendorganisationen Subventionen in der Höhe von 5% der beitragsberechtigten Ausgaben der Gesuchsteller gewähren.

§ 28. Der Kanton kann gemeinnützigen privaten und öffentlichen Organisationen, welche einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung der Aufgaben der Jugend- und Familienhilfe leisten, Subventionen an den Betrieb gewähren.

Ergänzende
Jugend- und
Familienhilfe

- n. Das **Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide** vom 4. März 1973 wird wie folgt geändert:

§ 2. Abs. 1 und 2 unverändert.

Staatsbeiträge

³ Bis zum Inkrafttreten revidierter Bestimmungen zur Spitalfinanzierung, längstens bis Ende 2012, gilt für die Abstufung der Kostenanteile an die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbindungen der Finanzkraftindex für das Jahr 2010 unverändert weiter.

1. Investitionen

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung von Verordnungsänderungen

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. Januar 2009,

beschliesst:

I. Die Änderung vom 28. Januar 2009 folgender Verordnungen wird genehmigt:

- a. Verordnung über Staatsbeiträge für den Natur- und Heimatschutz und kommunale Erholungsgebiete vom 15. Januar 1992,
- b. Verordnung über die Energieplanung und die Förderung von Pilotprojekten (Energieverordnung) vom 6. November 1985,
- c. Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege (vom 26. Februar 1968).

II. Die Aufhebung der Verordnung über Staatsbeiträge an den Bau und Unterhalt von Strassen vom 8. September 1982 wird genehmigt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

C. Beschluss des Kantonsrates über eine Behördeninitiative

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. Januar 2009,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 232/2007 betreffend Reform des Finanzausgleichs wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und den Grossen Gemeinderat der Stadt Winterthur.

Weisung

I. Übersicht

1. Anlass zur Reform des Finanzausgleichs

Die Verfassung des Kantons Zürich gewährleistet die Autonomie seiner 171 politischen Gemeinden und gut 130 Schulgemeinden. Sie hält fest, dass ihnen das kantonale Recht möglichst weiten Handlungsspielraum gewähren soll. Auf dieser Grundlage regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbstständig. Sie erfüllen ihre öffentlichen Aufgaben und erheben zu diesem Zweck Steuern. Über das Ausmass, die Qualität, die Art und Weise der Aufgabenerfüllung sowie deren Finanzierung entscheiden die Gemeinden so weit frei, als Kanton und Bund keine Vorgaben machen. Daraus ergeben sich auf kommunaler Ebene unterschiedliche öffentliche Leistungen und eine unterschiedliche Steuerbelastung.

Ein Teil der Ungleichheiten bei den Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden ist die Folge von äusseren Gegebenheiten. Sie führen dazu, dass die finanziellen Mittel, die den Gemeinden für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen, weit auseinanderklaffen. Diese Unterschiede behindern eine kantonsweit vergleichbare, bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit lokalen öffentlichen Gütern und den Wettbewerb zwischen den Gemeinden.

Ein zeitgemässer Finanzausgleich korrigiert solche von den Gemeinden nicht beeinflussbaren Ungleichheiten, ohne dabei die wirtschaftlichen Vorteile des Föderalismus zu schmälern.

2. Mängel des bestehenden Finanzausgleichs

Das heutige Finanzausgleichssystem setzt sich aus Steuerkraftausgleich, Steuerfussausgleich, Investitionsfonds, Lastenausgleich Stadt Zürich und finanzkraftabhängigen Staatsbeiträgen zusammen. Dieses System weist Mängel auf:

- Der *Steuerfussausgleich* und der *Investitionsfonds* geben den Gemeinden die Möglichkeit, Güter zulasten des Kantons zu beziehen, ohne finanzielle Folgen tragen zu müssen.
- Der *Steuerkraftausgleich* benachteiligt mittlere Gemeinden im Vergleich zu kleinen. Damit verhindert er, dass die Gemeinden ihre Struktur im Interesse einer guten und günstigen Aufgabenerfüllung anpassen.

- Im *Lastenausgleich für die Stadt Zürich* bezahlt der Kanton einen Teil des Aufwands bestimmter Verwaltungsbereiche der Stadt Zürich. Die Stadt kann die Höhe des Aufwands und damit die Höhe der Ausgleichszahlung beeinflussen.
- *Staatsbeiträge* stehen im Widerspruch zu den Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität. Wegen ihrer grossen Zahl und ihrer unterschiedlichen Abstufung sind Ausmass und Wirkung des Finanzausgleichs unüberschaubar.

3. Ziele des neuen Finanzausgleichs

Der neue Finanzausgleich dient den folgenden Zielen:

- Die Gemeinden können ihre notwendigen Aufgaben erfüllen.
- Die Steuerfussunterschiede werden begrenzt, soweit sie exogen verursacht sind.
- Die bedarfsgerechte, wirtschaftliche und sparsame Nutzung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln wird belohnt. Falsche Anreize werden vermieden, und auf Massnahmen zur Erhaltung der bestehenden Gemeindestrukturen wird verzichtet.
- Die Gemeindeautonomie wird gestärkt.
- Die Finanzierung erfolgt durch Kanton und Gemeinden.
- Der Aufwand des Kantons ist im neuen System nicht merklich höher als heute.
- Der Finanzausgleich ist transparent, planbar und einfach zu handhaben.

Der neue Finanzausgleich beschränkt sich auf die Verminderung von Ungleichheiten zwischen den Gemeinden, die von diesen nicht beeinflusst werden können. Auf Steuerfussausgleichs- und Investitionsbeiträge wird verzichtet. Die Gemeindegrösse hat keinen Einfluss auf Finanzausgleichsleistungen, und die finanzkraftabhängigen Staatsbeiträge werden auf den Mindestsatz herabgesetzt.

4. Bisheriges Rechtsetzungsverfahren

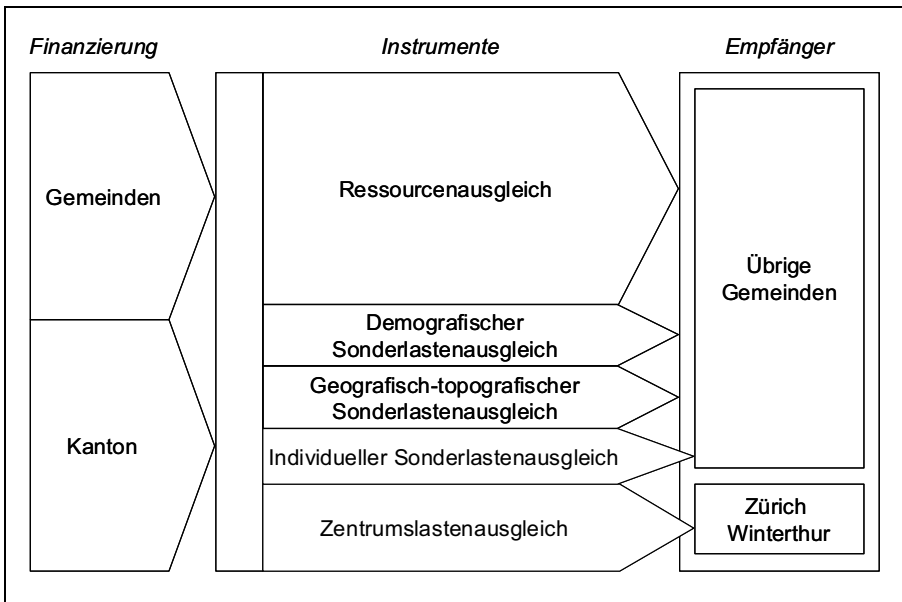
Ein erster Modellentwurf sah einen *Ressourcenausgleich* vor, der die Unterschiede auf der Einnahmenseite der Gemeinden beträchtlich vermindern sollte. Daneben sollten auf der Ausgabenseite Sonderlasten, die Gemeinden aufgrund äusserer Umstände ausserordentlich belasten, abgegolten werden. Im ersten Entwurf waren zwecks Sonderlastenausgleichs drei Instrumente vorgesehen: ein *Sonderlasten-*

ausgleich Schule, ein *Zentrumslastenausgleich* und ein *individueller Sonderlastenausgleich*. Diese Instrumente sollten etwa im bisherigen Verhältnis durch Kanton und Gemeinden finanziert werden.

Der Modellentwurf wurde im Herbst 2007 zur Vernehmlassung gegeben. Es gingen über 225 Stellungnahmen ein. Die grosse Mehrheit bejahte den Reformbedarf. Sie unterstützte die Abschaffung des Steuerfussausgleichs und der finanzkraftabhängigen Staatsbeiträge sowie die Stärkung des Ressourcenausgleichs. Daneben wurden eine Erhöhung des Sonderlastenausgleichs Schule sowie der Ausgleich von Belastungen aufgrund der Siedlungsstruktur und der Topografie gewünscht. Der Zentrumslastenausgleich stiess bei den Begünstigten auf Zustimmung, während ihn die übrigen Gemeinden kritisch würdigten. Darauf wurde der Modellentwurf unter Mitwirkung des Gemeindepräsidentenverbandes (GPV) überarbeitet.

5. Grundzüge des neuen Finanzausgleichs

Der neue Finanzausgleich besteht aus den fünf Instrumenten *Ressourcenausgleich*, *demografischer Sonderlastenausgleich*, *geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich*, *individueller Sonderlastenausgleich* und *Zentrumslastenausgleich*.



6. Auswirkungen der Finanzausgleichsreform

Der neue Finanzausgleich ist gerechter. Er behandelt alle Gemeinden gleich und sorgt für einen fairen Wettbewerb zwischen ihnen. Ihre Ressourcen werden so angeglichen, dass ihre finanzielle Ausstattung mindestens einer Steuerkraft von 95% des kantonalen Durchschnitts entspricht. Ihre Sonderlasten werden abgegolten. Die Stadt Zürich ist ins System integriert. Der neue Finanzausgleich gibt den finanzschwachen Gemeinden mehr Entscheidungsspielraum und Verantwortung bei der Mittelverwendung. Er belohnt den sparsamen Mitteleinsatz. Die Gemeindeautonomie wird dadurch gestärkt.

Die Steuerfussdisparität (Abweichung vom tiefsten Steuerfuss) wird für den überwiegenden Teil der Steuerzahlenden vermindert. Weil der Unterschied zwischen armen und reichen Gemeinden ständig gewachsen ist, wird der neue Finanzausgleich die reichen Gemeinden etwas stärker in die Pflicht nehmen. Insgesamt wird der Systemwechsel sowohl den Kanton als auch die Gemeinden und damit die Steuerzahlenden des Kantons Zürich finanziell langfristig entlasten. Er stärkt die Stellung des Kantons und der Gemeinden im interkantonalen Wettbewerb.

II. Ausgangslage und Zielsetzung

1. Ausgangslage

1.1 Gesetzliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Das Finanzausgleichsgesetz wurde 1986 letztmals umfassend revidiert. Bei dieser Gelegenheit wurde der Steuerkraftausgleich neu gestaltet. 1997 wurde das Gesetz durch einen Lastenausgleich für die Stadt Zürich ergänzt.

Seither haben sich die Verhältnisse wesentlich verändert. Von Bedeutung ist insbesondere die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die auf den 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. Seit 1. Januar 2006 ist sodann eine neue Kantonsverfassung (KV, LS 101) in Kraft. Schliesslich haben das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) und das Organisationsgesetz des Regierungsrates (OGRR, LS 172.1) im Jahr 2007 eine den Erfordernissen einer modernen Staats- und Verwaltungsführung angepasste gesetzliche Grundlage für die Mitte der 90er-Jahre begonnene Verwaltungsreform geschaffen.

Diese Entwicklungen sind vor dem Hintergrund der Globalisierung und dem damit verbundenen verschärften Standortwettbewerb zu sehen. Innerhalb der Schweiz hat sich dieser in jüngster Zeit insbesondere dahingehend ausgewirkt, dass die Kantone und Gemeinden danach trachten, die Steuerbelastung für gute Steuerzahlende im Vergleich zu den übrigen Bewerbern möglichst tief zu halten.

Das Streben nach individuellen Wettbewerbsvorteilen steht in einem Spannungsverhältnis zur gleichmässigen und gerechten Versorgung aller Einwohnerinnen und Einwohner mit öffentlichen Gütern und damit zur Solidarität unter den Gemeinwesen im föderalistischen Staat. Im Zentrum des ständig neu zu suchenden Gleichgewichts zwischen diesen beiden Anliegen steht der Finanzausgleich.

1.2 Gründe für einen Finanzausgleich

1.2.1 Zusammenhang zwischen Föderalismus und Finanzausgleich

Wer sich mit dem Thema Finanzausgleich befasst, stellt fest, dass Finanzausgleichsmodelle nur in Kombination mit föderalistisch organisierten Staatswesen auftreten. Daraus ergeben sich die folgenden Fragen:

- Weshalb kennen zentralistisch organisierte Staaten keinen Finanzausgleich?
- Ist Föderalismus ohne Finanzausgleich denkbar?
- Welche Unterschiede soll der Finanzausgleich im föderalistischen Staat vermindern?

Die erste Frage lässt sich einfach beantworten: Der kantonale Finanzausgleich hat die Aufgabe, finanzielle Ungleichheiten zwischen den Gemeinden zu vermindern. Diese können in Form von Steuerbelastungs- und Leistungsunterschieden zum Ausdruck kommen. Wäre der Kanton zentralistisch organisiert, gäbe es keine autonomen, selbstständig handelnden Gemeinden mit eigenen öffentlichen Aufgaben und eigenen Einnahmequellen. Es gäbe somit bei finanziell gleich gestellten Steuerzahlenden auch keine Unterschiede in der Steuerbelastung. Auf der andern Seite würden aber substaatliche Körperschaften fehlen, die bei der Bereitstellung öffentlicher Güter regionalen und lokalen Bedürfnissen Rechnung tragen könnten.

Theoretisch könnten föderalistische Staaten ohne Finanzausgleich auskommen. Hingegen sind Finanzausgleichsmodelle ohne Föderalismus nicht vorstellbar. Der Finanzausgleich muss somit dem Föderalismus dienen. Die Kriterien zur Beurteilung von Finanzausgleichsmodellen müssen deshalb aus den Zielen des Föderalismus abgeleitet werden.

1.2.2 Ziele des Föderalismus

Der Föderalismus gründet auf der Erkenntnis, dass öffentliche Güter unterschiedliche Nutzenreichweiten aufweisen. So hat das öffentliche Gut *Landesverteidigung* eine Nutzenreichweite, die sich über das gesamte Staatsgebiet erstreckt. Die Güter *Mittelschule* und *Spitalversorgung* dagegen sind eher von kantonaler Reichweite, während sich der Nutzen der *Ortsplanung* oder *Quartierserschliessung* insbesondere kommunal entfaltet. Der Föderalismus ist im Vergleich zu zentralistischen Lösungen bei der Bereitstellung von regionalen und lokalen Gütern bezüglich Effektivität und Effizienz überlegen. Dafür sprechen folgende Gründe:

- Die Gemeinden wissen besser als der Kanton, welche kommunalen Güter sie in welcher Menge, in welcher Qualität und in welcher Zusammensetzung benötigen. Den gleichen Wissensvorteil hat der Kanton gegenüber dem Bund hinsichtlich regionaler Güter.
- Die Gemeinden sind für die Bürgerinnen und Bürger transparenter und überblickbarer als grössere Gebietskörperschaften. Daraus ergeben sich eine intensivere Überwachung und Kontrolle, was einen effizienten Mitteleinsatz begünstigt.
- Der Wettbewerb zwischen den Gemeinwesen fördert die Innovation und trägt zur Begrenzung der Staatsquote bei, wodurch Wachstum und Wohlstand tendenziell gestärkt werden.

Zusätzlich sind föderalistische Systeme gegenüber zentralistischen in der Regel besser in der Lage, den Bedarf an öffentlichen Gütern in Problemregionen zu decken, weil es eigenständige öffentliche Institutionen gibt, die im politischen Entscheidungsprozess die regionalen und lokalen Interessen vertreten können. Der Föderalismus zielt darauf ab, öffentliche Güter mit lokaler Nutzenreichweite möglichst bedürfnisgerecht und kostengünstig bereitzustellen.

1.2.3 Notwendigkeit eines Finanzausgleichssystems

Die vorteilhaften Wirkungen des Föderalismus treten nur dann ein, wenn die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb der Gemeinden bezüglich Steuern und Angebot an öffentlichen Gütern erfüllt sind. Dies ist nicht der Fall, wenn sich zwischen den Gemeinden aufgrund äusserer Umstände beträchtliche finanzielle Unterschiede (exogene Disparitäten) ergeben. Solche Unterschiede bestehen insbesondere bezüglich der Ressourcenstärke bzw. der Steuerkraft pro Kopf: Es gibt reiche und arme Gemeinden. Zudem können zwischen den Gemeinden selbst bei effizienter Erfüllung der Pflichtaufgaben

ungleiche Lasten (ungleiche Ausgaben pro Kopf) auftreten, die seitens der höher belasteten Gemeinden weder selbst verursacht sind noch beeinflusst werden können. Eine Gemeinde mit einem verhältnismässig hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung muss beispielsweise im Bildungsbereich pro Kopf mehr aufwenden als andere Gemeinden.

Im föderalistischen System besteht die Gefahr, dass sich die exogen bedingten (nicht beeinflussbaren) finanziellen Disparitäten zwischen den Gemeinwesen im Zeitablauf automatisch verstärken. So ziehen Gemeinden mit günstiger Steuerbelastung neues Steuersubstrat an, während in ressourcenschwachen Gemeinden Bürgerinnen und Bürger mit guter Steuerkraft abwandern und solche mit schlechter Steuerkraft zuwandern. Um einen fairen Wettbewerb sicherzustellen, muss für alle Gemeinden eine ähnliche Ausgangslage geschaffen werden. Dies ist die Aufgabe des Finanzausgleichs. Ohne ihn besteht in föderalistischen Staaten die Gefahr eines ruinösen Steuer- und Leistungswettbewerbs, der zu politischen, sozialen und wirtschaftlichen Spannungen führt, welche die Effizienz, die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft weit mehr gefährden als zentralistische Staatlösungen. Finanzausgleich ist dabei in jenem Umfang notwendig, der erforderlich ist, um die wirtschaftlich schädlichen Konzentrationsprozesse von reicher und armer Bevölkerung auf Dauer zu begrenzen.

Die Autonomie und der Wettbewerb zwischen Gemeinden führen auch zu selbst verursachten finanziellen Unterschieden (endogene Disparitäten). Die Gemeinden können im Rahmen des übergeordneten Rechts frei entscheiden, welche Bedürfnisse bezüglich öffentlicher Güter sie wahrnehmen, in welchem Umfang und in welcher Qualität sie einzelne Bedürfnisse abdecken, ob sie ihre Aufgaben mehr oder weniger effizient erfüllen, ob sie die Leistungen über öffentliche Abgaben oder über Schulden finanzieren und in welchem Umfang sie Steuern, Entgelte und Abgaben erheben wollen. Mit einem auf die Bedürfnisse ihrer Bürgerinnen und Bürger abgestimmten Angebot nehmen sie am Wettbewerb zwischen den Gemeinden teil. Ungleichheiten, die auf eine unterschiedliche Bedürfnisbefriedigung zurückzuführen sind, müssen demnach als Begleiterscheinung des Föderalismus akzeptiert werden.

Würde der Finanzausgleich auch die endogenen Disparitäten abbauen und Gemeinden belohnen, die sich mehr leisten oder weniger gut arbeiten, so ginge der zentrale Vorteil des Föderalismus, nämlich seine Überlegenheit bezüglich Effektivität und Effizienz, nicht nur verloren, er würde diesbezüglich Nachteile aufweisen. Der Zentralismus muss Einbussen an Effektivität und Effizienz, in Kauf nehmen, weil ihm das Wissen fehlt, um optimale Lösungen bezüglich der De-

ckung regionaler und lokaler öffentlicher Bedürfnisse zu verwirklichen. Fehlentscheide sind daher nicht systematisch, sondern eher zufällig. Trägt der Kanton aber über den Finanzausgleich die finanziellen Folgen von autonomen Gemeindeentscheiden, so sind ökonomische Fehler systembedingt: Es werden zusätzliche Ausgaben getätigt, weil diese über den Finanzausgleich abgedeckt werden.

1.3 Regeln für die Gestaltung des Finanzausgleichs

1.3.1 Einhaltung des fiskalischen Äquivalenzprinzips

Der Föderalismus kann seine Vorteile nur entfalten, wenn das fiskalische Äquivalenzprinzip eingehalten wird. Dieses ist verletzt, wenn die Gemeinden die Höhe der Finanzausgleichsbeiträge beeinflussen können. Aus diesem Grund dürfen nur exogen (durch äussere Umstände) verursachte finanzielle Disparitäten ausgeglichen werden, nicht aber endogen (durch Gemeindeentscheide) verursachte.

1.3.2 Ausgleich exogener Disparitäten

Exogen (durch äussere Umstände) verursachte Disparitäten sind insbesondere Unterschiede in der Steuerkraft und Unterschiede bezüglich der Kosten der Aufgaben, welche die Gemeinden zwingend erfüllen müssen. Diese sind im Interesse eines gerechten und fairen Wettbewerbs zwischen den Gemeinden anzugleichen. Damit kann auch der Tendenz zur räumlichen Konzentration von «reicher» Bevölkerung einerseits und «armer» Bevölkerung anderseits entgegengetreten werden.

1.3.3 Unterscheidung zwischen Einnahmen- und Ausgaben-disparitäten

Ausgleichsinstrumente, die gleichzeitig sowohl Disparitäten auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite korrigieren, sind zu meiden, weil eine Erfolgskontrolle erheblich erschwert wird.

1.3.4 Ein Instrument je Disparität

Versucht man, die verschiedenen nicht beeinflussbaren Unterschiede zwischen den Gemeinden mit einem einzigen Instrument zu korrigieren, entsteht ein undurchschaubarer Mischindex, mit dem sich in der Regel keines der angestrebten Ziele erreichen lässt. Deshalb ist es sinnvoll, mehrere Finanzausgleichsinstrumente zu verwenden, die je ein eigenes Ausgleichsziel ansteuern. Dies sorgt für grösstmögliche Transparenz in Bezug auf Wirkungen und Nebenwirkungen des Finanzausgleichs und ermöglicht dadurch gezielte Korrekturen.

1.3.5 Ausgleich nach Massgabe der Disparitäten

Um mit den im Finanzausgleich eingesetzten Mitteln eine möglichst gute Ausgleichswirkung zu erzielen, müssen die Mittel nach Massgabe der auftretenden exogenen Disparitäten eingesetzt werden. Treten beispielsweise bei den Einnahmen im Vergleich zu den Ausgaben wesentlich grössere exogene Disparitäten auf, so sind für deren Korrektur tendenziell mehr finanzielle Mittel einzusetzen als für den Abbau ausgabenseitiger Unterschiede. Hierzu ist eine Analyse der finanziellen Unterschiede der Gemeinden notwendig, um auf dieser Grundlage die einzelnen Instrumente des Finanzausgleichs zu dotieren.

Weil der Finanzausgleich mit administrativem Aufwand verbunden ist, muss er sich auf die Angleichung der wesentlichen Disparitäten konzentrieren. Sie müssen gross sein und in Verwaltungsbereichen auftreten, die sich finanziell massgeblich auswirken.

1.3.6 Respektierung der Gemeindeautonomie

Die Selbstbestimmung in jenen Aufgabenbereichen, die den Gemeinden zugewiesen sind, ist ein wichtiger Vorteil des Föderalismus. Sie ist eine Voraussetzung für die effiziente Erfüllung der Aufgaben durch die Gemeinden. Der Abbau der finanziellen Unterschiede durch ein Finanzausgleichsinstrument darf die Gemeindeautonomie nicht einschränken.

1.3.7 Gleichbehandlung aller Gemeinden

Es liegt in der Natur der Disparitäten, dass eigentlich jede Gemeinde einen Sonderfall darstellt. Jede Gemeinde hat eigene Vor- und Nachteile, die einen Einfluss auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen haben. Eine allgemeine Einzelfallprüfung durch den Kanton als Grundlage für den gesamten Finanzausgleich ist aber nicht sinnvoll. Dies wäre sehr aufwendig und würde die Gefahr der Willkür in sich bergen. Es ist daher wichtig, dass die Finanzausgleichsinstrumente so gestaltet sind, dass sie auf alle Gemeinden angewendet werden können. Die Sonderfälle im Aufgabenbereich sind durch die Gemeinden selbst geltend zu machen, da sie diesbezüglich über die besseren Informationen verfügen.

1.3.8 Vorzug der horizontalen Finanzierung des Steuerkraftausgleichs

Nicht nur die Mittelverwendung (Finanzausgleichsbeiträge), sondern auch die Finanzierung des Finanzausgleichs hat eine Ausgleichswirkung. Die Finanzierung kann horizontal durch Ausgleichsbeiträge «reicher» Gemeinden erfolgen. Die Abschöpfung wird üblicherweise nach Massgabe des Kriteriums der Steuerkraft vorgenommen.

Der *vertikale* Finanzierungsanteil des Kantons wird in erster Linie durch die kantonalen Einkommenssteuereinnahmen gedeckt. Auch dies führt zur Umverteilung finanzieller Mittel von den reichen zu den armen Gemeinden. Finanzstarke Gemeinden leisten pro Einwohnerin oder Einwohner einen höheren Beitrag an die Finanzierung kantonaler Aufgaben und damit auch an die vertikale Finanzierung des Finanzausgleichs.

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

1.3.9 Flexibilität bei Aufgaben- und Einnahmenverschiebungen

Die Gestaltung des Finanzausgleichs hängt stark von der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden ab. Je mehr Aufgaben und Einnahmen beim Kanton konzentriert sind, desto geringer ist die Bedeutung des Finanzausgleichs und umgekehrt. Die Gestaltung des Finanzausgleichs fällt zudem leichter,

wenn den Gemeinden Aufgaben übertragen werden, die ähnliche Pro-Kopf-Ausgaben verursachen, da die tatsächlich auftretenden Unterschiede geringer sind. Bei der Zuteilung der Einnahmequellen (insbesondere Steuern) an die Gemeinden sind jene zu bevorzugen, die möglichst regelmässig anfallen und deren Erträge zwischen den Gemeinden möglichst kleine Unterschiede aufweisen. Da sich die Aufgaben- und Einnahmenverteilung im Zeitverlauf ändern kann, muss das Finanzausgleichssystem so gestaltet werden, dass es angemessen darauf reagiert.

1.3.10 Einfachheit, Transparenz und Planbarkeit

Je einfacher und transparenter ein Finanzausgleichssystem ist, desto besser werden dessen Wirkungen und Nebenwirkungen sichtbar. Einfachheit, Transparenz und insbesondere Planbarkeit sind für den Kanton und die Gemeinden wichtige Eigenschaften. Sie erleichtern die Erfolgskontrolle. Korrekturen können rasch umgesetzt werden. Betrieb und Unterhalt des Finanzausgleichs erfordern verhältnismässig geringe Mittel.

1.4 Vorgaben der Verfassung

In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips geht Art. 97 Abs. 1 KV davon aus, dass die Gemeinden öffentliche Aufgaben selber wahrnehmen, wenn sie diese ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton. Die Aufgabenerfüllung soll so nahe wie möglich bei der Bevölkerung stattfinden. Die übergeordnete staatliche Ebene soll deshalb nicht an sich ziehen, was die untergeordnete besser erfüllen kann.

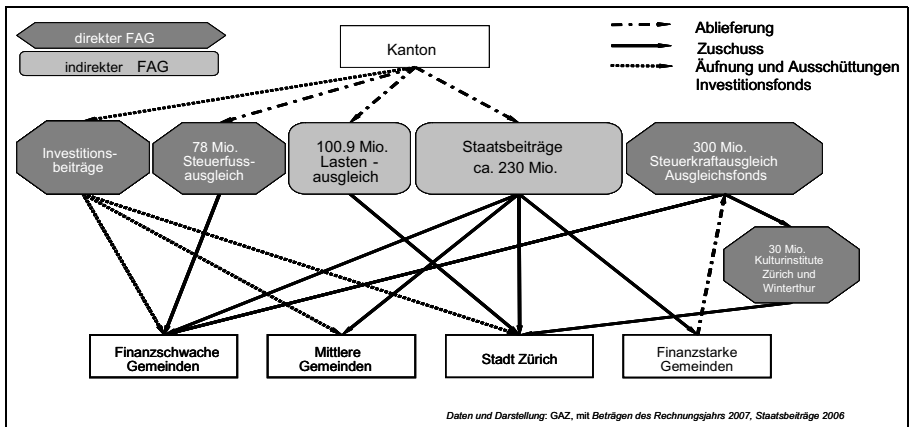
Die Kantonsverfassung verlangt, dass finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden ausgeglichen werden. Art. 127 Abs. 2 KV sieht vor, dass der Finanzausgleich den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben ermöglicht (lit. a) und dafür sorgt, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen (lit. b). Daneben kann gemäss Art. 128 KV ein Zentrumslastenausgleich eingerichtet werden.

Im Interesse einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltführung (Art. 122 Abs. 2 KV) sowie der Begrenzung der Steuerquote (Art. 124 Abs. 2 KV) muss der Finanzausgleich so ausgestaltet werden, dass er keine Fehlanreize enthält, sondern zur effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung in den Gemeinden beiträgt. Seine Handhabung muss für den Kanton und die Gemeinden möglichst einfach und mit geringem Verwaltungsaufwand verbunden sein. Die Finanzierung des

Ausgleichs hat durch den Kanton und die Gemeinden zu erfolgen (Art. 127 Abs. 3 KV).

2. Mängel des bestehenden Finanzausgleichs

Der heutige Finanzausgleich hat seine Wurzeln in den Sechzigerjahren des letzten Jahrhunderts. Er wurde im Lauf der Zeit den jeweiligen Gegebenheiten und Bedürfnissen angepasst und setzt sich heute aus den fünf Instrumenten *Steuerfussausgleich*, *Steuerkraftausgleich*, *zweckgebundene Staatsbeiträge*, *Lastenausgleich Stadt Zürich* und *Investitionsbeiträge* zusammen. Er weist eine Reihe von Mängeln auf.



2.1 Mängel der einzelnen Instrumente

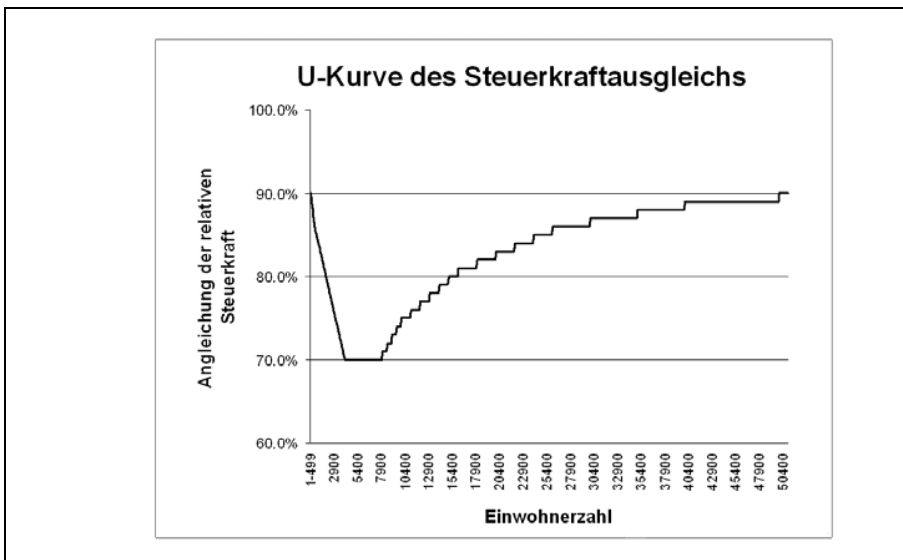
2.1.1 Steuerfussausgleich

Der Steuerfussausgleich ermöglicht den Gemeinden, bei Erreichen des Höchststeuerfusses Mehrausgaben zu beschliessen, ohne dafür aufkommen zu müssen. Er verletzt damit das Äquivalenzprinzip. Zudem können die Gemeinden unter gewissen Voraussetzungen eigene Einnahmequellen zulasten des Kantons schonen. Intensive kantonale Kontrollen mit dem Ziel, diesen Tendenzen entgegenzuwirken, widersprechen dem föderalistischen Prinzip, blähen die kantonale Verwaltung auf und überfordern diese sowohl sachlich als auch politisch. Der

Steuerfussausgleich ist damit kein geeignetes Instrument zum Abbau exogener Disparitäten. Er schränkt die Gemeindeautonomie ein und trägt massgeblich zum Erhalt ungünstiger Gemeindestrukturen bei. Darüber hinaus zeigt die Praxis, dass sich eine Gleichbehandlung von kleinen und grossen Gemeinden nicht gewährleisten lässt.

2.1.2 Steuerkraftausgleich

Der bestehende Steuerkraftausgleich benachteiligt mittlere gegenüber kleinen und grossen Gemeinden. Die Stadt Zürich ist vom Steuerkraftausgleich ausgenommen. Beides verstösst gegen das Gebot der Gleichbehandlung aller Gemeinden. Diese Ungleichbehandlung verhindert eine Verbesserung ungünstiger Gemeindestrukturen und die Anpassung der Gemeindeorganisation an veränderte Aufgaben. Sie beschränkt die Gemeindeautonomie und behindert die Effizienz der Verwaltung.



2.1.3 Finanzkraftabhängige Staatsbeiträge

Staatsbeiträge tragen dazu bei, dass die Gemeinden jene Aufgaben stärker wahrnehmen, für die sie Staatsbeiträge erhalten, und verleiten zu Ausgaben, die auf eigene Kosten nicht getätigt würden. Das Instrument verstösst gegen das Äquivalenzprinzip, es ist ungeeignet, um exogene Disparitäten gezielt zu vermindern, und es beschränkt die Gemeindeautonomie. Staatsbeiträge werden durch eine Vielzahl von Stellen bezüglich Anspruchsberechtigung und Höhe unkoordiniert geregelt und ausgerichtet. Die Finanzausgleichswirkung ist intransparent und nicht planbar. Zudem fällt bei Kanton und Gemeinden ein verhältnismässig grosser Aufwand an.

2.1.4 Lastenabgeltung Stadt Zürich

Die Lastenabgeltung der Stadt Zürich dient dem Ausgleich von Sonderlasten in den Bereichen Polizei, Kultur und Sozialhilfe. Massgebend für den kantonalen Beitrag in den Bereichen Kultur und Sozialhilfe ist der Verwaltungsaufwand der Stadt Zürich im Verhältnis zum Aufwand der übrigen Gemeinden. Im Polizeibereich wird der Aufwand der Stadt ins Verhältnis zur Summe des Aufwands des Kantons und der übrigen Gemeinden gesetzt. Datengrundlage bilden die statistisch ausgewerteten Jahresrechnungen von Stadt Zürich, Kanton und Gemeinden. Diese Daten sind aus mehreren Gründen nicht zur Steuerung von Finanzausgleichsbeiträgen geeignet: Ermessensspielraum und nicht konsequente Einhaltung der Buchführungs- und Rechnungslegungsregeln führen zu Verzerrungen. Im Übrigen kann die Stadt die Lastenabgeltung erhöhen, indem sie in den betroffenen Verwaltungsbereichen vermehrten Aufwand ausweist, was gegen das Äquivalenzprinzip verstösst. Der Einbezug des kantonalen Verwaltungsaufwands in die Vergleichsgrundlage im Polizeibereich hat zur Folge, dass kantonale Einsparungen in diesem Bereich zur Erhöhung der Lastenabgeltung an die Stadt führen. Der Lastenausgleich der Stadt Zürich ist deshalb in seiner heutigen Form nicht geeignet, um gezielt exogene Disparitäten abzubauen.

2.1.5 Investitionsbeiträge

Investitionsbeiträge unterstützen Gemeinden mit hohem Steuerfuss, die investieren. Der Kanton wird durch den Investitionsentscheid der Gemeinde zur Zahlung veranlasst. Dies verletzt das Äquivalenz-

prinzip. Zum gezielten Abbau exogener Disparitäten sind Investitionsbeiträge deshalb ebenfalls ungeeignet.

2.2 Gesamtbeurteilung

Der bestehende Finanzausgleich ermöglicht allen Gemeinden die Erfüllung der notwendigen Aufgaben. Die Steuerfussunterschiede halten sich in Grenzen. Das bestehende Ausgleichssystem eignet sich jedoch schlecht zum Abbau exogen verursachter Disparitäten. Es verletzt das fiskalische Äquivalenzprinzip, schränkt die Gemeinden in ihrer Autonomie unnötig ein, behandelt sie ungleich, ist kompliziert und intransparent und erschwert den Gemeinden die finanzielle Planung. Seine Fehlanreize führen zu unnötigen Mehrausgaben bei Kanton und Gemeinden, und es zeigt geringe Flexibilität bei sich ändernden Verhältnissen. Der heutige Finanzausgleich erfolgt insgesamt unkoordiniert, unwirtschaftlich und ungerecht.

Zentraler Vorteil des heutigen Systems ist die Möglichkeit, die Steuerfussdisparität zwischen den Gemeinden verhältnismässig klar zu begrenzen. Damit erfüllt es ein Ziel der Verfassung (Art. 127 Abs. 2 lit. b KV). Dies geschieht jedoch auf Kosten anderer verfassungsmässiger Ziele. Vernachlässigt werden insbesondere das Gebot zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung im Kanton und in den Gemeinden (Art. 122 Abs. 2 KV) sowie die Verpflichtung des Kantons zur Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen (Art. 84 Abs. 5 KV). In Mitleidenschaft gezogen werden weiter die Gemeindeautonomie (Art. 85 KV) und das Subsidiaritätsprinzip (Art. 97 KV).

3. Zielsetzung der Finanzausgleichsreform

Für die Reform des Finanzausgleichs wurden die folgenden Ziele und Rahmenbedingungen vorgegeben:

1. Die Gemeinden können ihre notwendigen Aufgaben erfüllen (Art. 127 Abs. 2 lit. a KV).
2. Die Gesamtsteuerfüsse weichen nicht erheblich voneinander ab (Art. 127 Abs. 2 lit. b KV). Dies allerdings nur, soweit die Ursachen der Unterschiede exogener (unverschuldeter) Natur sind.
3. Der Finanzausgleich fördert in Abschöpfungs- und Empfänger-gemeinden die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung. Er vermeidet falsche Anreize (Art. 122 Abs. 2 KV).

4. Der Finanzausgleich hat keine Struktur erhaltende Wirkung (Art. 84 Abs. 5 KV).
5. Der Finanzausgleich stärkt die Gemeindeautonomie (Art. 97 Abs 1 KV).
6. Es werden möglichst alle Städte und Gemeinden in den Finanzausgleich einbezogen.
7. Der Finanzausgleich wird von Kanton und Gemeinden getragen (Art. 127 Abs. 3 KV).
8. Dem Kanton entstehen keine wesentlich höheren Aufwendungen als bisher. Dabei ist neben der Budgetneutralität zum Übergangszeitpunkt auch die Entwicklung in den Folgejahren zu beachten.
9. Ausgleichszahlungen (Zuschüsse und Abschöpfungen) sind in den Gemeinden gut planbar. Sie lassen sich jeweils Ende Juni des Vorjahres genau beziffern.
10. Die Handhabung des neuen Finanzausgleichs ist für Kanton und Gemeinden einfach, der administrative Aufwand gering.

III. Bisherige Rechtsetzungsverfahren

1. *wif!*-Projekt Nr. 65/2207 und Nachfolgeprojekt

Die Mängel des bestehenden Systems waren bereits Ende der 90er-Jahre bekannt, als mit dem *wif!*-Projekt Nr. 65/2207 die Reformarbeiten in Gang gesetzt wurden. Eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Städte und Gemeinden sowie aller Direktionen legte Mitte 2003 ein erstes Reformmodell vor. Dieses wurde bei den politischen Gemeinden und den Schulgemeinden, den Verbänden und den Direktionen des Regierungsrates in Vernehmlassung gegeben. Die Stellungnahmen zu den Reformvorschlägen waren widersprüchlich, überwiegend aber ablehnend. Der Reformansatz wurde deshalb nicht weiter verfolgt.

Im Herbst 2005 wurde das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF) an der Universität St. Gallen beauftragt, Wege zur Verbesserung des Zürcher Finanzausgleichs aufzuzeigen. Das Institut untersuchte den bestehenden Finanzausgleich und formulierte in seinem Bericht vom 16. Dezember 2005 Empfehlungen zu dessen Verbesserung. Sie bildeten die Grundlage für die Vorgaben an die Reform des Finanzausgleichs vom 18. Januar 2006.

2. Neukonzeption oder Weiterentwicklung

Es zeigte sich, dass die gesteckten Ziele nur mit einem Ausgleichsmodell zu erreichen sind, das darauf ausgelegt ist, ausschliesslich exogen bedingte finanzielle Disparitäten zwischen den Gemeinden zu vermindern. Die Instrumente des bestehenden Finanzausgleichs erfüllen diese Anforderungen nicht oder nur teilweise. Die meisten lassen sich auch nicht im Sinne der gesteckten Ziele verbessern. Das bisherige Modell muss deshalb abgeschafft und durch ein vollständig neues ersetzt werden. Künftig muss auf Steuerfussausgleichs- und Investitionsbeiträge, von der Gemeindegrösse abhängige Steuerkraftausgleichsbeiträge und finanzkraftabhängige Staatsbeiträge verzichtet werden, da diese Instrumente zum Ausgleich exogener Disparitäten nicht geeignet sind.

Die finanzkraftabhängigen Staatsbeiträge sind in einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen geregelt, die es zu ändern gilt. In diesem Zusammenhang ist wünschbar, dass Ziel und Wirkung des Staatsbeitragswesens hinterfragt werden, da Staatsbeiträge aus ökonomischer Sicht fragwürdig sind. Sie veranlassen Gemeinden, die beitragsberechtigten Aufgaben stärker wahrzunehmen als alle andern, und widersprechen deshalb dem Grundgedanken des Föderalismus. Ob und in welchem Ausmass Aufgaben durch Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt und finanziert werden sollen, ist eine Frage der Aufgabenverteilung. Im Rahmen der Finanzausgleichsreform wurde allerdings auf eine Neuordnung der Aufgabenverteilung verzichtet.

Im neuen Finanzausgleich wird deshalb an den Staatsbeiträgen festgehalten. Deren Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde wird jedoch aufgehoben. Diese ist hauptsächlich dafür verantwortlich, dass der bestehende Finanzausgleich unüberschaubar, unkoordiniert und schlecht steuerbar ist. Bei der Aufhebung der finanzkraftabhängigkeit der Staatsbeiträge stellt sich die Frage, ob der künftige Staatsbeitrag auf der Höhe des bisherigen Mindestsatzes oder des bisherigen Durchschnittssatzes angesetzt werden soll. Der neue Finanzausgleich arbeitet grundsätzlich mit der ersten Variante.

Die Verminderung der Staatsbeiträge auf den Mindestsatz hat den Vorteil, dass dem Kanton mehr Mittel zur Finanzierung seines Beitrags an den neuen Finanzausgleich zur Verfügung stehen, die er sonst auf andere Weise beschaffen müsste. Würden die Staatsbeiträge künftig in der Höhe des bisherigen Durchschnittssatzes ausgerichtet, würde dadurch den finanzstarken Gemeinden ein grösserer Anteil an finanziellen Mitteln zweckgebunden zufließen. Zudem müsste ein grösseres Volumen an finanziellen Mitteln umverteilt werden, weil die Ressourcelage der finanzkräftigen Gemeinden verbessert würde. Die Vor-

gaben der Budgetneutralität für den Kanton, des Abbaus von Disparitäten und der Vermeidung einer Überbelastung der finanzstarken Gemeinden würden dadurch verfehlt.

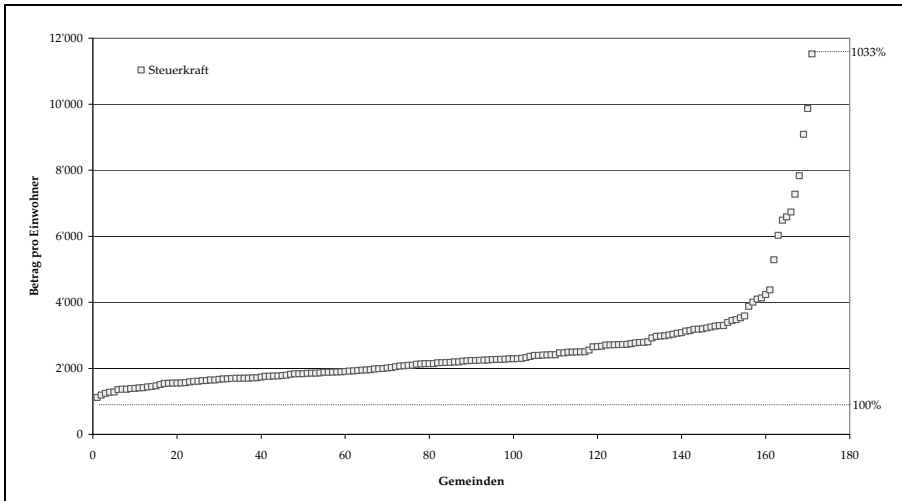
3. Untersuchung der finanziellen Unterschiede

Grundsätzlich kann zwischen ressourcen- und lastenbedingten Disparitäten unterschieden werden. Ressourcenbedingte Disparitäten sind Ungleichheiten, die auf das unterschiedliche Einnahmepotenzial der Gemeinden und dessen Ausschöpfung zurückzuführen sind. Lastenbedingte Disparitäten sind finanzielle Differenzen als Folge unterschiedlicher Ausgaben.

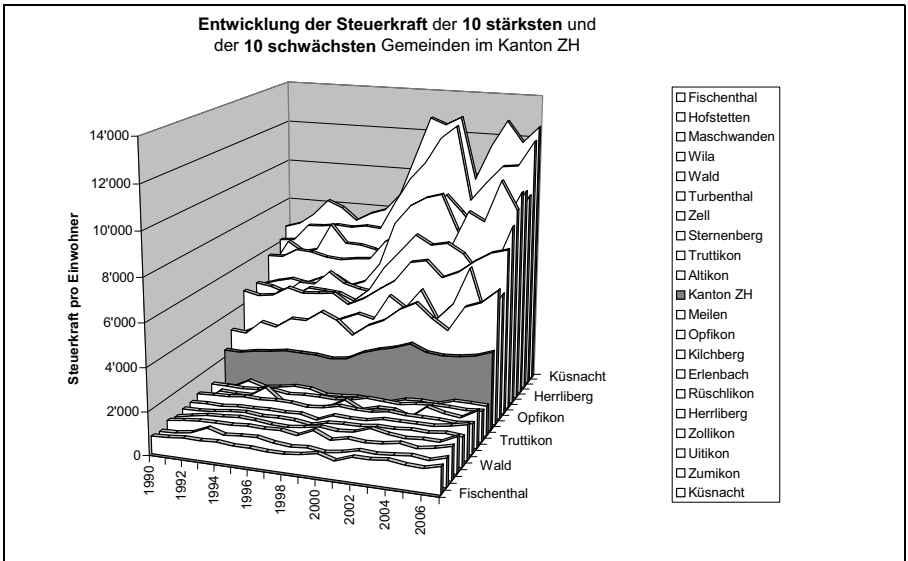
3.1 Ressourcenbedingte Disparitäten

Die wichtigsten ordentlichen Einnahmequellen der Gemeinden sind Steuern und Gebühren. Letztere sind der Preis für eine bestimmte staatliche Leistung, die von der gebührenpflichtigen Person veranlasst oder genutzt worden ist. In den Verwaltungsbereichen, die Leistungen gegen Gebühren erbringen, gilt in der Regel das Kostendeckungsprinzip: Die Gebühreneinnahmen sollen den mit der Leistungserbringung verbundenen Verwaltungsaufwand decken, und Überschüsse dürfen nicht zur Quersubventionierung anderer Verwaltungsbereiche genutzt werden. Die Leistungen der Gemeinden in gebührenfinanzierten Bereichen sind durch jene zu decken, die sie beanspruchen. Durch Finanzausgleichszahlungen in diesem Bereich würde das Kostendeckungsprinzip verletzt.

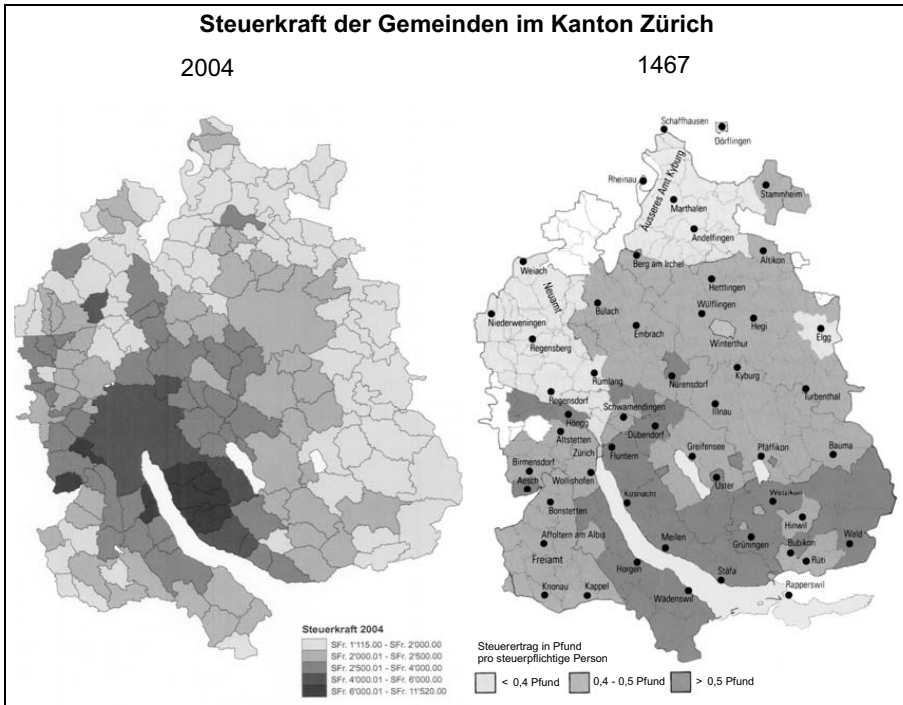
Der Finanzausgleich konzentriert sich daher auf den steuerfinanzierten Aufgabenbereich der Gemeinden. Welchen Anteil des Einkommens, Vermögens, Gewinns und Kapitals die Steuerpflichtigen in einer Gemeinde als Steuer zu entrichten haben, hängt unter anderem vom Wohlstand der Gemeindebevölkerung ab. Je reicher eine Gemeinde ist, desto kleiner ist tendenziell die Steuerbelastung und umgekehrt. Um die Gemeinden in dieser Hinsicht vergleichen zu können, wurden ihre Steuereinnahmen auf einen einheitlichen Steuerfuss umgerechnet und durch ihre Einwohnerzahl geteilt. Aufgrund der Ergebnisse lässt sich eine Rangfolge bilden und grafisch darstellen:



Der Vergleich zeigt, dass die Steuerkraft der «reichsten» Gemeinde 1033% oder mehr als dem Zehnfachen derjenigen der «ärmsten» Gemeinde entspricht. Bei der Betrachtung der Steuerkraftentwicklung während der letzten Jahre kräftig zugelegt, in den ärmsten Gemeinden aber stagniert hat. Die Steuerkraftunterschiede zwischen den reichen und den armen Gemeinden sind dadurch fortwährend und deutlich gewachsen. Ohne Korrektur ist mit einer Fortsetzung der Entwicklung zu rechnen.

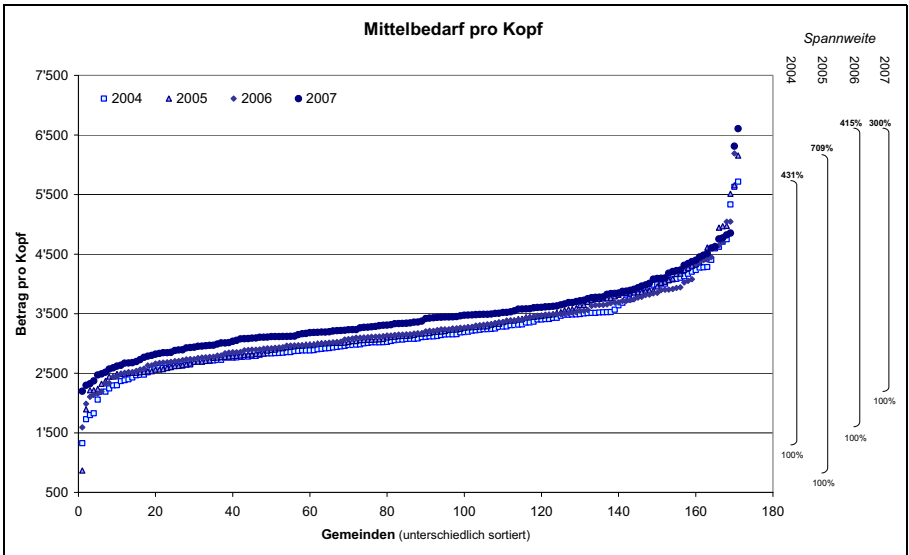


Gemeinden in der Nähe der Kantonshauptstadt und des Sees haben in der Regel eine höhere Steuerkraft als abgelegene ländliche Gemeinden ohne Seeanstoss. Dies gilt nicht nur für die letzten paar Jahre, sondern ist seit mehreren hundert Jahren so. Es zeigt die mangelnde Einflussmöglichkeit kommunaler Politik auf die Steuerkraftentwicklung. Sie hängt von natürlichen Umständen, der kantonalen Infrastruktur und gewachsenen Gegebenheiten ab.



3.2 Disparitäten im Ausgabenbereich

Um die Ausgaben der Gemeinden zu vergleichen, wurden die Nettoausgaben der Gemeinden im steuerfinanzierten Haushalt durch ihre Bevölkerungszahl geteilt. Auch diese Ergebnisse können in einer Rangfolge grafisch dargestellt werden:



Die Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinde mit den höchsten Ausgaben belaufen sich bspw. im Jahre 2004 auf 431% der Ausgaben der Gemeinden mit dem tiefsten Wert (die mittlere Spannweite der vier Jahre beträgt 464%). Für die Erfüllung der Gemeindeaufgaben braucht die «teuerste» Gemeinde mehr als den vierfachen Betrag der «günstigsten» Gemeinde. Die Ausgabenunterschiede sind ebenfalls als erheblich einzustufen, insbesondere wenn man in Betracht zieht, dass alle Gemeinden grundsätzlich dieselben Pflichtaufgaben zu erfüllen haben. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die Mehrheit der Gemeinden Ausgaben zwischen Fr. 2000 und Fr. 4000 pro Kopf tätigt. Mit Blick auf den Finanzausgleich gilt bei der Analyse der Ausgabenunterschiede das Augenmerk insbesondere den Gemeinden, die mehr als Fr. 4000 pro Kopf ausgeben.

Anders als bei den Ressourcenunterschieden ist bei der Beurteilung der Ausgabenunterschiede zu beachten, dass es in der Praxis schwierig ist, exogene Disparitäten und endogene Kostenunterschiede, die auf eine ineffiziente Leistungserbringung oder ein freiwilliges Leistungsangebot zurückzuführen sind, voneinander zu trennen.

3.3 Sonderlasten

Sonderlasten liegen vor, wenn äussere (exogene) Umstände dazu führen, dass eine Gemeinde finanziell weit stärker belastet wird als der Durchschnitt der übrigen Gemeinden. Das Auffinden von Lastenausgleichskriterien, die keine Fehlanreize setzen und dennoch die Steuerfussunterschiede wirksam einengen, ist schwierig.

Um mit spezifischen Lastenausgleichsinstrumenten zufriedenstellende Ergebnisse zu erhalten, müssten folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

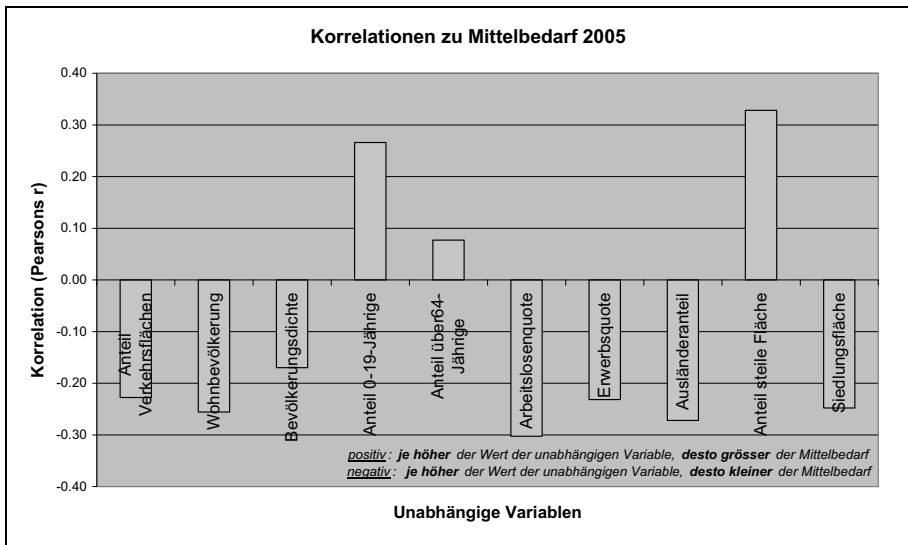
- Gemessen an den gesamten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden entfällt ein markanter Prozentanteil auf einen besonderen Aufgabenbereich (Kriterium der Wesentlichkeit). Umfasst der Anteil einer Aufgabe dagegen nur wenige Prozente, so ist deren Bedeutung zur Erklärung der unterschiedlichen gesamten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden eher gering.
- Bezüglich des bestimmten Aufgabenbereichs sind die Unterschiede bezüglich der Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden erheblich (zweites Kriterium der Wesentlichkeit). Ist dies nicht der Fall, so ist das bestimmte Aufgabengebiet sowohl für die Erklärung als auch für die Korrektur der Unterschiede der gesamten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden nicht geeignet.
- Zwischen der Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben im bestimmten Aufgabengebiet und der Höhe der gesamten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden besteht eine signifikante Beziehung, in dem Sinne, dass Gemeinden mit hohen Pro-Kopf-Ausgaben im besonderen Aufgabengebiet tendenziell auch hohe Gesamt-Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen und umgekehrt. Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, kann man durch Finanzausgleichsbeiträge zur Korrektur von Sonderlasten in einem bestimmten Aufgabengebiet auch die Disparitäten bezüglich der gesamten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden abbauen.
- Die Ausgabenunterschiede zwischen den Gemeinden im bestimmten Aufgabengebiet sind zu einem massgebenden Anteil auf exogene Faktoren zurückzuführen.
- Zur Erfassung der externen Faktoren stehen geeignete erklärungsnahe Kennziffern zur Verfügung.
- Der über besondere Lastenausgleichsinstrumente verteilte Finanzausgleichsbeitrag darf nicht höher sein als die Mehrkosten, die durch exogene Faktoren zu erklären sind.

Allgemein anerkannt und durch empirische Studien belegt ist, dass die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung in den grossen Städten deutlich über dem Durchschnitt der Gemeinden liegen. Der Mehraufwand erwächst ihnen aus Aufgaben, die sie aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktion freiwillig (beispielsweise im Kulturbereich) oder gezwungenermassen (beispielsweise im Sicherheits- oder im Sozialbereich) wahrnehmen. Einen Teil des Mehraufwands können sie durch bereichsspezifische Mehreinnahmen decken. Netto verbleibt im Durchschnitt eine Differenz von rund Fr. 1000 pro Kopf der Bevölkerung zwischen den Städten und den Umlandgemeinden. Eine Studie des Bundesamtes für Raumentwicklung vom 1. März 2005 kam zum Schluss, dass die Zentrumslast der Städte Zürich und Winterthur über dem Durchschnitt der Schweizer Städte liegt. Eine im Auftrag des Kantons 1996 in der Stadt Zürich durchgeführte Untersuchung zeigte, dass die Stadt damals Sonderlasten im Betrag von knapp 400 Mio. Franken zu tragen hatte.

Nicht nur die Städte, auch die Gemeinden tragen teilweise Sonderlasten. Für den Finanzausgleich des Bundes zwischen den Kantonen (NFA) wurden exogen verursachte Belastungsunterschiede aufgrund der Höhenlage, der Siedlungsdichte, der Steilheit und der Bevölkerungsstruktur (Anteil an Armen, Alten, Ausländerinnen und Ausländern) angenommen. Im Hinblick auf die Ausgestaltung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden des Kantons Zürich wurde deshalb geprüft, ob die erwähnten Indikatoren ebenfalls verwendet werden können. Voraussetzung dafür ist, dass sie in jeder Gemeinde erhoben werden können. Auch müssen sie einen merklichen und allgemeinen Einfluss auf den Gesamtaufwand haben. Die folgenden Indikatoren zeigen eine negative Korrelation:

Je grösser der Anteil Verkehrsfläche an der Gemeindefläche ist und je grösser die Wohnbevölkerung, die Bevölkerungsdichte, die Arbeitslosenquote, die Erwerbsquote oder der Ausländeranteil sind, desto geringer ist im Durchschnitt der Gemeinden der Gesamtaufwand pro Kopf der Gemeindebevölkerung.

Eine positive Korrelation besteht hingegen bei folgenden Indikatoren: Je grösser der Anteil an unter 20-Jährigen, der Anteil an über 64-Jährigen oder der Anteil an steiler Fläche in einer Gemeinde ist, desto höher ist tendenziell der Gesamtaufwand pro Kopf der Gemeinden. Auf eine Untersuchung des Bevölkerungsanteils über 800 Höhenmeter wurde verzichtet, da dieser Indikator ausschliesslich in Sternenberg eine massgebliche Grösse aufweisen würde und sich deshalb für die Schaffung eines allgemeinen Lastenausgleichsinstruments nicht eignet.

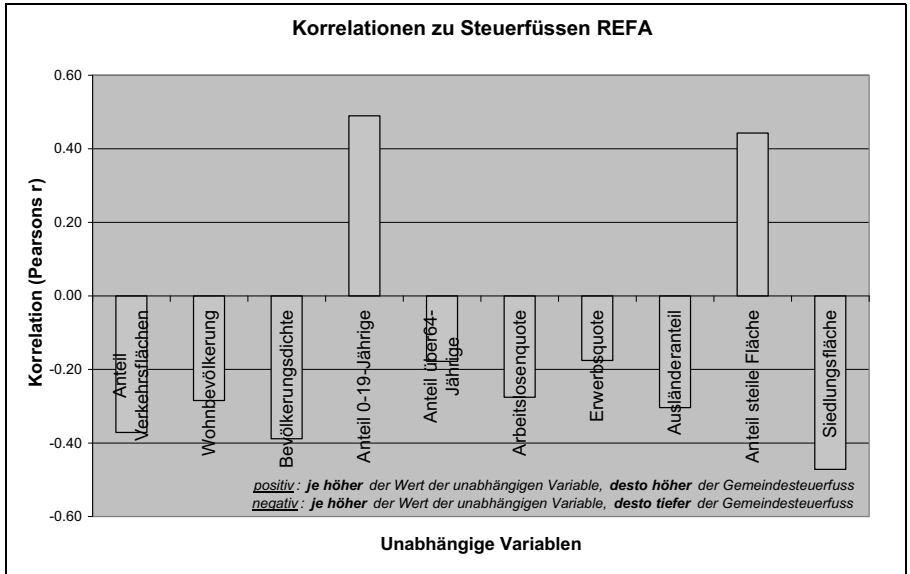


Zwar gibt es zwischen den genannten Messgrössen und dem Verwaltungsaufwand keinen nachweislichen Zusammenhang im Sinn von Ursache und Wirkung. Als Indikatoren für Sonderlastenausgleichsinstrumente erscheinen die folgenden Zusammenhänge aber plausibel:

- Je geringer die Bevölkerungsdichte, desto höher der Gesamtaufwand pro Kopf.
- Je grösser der Anteil an steiler Fläche, desto höher der Gesamtaufwand pro Kopf.
- Je grösser der Anteil an unter 20-Jährigen, desto höher der Gesamtaufwand pro Kopf.
- Je grösser der Anteil an über 64-Jährigen, desto höher der Gesamtaufwand pro Kopf.

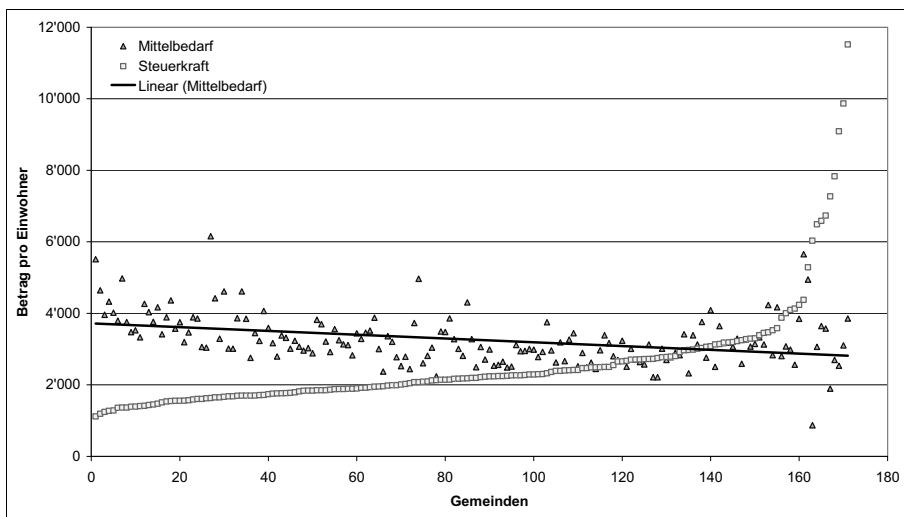
Bei der Betrachtung der Korrelation der genannten Indikatoren mit den Steuerfüssen zeigt sich, dass die ersten drei in der Regel auch mit einem hohen Gemeindesteuerfuss einhergehen. Anders verhält es sich mit dem Anteil an über 64-Jährigen: Ist er hoch, so ist der Gesamtaufwand pro Kopf in der Regel ebenfalls leicht erhöht, der Steuerfuss aber tief. Dies dürfte am Umstand liegen, dass die Gruppe der älteren Einwohnerinnen und Einwohner im Durchschnitt finanziell besser gestellt ist als die übrige Bevölkerung. Die entsprechend höhere Steuerkraft schlägt sich in einem tieferen Steuerfuss nieder. Der Anteil an über 64-Jährigen führt zwar zu einer Mehrbelastung. Diese wird

aber durch die zusätzlichen Steuereinnahmen mehr als wettgemacht. Er ist deshalb als allgemeiner Sonderlastenindikator zur Verkleinerung der Steuerfussdisparitäten ungeeignet.



3.4 Verhältnis zwischen Ressourcen und Ausgaben

Die Probleme, die sich aus unterschiedlichen finanziellen Ressourcen und Lasten der Gemeinden ergeben, würden sich wesentlich entschärfen, wenn ressourcenstarke Gemeinden pro Kopf mehr als ressourcenschwache Gemeinden ausgeben würden. Um zu untersuchen, ob ein Zusammenhang zwischen Ausgaben und Ressourcen besteht, wurden die Gemeinden in der Rangfolge ihrer Steuerkraft mit ihren Ausgaben pro Kopf dargestellt:



Der Abbildung ist zu entnehmen, dass ressourcenschwache Gemeinden tendenziell höhere Ausgaben zu tragen haben als ressourcenstarke Gemeinden. Dies ist vermutlich teilweise auf Fehlanreize des heutigen Finanzausgleichssystems in Form einer grosszügigen Mittelausstattung der Gemeinden mit hohem Steuerfuss zurückzuführen. Müssten die ressourcenschwachen Gemeinden die Ausgaben ohne Finanzausgleich finanzieren, fiel das Ausgabenvolumen mit hoher Wahrscheinlichkeit tiefer aus.

3.5 Schlussfolgerungen

Die grossen Disparitäten zwischen den Gemeinden sowohl bezüglich Steuerkraft als auch bezüglich Ausgaben stellen hohe Ansprüche an die Gestaltung eines Finanzausgleichs. Der Umstand, dass finanzschwache im Vergleich zu finanzstarken Gemeinden tendenziell höhere Pro-Kopf-Ausgaben tätigen, erschwert die Aufgabe. Die Fehlanreize des bestehenden Finanzausgleichs begünstigen tendenziell Mehrausgaben bei finanzschwachen Gemeinden und vergrössern damit die Disparitäten auf der Ausgabenseite. Diese werden anschliessend durch Beiträge des Kantons korrigiert und damit verdeckt. Beim Übergang zu einem Finanzausgleichssystem ohne oder mit nur geringen Fehlanreizen entstehen dadurch zusätzliche Probleme.

Die Einführung eines Finanzausgleichs mit möglichst wenig Fehlreizen setzt deshalb die Bereitschaft voraus, vorübergehend eine gewisse Ausweitung der Steuerfussdisparitäten hinzunehmen. Die Aufhebung der Fehlreize führt in der Folge zu einer Korrektur des Verhaltens jener Gemeinden, die dieses System bisher gezielt ausnutzten, sodass die Steuerfussdisparitäten abnehmen. Ohne diesen für Gemeinden mit hohen Ausgaben schmerzhaften «Sparzwang» wird die beabsichtigte Verhaltensänderung (Ausgabensenkung) nicht erreicht.

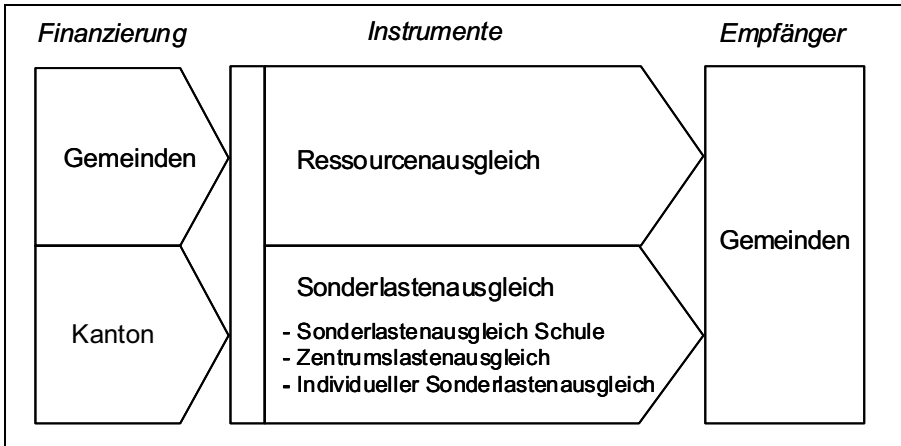
Wie gezeigt wurde, sind die Disparitäten bezüglich der Steuerkraft der Gemeinden im Kanton Zürich wesentlich grösser (Verhältnis 1 zu 10) als die Disparitäten bezüglich Ausgaben (Verhältnis 1 zu 5). Ein wirkungsvoller Abbau der Disparitäten muss diesen Relationen Rechnung tragen. Weil zudem die Steuerkraftunterschiede als exogene Disparitäten anzusehen sind, die von den Gemeinden kurzfristig nicht beeinflusst werden können, und weil die Steuerkraft in einer einzigen Messgrösse erfasst werden kann, kommt dem Ressourcenausgleich eine zentrale Bedeutung im neuen Finanzausgleichssystem des Kantons Zürich zu.

Die Unterschiede der Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden sind ebenfalls erheblich. Es ist jedoch zu beachten, dass die Ausgaben auf eine Vielzahl von Aufgaben verteilt sind und durch die Gemeinden beeinflusst werden können. Eine Analyse der Aufgabenbereiche ergab, dass eine geringe Bevölkerungsdichte, ein grosser Anteil an steiler Fläche und ein grosser Bevölkerungsanteil im Alter unter 20 Jahren in der Regel mit einer hohen Steuerbelastung einhergehen. Sie eignen sich deshalb grundsätzlich als Bemessungsfaktoren für Sonderlastenausgleichsinstrumente.

Der Umstand, dass Ausgabenunterschiede zwischen den Gemeinden als erheblich einzustufen sind, bleibt jedoch bestehen. Diesem Gesichtspunkt wird ein individueller Sonderlastenausgleich Rechnung tragen müssen. Er beruht auf der Überlegung, dass Gemeinden, deren Ausgaben wesentlich über dem Durchschnitt liegen, am besten wissen, ob und allenfalls welche exogen bedingten Mehrlasten für diese Situation verantwortlich sind. Die Konzeption des individuellen Sonderlastenausgleichs soll diesem Informationsvorsprung Rechnung tragen. Über dieses Instrument können die Gemeinden ihre exogenen Mehrlasten geltend machen, sofern diese eine stark überdurchschnittliche Steuerbelastung verursachen.

4. Der Modellentwurf

Ein erster Modellentwurf sah einen *Ressourcenausgleich* vor, der die Unterschiede auf der Einnahmenseite der Gemeinden gleichmässig verminderte. Daneben waren zwecks Sonderlastenausgleichs drei Instrumente geplant: ein *Sonderlastenausgleich Schule*, ein *Zentrumslastenausgleich* und ein *individueller Sonderlastenausgleich*.



Es war beabsichtigt, die bisherigen Ausgleichsinstrumente Steuerfussausgleich und Investitionsfonds sowie die Finanzkraftabhängigkeit der Staatsbeiträge abzuschaffen. Letztere sollten auf den bisherigen Mindestsatz vermindert werden. Um den Gemeinden den Übergang vom alten zum neuen System zu erleichtern, wurde unter der Bezeichnung «Härtefallausgleich» eine befristete Beibehaltung des Steuerfussausgleichs vorgeschlagen, wobei der Höchststeuerfuss im Zeitverlauf angehoben werden sollte.

In den Bereichen Spitalversorgung und Volksschule wird die Leistungserbringung massgeblich durch den Kanton gesteuert. Hierzu steht die Senkung der Staatsbeitragssätze vor dem Hintergrund des fiskalischen Äquivalenzprinzips in einem Spannungsverhältnis. Auf Anregung der Bildungsdirektion und der Gesundheitsdirektion wurden deshalb die Varianten «Spital 100» und «Schule 30» zur Diskussion gestellt. Die erste Variante bedeutete die vollständige Finanzierung des Akutspitalbereichs durch den Kanton, die zweite eine Beibehaltung des bisherigen Staatsbeitragsvolumens im Volksschulbereich.

Die Finanzierung des Finanzausgleichs müsste im Interesse des Ausgleichs zwischen Gemeinden grundsätzlich durch die finanziell bevorzugten Gemeinden übernommen werden, denn finanzielle Ungleichheiten liessen sich eigentlich am einfachsten beseitigen, indem die durch äussere Umstände privilegierten direkt den benachteiligten Gemeinden helfen würden. Aus verfassungsrechtlichen und politischen Überlegungen wurde aber vorgeschlagen, den Finanzausgleich etwa im bisherigen Verhältnis durch Kanton und Gemeinden zu finanzieren.

5. Vernehmlassung

Im August 2007 ermächtigte der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern, zum Gesetz über den Finanzausgleich ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Um ein möglichst aussagekräftiges Ergebnis zu erhalten, wurden die Interessierten gezielt nach ihrer Meinung zu den Hauptpunkten der Finanzausgleichsreform befragt. Die Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten konnten auf dem üblichen, brieflichen Weg oder online über eine Webapplikation zum Gesetzesentwurf Stellung nehmen.

Erwartungsgemäss war die Beteiligung gross. Insgesamt gingen 225 Stellungnahmen beim Gemeindeamt ein. Davon stammten rund 150 von politischen Gemeinden. Weiter nahmen unter anderem 32 Schulgemeinden, sieben politische Parteien und 18 Verbände zum Gesetzesentwurf Stellung.

Insgesamt waren sich Befürworterinnen und Befürworter sowie Skeptikerinnen und Skeptiker hinsichtlich des Reformbedarfs des bestehenden Systems einig. Das vorgeschlagene Grundmodell stiess allerdings nur bei etwa 40% der Teilnehmenden auf überwiegende Zustimmung, während es etwa 60% ablehnten. Letzteres galt insbesondere für kleinere Gemeinden, während mittelgrosse und grosse Gemeinden meist zu einer grundsätzlich positiven Haltung neigten. Eine Gewichtung der Antworten aufgrund der Bevölkerungszahlen der Gemeinden zeigte denn auch eine mehrheitliche Zustimmung. Die Haltung zur Reform wurde in vielen Fällen direkt mit den spezifischen Auswirkungen auf die eigene Gemeinde begründet.

Im Einzelnen wurden die Vorgaben des Regierungsrats an ein neues Finanzausgleichsmodell mehrheitlich unterstützt. Diese wurden aber nach Ansicht der Vernehmlassungsteilnehmenden nicht in genügendem Mass umgesetzt. Die Abschaffung des bestehenden Steuerfussausgleichs wurde von der Mehrheit als richtig beurteilt. Gleiches gilt für die Abschaffung der Finanzkraftabhängigkeit der Staatsbeiträge.

Der geplante Ressourcenausgleich wurde grundsätzlich positiv aufgenommen. Sowohl die Höhe der Zuschüsse als auch der Abschöpfungen wurde mehrheitlich als richtig beurteilt. Beim Sonderlastenausgleich befand eine Mehrheit die Pauschale von Fr. 8000 pro Schülerin oder Schüler als zu tief angesetzt. Dem individuellen Sonderlastenausgleich standen die Gemeinden eher skeptisch gegenüber. Gewünscht wurden «objektive Kriterien» zur Identifizierung von Sonderlasten. Gefordert wurde insbesondere auch ein Ausgleich von besonderen Belastungen aufgrund von Siedlungsstruktur und topografischen Gegebenheiten. Zudem wurde der individuelle Sonderlastenausgleich als zu tief dotiert und die Ausgleichsgrenze als zu hoch beurteilt. Beim Zentrumslastenausgleich wurden dessen Notwendigkeit und insbesondere das vorgeschlagene Ausmass vom überwiegenden Teil der Gemeinden infrage gestellt. Eine Gewichtung der Antworten nach Bevölkerungszahl zeigte aber eine befürwortende Mehrheit. Allgemein unzufrieden zeigte sich eine Mehrheit der Antwortenden über die mit «Härtefallausgleich» betitelte Übergangsregelung. Es wurde gefordert, dass der Systemwechsel so auszugestalten sei, dass dieses Instrument sich erübrige.

Zu den Varianten «Spital 100» und «Schule 30» wurden wesentlich weniger Meinungen abgegeben als zum Grundmodell. Beide Varianten wurden mehrheitlich befürwortet, aber eine von der Reform des Finanzausgleichs getrennte Bearbeitung empfohlen. In zahlreichen Stellungnahmen wurde ein stärkerer Einbezug der Gemeinden in die Reform des Finanzausgleichs gefordert. Weiter äusserten verschiedene Vernehmlassungen Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen der Reform auf die Stellung des Kantons und der Gemeinden im interkantonalen Standortwettbewerb. Oft wurde dem Modell vorgeworfen, es sei «steuerfusstreibend».

Die Parteien FDP, CVP, EVP, SP, Grüne und GLP äusserten sich grundsätzlich zustimmend zum Reformvorschlag, sahen aber in verschiedenen Bereichen noch Verbesserungspotenzial. Ihre Verbesserungsvorschläge zielten im Wesentlichen in die Richtung der bereits erwähnten Rückmeldungen. Die SVP lehnte das vorgelegte Grundmodell vollständig ab.

6. Überarbeitung des Modells

6.1 Vorgaben

Aufgrund der im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Meinungen, Wünsche und Anregungen war der Gesetzesentwurf wie folgt zu überarbeiten:

Im Ressourcenausgleich war bei den Abschöpfungen auf die ursprünglich vorgeschlagene Progression zu verzichten und ein einheitlicher Abschöpfungssatz von 75% festzulegen.

Der Ausgleich der Sonderbelastung durch einen hohen Schüleranteil an der Gemeindebevölkerung war zu verstärken, indem der Beitrag des Kantons an jede zusätzliche Schülerin und jeden zusätzlichen Schüler über dem festgelegten Grenzwert erhöht wurde. Zugleich war zu prüfen, ob der Beitrag statt an der Anzahl Schülerinnen und Schüler am Bevölkerungsanteil der unter 18-Jährigen anknüpfen sollte (Sonderlastenausgleich Schule und Jugendbetreuung). Zwecks Ausgleichs der Mehrlasten als Folge besonderer geografischer und topografischer Gegebenheiten war ein besonderes, eigenes Instrument zu entwickeln. Die finanziellen Folgen des Übergangs vom bestehenden zum neuen Finanzausgleich waren weicher abzufedern. In die Überarbeitung des Finanzausgleichsmodells war eine Vertretung des Gemeindepräsidentenverbandes des Kantons Zürich einzubeziehen.

Ergänzend zum Gesetzesentwurf waren die mittel- und langfristigen Auswirkungen des überarbeiteten Modells auf die Finanzen des Kantons und der Gemeinden sowie hinsichtlich des Standortwettbewerbs im inner- und interkantonalen Verhältnis darzustellen. Die Variante «Spital 100» mit vollständiger Finanzierung der Akutspitalversorgung durch den Kanton sollte sachlich getrennt von der Reform des Finanzausgleichs, zeitlich aber koordiniert weiter verfolgt werden. Die Variante «Schule 30» war angesichts der erhöhten Schülerlastenausgleichsbeiträge nicht mehr weiter zu bearbeiten.

6.2 Vorschläge des Gemeindepräsidentenverbandes

Im Zuge der Überarbeitung brachte die Delegation des Verbandes der Gemeindepräsidenten die folgenden Vorschläge ein:

Der Beitrag der finanzstarken Gemeinden an den Ausgleich sei durch eine Senkung des Abschöpfungssatzes auf 70% zu vermindern. Im Gegenzug solle der Kanton einen grösseren Beitrag an den Finanzausgleich leisten.

Alle Lastenausgleichsbeiträge seien an die Teuerung anzupassen. Beim Ausgleich der Sonderbelastung durch einen hohen Schüleranteil an der Gemeindebevölkerung sei der Ausgleichsbetrag pro Schülerin und Schüler auf Fr. 12 000 zu erhöhen. Der Mehraufwand sei durch den Kanton zu tragen. Es seien ein Ausgleichsinstrument «soziodemografischer Lastenausgleich» (Berücksichtigung der A-Problematik) und ein Ausgleichsinstrument «Lastenausgleich topografisch/geografisch» (Problematik der Höhe, der Steilheit, der feingliedrigen Besiedelung,

Strassennetz, Erholungs- und Naturschutzgebiete) zu entwickeln und durch den Kanton zu finanzieren. Im individuellen Sonderlastenausgleich sei auf die Ausgleichsvoraussetzung des 1,3-fachen Durchschnittssteuerfusses zu verzichten und nach anderen Grenzwerten zu suchen.

Die finanzschwachen Gemeinden seien zulasten des Kantons so zu sanieren, dass ihre Kapitalaufwendungen (Zinsaufwendungen zuzüglich Abschreibungen) höchstens 10% ihrer berechtigten Steuerkraft betragen würden.

Während einer Übergangsfrist von drei Jahren sei der heutige Höchststeuerfuss beizubehalten. Nach Ablauf dieser Frist sei das neue Ausgleichssystem zu evaluieren. Das Ergebnis sei in einem Bericht festzuhalten. Der Gemeindepräsidentenverband und die Städte sollten ein Vorschlagsrecht bezüglich Anpassungen im Finanzausgleichssystem erhalten.

IV. Grundzüge der Vorlage

1. Das neue Finanzausgleichssystem

1.1 Allgemeines

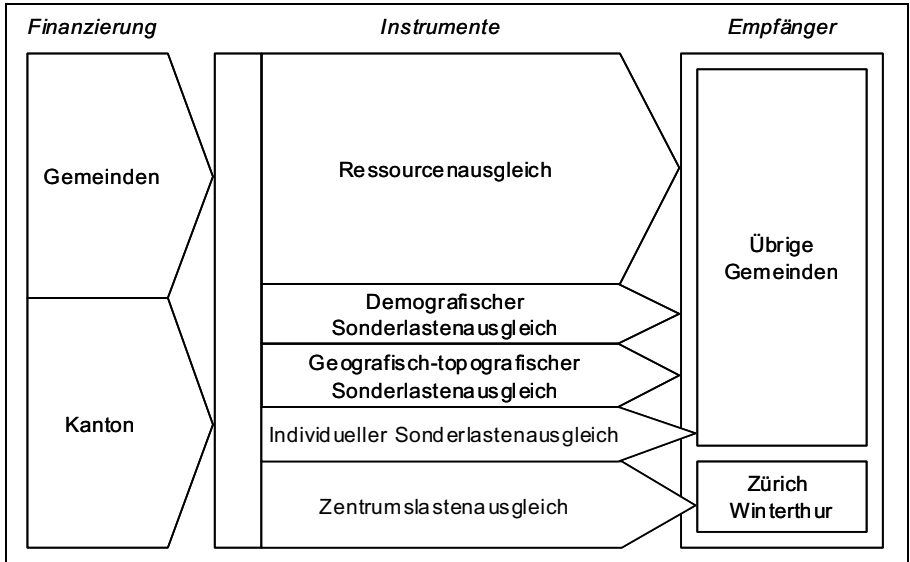
Das neue Finanzausgleichssystem besteht aus den fünf Instrumenten *Ressourcenausgleich*, *demografischer Sonderlastenausgleich*, *geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich*, *individueller Sonderlastenausgleich* und *Zentrumslastenausgleich*.

Der *Ressourcenausgleich* verstärkt durch Zuschüsse die finanzielle Grundausrüstung der Gemeinden. Er gibt den finanzschwachen Gemeinden mehr Finanzautonomie und versetzt sie in die Lage, ihre notwendigen Aufgaben zu finanzieren. Durch Abschöpfungen leisten die reichen Gemeinden einen massgeblichen Beitrag an den Finanzausgleich. Zuschüsse und Abschöpfungen vermindern die Steuerfussdisparität. Sie sorgen für einen fairen Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden.

Der *demografische Sonderlastenausgleich* deckt exogen bedingten Mehraufwand als Folge eines hohen Bevölkerungsanteils an Kindern und Jugendlichen. Der *geografisch-topografische Sonderlastenausgleich* (*GeoTopo*) gleicht besondere Lasten aufgrund geringer Siedlungsdichte und schwieriger Lageverhältnisse aus.

Der *Zentrumslastenausgleich für die Städte Zürich und Winterthur* gilt die finanziellen Folgen der zentralörtlichen Leistungen und Lasten der beiden grössten Städte ab. Der *individuelle Sonderlastenausgleich*

geht auf nicht selbst verursachte, übermässige (Sonder-)Belastungen einzelner Gemeinden ein, die diese in speziellen Aufgabengebieten nachweisen.



Gegenüber dem bisherigen Finanzausgleich hat das neue Modell den wesentlichen Vorteil, dass die Stadt Zürich stärker eingebunden und grundsätzlich denselben Regeln unterstellt wird wie alle übrigen Gemeinden. Bei der Festlegung von Grenzwerten z. B. für die Zuschüsse und Abschöpfungen des Ressourcen ausgleichs wird als Ausgangsbasis auf kantonale Durchschnittswerte abgestellt. Wegen der besonderen Verhältnisse und der grossen Bevölkerungszahl der Stadt Zürich sind die kantonalen Durchschnittswerte unter Einbezug der Stadt Zürich wenig repräsentativ. Zudem würden Veränderungen in der Stadt Zürich den Finanzausgleich stark beeinflussen. Aus diesen Gründen werden bei der Ermittlung von Durchschnittswerten, die für die Festlegung von Grenzwerten im Finanzausgleich massgeblich sind, die Werte der Stadt Zürich nicht berücksichtigt. Entsprechende Hinweise finden sich bei den einzelnen Instrumenten.

Das neue Finanzausgleichsmodell ist insgesamt nach finanzwissenschaftlich anerkannten Kriterien ausgestaltet. Bei derzeit laufenden oder vor kurzer Zeit abgeschlossenen Finanzausgleichsreformen in anderen Kantonen und auf Bundesebene gelangen in der Regel ver-

gleichbare Lösungen zur Anwendung. Damit wird sichergestellt, dass die kantonalen Finanzausgleichssysteme mit der NFA in Einklang stehen.

2. Die Instrumente im Einzelnen

2.1 Ressourcenausgleich

Wie die Untersuchung der Einnahmenunterschiede gezeigt hat, hätte ohne Finanzausgleich die ressourcenstärkste im Vergleich zur ressourcenschwächsten Gemeinde bei gleichem Steuerfuss mehr als das Zehnfache an Mitteln zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Der Ressourcenausgleich bildet deshalb das Hauptinstrument des neuen Finanzausgleichsgesetzes. Er besteht aus Ressourcenzuschüssen an die finanzschwachen Gemeinden und Ressourcenabschöpfungen bei den finanzstarken Gemeinden.

2.1.1 Ressourcenzuschüsse

Die Zuschüsse stellen sicher, dass alle Gemeinden mit Einnahmen ausgestattet werden, die dem Steuerertrag bei 95% der durchschnittlichen relativen Steuerkraft des Kantons entsprechen (Kantonsmittel ohne Stadt Zürich). Sie werden an die politischen Gemeinden ausgerichtet. Diese beteiligen die Schulgemeinden im Ausmass ihres Anteils an Gesamtsteuerfuss an den Zuschüssen.

Für die Bemessung der Zuschüsse ist neben der Steuerkraft auch der Steuerfuss der begünstigten Gemeinde massgebend. Der Zuschuss fällt umso geringer aus, je tiefer der Gemeindesteuerfuss festgelegt wird. Gemeinden, die ihre eigenen Ressourcen schonen können, brauchen nicht im selben Ausmass durch den Finanzausgleich unterstützt zu werden wie Gemeinden mit hoher Steuerbelastung. Die Erreichung des politischen Zieles, die Steuerfussdisparitäten zwischen Gemeinden gering zu halten, wird durch die vorgeschlagene Berücksichtigung der Steuerbelastung bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse an finanzschwache Gemeinden erheblich verbessert. Trotz dieses Anknüpfens an die tatsächlichen Ausgaben ist nicht damit zu rechnen, dass sich daraus Fehlanreize ergeben. Die Steuerzahlenden einer anspruchsberechtigten Gemeinde, deren Steuerbelastung in der Regel ohnehin bereits hoch ist, werden einer Erhöhung der Steuerbelastung kaum zustimmen, um beim Kanton zusätzliche Finanzausgleichsmittel beanspruchen zu können.

Insgesamt stärken die im Vergleich zum alten System erhöhten zweckfrei gewährten Ressourcenzuschüsse die Gemeindeautonomie. Sie erlauben es den finanzschwachen Gemeinden, ihren Steuerbedarf in Steuerprozenten erheblich zu senken. Dadurch vermindern sie die finanziellen Auswirkungen von exogen bedingten Ungleichheiten. Diese können die Folge von Zufällen (zum Beispiel Stadt- oder Seenähe), von Massnahmen des Bundes oder des Kantons (z. B. Richtplanung oder Verkehrserschliessung) oder des Verhaltens der Steuerzahlenden (Reiche ziehen vorzugsweise in Gemeinden mit hoher Steuerkraft) sein. Die Erhöhung der Ressourcenzuschüsse im Vergleich zum heutigen Steuerkraftausgleich muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass mit dem Systemwechsel die Finanzkraftabhängigkeit der Staatsbeiträge abgeschafft wird, wodurch die finanzschwachen Gemeinden Ressourcen verlieren. Diesem Gesichtspunkt wird durch die erwähnte Aufstockung der Ressourcenzuschüsse Rechnung getragen.

2.1.2 Ressourcenabschöpfungen

Auch im neuen Finanzausgleich wird bei Gemeinden ein Betrag abgeschöpft, der auf überdurchschnittliche Ressourcen zurückzuführen ist (ab 110% der durchschnittlichen Steuerkraft der Gemeinden ohne Stadt Zürich). Der Betrag entspricht 75% der Steuerkraft, die über 110% des kantonalen Durchschnitts der Gemeinden ohne Stadt Zürich liegt. Die Abschöpfung erfolgt unabhängig vom Steuerfuss, den die Gemeinde erhebt. Die Schulgemeinden werden im Ausmass ihres Anteils am Gesamtsteuerfuss an den Abschöpfungen beteiligt, welche die politischen Gemeinden zu leisten haben.

Um Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden Rechnung zu tragen, ist eine Indexierung entsprechend der Entwicklung des Durchschnittssteuerfusses aller Gemeinden relativ zum diesbezüglichen Anfangswert vorgesehen. Vermindert sich der Durchschnittssteuerfuss, so ist dies in der Regel auf einen geringeren Finanzbedarf der Gemeinden zurückzuführen. Wenn die Gemeinden weniger Geld brauchen, um ihre Aufgaben zu erfüllen, wird auch der Bedarf nach einem Finanzausgleich und damit nach Ressourcenabschöpfungen kleiner. Der Durchschnittssteuerfuss kann auch als Folge steigender durchschnittlicher Steuerkraft sinken. Daraus kann sich wegen der Steuerfussabhängigkeit der Finanzausgleichsbeiträge ebenfalls ein verringerter Finanzausgleichsbedarf ergeben. Dies ist allerdings nicht zwingend. Im Rahmen des periodischen Wirkungsberichts gemäss § 31 werden Veränderungen sowie deren Gründe und Auswirkungen auf die Haushalte von Kanton und Gemeinden dargestellt. Ebenso sind in diesem Bericht mögliche Massnahmen, insbeson-

dere Anpassungen des Finanzausgleichs an die neue Ausgangslage zu erörtern.

Die im Vergleich zu heute etwas stärkere Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden trägt dem Umstand Rechnung, dass die Steuerkraftunterschiede und die sich daraus ergebenden Belastungsunterschiede der Steuerzahlenden während der letzten Jahre stark gewachsen sind. Würden die überdurchschnittlichen Ressourcen finanzstarker Gemeinden geringer als im geplanten Ausmass abgeschöpft, würde sich diese Entwicklung ungebremst fortsetzen.

Überdies entstünde eine Finanzierungslücke, und die Steuerfussdisparität würde steigen. Insbesondere aber genössen die ressourcenstarken Gemeinden weiterhin übermässige, exogen verursachte Vorteile, die einem fairen Wettbewerb der Gemeinden entgegenstünden. Die im System fehlenden Mittel könnte zwar der Kanton erbringen und durch erhöhte Steuern finanzieren. Davon wären allerdings wiederum insbesondere die finanzstarken Gemeinden betroffen. Die guten Steuerzahlerinnen und Steuerzahler fällen ihre Entscheidung über die Wohnsitznahme im interkantonalen Verhältnis, soweit sie dabei steuerliche Erwägungen anstellen, nicht allein aufgrund der Gemeindesteuerhöhe. Massgebend ist vielmehr die Gesamtsteuerbelastung. Wird der Anteil der ressourcenstarken Gemeinden an der Finanzierung des neuen Modells vermindert und der Anteil des Kantons gleichzeitig erhöht, hat dies keinen wesentlichen Einfluss auf die Gesamtsteuerbelastung der Steuerzahlenden in «reichen» Gemeinden. In welchem Ausmass Letztere durch den Finanzausgleich belastet werden, hängt davon ab, wie weit das verfassungsmässige Ziel der Verkleinerung der Steuerfussdisparität umgesetzt und der faire Wettbewerb zwischen den Gemeinden sichergestellt wird. Werden diese Ziele ernst genommen, muss die unterschiedliche Ressourcenstärke der Gemeinden als gewichtigste exogen verursachte Disparität möglichst weitgehend ausgeglichen werden.

Die finanzielle Situation der finanzstarken Gemeinden ist nach wie vor komfortabel. Bis zu einer Steuerkraft von 110% des kantonalen Durchschnitts steht ihnen das Einnahmepotenzial in vollem Umfang zur Verfügung. Im Bereich der Steuerkraft ab 110% des kantonalen Durchschnitts können sie ebenfalls eigene nicht ablieferungspflichtige Mehreinnahmen erzielen, sofern sie einen Steuerfuss von über 75% erheben.

2.1.3 Verfahren

Die Zuschüsse und Abschöpfungen werden nach Ablauf des Rechnungsjahrs (t-2) aufgrund der statistischen Auswertung der Gemeindefinanzrechnungen festgesetzt und den Gemeinden vor Mitte des Folgejahres

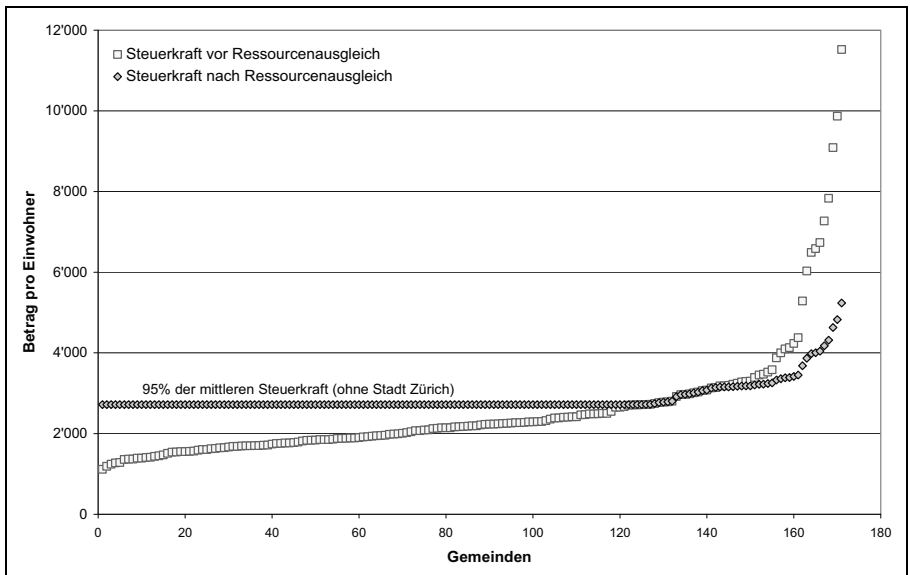
(t-1) mitgeteilt, damit sie die Abschöpfung oder Ausrichtung im übernächsten Jahr (Ausgleichsjahr t) budgetieren können. Dieses Vorgehen erlaubt den Gemeinden wie dem Kanton eine zuverlässige Planung, bedingt aber Abstriche bezüglich der Aktualität der dem Ausgleich zugrunde liegenden Daten (vgl. Art. 124 Abs. 1 KV).

2.1.4 Kosten und Wirkung

Bezogen auf das Referenzjahr 2005 mit einer durchschnittlichen relativen Steuerkraft im Kanton von Fr. 2860 (Kantonsmittel ohne Stadt Zürich) ergibt sich bei den Ressourcenzuschüssen ein Volumen von 397 Mio. Franken. Insgesamt erhalten 125 Gemeinden Ressourcenzuschüsse.

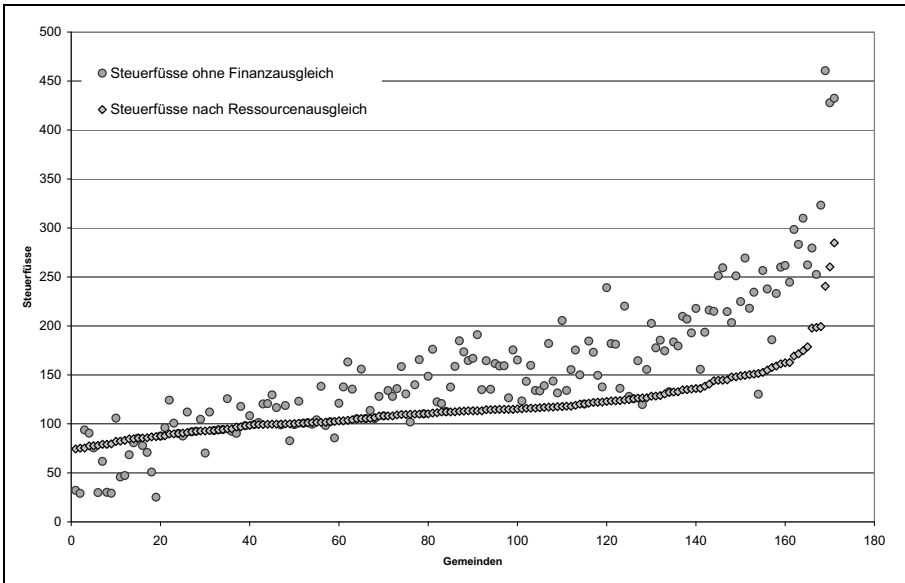
Bei den finanzstarken Gemeinden werden gemäss Modell rund 602 Mio. Franken abgeschöpft. Davon entfallen 316 Mio. Franken auf die Stadt Zürich, während bei den übrigen Gemeinden 286 Mio. Franken abgeschöpft werden.

Durch die Zuschüsse des Ressourcenausgleichs werden den ressourcenschwachen Gemeinden Einnahmen von 95% der durchschnittlichen Steuerkraft ohne die Stadt Zürich gesichert.



2.1.5 Würdigung

Mit den vorgesehenen Zuschüssen und Abschöpfungen lassen sich jene Steuerfussdisparitäten zwischen den Gemeinden grösstenteils beseitigen, die sich aus einer unterschiedlichen Ressourcenausstattung ergeben. Trotz Ressourcenausgleich würden die Steuerfussunterschiede als Folge unterschiedlich hoher Ausgaben erheblich bleiben. Soweit die erheblichen Unterschiede auf äussere Umstände zurückzuführen sind, die von den Gemeinden nicht beeinflusst werden können, muss ihnen mit Sonderlastenausgleichsinstrumenten begegnet werden.

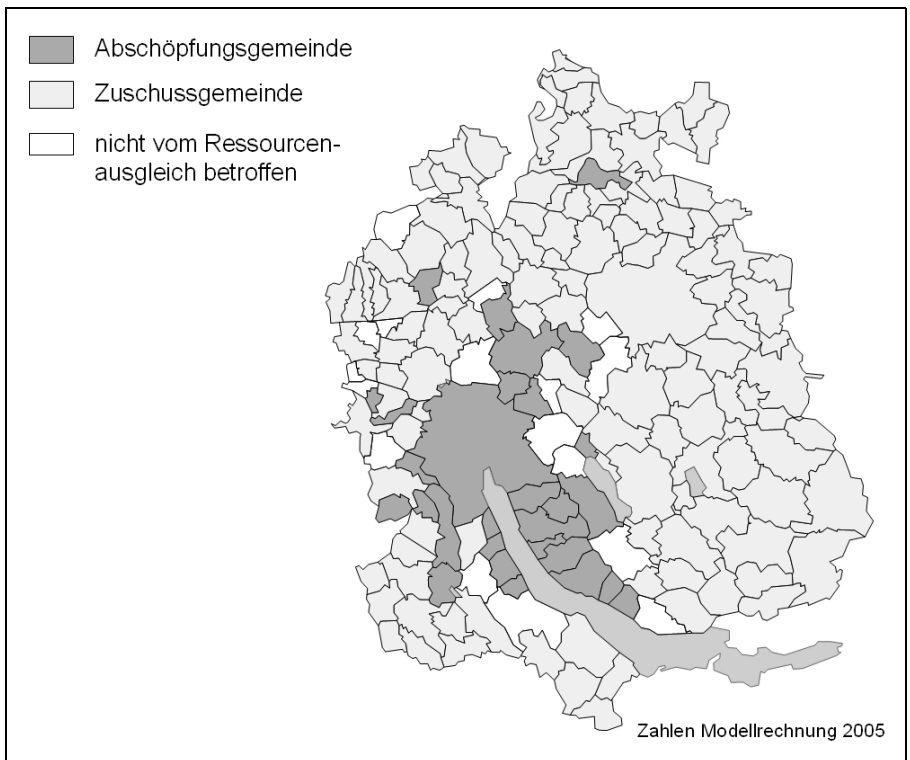


Es lässt sich nicht von der Hand weisen, dass die Abschöpfungen die Stellung der ressourcenstarken Gemeinden im Wettbewerb um die Ansiedlung guter Steuerzahlender schwächen. Im Gegenzug wird aber die Wettbewerbsposition der weniger privilegierten Gemeinden gestärkt. Dies gilt sowohl innerhalb des Kantons als auch im interkantonalen und internationalen Verhältnis. Auf den ersten Blick liesse sich eine Entlastung der reichen Gemeinden herbeiführen, indem der Finanzausgleich weniger durch Abschöpfungen bei den Gemeinden und mehr aus Staatssteuern finanziert würde. Die sich daraus ergebende Erhöhung der Kantonssteuern würde indes national und in-

ternational die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden des Kantons Zürich ebenso beeinträchtigen, weil diesbezüglich die Gesamtsteuerbelastung (Kantons- und Gemeindesteuern) massgebend ist.

Das Ausmass der vorgeschlagenen Abschöpfung ist im Interesse der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Zürcher Gemeinden hinzunehmen. Je geringer die Bereitschaft ist, die exogen verursachten innerkantonalen Disparitäten abzubauen, desto grössere Wettbewerbsverzerrungen bleiben bestehen. Dies vergrössert die Gefahr, dass die Unterschiede in der Versorgung mit öffentlichen Gütern und bezüglich Steuerbelastung laufend zunehmen und sich selber verstärken.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der kantonale Finanzausgleich weder geeignet noch in der Lage ist, über die Kantons-
grenzen hinaus für einen fairen Steuerwettbewerb zu sorgen. Hierzu sind interkantonale und bundesrechtliche Instrumente erforderlich.



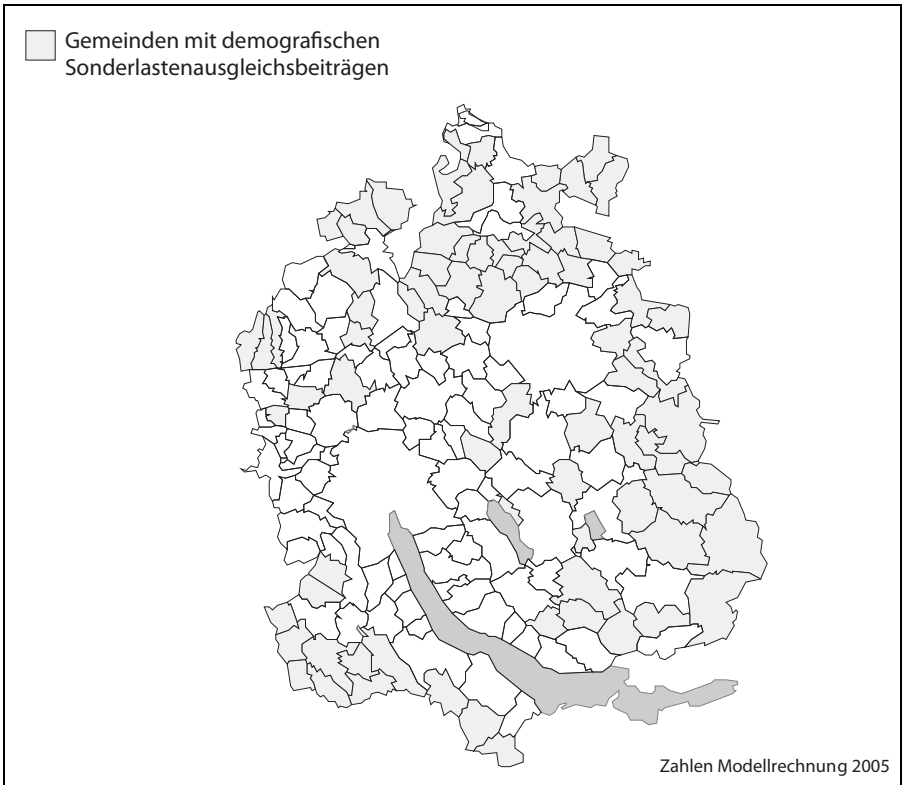
2.2 Demografischer Sonderlastenausgleich

2.2.1 Ausgestaltung

Mit dem demografischen Sonderlastenausgleich wird ein Teil des nicht beeinflussbaren Mehraufwands als Folge eines grossen Anteils an Kindern und Jugendlichen im Alter von 0 bis 19 Jahren an der Gemeindebevölkerung abgegolten. Für diese Altersgruppe erbringen die Gemeinden beispielsweise Leistungen im Vorschulalter, im Rahmen der Volksschule und des 10. Schuljahrs sowie in den Bereichen Jugendhilfe, Sport und Kultur. Oft fliesst beinahe die Hälfte des Gesamtaufwands einer Gemeinde in Leistungen für diese Altersgruppe. Entsprechend gross sind die Auswirkungen eines hohen Anteils an Kindern und Jugendlichen auf den Gemeindehaushalt. Dieser Anteil (Jugendquote) lag in den letzten Jahren im kantonalen Durchschnitt (ohne Stadt Zürich) bei rund 22 Kinder/Jugendliche pro 100 Einwohnerinnen und Einwohner. Eine Sonderlast wird ausgeglichen, wenn der Anteil an Kindern und Jugendlichen einer Gemeinde das 1,1-Fache des kantonalen Durchschnitts (ohne Stadt Zürich) übersteigt. Für jede zusätzliche Person über diesem Grenzwert gewährt der Kanton der politischen Gemeinde einen Beitrag von Fr. 12 000.

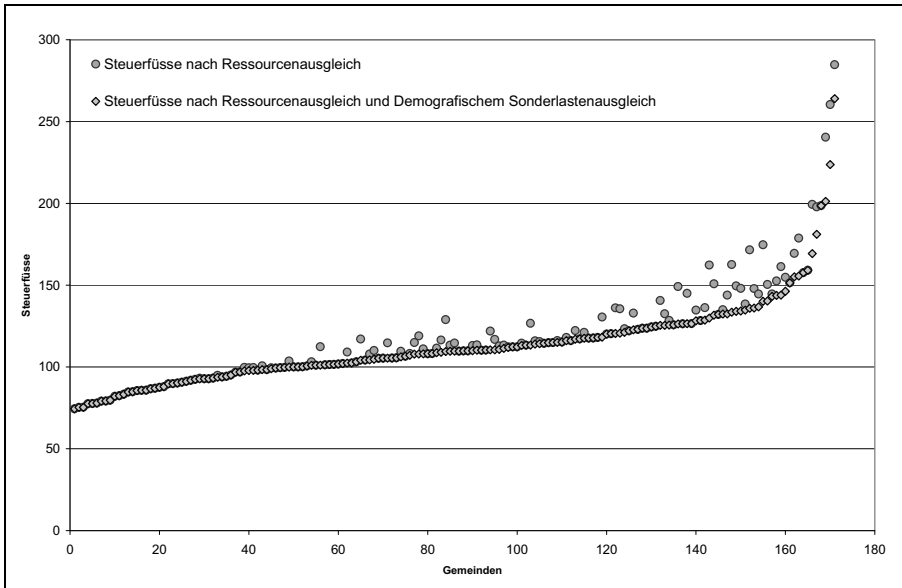
Die Schulgemeinden haben im Verhältnis der von ihnen betreuten Kinder und Jugendlichen an der Gesamtzahl der 0- bis 19-Jährigen der politischen Gemeinde Anspruch auf Beteiligung an der Abgeltung.

Einige Gemeinden geniessen in anderen Verwaltungsbereichen besonders günstige Rahmenbedingungen und haben deshalb einen verhältnismässig geringen Verwaltungsaufwand. Es gibt auch Gemeinden, die über zusätzliche Einnahmen neben den ordentlichen Steuern (beispielsweise aus der Vergabe von Konzessionen oder aus Grundstückgewinnsteuern) verfügen. Beides sind Sondervorteile, die sich in einem tiefen Steuerfuss niederschlagen können. Ist dies der Fall, können solche Gemeinden auch einen grösseren Teil ihrer Sonderlasten als Folge eines grossen Anteils an Kindern und Jugendlichen selber tragen. Den vollen Lastenausgleichsbeitrag erhalten deshalb nur Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteuerbelastung, während auf Lastenausgleichsbeiträge an Gemeinden mit sehr tiefen Steuerfüssen verzichtet wird. Im Bereich zwischen diesen beiden Extremen werden die Beiträge nach Massgabe des Steuerfusses linear gekürzt.



2.2.2 Kosten und Wirkung

Es ist mit einem Gesamtaufwand von 20 Mio. Franken zu rechnen, der durch den Kanton zu finanzieren sein wird. Weil fast die Hälfte der Gesamtausgaben einer Gemeinde in Leistungen an Kinder und Jugendliche fließt, und weil der Anteil der Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung von Gemeinde zu Gemeinde ebenfalls erhebliche Unterschiede aufweist, hat ein Sonderlastenausgleich in diesem Bereich eine entsprechend grosse Wirkung. Er führt zu einer merklichen Verminderung der Steuerfusdisparität, die nach dem Vollzug des Ressourcenausgleichs verbleiben würde.



2.2.3 Würdigung

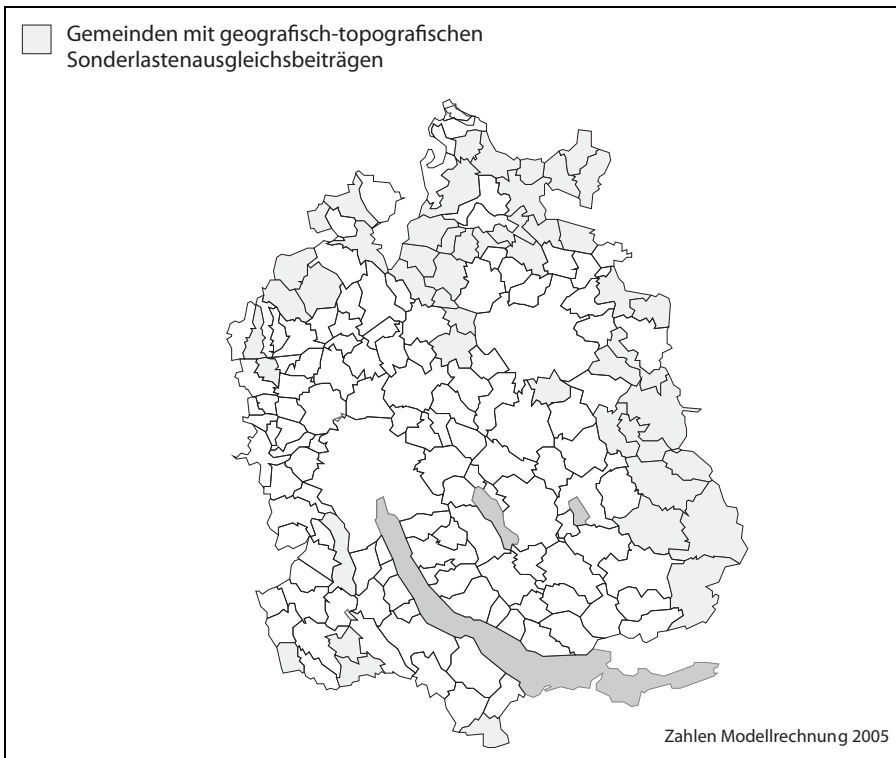
Der demografische Sonderlastenausgleich richtet sich grundsätzlich an alle Gemeinden und ist administrativ einfach zu handhaben. Der Ausgleichsbeitrag bemisst sich grundsätzlich pauschal und unabhängig vom individuellen Aufwand einer Gemeinde in den einzelnen Verwaltungsbereichen. Für die Bemessung der Beiträge ist allerdings auch der Steuerfuss der begünstigten Gemeinde massgebend. Wie bereits beim Ressourcenausgleich ausgeführt wurde, können die Steuerfussdisparitäten zwischen Gemeinden dadurch stärker begrenzt werden, was politisch erwünscht ist. Trotzdem ist nicht damit zu rechnen, dass sich daraus Fehlanreize ergeben. Die Steuerzahlenden einer anspruchsberechtigten Gemeinde, deren Steuerbelastung in der Regel ohnehin bereits hoch ist, werden einer Erhöhung der Steuerbelastung kaum zustimmen, um beim Kanton einen verhältnismässig geringen Anteil an zusätzlichen Finanzausgleichsmitteln beanspruchen zu können.

2.3 Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich

2.3.1 Ausgestaltung

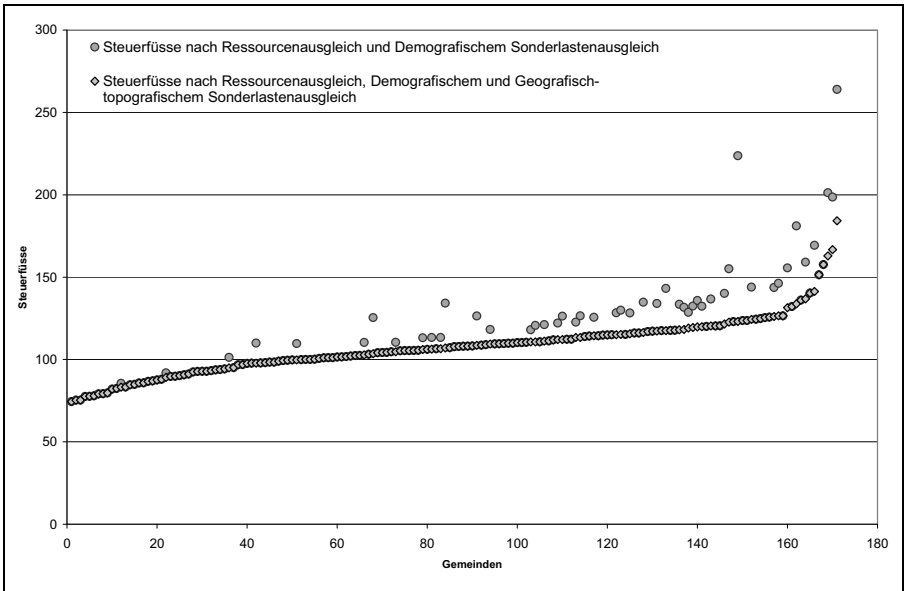
Aufgrund der Rückmeldungen im Rahmen der Vernehmlassung und der Anregungen des Gemeindepräsidentenverbandes wurde der geografisch-topografische Lastenausgleich geschaffen. Die zugrunde liegenden Abklärungen lehnen sich unter anderem an die Erwägungen bei der Ausgestaltung der NFA des Bundes an. Es wird angenommen, dass besondere Belastungen aufgrund einer feingliedrigen Besiedelung und schwieriger topografischer Verhältnisse auftreten. Beitragsberechtigt sind grundsätzlich Gemeinden, die eine Bevölkerungsdichte unter 150 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Quadratkilometer (der Gemeindefläche) und/oder einen Anteil an steiler Gemeindefläche (Neigung von über 35 Steigungsprozenten) von über 15% haben. Dabei dient die Bevölkerungsdichte als Anhaltspunkt für übermässige Kosten aufgrund der Siedlungsstruktur und die Steilheit als Mass für die Kosten durch schwierige topografische Verhältnisse. Sie dienen als Bemessungsgrundlage der Sonderlastenausgleichsbeiträge: Je tiefer die Bevölkerungsdichte und je höher der Anteil der steilen Gemeindefläche an der gesamten Gemeindefläche, desto höher ist der Beitrag pro Kopf der Gemeindebevölkerung.

Die Sonderlastenausgleichsbeiträge fliessen in Gemeinden, die aufgrund ihrer Siedlungsstruktur und ihrer Topografie in der Regel in Bereichen der Gemeindestrassen, der Gewässerverbauungen, des Waldes und der Feuerwehr hohe Kosten aufweisen und deshalb einen verhältnismässig hohen Steuerfuss erheben müssen. Ist dies in einzelnen Gemeinden nicht der Fall, weil sie in andern Verwaltungsbereichen unterdurchschnittlich belastet sind oder Sondervorteile geniessen, so werden die Sonderlastenausgleichsbeiträge wie im demografischen Sonderlastenausgleich gekürzt.



2.3.2 Kosten und Wirkung

Es ist mit einem Gesamtaufwand von etwa 20 Mio. Franken zu rechnen, der durch den Kanton zu finanzieren sein wird. Die Sonderlastenausgleichsbeiträge fliessen insbesondere in die ländlichen Randregionen des Kantons. Sie helfen den betroffenen Gemeinden, ihre Aufgaben in der Regel bei massvoller Steuerbelastung selbstständig erfüllen zu können. Neben dem Ressourcenausgleich und dem demografischen Sonderlastenausgleich vermag er die Steuerfussdisparität massgeblich zu vermindern.



2.3.3 Würdigung

Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich richtet sich grundsätzlich an alle Gemeinden. In den Genuss von Ausgleichsleistungen werden aber insbesondere Gemeinden gelangen, deren Steuerkraft wegen ihrer peripheren Lage und ihrer ländlich geprägten Wirtschaftsstruktur tief und deren Steuerfuss hoch ist. Das neue Instrument ist administrativ einfach zu handhaben. Die Bemessung des Ausgleichsbeitrags ist grundsätzlich pauschal und unabhängig vom individuellen Aufwand einer Gemeinde in den einzelnen Verwaltungsbereichen. Für die Bemessung der Beiträge ist allerdings auch der Steuerfuss der begünstigten Gemeinde massgebend. Wie bereits beim Ressourcenausgleich und beim demografischen Sonderlastenausgleich ausgeführt wurde, können dadurch die Steuerfussdisparitäten zwischen Gemeinden stärker begrenzt werden. Trotzdem ist nicht damit zu rechnen, dass sich daraus Fehlanreize ergeben. Die Steuerzahlen einer anspruchsberechtigten Gemeinde, deren Steuerbelastung in der Regel ohnehin bereits hoch ist, werden einer Erhöhung der Steuerbelastung kaum zustimmen, um beim Kanton einen verhältnismässig geringen Anteil an zusätzlichen Finanzausgleichsmitteln beanspruchen zu können.

2.4 Zentrumslastenausgleich der Städte Zürich und Winterthur

2.4.1 Ausgestaltung

Mit dem Zentrumslastenausgleich werden den Städten Zürich und Winterthur Zusatzlasten abgegolten. Sie fallen ihnen einerseits als Folge der Erbringung zentralörtlicher Leistungen für Dritte an (beispielsweise in den Bereichen Kultur und Verkehr). Andererseits führt die grossstädtische Bevölkerungsstruktur zu einer erhöhten finanziellen Belastung (beispielsweise in den Bereichen Soziales und Sicherheit).

Der Zentrumslastenausgleich wird so dotiert, dass die beiden Städte im ersten Jahr des Übergangs zum neuen Finanzausgleichssystem insgesamt ungefähr in derselben Höhe Finanzausgleichsleistungen erhalten wie heute. Die Beiträge an die Stadt Winterthur und an die Stadt Zürich werden nach Massgabe der allgemeinen Teuerung im Bereich der Konsumentenpreise erhöht. Heute erhalten verschiedene Kultureinrichtungen der Städte Zürich und Winterthur Beiträge aus dem Steuerkraftausgleichsfonds. Zur Sicherstellung dieser Kulturpflege wird den Städten Zürich und Winterthur künftig ein Teil der Zentrumslastenabgeltung mit einer entsprechenden Zweckbindung ausgerichtet.

2.4.2 Kosten und Wirkung

2005 erhielt die Stadt Zürich im Rahmen des bisherigen Zentrumslastenausgleichs rund 120 Mio. Franken. Zudem wird im bestehenden Finanzausgleich unter Hinweis auf die städtischen Zentrumslasten auf eine Abschöpfung im Steuerkraftausgleich verzichtet. Dieser Abschöpfungsverzicht wird im neuen Modell (mit Integration der Stadt Zürich im Ressourcenausgleich) neben dem wegfallenden indirekten Finanzausgleich mit den Zentrumslasten aufgerechnet. Gesamthaft beträgt der Zentrumslastenausgleichsbeitrag an die Stadt Zürich 432,9 Mio. Franken.

Der Stadt Winterthur werden die zukünftig wegfallenden Steuerfussausgleichsbeiträge sowie der indirekte Finanzausgleich als Zentrumslast aufgerechnet. Abzüglich einer geringen Besserstellung im Ressourcenausgleich ergäbe sich damit für 2005 ein Ausgleich von 74,6 Mio. Franken. Die Beiträge an die Städte Winterthur und Zürich werden nach Massgabe der allgemeinen Teuerung im Bereich der Konsumentenpreise erhöht.

Kalkulation Zentrumslastenausgleich Stadt Zürich und Winterthur

Bereich		Stadt Zürich	Winterthur
Indirekter Finanzausgleich (Staatsbeiträge)		2,2	24,3
Lastenabteilung Stadt Zürich	Polizei (§ 35b FAG)	48,3	
	Kultur (§ 35c FAG)	25,0	
	Sozialhilfe (§ 35d FAG)	27,7	
Beitrag an Kulturinstitute (§ 33a FAG)		19,4	6,0
Steuerfussausgleich			45,4
Kompensation Besser- / Schlechterstellung Ressourcenausgleich		310,3 ¹	-1,1
Neuer Zentrumslastenausgleich		432,9	74,6
davon Ausgleich Kultur		10,2%	44,4
			8,0%
			6,0

¹ Nach neuem Modell. Trendwert 2005 aus 1985-2004, Mittelwert ohne Stadt Zürich. Alle übrigen Werte entstammen dem Rechnungsjahr 2005.

2.4.3 Würdigung

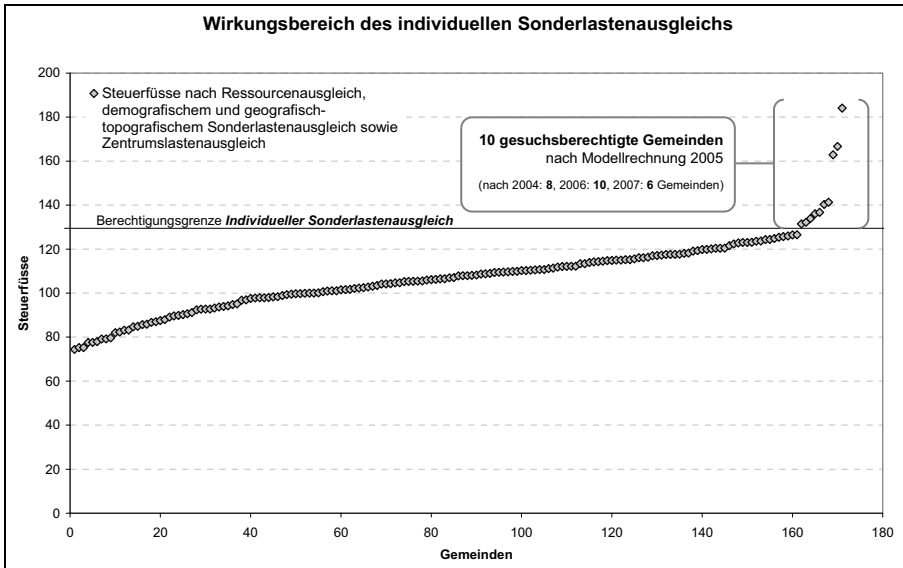
Mit der Einführung des neuen Modells können die Zentrumslasten der beiden Städte Zürich und Winterthur nach einheitlichen Regeln abgegolten werden. Dies geschieht mit einem einzigen Instrument und somit vollständig transparent. Mit der pauschalen Festlegung des Betrags und dessen Anbindung an die allgemeine Teuerung entfallen die bisher komplizierten Ermittlungen des Aufwands der betroffenen Verwaltungsbereiche der Stadt Zürich. Das Instrument ist für alle Beteiligten besser planbar und mit einem deutlich geringeren Verwaltungsaufwand verbunden. Für die Stadt Zürich ergibt sich zudem der Vorteil, dass die Zentrumslasten wesentlich konstanter abgegolten werden, als dies bisher durch den Ertrag der nicht abgeschöpften Ressourcen der Fall war. Hingegen nehmen für den Kanton die Ertragschwankungen aus der Ressourcenabschöpfung zu.

2.5 Individueller Sonderlastenausgleich

2.5.1 Ausgestaltung

Der individuelle Sonderlastenausgleich gleicht besondere Sonderlasten aus, womit Mehrausgaben gemeint sind, die nur bei einzelnen Gemeinden und nur in einzelnen Bereichen (Sonderlasten) anfallen, welche durch die übrigen Sonderlastenausgleichsinstrumente nicht bereits abgedeckt werden. Denkbar sind einmalige Ereignisse (beispielsweise Sturm- oder Überschwemmungsschäden) oder andauernde

ausserordentliche Zustände (beispielsweise ein überproportionaler Anteil an Sozialfällen oder die Notwendigkeit umfangreicher Schülertransporte). Sie werden gemäss Modell abgegolten, soweit der Steuerbedarf einer Gemeinde zu einem Steuerfuss führt, der das 1,3-Fache des kantonalen Durchschnitts (ohne Stadt Zürich) übersteigt. Modellrechnungen zeigen, dass dies nur bei einer kleinen Zahl von Gemeinden der Fall sein wird.



Mit besonderem Gesuch hat die Gemeinde die Sonderlast nachzuweisen. Dies umfasst den Nachweis der Ursache und deren Exogenität sowie der Eignung und der Erforderlichkeit der sich daraus ergebenden Massnahmen.

Die individuellen Sonderlasten der Städte Zürich und Winterthur sind bereits durch den Zentrumslastenausgleich gedeckt. Die Sonderlasten, die sich aus einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung in den Verwaltungsbereichen Bildung, Soziales sowie Sport und Kultur ergeben, werden in allen Gemeinden durch den demografischen Sonderlastenausgleich abgegolten. Sie können aber auch in diesen Bereichen individuelle Sonderlasten geltend machen, soweit sie nachweisen, dass diese mit den pauschalen demografischen Sonderlastenausgleichsbeiträgen nicht ausreichend ab-

gegolten werden. Dasselbe gilt im Bereich des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs für die Aufwendungen im Strassen-, Gewässerverbauungs-, Wald- und Feuerwehrebereich.

2.5.2 Kosten und Wirkung

Der Aufwand zur Abgeltung individueller Sonderlasten lässt sich schwer voraussagen, da heute nicht bekannt ist, welche Gemeinden welche Sonderlasten in welchem Umfang geltend machen und wie weit diesen Begehren tatsächliche Sonderlasten zugrunde liegen.

Unmittelbar nach der Umstellung auf das neue Modell wird der Kanton im Rahmen der Übergangsregelung den Steuerbedarf der Gemeinden, der den Höchststeuerfuss gemäss altem Modell überschreitet, vollumfänglich abgeltet. Es wird dafür mit einem Gesamtaufwand von bis 25 Mio. Franken gerechnet.

Der individuelle Sonderlastenausgleich wirkt erst, wenn der Steuerbedarf einer Gemeinde das 1,3-Fache des kantonalen Durchschnittsteuerfusses überschreitet. Abgedeckt wird höchstens jener Steuerbedarf, der über der für die Anspruchsberechtigung massgebenden Grenze liegt. Der nach dem Vollzug aller übrigen Instrumente über diesem Steuerfuss verbleibende Gesamtaufwand aller Gemeinden des Kantons beträgt laut Modellrechnungen rund 4 Mio. Franken. Zieht man in Betracht, dass im neuen Finanzausgleich Sparanstrengungen der Gemeinden im Gegensatz zu heute belohnt werden, ist damit zu rechnen, dass dieser Überhang erheblich tiefer ausfallen und 2 Mio. Franken nicht wesentlich überschreiten wird.

2.5.3 Würdigung

Die Modellrechnungen zeigen, dass etwa acht Gemeinden nach dem Vollzug aller übrigen Finanzausgleichsinstrumente einen Steuerbedarf haben werden, der das 1,3-Fache des Kantonsmittels überschreiten wird. Der Versuch, dies mit Leistungen aus den allgemeinen Lastenausgleichsinstrumenten zu ändern, wäre mit hohen Kosten und in vielen Gemeinden mit erheblichen Fehlanreizen verbunden. Der besonderen, nicht selbst verursachten Belastungssituation dieser acht Gemeinden kann nur mit dem individuellen Sonderlastenausgleich Rechnung getragen werden.

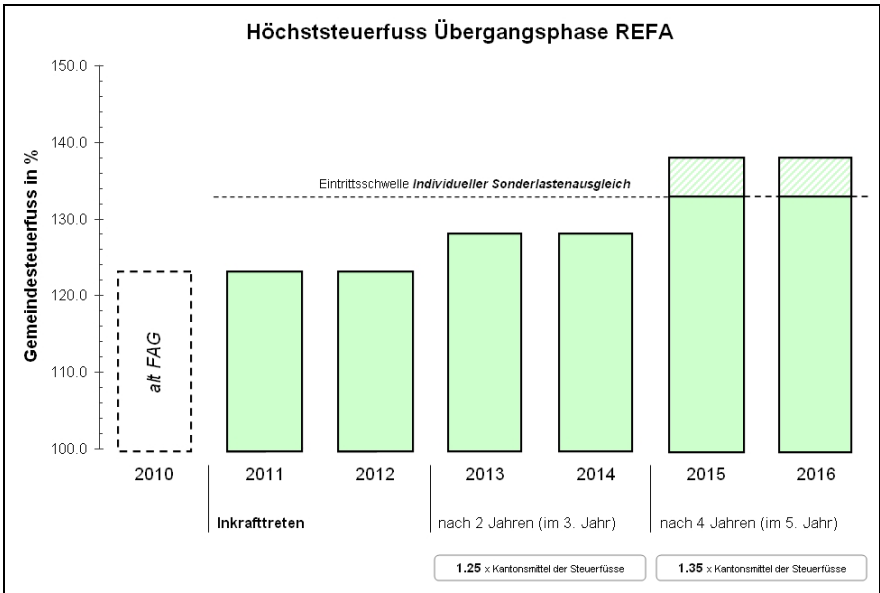
3. Übergangsregelungen

3.1 Übergangsausgleich

Mit dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsgesetzes entfallen die Instrumente des heutigen Finanzausgleichs, insbesondere der heutige Steuerfussausgleich. Einer Reihe von Gemeinden würden ab dem Zeitpunkt des Systemwechsels weniger Ausgleichsmittel zur Verfügung stehen als heute. Damit sie Zeit haben, um sich an die neuen Verhältnisse anzupassen (Kostensenkung durch Effizienzsteigerungen, Ausschöpfung eigener Spezialeinnahmen, Überprüfung des Leistungsangebots, Zusammenarbeit oder Vereinigung mit andern Gemeinden), erhalten sie während einer auf sechs Jahre beschränkten Übergangsfrist weiterhin, aber in abnehmendem Mass einen Steuerfussausgleich in Form eines Übergangsausgleichs. Dieser gibt den Gemeinden auch Zeit, um exogen bedingte Sonderlasten ausfindig zu machen und Gesuche um individuellen Sonderlastenausgleich zu stellen.

Gemeinden haben Anspruch auf Zahlungen aus dem Übergangsausgleich, wenn sie einen Steuerbedarf aufweisen, der nur mit einem Steuerfuss abzudecken ist, der über dem für den Ausgleich massgebenden Wert liegt. Zu Beginn wird dieser auf der Höhe des Höchststeuerfusses vor Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs festgelegt (den Modellrechnungen liegt der Höchststeuerfuss der Jahre 2004 von 122% und ab 2005 von 123% zugrunde). Nach Ablauf von zwei Jahren nach Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs wird der Höchststeuerfuss auf das 1,25-Fache des kantonalen Durchschnittssteuerfusses (ohne Stadt Zürich) erhöht. Im fünften Jahr nach Inkrafttreten steigt er auf das 1,35-Fache des Durchschnittssteuerfusses. Nach Ablauf von sechs Jahren werden keine Zuschüsse aus dem Übergangsausgleich mehr bezahlt. Alle Gemeinden ausser den Städten Zürich und Winterthur können solche Zuschüsse beanspruchen.

Der Übergangsausgleich wird in den ersten beiden Jahren nach dem Systemwechsel einen Aufwand von jährlich rund 6 Mio. Franken verursachen. Er wird in den folgenden Jahren sinken. Im Gegenzug wird sich schrittweise der Aufwand für den individuellen Sonderlastenausgleich von jährlich rund 2 Mio. Franken einstellen. Zur Finanzierung des Übergangsausgleichs werden Mittel aus dem heutigen Steuerkraftausgleichsfonds eingesetzt. Soweit diese nicht ausreichen, werden die Übergangsausgleichsbeiträge den Steuerhaushalt des Kantons belasten.



3.2 Zusicherung und Auszahlung von Staatsbeiträgen

Bereits zugesicherte Investitionsbeiträge sind auch nach Inkrafttreten des Gesetzes auszurichten. Betriebsbeiträge sind nach Inkrafttreten des Gesetzes auszurichten, soweit sie Aufwendungen betreffen, die den Gemeinden vor Inkrafttreten des Gesetzes entstanden sind.

3.3 Befristete finanzkraftindexierte Staatsbeiträge im Gesundheitsbereich

Grundsätzlich werden mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs die Staatsbeiträge auf den Mindestsatz gesenkt. Im Gegenzug wird der Ressourcenausgleich verstärkt. Dies war ursprünglich auch im Spitalbereich vorgesehen: Die Staatsbeiträge an die Grundversorgungsspitäler sollten von heute rund 200 Mio. Franken auf 124 Mio. Franken (Mindestsatz im Modellrechnungsjahr 2005) gesenkt werden. Gleichzeitig wurde das Szenario «Spital 100» zur Diskussion gestellt, das überwiegend positiv aufgenommen wurde. Nicht zuletzt deshalb wird die Spitalfinanzierung demnächst, spätestens aber bis 2012 neu geregelt. Es ist nicht sinnvoll, die Staatsbeiträge im Spitalbereich für

kurze Zeit zu ändern. Befristet bis Ende 2011 sollen sie deshalb auf der heutigen Grundlage ausgerichtet werden.

Sollte sich der Kanton für das Szenario «Spital 100» entscheiden, wird sein Staatsbeitragsaufwand gegenüber heute voraussichtlich um rund 230 Mio. Franken steigen. Im Gegenzug wird dank der Aufgabenverlagerung von den Gemeinden zum Kanton der Finanzausgleichsaufwand des Kantons geringfügig sinken. Die Kantonssteuern müssten um rund 6% erhöht werden. Auf Gemeindeebene ergäbe sich eine entsprechende Verminderung des Steuerbedarfs.

	2004		2005		2006		2007	
	Grundmodell	Spital 100	Grundmodell	Spital 100	Grundmodell	Spital 100	Grundmodell	Spital 100
Staatsbeiträge	222*	479	247*	518	220*	461	202*	425
Finanzausgleich	265	262	344	335	386	371	285	270
Totalaufwand	487	741	591	853	606	832	487	695
Mehraufwand absolut		254		262		226		208
in Steuerfussprozenten		6%		7%		6%		5%

* Der verbleibende indirekte Finanzausgleich über die Spitalfinanzierung ist befristet bis Ende 2012. Der Stadt Zürich wird im heutigen System angesichts ihrer zentralörtlichen Lasten keine Steuerkraft abgeschöpft. Die Zahlen des neuen Modells enthalten im Interesse der Vergleichbarkeit den Nettobetrag zwischen der geplanten Steuerkraftabschöpfung und dem Zentrumslastenausgleich der Stadt Zürich.

3.4 Abschaffung des Investitionsfonds

Der Investitionsfonds wird im Jahr des Inkrafttretens des neuen Finanzausgleichs aufgehoben. Am 1. Januar 2009 hatte er ein Verwaltungsvermögen von rund 77 Mio. Franken und einen Fondsbestand von rund 56 Mio. Franken. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes wird das Verwaltungsvermögen (geleistete Investitionsbeiträge) in der Bilanz des Kantons aktiviert und danach weiterhin über die Erfolgsrechnung abgeschrieben und verzinst. Das Fondskapital wird ins allgemeine Eigenkapital des Kantons übertragen.

Vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zugesicherte Investitionsbeiträge werden den Gemeinden auch nach der Abschaffung des Investitionsfonds ausbezahlt und in der Bilanz des Kantons aktiviert.

4. Verzicht auf eine Sanierung der finanzschwachen Gemeinden

Der Gemeindepräsidentenverband forderte im Rahmen der Arbeiten am neuen Finanzausgleichsgesetz, die finanzschwachen Gemeinden seien beim Übergang vom bestehenden zum neuen Finanzausgleich zulasten des Kantons so zu sanieren, dass ihre Kapitalaufwendungen (Zinsen zuzüglich Abschreibungen) höchstens 10% ihrer berechtigten Steuerkraft betragen würden.

Grundsätzlich ist das Bestreben der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter zur Verbesserung der Startbedingungen für die finanzschwachen Gemeinden nachvollziehbar. Eine Sanierung lässt sich allerdings nicht rechtfertigen, soweit die Belastung durch Zinsen und Abschreibungen auf autonomen Investitions- und Finanzierungsentscheiden der Gemeinden beruht. Dies ist in aller Regel der Fall. Einzig die Steuerfussausgleichsgemeinden hatten in der Vergangenheit eine teilweise Beschränkung ihres finanzpolitischen Handlungsspielraums in Kauf zu nehmen. Sie wurden nämlich veranlasst, einen Teil ihres Finanzvermögens zur Deckung des den Höchststeuerfuss übersteigenden Aufwands zu liquidieren. Letztlich fällten aber auch sie ihre Investitionsentscheide genauso autonom, wie sie die Finanzierung mit Fremdkapital regelten und die Kreditbedingungen aushandelten.

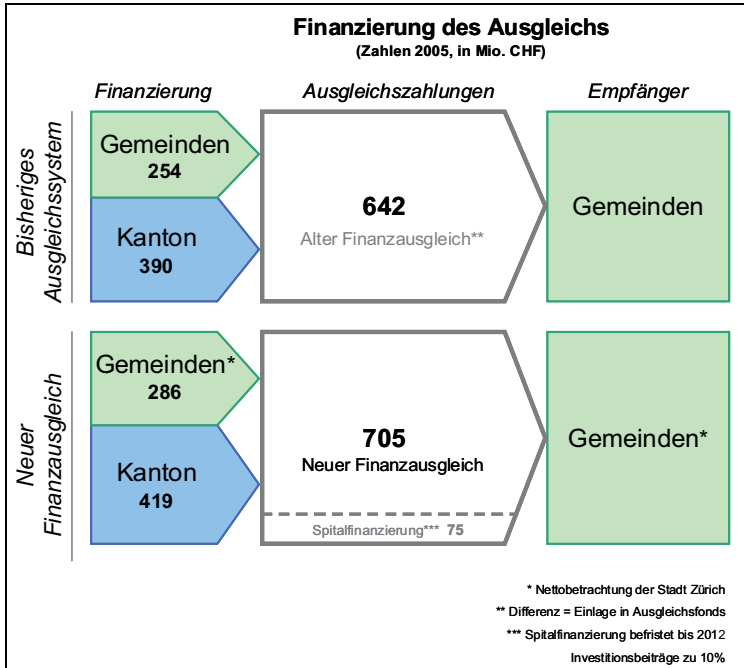
Wollte man ein Sanierungsinstrument für finanzschwache Gemeinden vorsehen, wäre deshalb das Verhältnis zwischen dem Kapitalaufwand (Zinsen zuzüglich Abschreibungen) und der Steuerkraft einer Gemeinde kein geeigneter Massstab für Sanierungsbeiträge. Diesbezüglich besser taugen würde allenfalls das Nettovermögen beziehungsweise die Nettoschuld (Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital) einer Gemeinde, wobei das Nettovermögen der gebührenfinanzierten Verwaltungsbereiche ausser Acht gelassen werden müsste. Das Nettovermögen der Gemeinden wird jährlich schweizweit erhoben, und es gibt einen interkantonal vereinbarten Massstab, ab welcher Höhe eine Verschuldung als hoch zu bezeichnen ist, nämlich ab Fr. 3000 Nettoverschuldung pro Kopf der Bevölkerung. Im Kanton Zürich lag Ende 2006 die Nettoverschuldung der Gemeinden Fischenthal, Hütten, Ossingen, Rheinau, Schlatt und Sternenberg sowie der Städte Zürich und Winterthur über diesem Wert.

Wollte der Kanton die genannten Gemeinden und Städte entschulden, indem er den Überhang über Fr. 3000 Nettoverschuldung pro Kopf übernehme, so würde ihn dies rund 2,8 Mrd. Franken kosten, wobei der Grossteil der Entschuldungsbeiträge an die Städte Zürich (rund 2,75 Mrd. Franken) und Winterthur (rund 9 Mio. Franken) fliessen würde. Die Sanierung der übrigen Gemeinden würde rund 11 Mio. Franken kosten.

Auf eine Sanierung hoch verschuldeter Gemeinden wird deshalb im Rahmen der Reform des Finanzausgleichs aus ordnungs- und finanzpolitischen Überlegungen verzichtet. Eine solche Massnahme könnte sich allenfalls im Einzelfall zur Ermöglichung eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses als sinnvoll erweisen. Sie wird deshalb im Rahmen des Projekts zur Unterstützung von Gemeindegemeinschaftszusammenschlüssen zu prüfen sein.

V. Auswirkungen der Vorlage

1. Kosten und Finanzierung



1.1 Grundmodell ohne Übergangsausgleich

Da der Übergangsausgleich eine zeitlich befristete Fortführung des heutigen Steuerfussausgleichs darstellt, drängt sich vorab ein Vergleich zwischen dem bisherigen Finanzausgleich und dem Modell ohne Übergangsausgleich auf. Dieser wird allerdings durch den Umstand erschwert, dass das neue Modell praktisch ohne Fehlanreize auskommt, während das heutige Modell diesbezüglich erhebliche Mängel aufweist. Daher ist davon auszugehen, dass zahlreiche Gemeinden beim Übergang vom alten zum neuen Modell ihre Ausgaben merklich einschränken werden. Bei welchen Gemeinden und in welchem Umfang dies geschehen wird, lässt sich schwer voraussagen und kann deshalb in den Modellrechnungen nicht berücksichtigt werden. Das neue Finanzausgleichssystem wird demnach in der Praxis zu besseren Ergebnissen führen, als nachfolgend dargestellt ist. Hinzu kommt, dass beim individuellen Sonderlastenausgleich ungewiss ist, wie viele Gemeinden in welchem Umfang erfolgreich Gesuche zur Abdeckung von Sonderlasten geltend machen werden. Deshalb kann dieses Element des neuen Finanzausgleichsmodells bei der Modellrechnung zur Ermittlung des Steuerbedarfs der Gemeinden ebenfalls nicht berücksichtigt werden. Dadurch wird ein zahlenmässiger Vergleich zwischen dem neuen und dem bisherigen Finanzausgleich verfälscht.

Für die nachfolgende Gesamtbetrachtung wird angenommen, dass der Kanton individuelle Sonderlasten der Gemeinden finanziert, soweit sie bei den Gemeinden einen Steuerbedarf verursachen, der den 1,3-fachen kantonalen Durchschnittssteuerfuss (ohne Stadt Zürich) übersteigt. Dies stellt aufgrund der Kriterien zur Geltendmachung von individuellen Sonderlasten einen Höchstwert dar, der für dieses Instrument aufgrund der Modellrechnungen eingesetzt wird. Werden für bestimmte Mehrausgaben keine Gesuche gestellt oder wird wegen des Nichterfüllens der Kriterien kein Ausgleich gewährt, vermindert sich dieser Betrag entsprechend.

Die Anwendung des neuen Modells ohne Übergangsausgleich hätte in den Jahren 2004 bis 2007 zu folgenden Ergebnissen geführt*:

Neuer Finanzausgleich ohne Übergangsausgleich (in Mio. Fr.)*

	2004		2005		2006		2007	
	neu	bisher	neu	bisher	neu	bisher	neu	bisher
Mittelverteilung								
Ressourcenzuschüsse	376		397		462		474	
Demografischer Sonderlastenausgleich	23		20		18		16	
GeoTopo Sonderlastenausgleich	20		20		20		20	
Zentrumslastenausgleich	118		192		225		114	
Individueller Sonderlastenausgleich (geschätzt)	2		2		2		2	
Total	538	556	630	567	726	603	626	603
Zusätzlich durch Spitalfinanzierung (befristet)**	65	65	75	75	65	65	63	63
Total	603	621	705	642	791	668	689	666
Finanzierung								
Finanzierung durch Gemeinden (Ressourcenabschöpfungen)	273	240	286	254	340	303	341	301
Einlage Ausgleichsfonds (alt FAG)		-5		-2		-10		9
Finanzierung durch Kanton	265	321	344	315	386	310	285	294
Total	538	556	630	567	726	603	626	603
Zusätzlich durch Spitalfinanzierung (befristet)**	65	65	75	75	65	65	63	63
Total	603	621	705	642	791	668	689	666

* Der Stadt Zürich wird im heutigen System angesichts ihrer zentralörtlichen Lasten keine Steuerkraft abgeschöpft. Die Zahlen des neuen Modells enthalten im Interesse der Vergleichbarkeit den Nettobetrag zwischen der geplanten Steuerkräftabschöpfung und dem Zentrumslastenausgleich der Stadt Zürich.

** Der verbleibende indirekte Finanzausgleich über die Spitalfinanzierung ist befristet bis Ende 2012. Investitionsbeiträge zu 10%, Indirekter FAG ohne Spitex-Beiträge.

1.2 Grundmodell mit Übergangsausgleich

Bezüglich der Steuerfussdisparitäten erreicht das Modell unter Einschluss des Übergangsausgleichs anfänglich eine ähnliche Wirkung wie das heutige Modell. Im neuen Finanzausgleichsmodell mit Übergangsausgleich wären in den Rechnungsjahren 2004–2007 die folgenden Umverteilungen vorgenommen worden: **

Neuer Finanzausgleich mit Übergangsausgleich (in Mio. Fr.)*

	2004		2005		2006		2007	
	neu	bisher	neu	bisher	neu	bisher	neu	bisher
Mittelverteilung								
Ressourcenzuschüsse	375**		395**		459**		472**	
Demografischer Sonderlastenausgleich	23		20		18		16	
GeoTopo Sonderlastenausgleich	19		20		19		20	
Zentrumslastenausgleich	118		192		225		114	
Übergangsausgleich	5		9		6		4	
Total	540	556	635	567	728	603	626	603
Zusätzlich durch Spitalfinanzierung (befristet)***	65	65	75	75	65	65	63	63
Total	605	621	710	642	793	668	689	666
Finanzierung								
Finanzierung durch Gemeinden (Ressourcenabschöpfungen)	273	240	286	254	340	303	341	301
Einlage Ausgleichsfonds (alt FAG)		-5		-2		-10		9
Finanzierung durch Kanton	268	321	349	315	388	310	285	294
Total	540	556	635	567	728	603	626	603
Zusätzlich durch Spitalfinanzierung (befristet)***	65	65	75	75	65	65	63	63
Total	605	621	710	642	793	668	689	666

* Der Stadt Zürich wird im heutigen System angesichts ihrer zentralörtlichen Lasten keine Steuerkraft abgeschöpft. Die Zahlen des neuen Modells enthalten im Interesse der Vergleichbarkeit den Nettobetrag zwischen der geplanten Steuerkraftabschöpfung und dem Zentrumslastenausgleich der Stadt Zürich.

** Im Vergleich zur obigen Tabelle sind für den Ressourcenausgleich weniger Mittel notwendig. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Übergangsausgleich die Steuerfüsse auf einem Höchstwert begrenzt und damit die für den Ressourcenausgleich erforderlichen Mittel verringert.

*** Der verbleibende indirekte Finanzausgleich über die Spitalfinanzierung ist befristet bis Ende 2012. Investitionsbeiträge zu 10%, indirekter FAG ohne Spitex-Beiträge.

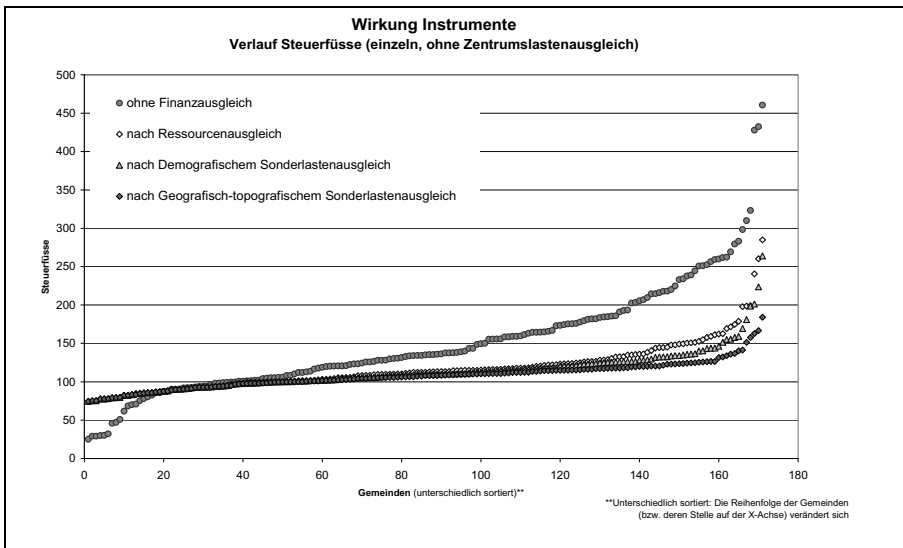
2. Auswirkungen in den Gemeinden

2.1 Auswirkungen auf die finanziellen Disparitäten

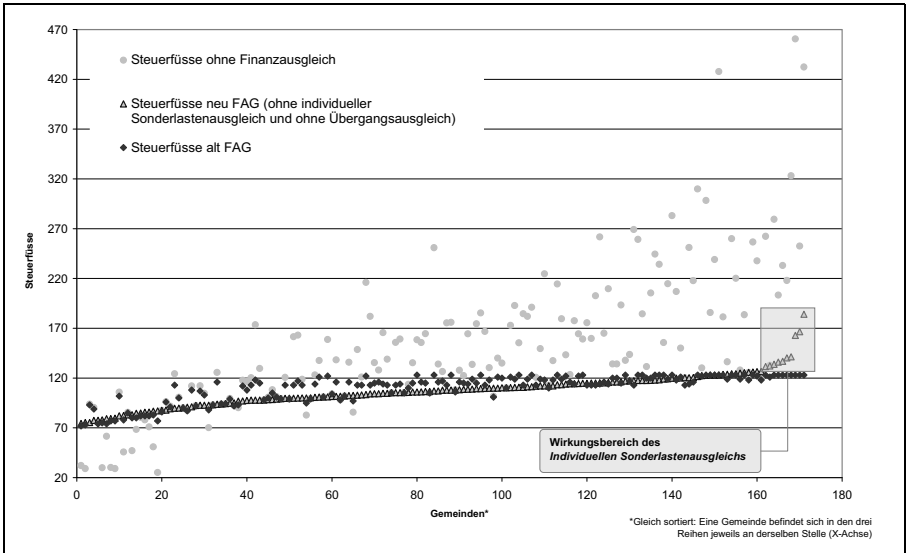
Die auf die Steuerkraftdisparität von über 1000% zurückzuführenden Einnahmenunterschiede der Gemeinden werden durch die Ressourcenzuschüsse und -abschöpfungen wesentlich verringert. Im neuen Modell hat die Gemeinde mit der höchsten Steuerkraft im Vergleich zu den finanzschwachen Gemeinden aber immer noch wesentlich mehr Mittel zur Verfügung, um ihre Aufgaben zu erfüllen. (Würde die finanzstärkste Gemeinde gemäss Modellrechnung für 2005 den gleichen Steuerfuss von 100% erheben wie die finanzschwächste Gemeinde, so hätte sie pro

Kopf das 1,8-Fache an Einnahmen der finanzschwächsten Gemeinde). Entsprechend sind ihre Möglichkeiten, ein überdurchschnittliches Leistungsangebot bereitzustellen oder die Steuern zu senken.

Die finanzschwachen Gemeinden erreichen über die Ressourcenzuschüsse ein Einnahmenpotenzial von 95% der durchschnittlichen Steuerkraft einer Zürcher Gemeinde, die sie über die Festlegung des eigenen Steuerfusses ausschöpfen können. Damit haben sie die Möglichkeit, ihre notwendigen Aufgaben unter Erhebung eines leicht über dem Durchschnitt liegenden Steuerfusses zu erfüllen. Diese Aussage beruht auf der Annahme, dass die Gemeinden für ihre Aufgaben mit den durchschnittlichen Kosten aller Gemeinden auskommen können. Die Gemeinden mit Sonderlasten erhalten über die verschiedenen Lastenausgleichsinstrumente (individueller Sonderlastenausgleich, demografischer Sonderlastenausgleich, geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich, Zentrumslastenausgleich) Ausgleichsbeiträge. Nur Gemeinden, die gestützt auf gemeindeautonome Entscheide (z. B. hinsichtlich einer umfassenden, höheren Bedarfsdeckung) stark überdurchschnittliche Ausgaben tätigen, müssen entsprechende hohe Steuerbelastungen (über das 1,3-Fache des Durchschnittssteuerfusses) hinnehmen. Dank der drei spezifischen Sonderlastenausgleichsinstrumente kann die Steuerbelastung in den Gemeinden so weit gesenkt werden, dass voraussichtlich eine sehr kleine Zahl von Gemeinden den individuellen Sonderlastenausgleich in Anspruch nehmen muss.



Ein Vergleich zwischen dem neuen System (ohne Übergangsausgleich) und dem bisherigen Finanzausgleich bezüglich der Wirkung auf die Steuerfüsse zeigt, gestützt auf den Daten des Jahres 2005, folgendes Bild:



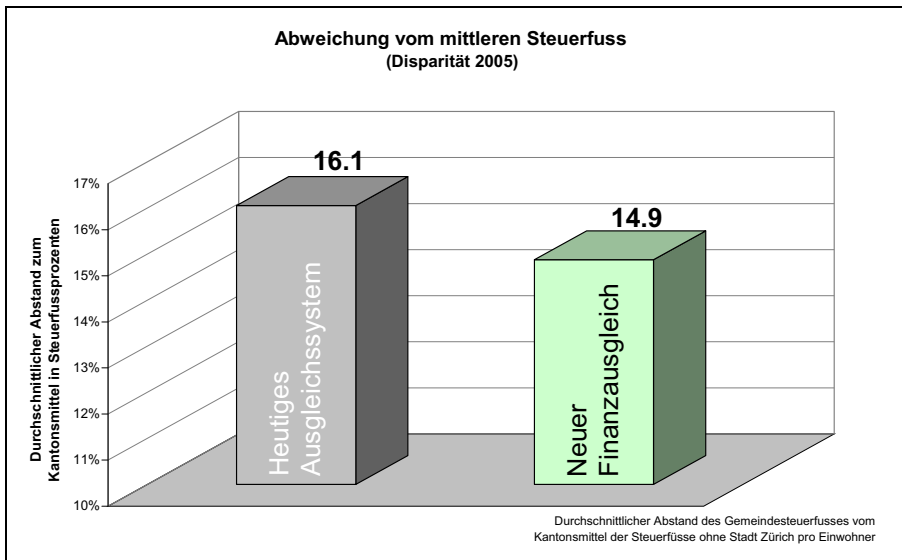
Die Zahl der Gemeinden mit einem Steuerfuss unter 110% wird zunehmen. Auf der anderen Seite wird sich die Gruppe der Gemeinden mit einem Steuerfuss über 120% ebenfalls leicht vergrössern. Dabei ist zu beachten, dass in den Modellrechnungen Verhaltensänderungen der Gemeinden als Folge des Systemwechsels nicht berücksichtigt sind. Auch ist davon auszugehen, dass die Gemeinden mit einem hypothetischen Steuerfuss über 130% in der Regel Sonderlasten tragen, die im individuellen Sonderlastenausgleich abgegolten werden. Dies kann in den Modellrechnungen aber nicht dargestellt werden. Die Identifikation von Sonderlasten und die Reorganisation zwecks Einsparungen sind anspruchsvoll und erfordern Zeit. Der Kanton wird den Gemeinden dabei im Rahmen seiner Möglichkeiten beratend zur Seite stehen. Mit dem Übergangsausgleich erhalten die Gemeinden etwas Zeit, um sich auf die neue Situation einzustellen.

Ohne Übergangsausgleich

Steuerfuss		<70	70–80	80–90	90–100	100–110	110–120	120–130	>130*
Anzahl Gemeinden 2004	bisher	1	10	10	20	17	69	44	0
	neu	0	6	19	30	47	44	18	7
Anzahl Gemeinden 2005	bisher	0	9	11	18	17	66	50	0
	neu	0	9	15	27	48	42	20	10
Anzahl Gemeinden 2006	bisher	0	7	13	20	14	70	47	0
	neu	0	7	17	36	43	41	18	9
Anzahl Gemeinden 2007	bisher	0	7	15	18	12	73	46	0
	neu	0	9	16	35	40	48	18	5

* Bei einem Steuerfuss, der mehr als das 1,3-Fache des Kantonsdurchschnitts beträgt, können für exogene Sonderlasten Finanzausgleichsmittel geltend gemacht werden. Endogene, selbst zu verantwortende Sonderlasten müssen über die eigenen Steuereinnahmen finanziert werden. Nicht berücksichtigt sind Veränderungen im Ausgabeverhalten der Gemeinden.

Bei der Interpretation der Modellrechnungen ist zu beachten, dass sie die Situation im betreffenden Jahr unter der Annahme darstellen, dass damals der neue Finanzausgleich in Kraft gewesen wäre. Seither vorgenommene oder beschlossene Gesetzesänderungen (Volksschulgesetz, NFA) sind darin grundsätzlich nicht berücksichtigt. Insgesamt zeigen die Berechnungen, dass der neue Finanzausgleich die Steuerfussdisparität gegenüber heute vermindert.



2.2 Auswirkungen auf die Gemeindeautonomie

Der neue Finanzausgleich bringt eine Verminderung der Staatsbeiträge und der Beiträge aus dem Investitionsfonds sowie eine Abschaffung des Steuerfussausgleichs. Im Gegenzug werden der Ressourcenausgleich ausgebaut und verschiedene Instrumente des Lastenausgleichs eingeführt.

Damit die Gemeinden Staats- und Investitionsbeiträge erhalten, müssen sie heute ein vom Kanton gewünschtes Verhalten an den Tag legen. Sie müssen eine bestimmte Aufgabe erfüllen oder ein Bauprojekt verwirklichen und Geld für diesen Zweck ausgeben. Damit sie Steuerfussausgleich erhalten, müssen die Gemeinden heute einen bestimmten Steuerfuss festlegen, ihr Budget gemäss kantonalen Richtlinien ausarbeiten und durch den Kanton prüfen lassen. Zudem werden sie verpflichtet, einen Teil ihres Finanzvermögens zu konsumieren. Der Gestaltungsspielraum dieser Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung und bei der Bewirtschaftung ihrer Ressourcen wird dadurch eingeschränkt. Gibt eine Gemeinde während des darauf folgenden Jahres weniger Geld aus, als im Budget geplant, sieht sie sich mit einer Rückforderung des Kantons in entsprechender Höhe konfrontiert. Einen Sparentscheid zu treffen, ist für eine Gemeinde in dieser Situation wenig attraktiv. Dieses System engt nicht nur die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde ein, es ist auch einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung abträglich.

Wenn den Gemeinden diese Mittel neu allein nach Massgabe ihrer Finanzkraft oder aufgrund objektiv messbarer Belastungsindikatoren zufließen und nicht von den tatsächlichen Ausgaben abhängen, wächst ihr Gestaltungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung, und sie sind freier in ihrer Ausgaben- und Finanzpolitik. Sie allein bestimmen, ob und zu welchem Zweck das Geld auszugeben ist und wie diese Ausgaben zu finanzieren sind. Ihre Autonomie wird dadurch grösser.

Kehrseite der Medaille ist der Wegfall eines durch den Kanton garantierten Höchststeuerfusses. Die Gemeinden allein tragen künftig die Folgen ihrer Ausgaben- und Finanzpolitik und damit eine grössere Verantwortung. Dies unterstützt einen sparsamen und haushälterischen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln.

2.3 Auswirkungen auf die kantonale Gemeindestruktur

Im neuen Ressourcenausgleich werden alle Gemeinden unabhängig von ihrer Grösse gleich behandelt. Die U-Kurve und der Höchststeuerfuss, die bisher Zusammenschlüsse politischer Gemein-

den verhinderten, werden abgeschafft. Zudem werden der Ressourcenausgleich verstärkt und Sonderlasten abgegolten, wodurch mehr Gemeinden finanziell ähnliche Verhältnisse aufweisen. Damit werden zwar Gemeindegemeinschaften ermöglicht, nicht aber alle diesbezüglichen finanziellen Hindernisse beseitigt. Zusammenschlüsse von Gemeinden unterschiedlicher Finanzkraft werden nach wie vor dadurch erschwert, dass sie in der Regel für einen Teil der betroffenen Bevölkerung zu einer Steuererhöhung führen. Will der Kanton solche Zusammenschlüsse finanziell unterstützen, müssen unabhängig vom Finanzausgleich besondere gesetzliche Grundlagen geschaffen und finanzielle Mittel bereitgestellt werden.

3. Auswirkungen auf den Kanton

3.1 Finanzielle Auswirkungen im Allgemeinen

Der Betrieb eines mit Fehlanreizen behafteten Finanzausgleichs kommt den Kanton teuer zu stehen, indem er durch laufend zunehmende Ausgleichszahlungen die finanziellen Auswirkungen der Fehlanreize mit trägt. Gleichzeitig wendet er personelle Mittel auf, um mittels Vorgaben, Verhandlungen und Kontrollen die Auswirkungen der Fehlanreize in Grenzen zu halten. Dies kostet Geld und belastet das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden. Hinzu kommt, dass der kantonale Verwaltung sowohl Verhandlungen als auch Kontrollen umso schwerer fallen, je grösser die Gemeinden sind. Gerade die Ausgleichsbeiträge an grosse Gemeinden fallen aber für den Kanton ins Gewicht. Bei den Gemeinden kann der Eindruck entstehen, der Kanton sei gegenüber grossen Gemeinden grosszügiger und handhabe den Finanzausgleich willkürlich. Dies ist einem haushälterischen Umgang mit den Finanzausgleichsmitteln abträglich und belastet die Beziehung zwischen Kanton und Gemeinden zusätzlich.

Der neue Finanzausgleich beseitigt das Risiko einer unkontrollierbaren Aufwandentwicklung im Bereich des Finanzausgleichs. Er entlastet die kantonale Verwaltung von der letztlich unlösbaren Aufgabe, in den Gemeinden für ein wirtschaftliches und sparsames Haushalten zu sorgen. Die für die Gemeinden transparente und planbare Festlegung der Ausgleichszahlungen beseitigt den Eindruck kantonaler Willkür. Weil sich die Fehlanreize des bestehenden Ausgleichssystems in mannigfaltiger Weise auswirken, lassen sich deren finanzielle Folgen nicht zuverlässig beziffern. Deshalb ist es ebenso unmöglich, die Einsparungen des Kantons aus der Beseitigung der Fehlanreize zu quantifizieren.

3.2 Finanzielle Auswirkungen des Einbezugs der Stadt Zürich

In finanzieller Hinsicht die bedeutendste Änderung bringt die Einbindung der Stadt Zürich in den neuen Finanzausgleich mit sich. Sie birgt für den Kanton Chancen und Risiken. Sein Risiko entspricht der Differenz zwischen den Zahlungen, die er aus der Abschöpfung der Steuerkraft der Stadt Zürich erhält, und den Zahlungen, die er ihr als Zentrumslastenausgleich zukommen lassen muss. Ist die Differenz zwischen der ersten und zweiten Grösse positiv, so ergibt sich für den Kanton ein Gewinn. Ist sie negativ, erleidet der Kanton einen Verlust.

Jahr	Ergebnis der Abschöpfung der städtischen Steuerkraft (Einnahmen des Kantons)	Erhöhung des Zentrumslastenausgleichs an Zürich (Ausgaben des Kantons, ohne Anpassung an die Teuerung)	Differenz + = Gewinn für Kanton - = Verlust für Kanton
1997	150 126 208	150 126 208	-
1998	186 136 952	150 126 208	36 010 745
1999	219 924 012	150 126 208	69 797 805
2000	257 081 848	150 126 208	106 955 640
2001	365 676 605	150 126 208	215 550 397
2002	436 571 945	150 126 208	286 445 737
2003	376 947 559	150 126 208	226 821 351
2004	297 792 563	150 126 208	147 666 355
2005	264 038 722	150 126 208	113 912 514
Total Gewinn für den Kanton			1 203 160 544

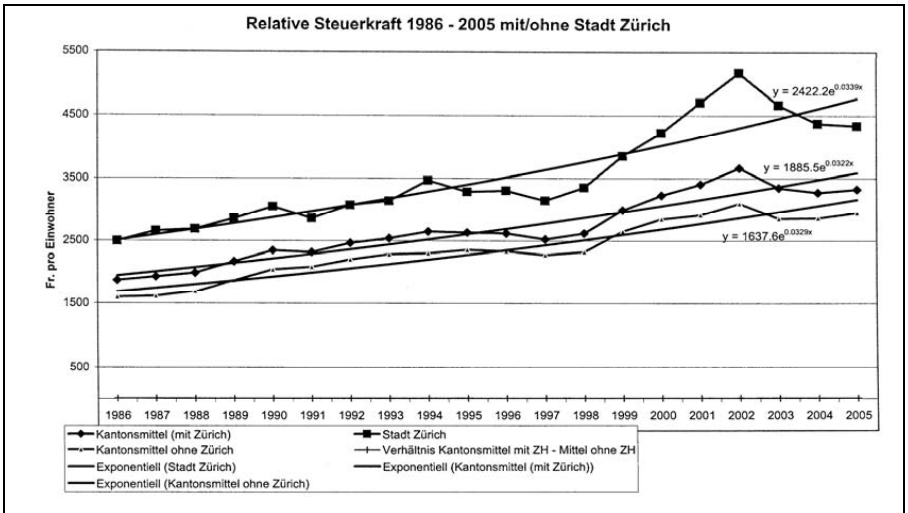
Aus diesem Blickwinkel wäre die Integration der Stadt Zürich im Ressourcenausgleich kombiniert mit Zusatzleistungen für die Stadt Zürich im Zentrumslastenausgleich in der beobachteten Periode der Vergangenheit eine sehr gute Lösung gewesen. Würde man allerdings bei gleichen Annahmen als Ausgangsjahr auf die Werte des Jahres 2002 abstellen, würde der Kanton in den Folgejahren bis 2005 Verluste erleiden. Deshalb wird zur Bezifferung des Zusatzbeitrages des Kantons an die Zentrumslasten der Stadt Zürich nicht auf die Werte eines bestimmten Jahres, sondern auf einen langfristigen Trend- oder Mittelwert abgestellt. Damit neutralisieren sich die Gewinne und Verluste bei einer Fortsetzung der bisherigen Entwicklung mittelfristig weitgehend.

Unter diesen Voraussetzungen ist für den Kanton das Gewinn- und Verlustrisiko aus dem Einbezug der Stadt Zürich in die Ressourcenabschöpfung gleich hoch. Die Stadt Zürich erhält vom Kanton unter dem Titel «Zentrumslastenausgleich» einen Zusatzbetrag, der dem Trendwert entspricht, der ihr bisher unter dem Titel «Nichtabschöpfung der Ressourcenstärke» verblieb. Mit der Berücksichtigung des Trendwertes wird vermieden, dass das Verlustrisiko einseitig entweder den Kanton oder die Stadt belastet.

Der grösste Verlust, den der Kanton aus dem Einbezug der Stadt Zürich in die Ressourcenabschöpfung erleiden kann, tritt ein, wenn die Steuerkraft pro Kopf der Stadt Zürich auf 110% des Niveaus der Steuerkraft pro Kopf des Kantons absinken würde. 2005 hätte sich unter diesen Voraussetzungen ein Verlust von Fr. 264 038 722 ergeben. Bezogen auf die Zahlen 2005 (Steuerkraft der Stadt Zürich pro Kopf Fr. 4343, 110% der Steuerkraft des Kantons ohne Zürich pro Kopf = Fr. 3243), soll das Ausmass an Veränderungen verdeutlicht werden, die notwendig wären, um dieses Ergebnis herbeizuführen. Blicke die Steuerkraft pro Kopf der Stadt Zürich konstant, so müsste jene des Kantons um rund 34% ansteigen, damit sich der Höchstverlust ergibt. Blicke die Steuerkraft pro Kopf des Kantons konstant, so müsste jene der Stadt Zürich um rund 26% abnehmen, um das gleiche Ergebnis zu erwirken.

Selbst wenn man in der Vergangenheit sehr lange Perioden beobachten würde, dürften kaum Veränderungen im vorangehend umschriebenen Masse zu beobachten sein. Vielmehr entwickelt sich die Steuerkraft des Kantons Zürich und der Stadt Zürich weitgehend parallel. Gegensätzliche Entwicklungen sind auch in der Zukunft unwahrscheinlich. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Schere zwischen der Steuerkraft der Stadt Zürich und jener des Kantons deutlich verengen könnte. Daraus würden sich für den Kanton bei Integration der Stadt Zürich in die Ressourcenabschöpfung Verluste ergeben. Unter gleichen Voraussetzungen kommt der Kanton jedoch vermutlich auch dann nicht «ungeschoren» davon, wenn er wie bisher auf die Abschöpfung verzichtet. Bei einer sehr starken Verschlechterung der städtischen Steuerkraft im Vergleich zum Kantonsmittel wird die Stadt Zürich ihren politischen Einfluss geltend machen, um vom Kanton die notwendige Unterstützung zu erhalten. Teilt man diese Auffassung, so hat der Kanton mit hoher Wahrscheinlichkeit Teil an einer starken Verschlechterung der finanziellen Situation der Stadt Zürich. Er fährt daher besser, wenn er die Finanzausgleichsinstrumente so ausgestaltet, dass er auch an einer positiven Entwicklung der Stadt Zürich Teil hat. Verlustgefahren stehen dann Gewinnchancen gegenüber.

Wie die folgende Darstellung zeigt, weist die Stadt Zürich im Vergleich zum Kanton bezüglich Steuerkraft einen steileren Trend auf. Der Trend für die Lebenshaltungskosten, der für die Entwicklung der Ausgaben im Zentrumslastenausgleich bedeutsam ist, verläuft im Vergleich zur Steuerkraft flacher. Sollten sich diese Tendenzen fortsetzen, so fährt der Kanton Zürich durch den Einbezug der Stadt Zürich in die Ressourcenabschöpfung längerfristig besser.



4. Auswirkungen auf die Standortattraktivität und den Steuerwettbewerb

Finanzausgleich bedeutet, die Privilegien der sehr gut gestellten Gemeinden zu vermindern, um die benachteiligten Gemeinden besserzustellen. Damit wird für eine gleichmässige Standortattraktivität der Gemeinden gesorgt, der räumlichen Segregation der unterschiedlichen Bevölkerungsschichten entgegengewirkt und für alle Gemeinden eine Bestandesgrundlage sichergestellt.

Der neue Finanzausgleich konzentriert sich auf den Ausgleich exogener Disparitäten. Er verhindert Fehlanreize, wie sie im bisherigen Modell auftraten. Dadurch stärkt er die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes im Kanton und in den Gemeinden. Diese Vorteile werden im Verlauf der Zeit zu einem sinkenden Gesamtaufwand oder zu besseren öffentlichen Leistungen führen. Ein richtig funktionierendes Finanzausgleichssystem liegt deshalb im Interesse aller Steuerzahlenden. Es stärkt die Attraktivität des Kantons als Wirtschaftsstandort und mehrt den Wohlstand seiner Bewohnerinnen und Bewohner.

Im internationalen und nationalen Steuerwettbewerb nimmt der Kanton Zürich bereits heute eine gute Position ein. Der neue Finanzausgleich wird dazu beitragen, dass dies weiterhin so bleibt. Als weitere Massnahme zur Verbesserung seiner Wettbewerbsposition plant der Kanton unter anderem die steuerliche Entlastung der sehr hohen

Einkommen und Vermögen. Die parallele Einführung eines neuen Finanzausgleichs mit höheren Abschöpfungen in den reichen Gemeinden wird dazu führen, dass insbesondere jene Steuerzahlenden mit sehr hohen Einkommen oder Vermögen von den geplanten Steuererleichterungen profitieren, die ihren Wohnsitz in Gemeinden mit mittelmässiger oder geringer Steuerkraft haben.

5. Zusammenfassung der wesentlichen Vorteile des Modells

Alle Gemeinden erhalten mit dem Ressourcenausgleich eine finanzielle Mindestausstattung im Umfang von 95% des Ertrags der durchschnittlichen Steuerkraft sowie eine Abgeltung ihrer Sonderlasten. Die Stadt Zürich ist ins System integriert. Die Steuerfussunterschiede zwischen den Gemeinden halten sich in Grenzen, soweit sie die Folge äusserer Umstände sind. In Gemeinden, die zusätzliche oder bessere öffentliche Leistungen anbieten, und in Gemeinden, die Leistungen ineffizient bereitstellen, sind höhere Steuern hinzunehmen als in Gemeinden, die sich mit weniger Leistungen zufriedengeben oder effizienter arbeiten.

Auch wenn der neue Finanzausgleich darauf verzichtet, Höchst- und Tiefststeuerfüsse festzulegen, steht er im Einklang mit Art. 127 Abs. 2 lit. b KV. Diese Bestimmung gibt vor, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen dürfen. Sie verlangt aber nicht, dass dieses Ziel durch eine direkte Beeinflussung der Gemeindesteuerfüsse anzustreben sei. Mit der indirekten Beeinflussung der Gemeindesteuerfüsse über die Instrumente des neuen Finanzausgleichs ist es möglich, einen Konflikt mit den anderen Verfassungsvorgaben zu vermeiden. Diesbezüglich seien insbesondere erwähnt: *die Förderung des sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltens, die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und der Gemeindeautonomie sowie die Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen.*

Der neue Finanzausgleich erlaubt es allen Gemeinden, bei einer effizienten Erfüllung der Pflichtaufgaben einen politisch annehmbaren Steuerfuss festzulegen. Damit sorgt er für Fairness und Gerechtigkeit im Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden. Die Gemeinden erhalten die Ausgleichszahlungen bis auf die Beiträge im Kulturbereich zweckfrei und können über deren Verwendung selbst entscheiden. Die kantonalen Kontrollen werden auf ein Mindestmass beschränkt. Damit bringt der neue Finanzausgleich mehr Gemeindeautonomie.

Im Unterschied zum heutigen System werden Zusammenschlüsse von Gemeinden nicht behindert. Sie werden durch das neue Finanzausgleichssystem aber auch nicht gezielt unterstützt.

Das neue System sorgt im Vergleich zum heutigen für sparsameres und wirtschaftlicheres Haushalten in Kanton und Gemeinden. Zudem lässt es sich administrativ einfacher handhaben. Dies wird im Lauf der Zeit den Kanton und die Gemeinden finanziell entlasten. Der neue Finanzausgleich ist damit langfristig günstiger. Er stärkt dadurch die Wettbewerbsposition von Kanton und Gemeinden im interkantonalen Wettbewerb und entlastet die Steuerzahlenden.

Das Modell erfüllt insgesamt die Vorgaben der Verfassung sowie die anlässlich des Neubeginns am 18. Januar 2006 formulierten Anforderungen an den Finanzausgleich. In seiner überarbeiteten Fassung trägt es zentralen Forderungen der Gemeinden Rechnung: Es enthält einen verstärkten demografischen Sonderlastenausgleich sowie einen geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich.

VI. Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

1. Behördeninitiative des Grossen Gemeinderates der Stadt Winterthur KR-Nr. 232/2007 betreffend Reform des Finanzausgleichs

Der Kantonsrat hat am 7. Januar 2008 folgende, vom Grossen Gemeinderat der Stadt Winterthur am 13. Juli 2007 eingereichte Behördeninitiative betreffend Reform des Finanzausgleichs vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, das Finanzausgleichsgesetz so rasch wie möglich einer Reform zu unterziehen mit folgenden Zielen:

- Ersatz des volatilen, unberechenbaren Steuerkraftausgleichs durch einen besser planbaren Ressourcenausgleich;
- Ersatz des Steuerfussausgleichs durch ein Instrument, das nicht der Bedingung der Erhebung des Maximalsteuerfusses unterliegt und den Bezügergemeinden die Reservebildung ermöglicht;
- Einführung eines Lastenausgleichs für Winterthur.

Die von der Behördeninitiative verfolgten Ziele werden durch das neue Finanzausgleichssystem alle erreicht.

An die Stelle des bisherigen Steuerkraftausgleichs tritt der Ressourcenausgleich, der alle Gemeinden mit einer Steuerkraft unter 95% des Kantonsmittels auf das Ausgleichsniveau von 95% anhebt. Die

bessere Planbarkeit wird dadurch erreicht, dass die Bemessungsfaktoren dem Ausgleichsjahr zwei Jahre vorangehen, was allen Beteiligten erlaubt, bei der Budgetierung auf verlässliche Angaben abzustellen.

Das System des neuen Finanzausgleichs kennt das Instrument des Steuerfussausgleichs mit einem Höchststeuerfuss grundsätzlich nicht mehr. An dessen Stelle tritt eine Palette von neuen Instrumenten, die nicht durch die Gemeinde verursachte (d. h. exogene) Mehrausgaben ausgleichen sollen. Zu diesen Instrumenten gehören der individuelle Sonderlastenausgleich, der demografische Sonderlastenausgleich, der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich, der Zentrumslastenausgleich für die Städte Zürich und Winterthur sowie der als Übergangslösung auf sechs Jahre befristete Übergangsausgleich. Von Bedeutung bei diesen Instrumenten ist der Steuerfuss als Höchststeuerfuss noch beim befristeten Übergangsausgleich.

Mit der erwünschten Reservenbildung soll verhindert werden, dass gesprochene Mittel des Finanzausgleichs, die von der Gemeinde im Ausgleichsjahr nicht vollständig aufgebraucht wurden, an den Kanton zurückerstattet werden müssen. Es geht also um die nachträgliche Kürzung ausgerichteter Beiträge. Eine solche nachträgliche Kürzung kommt unter dem geltenden System beim Steuerkraft- und beim Steuerfussausgleich zum Tragen. Der neue Ressourcenausgleich erfährt keine nachträgliche Kürzung mehr. Die Ressourcenausgleichszuschüsse stehen also der Gemeinde in Wahrung ihrer Finanzautonomie endgültig zur Verfügung. Der Ressourcenausgleich geht vom Gedanken aus, dass jede Gemeinde über eine Basissteuerkraft verfügen muss, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

Die Stadt Winterthur erhält neben der Stadt Zürich neu einen Lastenausgleich in Form des Zentrumslastenausgleichs.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Behördeninitiative Grosser Gemeinderat vom 13. Juli 2007 (KR-Nr. 232/2007) abzulehnen.

2. Postulat KR-Nr. 62/2006 betreffend Korrekturfaktoren im Finanzausgleich des Kantons Zürich und Postulat KR-Nr. 63/2006 betreffend Wiederaufnahme der Investitionsbeiträge

Der Regierungsrat erstattete hierzu bereits Bericht und Antrag (Vorlage 4514).

VII. Zu den einzelnen Bestimmungen

1. Teil: Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Gegenstand

Gegenstand dieses Gesetzes ist der innerkantonale Finanzausgleich zwischen Kanton, politischen Gemeinden und Schulgemeinden. Im Verhältnis zum Bund ist im Rahmen des neuen Finanzausgleichs ausschliesslich der Kanton berechtigt und verpflichtet (vgl. § 5).

Dem Kanton gegenüber berechtigt sind die politischen Gemeinden (§ 9 Abs. 4). Sie wiederum sind dafür verantwortlich, dass die Schulgemeinden mit den entsprechenden Mitteln des Finanzausgleichs ausgestattet werden. Dies ist der Fall bei den Ressourcenzuschüssen (§ 11 Abs. 2) und beim demografischen Sonderlastenausgleich (§ 19 Abs. 4). Finanzstarke politische Gemeinden und Schulgemeinden sind bei den Ressourcenabschöpfungen zur Leistung von Zahlungen an den Kanton verpflichtet (§ 14 Abs. 2 in Verbindung mit § 15 Abs. 2).

Von der Berechtigung bzw. Verpflichtung einer politischen Gemeinde gegenüber dem Kanton bzw. einer Schulgemeinde gegenüber der politischen Gemeinde ist der mit dem Finanzausgleich verbundene Zahlungsverkehr zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu unterscheiden. Auch dieser erfolgt gemäss § 9 Abs. 4 ausschliesslich zwischen dem Kanton und den politischen Gemeinden. Soweit – wie vorstehend ausgeführt – die Schulgemeinden berechtigt und verpflichtet sind, wird der Zahlungsverkehr zwischen Kanton und Schulgemeinden im Sinne der Vereinfachung über die politischen Gemeinden abgewickelt.

§ 2 Ziele, Finanzierung

Abs. 1 legt die Ziele des Finanzausgleichs in Übereinstimmung mit Art. 127 Abs. 2 lit. a und b KV fest.

Nach der Verfassung ist die vorrangige Aufgabe des Finanzausgleichs, den Gemeinden die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Fehlen den Gemeinden die entsprechenden Mittel dazu, so hat der Finanzausgleich bzw. Kanton den Gemeinden die Finanzierung der notwendigen Aufgaben zu ermöglichen.

Zum Aufgabenbereich einer Gemeinde gehören Aufgaben, die eine Gemeinde aufgrund gesetzlicher Vorgaben als übertragene Aufgaben wahrnehmen muss oder die sie im Rahmen ihrer Autonomie selbst gewählt hat. Der Finanzausgleich beschränkt sich bei beiden Aufgabenarten auf die Finanzierung des notwendigen Umfangs. Dadurch wird das Finanzierungsvolumen des möglichen Ausgleichs begrenzt. Für Aufgaben, die nicht notwendig sind, besteht kein Anspruch auf Finanzausgleich.

Die Beurteilung, ob eine Aufgabe notwendig ist oder nicht, bezieht sich auf die Ausgaben- bzw. Aufwandseite des Gemeindehaushalts und entspricht der Abgrenzung zwischen Grund- und Wahlbedarf. Wahlbedarf liegt dann vor, wenn sich die Gemeinde für ein qualitativ oder quantitativ überdurchschnittliches Versorgungsniveau entscheidet. Bei den neuen Instrumenten des Finanzausgleichs spielt eine Abgrenzung zwischen notwendigen bzw. nicht notwendigen Aufgaben insbesondere beim individuellen Sonderlastenausgleich (§§ 23 ff.) und beim befristeten Übergangsausgleich (§§ 35 ff.) eine Rolle. Die erforderliche Abgrenzung erweist sich in der Praxis oft als schwierig. Um die notwendige Transparenz sicherzustellen und den dem Kanton zustehenden Ermessensspielraum zu objektivieren, sollen beim individuellen Sonderlastenausgleich die Gemeinden im Rahmen eines Fachbeirates am Verfahren beteiligt werden (§ 26 Abs. 3 und § 27). Durch die Beteiligung der Gemeinden in diesem Gremium ist gewährleistet, dass die Gemeinden angehört werden (vgl. Art. 128 Abs. 2 KV) und alle erheblichen Gesichtspunkte in eine Beurteilung einfließen.

Sekundäres Ziel des Finanzausgleichs ist es, dafür zu sorgen, dass die Gemeindesteuerfüsse, d. h. die Gesamtsteuerfüsse der Gemeinden (vgl. § 8 lit. c), nicht erheblich voneinander abweichen. Der Finanzausgleich hat also für die Verminderung der Steuerfussunterschiede (Steuerfussdisparitäten) zu sorgen.

Die Steuerfussunterschiede werden in einem ersten Schritt mithilfe des Ressourcenausgleichs vermindert. Mit den Ressourcenzuschüssen wird die Ertragsseite der Gemeinden gestärkt, wodurch sich die Gemeindesteuerfüsse der ressourcenschwachen Gemeinden senken lassen. Die Ressourcenzuschüsse finanzieren sich durch die Ressourcenabschöpfungen bei den ressourcenstarken Gemeinden. Die Aufwandseite der ressourcenstarken Gemeinden wird dadurch zusätzlich belastet, wodurch sie veranlasst werden, ihre Gesamtsteuerfüsse anzuheben. Insgesamt ergibt sich dadurch eine erste Verminderung der Steuerfussdisparität zwischen den Gemeinden.

In weiteren Schritten werden mithilfe der übrigen Instrumente die Aufwendungen der Gemeinden weiter gesenkt, was mit einer weiteren Herabsetzung der Steuerfüsse verbunden ist. Dadurch wird die Steuerfussdisparität weiter gemindert.

Der Finanzausgleich nach Abs. 1 beschränkt sich auf die Verminderung jener Unterschiede in den finanziellen Verhältnissen der Gemeinden, die diese nicht beeinflussen können (Abs. 2). Finanzielle Unterschiede (sogenannte Disparitäten) können die Einnahmen- oder Ausgabenseite betreffen. Sie summieren sich auf in der Steuerfussdisparität.

Ausgleichsberechtigt sind nur Disparitäten, die eine Gemeinde nicht beeinflussen kann, d. h. exogene Disparitäten. Dagegen können endogene Disparitäten (z. B. Wahlbedarf, Unwirtschaftlichkeiten) von der Gemeinde beeinflusst und damit auch beseitigt werden, weshalb sie nicht ausgleichsberechtigt sind.

Beispiele für exogene Disparitäten, die sich auf der Ertragsseite einer Gemeinde, insbesondere bei der Steuerkraft auswirken, sind die bevorzugte geografische Lage, wie etwa Seeanstoss oder die Nähe zur Kantonshauptstadt. Solche Gemeinden verfügen regelmässig über eine höhere Steuerkraft aufgrund ihrer wohlhabenden Bevölkerung. Exogene Disparitäten auf der Aufwandseite können auf topografisch schwieriges, d. h. steiles, Gelände oder die besondere Zusammensetzung der Gemeindebevölkerung (Arme, Betagte, Alleinstehende oder Personen unter 20 Jahren) zurückzuführen sein. Den finanziellen Auswirkungen solch exogener Disparitäten tragen der demografische und der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich, der Zentrumslastenausgleich sowie der individuelle Sonderlastenausgleich Rechnung.

Endogene Disparitäten zeigen sich zur Hauptsache auf der Aufwandseite. Dazu gehört etwa ein von einer Gemeinde bei der Aufgabenerfüllung gewollter, quantitativ oder qualitativ überdurchschnittlicher Standard (Wahlbedarf). Zu den endogenen Disparitäten bzw. Ursachen zählen auch Mehraufwendungen, die im Widerspruch zu den in § 3 Abs. 1 lit. a angeführten Anforderungen wie Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit usw. getätigt werden. Die Abgrenzung zwischen endogenen und exogenen Disparitäten ist oft nicht leicht, weshalb der Ermessensspielraum durch einen Fachbeirat objektiviert werden soll (§ 26 Abs. 3, § 27).

Abs. 3 legt fest, wer den Finanzausgleich finanziert: Die Kantonsverfassung verpflichtet in Art. 127 Abs. 3 KV neben dem Kanton ausdrücklich auch die Gemeinden zur Mitfinanzierung des Finanzausgleichs. Dementsprechend nimmt Abs. 3 die finanzstarken Gemeinden zur Mitfinanzierung in Form der Ressourcenabschöpfungen in die Pflicht. Der Kanton finanziert den Finanzausgleich aus den allgemeinen Steuermitteln. Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich (§§ 20 ff.) wird in Höhe von rund 10 Mio. Fr. aus Mitteln des Strassenfonds finanziert (vgl. § 2 Abs. 3).

§ 3 Grundsätze a. Inhalt

§ 3 hält die Grundsätze fest, die bei der Handhabung des Finanzausgleichs vom Kanton und den Gemeinden zu beachten sind.

Der Finanzausgleich kann nur Gemeinden unterstützen, deren Finanzhaushalt im Einklang mit der Verfassung und den weiteren gesetzlichen Vorgaben geführt wird (vgl. Art. 122 ff. KV). Die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind für den Finanzhaushalt in Art. 122 Abs. 2 KV niedergelegt. Die Gebote der Nachhaltigkeit und der Wirksamkeit ergeben sich aus Art. 6 und Art. 95 Abs. 2 KV. Im Wesentlichen legt Abs. 1 lit. a die Haushalts- und Rechnungslegungsgrundsätze fest, die eine Gemeinde erfüllen muss (vgl. § 4 Abs. 1). Die erwähnten Grundsätze, insbesondere die Gesetzmässigkeit (Gesetzeskonformität), die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit sind bei der Abgrenzung zwischen exogenen und endogenen Disparitäten von Bedeutung (vgl. § 2 Abs. 2 und § 23 lit. a).

Die Gemeindeautonomie (Abs. 1 lit. b) wird durch den neuen Finanzausgleich gestärkt (vgl. Art. 85 Abs. 1 KV). Gemeindeautonomie bedeutet in diesem Zusammenhang Finanzautonomie. Die Finanzautonomie ist dann bestmöglich gewahrt, wenn eine Gemeinde bereits aufgrund ihrer eigenen Einnahmen (Steuern und Kausalabgaben) über ausreichend Mittel verfügt, um ihre notwendigen Aufgaben ohne jede weitere finanzielle Unterstützung seitens des Kantons wahrzunehmen. Bei vielen Gemeinden im Kanton Zürich sind diese Voraussetzungen jedoch nicht gegeben, weshalb sie auf Beiträge aus dem Finanzausgleich angewiesen sind. Für diese Gemeinden wird die Finanzautonomie in dem Sinne gewahrt, dass beim neuen Finanzausgleich bei der Mittelausstattung besonderes Gewicht auf den Ressourcenausgleich gelegt wird. Beim Ressourcenausgleich entfällt grundsätzlich die Abgrenzung zwischen endogenen und exogenen Disparitäten. Hinzu kommt, dass die Ausgleichsgrenze für alle Gemeinden auf 95% des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft angehoben wird, was vergleichbare Wettbewerbschancen für alle Gemeinden schafft.

Eine Stärkung erfährt die Finanzautonomie der Gemeinden auch auf der Ausgabenseite durch die pauschale Abgeltung der Sonderlasten. Dies ist der Fall beim demografischen und beim geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sowie beim Zentrumslastenausgleich. Einzig beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim auf sechs Jahre befristeten Übergangsausgleich erfährt die Finanzautonomie der Gemeinden insofern eine Einschränkung, als die Gemeinden in Budget und Rechnung dem Kanton die besonderen Lasten im Einzelnen nachweisen müssen. Zu beachten ist aber, dass beim individuellen Sonderlastenausgleich die Stellung der Gemeinden gegenüber dem Kanton durch den Fachbeirat gestärkt wird (vgl. § 26 Abs. 3 und § 27).

Die Finanzautonomie verbessert sich auch wesentlich dadurch, dass die Gemeinden die Beiträge grundsätzlich ohne Zweckbindung

erhalten. Einzige Ausnahme bildet beim Zentrumslastenausgleich der Kulturbeitrag (§ 3 Abs. 2, §§ 28 f.).

Ebenfalls zugunsten der Finanzautonomie der Gemeinden wirkt sich der mit dieser Vorlage verbundene Mitteltransfer vom indirekten in den direkten Finanzausgleich aus. Im indirekten Finanzausgleich, d. h. bei den Staatsbeiträgen, wurden die Mittel bisher zweckgebunden eingesetzt. Durch die allgemeine Anwendung des Mindestbeitragssatzes werden Mittel frei, welche den Gemeinden neu ohne Zweckbindung zufließen.

Das neue Finanzausgleichsgesetz ermöglicht den Gemeinden aus mehreren Gründen eine bessere Planbarkeit ihrer Aufgaben und deren Finanzierung (Abs. 1 lit. c). Zum einen sind die entsprechenden Beitragsleistungen im Budgetzeitpunkt bekannt (§ 9 Abs. 2). Dieser Umstand trägt auch einem Anliegen der neuen Kantonsverfassung Rechnung, stellt diese doch an die Planung in den Gemeinden höhere Anforderungen als bisher üblich. Gemäss Art. 124 Abs. 1 KV sollen nämlich der Kanton und die Gemeinden ihre Aufgaben und deren Finanzierung im Sinne einer aufeinander abgestimmten (integrierten) Aufgaben- und Finanzplanung durchführen. Kanton und Gemeinden achten dabei auf die langfristigen Auswirkungen der geplanten Massnahmen. Diese Regelung ist insbesondere beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim befristeten Übergangsausgleich von Bedeutung. So bedürfen Aufwendungen, die nicht in einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung angeführt werden, seitens der Gemeinde der besonderen Begründung, um als Sonderlast anerkannt zu werden. Zum anderen führen die jeweils auf einen bestimmten Zweck ausgerichteten Instrumente zu einer besseren Transparenz in den Belastungen und Zielsetzungen der Gemeinden.

Der Kanton und die Gemeinden bilden zusammen – im Rahmen der föderalistischen Grundordnung – eine historisch gewachsene und verfassungsmässig immer aufs Neue legitimierte Solidargemeinschaft. Das sich daraus ergebende Gebot zur Solidarität ist im Finanzausgleich zu konkretisieren. Ein Verzicht auf einen Ausgleich der Steuereffektivitätsunterschiede käme einer Abkehr von diesem Grundsatz gleich und würde in standortschwachen Regionen zur Entvölkerung der Gemeinden führen, da für die meisten Steuerpflichtigen die Steuerbelastung nicht mehr zu tragen wäre. Das hätte auch schwerwiegende Auswirkungen auf die demografische Zusammensetzung der finanzstarken Gemeinden. Andererseits stehen die Gemeinden im inner- und interkantonalen Verhältnis in einem harten Standortwettbewerb. Innerkantonal soll dieser Wettbewerb im Rahmen der Vorgaben durch die Verfassung fair durchgeführt werden (Abs. 1 lit. d). Das bedeutet, dass auch die finanzschwachen Gemeinden mittels Beiträgen aus dem

Finanzausgleich eine Chance erhalten, für neue Steuerzahlende attraktiv zu sein.

Es gibt keine endgültige richtige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Diese Rahmenordnung ist aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung immer wieder anzupassen und zu verbessern. Der Finanzausgleich als subsidiäres Instrument zum Fein-ausgleich von finanziellen Ungleichheiten in der Folge der von Verfassung und Gesetz festgelegten Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden darf diese Grundordnung in ihrer Entwicklung nicht behindern (Abs. 1 lit. e). Eine Anwendung dieses Grundsatzes findet sich beispielsweise bei den Ressourcenabschöpfungen in der Wirkungsweise des Steuerfussindex (§ 8 lit. i) sowie bei den Ressourcenzuschüssen, bei denen der Gesamtsteuerfuss der Gemeinde die Höhe der Beiträge mit beeinflusst (§ 12 Abs. 1).

Beim Finanzausgleich ist die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde zu berücksichtigen (Abs. 1 lit. f). Diesen Grundsatz legt die Verfassung im Zusammenhang mit dem Zentrumslastenausgleich fest (Art. 128 Abs. 1 KV). Die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde zeigt sich prägnant in ihrer Steuerkraft. Ein guter Indikator dafür ist die relative Steuerkraft, d. h. die Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner (§ 8 lit. g). Gemäss diesem Grundsatz und der Rechtsgleichheit wird die Stadt Zürich, die bislang nicht am Steuerkraftausgleich beteiligt war, neu in den Ressourcenausgleich einbezogen. Dies führt aufgrund ihrer hohen relativen Steuerkraft neu zu Abschöpfungen. Die Ressourcenabschöpfungen bei der Stadt Zürich werden mit dem Zentrumslastenausgleich der Stadt Zürich verrechnet.

Die Ausrichtung der Beiträge ohne Zweckbindung (Abs. 2) wahrt die Gemeinde- bzw. die Finanzautonomie (vgl. Art 85 KV) am besten. Dies ermöglicht einer Gemeinde, diese Mittel entsprechend ihren eigenen Präferenzen bzw. jener der Steuerzahlenden einzusetzen (sogenanntes Allokationsziel). Dieser Grundsatz wird in Satz 1 niedergelegt. Ausnahmen im Sinne einer Zweckbindung sind dann gerechtfertigt, wenn erhebliche Interessen Dritter zu berücksichtigen sind. Dies ist bei Agglomerationen (Ballungsgebieten) im Verhältnis von Kernstadt und Umlandgemeinden bei den sogenannten Zentrums-lasten der Fall. Um hier bei den zentralörtlichen Leistungen eine bestmögliche Leistungsversorgung zu gewährleisten, ist eine Zweckbindung erforderlich, wie sie im Zentrumslastenausgleich für die Städte Zürich und Winterthur im Bereich der Kultur angeordnet wird (vgl. § 28 Abs. 2). Damit lassen sich die Interessen der Kernstädte, der Agglomerationsgemeinden und des Kantons am besten in Einklang bringen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz). Dadurch wird auch Art. 85 Abs. 3 KV Rechnung getragen, wonach der Kanton die möglichen

Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden, die Städte und die Agglomerationen berücksichtigt.

Gemäss Abs. 3 können Beiträge mit Auflagen verbunden werden. Es kann sich dabei um Auflagen handeln, mit denen z. B. auf die Art der Leistungserfüllung bei den Gemeinden Einfluss genommen wird. Das ist bereits im geltenden Finanzausgleichsgesetz, etwa beim Lastenausgleich für die Stadt Zürich (§ 35c Abs. 1 und § 35e aFAG), der Fall. Beim Zentrumslastenausgleich im Bereich der Kultur bedürfen die bereits bestehenden Auflagen (Aufzählung von Kulturinstitutionen als Mittelempfänger, Bezeichnung von Vertretungen in diese Kulturinstitutionen usw.) einer gesetzlichen Grundlage. Eine Auflage darf nicht mit einer Zweckbindung verwechselt werden. Auch wenn – wie im Ressourcenausgleich – die Beiträge zweckfrei gesprochen werden, kann eine Auflage zur korrekten Durchführung des Finanzausgleichs angezeigt sein. So etwa bei einer Gemeinde, bei der eine grosse Anzahl von Steuerveranlagungen unerledigt bleiben, was sich auf die Höhe des Steuerertrags negativ auswirkt. Beim Ressourcenausgleich wäre eine entsprechend tiefere Steuerkraft nicht durch einen erhöhten Ressourcenzuschuss auszugleichen, da es sich dabei um eine endogene Disparität handelt. Die Gemeinde erhält deshalb die Auflage, die Veranlagungen innert gesetzter Frist zu erledigen (vgl. § 4 Abs. 1 und 2) oder der Ressourcenausgleich wird entsprechend gekürzt (§ 4 Abs. 3).

§ 4 b. Sanktionen

§ 4 verankert die Sanktionen, wenn eine Gemeinde Auflagen oder die allgemeinen Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung zulasten des Finanzausgleichs missachtet.

Abs. 1 entspricht grundsätzlich § 28 Abs. 2 aFAG. Verletzt eine Gemeinde die Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung (vgl. dazu auch § 3 Abs. 1 lit. a), so kann sich dies auf die Höhe der Finanzausgleichsbeiträge in Form von überhöhten, nicht gerechtfertigten Beiträgen auswirken. In diesem Fall sind Sanktionen angezeigt. Die Haushaltsgrundsätze ergeben sich aus § 3 Abs. 1 lit. a bzw. Art. 122 KV. Für die Grundsätze der Rechnungsführung bzw. Rechnungslegung ist auf die einschlägigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes bzw. des Finanzhaushaltsrechtes abzustellen. Die Direktion setzt eine angemessene Frist zur Behebung der Mängel.

Können diese für das fragliche Ausgleichsjahr nicht mehr behoben werden, so verwirkt die Gemeinde den entsprechenden Anteil eines Beitrags, der mit dem gerügten Mangel in Verbindung steht. Die Direktion passt die Beiträge entsprechend an, d. h., sie setzt die Beitragsleistung herab (Abs. 3).

§ 5 Verhältnis zum neuen Finanzausgleich des Bundes

Der innerkantonale Finanzausgleich und der neue Finanzausgleich des Bundes sind für die Gemeinden zwei voneinander unabhängige Finanzausgleichssysteme. Bei § 5 handelt es sich um eine Anwendung des Verfassungsgrundsatzes von Art. 127 Abs. 1 KV, wonach der Kanton den Finanzausgleich sicherstellt. Garant gegenüber den Gemeinden für einen angemessenen, funktionsfähigen und auch planbaren Finanzausgleich ist allein der Kanton. Der Bund und andere Kantone können hier keine direkten Partner der Gemeinden sein. Aufgrund dieser Bestimmung will der Kanton aber nicht etwa Ausgleichsbeiträge Dritter zulasten der Gemeinden für sich behalten, zumal er durch die Verfassung verpflichtet ist, den Gemeinden die Erfüllung aller notwendigen Aufgaben zu ermöglichen (Art. 127 Abs. 2 lit. a KV). Die Regelung zielt einzig darauf ab, den Zentrumsgemeinden, deren Interessen im neuen Finanzausgleich des Bundes Berücksichtigung finden, einen auf sie zugeschnittenen Finanzausgleich zu gewährleisten, der einen planbaren Ausgleich in einer angemessenen Höhe sicherstellt und der nicht von ausserkantonalen Dritten, insbesondere von deren politischen Entscheidungen, abhängig ist.

Bereits die Kantonsverfassung hat sich dafür entschieden, die Finanzausgleichssysteme von Bund und Kanton voneinander zu trennen und auf eine unmittelbare Weitergabe von Beiträgen Dritter zu verzichten. Dadurch wird die Finanzautonomie des Kantons und der Gemeinden gewahrt. Gleichzeitig erlaubt dieses Vorgehen die eigenständige Weiterentwicklung der Instrumente des innerkantonalen Finanzausgleichs nach den Bedürfnissen der Gemeinden.

Von der neuen Finanz- und Aufgabenteilung des Bundes weisen insbesondere der soziodemografische Lastenausgleich und die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich einen Bezug zu den Gemeinden aus:

Der *soziodemografische Lastenausgleich* wurde vom Bund geschaffen, um die finanziellen Lasten der Kernstädte infolge ihrer demografischen Struktur auszugleichen. Eine solche Bevölkerungsstruktur weisen im Kanton Zürich von ihrer Grösse her die beiden Kernstädte Zürich und Winterthur auf. Deren besondere Lasten und besondere Leistungen werden im Zentrumslastenausgleich abgegolten. Ein direkter Einbezug der Gemeinden durch Weiterleitung anteilmässiger Beiträge aus dem soziodemografischen Lastenausgleich wäre in der Abwicklung des Finanzausgleichssystems kompliziert. Hinzu kommt, dass damit die bedachten Gemeinden den bereits erwähnten Unwägbarkeiten ausgesetzt wären. Nach jeder Neufestsetzung der Beiträge durch den Bund müsste der Zentrumslastenausgleich ebenfalls neu festgesetzt werden. Damit wäre auch die Zielsetzung der besseren Planbarkeit nicht mehr zu verwirklichen.

Bei der *interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich* steht die Diskussion um den interkantonalen Lastenausgleich in den Bereichen der Kultur und des Sozialen im Vordergrund. Insbesondere die Zentrumsgemeinden, d. h. die Städte Zürich und Winterthur, sollen nicht das Risiko tragen, dass die umliegenden Kantone in Aussicht gestellte Ausgleichszahlungen – mit denen die Gemeinden allenfalls rechnen – schliesslich ablehnen. Der Kanton garantiert deshalb den Gemeinden eine angemessene Abgeltung. Das Risiko nicht zustande gekommener Abkommen oder unzureichender Abgeltungen im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleichs trägt damit allein der Kanton. So ist der Kanton Zürich am 1. Juli 2007 der Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) beigetreten. Diese wurde am 24. Juni 2005 durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) verabschiedet. Nach Art. 3 IRV verpflichten sich die der IRV beigetretenen Kantone, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten.

§ 6 Verrechenbarkeit, Bagatellbeiträge

Zwecks Vermeidung eines überflüssigen Zahlungsverkehrs mit entsprechenden administrativen Umtrieben sind gegenseitige Forderungen zwischen dem Kanton und einer Gemeinde verrechenbar (Abs. 1). Unter diese Bestimmung fallen die Verrechnung von Beiträgen des Kantons an ressourcenstarke Gemeinden mit Ressourcenabschöpfungen, insbesondere aber die Verrechnung des Beitrags an die Stadt Zürich aus dem Zentrumsausgleich mit der Ressourcenabschöpfung.

Je Instrument werden Beiträge nach Abs. 2 unter Fr. 1000 weder ausbezahlt noch abgeschöpft (vgl. §§ 11 Abs. 3 und 27 Abs. 4 aFAG, wo die Grenze ebenfalls Fr. 1000 betrug).

§ 7 Teuerungsausgleich

Wenn das Gesetz einen Beitrag in einer bestimmten Frankenhöhe festsetzt, ist der entsprechende Betrag an die Teuerung anzupassen. Abzustellen ist auf den Landesindex der Konsumentenpreise (vgl. www.LIK.bfs.admin.ch).

An die Teuerung anzupassen sind:

- die Pauschale beim demografischen Sonderlastenausgleich (§ 19 Abs. 1);
- die Beiträge des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs (§ 22 Abs. 1) und

- die Beiträge des Zentrumslastenausgleichs für die Städte Zürich und Winterthur (§§ 28 f.).

Im Jahr des Inkrafttretens des neuen Finanzausgleichsgesetzes (erstes Ausgleichsjahr, t) ist deshalb beim demografischen und beim geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich wie auch beim Zentrumslastenausgleich der Städte Zürich und Winterthur der Indexstand des zweiten Kalenderjahres massgebend, das dem Ausgleichsjahr vorangeht (t-2). Wird also der Finanzausgleich im Jahr 2011 in Kraft gesetzt, so ist der Indexstand am Ende des Jahre 2009 massgebend. So besteht Gewähr, dass die gewünschten Daten verfügbar sind.

§ 8 Begriffe

Diese Bestimmung definiert zentrale Begriffe dieses Gesetzes.

Das Ausgleichsjahr (lit. a) ist neben dem Bemessungsjahr (lit. b) die zentrale zeitliche Bezugsgrösse im neuen Finanzausgleich. Das Ausgleichsjahr ist das Kalenderjahr, für das der Finanzausgleich erfolgt; in diesem Jahr wirkt sich der Finanzausgleich bei der Gemeinde aus. Grundsätzlich werden alle Beiträge per Mitte des Ausgleichsjahres ausbezahlt und bezogen (§ 9 Abs. 3). Davon gibt es drei Ausnahmen. So werden einmal die Ressourcenabschöpfungen per Ende September von den politischen Gemeinden bezogen (§ 16) und die Ressourcenzuschüsse danach per Ende Oktober (§ 13) an die politischen Gemeinden ausbezahlt. Wegen der «Gegenwartsbemessung» beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim Übergangsausgleich kann die endgültige Verfügung (§ 26 Abs. 3) erst in dem auf das Ausgleichsjahr folgenden Jahr erfolgen. Die mit der endgültigen Verfügung verbundenen Aus- oder Rückzahlungen werden 30 Tage nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung getätigt (§ 26 Abs. 4).

Bemessungsjahr (lit. b) ist das Kalenderjahr, dessen Werte für die Bemessung der Beiträge, die im Ausgleichsjahr ausbezahlt oder bezogen werden, massgebend sind. Ausser für den individuellen Sonderlastenausgleich und den Übergangsausgleich gilt das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr als Bemessungsjahr. Beim Ausgleichsjahr 2011 ist das Bemessungsjahr demzufolge das Kalenderjahr 2009. Diese Regelung gilt uneingeschränkt für den Ressourcenausgleich (§§ 12 Abs. 3 und 15 Abs. 4), den demografischen Sonderlastenausgleich (§ 19 Abs. 5), den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich (§ 22 Abs. 4) und den Zentrumslastenausgleich bezüglich der Indexierung (§ 29 Abs. 1 und § 30 Abs. 1 in Verbindung mit § 7). Beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim Übergangsausgleich ist das Bemessungsjahr mit dem Ausgleichsjahr identisch (§ 25 Abs. 3 und § 37 Abs. 4), d. h., die Aufwendungen und Erträge von Budget bzw. Rechnung sind massgebend. Ebenso kommt es auf

den Gesamtsteuerfuss des Ausgleichsjahres an, dessen massgebende Höhe sich jedoch nach Vergangenheitswerten bestimmt.

Um die Beiträge des Finanzausgleichs festzulegen, wird also in der Regel auf die tatsächlichen finanziellen Angaben früherer Jahre abgestellt. Eine solche Definition bietet den Vorteil, dass sich grundsätzlich alle für die Beiträge massgebenden Faktoren in zeitlicher Hinsicht auf das Ausgleichsjahr festschreiben lassen. Mit Blick auf die Aktualität wäre es ideal, wenn alle Bemessungsfaktoren, welche die einzelnen Beiträge der Instrumente in ihrer Höhe beeinflussen, in ihrem aktuellen, d. h. in ihrem tatsächlich für dieses Jahr geltenden Wert berücksichtigt werden könnten. Ein solches System könnte aber nur immer mit Bezug auf die Vergangenheit endgültig berechnet werden. So erfolgt beim individuellen Sonderlastenausgleich, bei dem Ausgleichs- und Beitragsjahr übereinstimmen, die endgültige Beitragsfestsetzung erst bei der Rechnungsprüfung, d. h. nach Ablauf des Ausgleichsjahres. Entsprechend ist es auch beim Übergangsausgleich. Die Planbarkeit tritt damit gegenüber der Aktualität in den Hintergrund. In Berücksichtigung der Anliegen der Gemeinden bewertet dieses Gesetz die Planbarkeit aber grundsätzlich höher als die Aktualität. Dies bedeutet aber, dass die wesentlichen Einflussgrössen des Finanzausgleichs wie Gesamtsteuerfuss der Gemeinde, Einwohnerzahl und Steuerkraft als Hilfsgrössen bzw. massgebende Werte aus der Vergangenheit herangezogen werden müssen. So kommt beim Ressourcenausgleich, dem demografischen Sonderlastenausgleich und dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich eine Vergangenheitsbemessung zur Anwendung. Bezogen auf das Ausgleichsjahr (t, z. B. 2013) ist bei den erwähnten Instrumenten das Kalenderjahr 2011 (t-2) Bemessungsjahr. Das Kalenderjahr 2011 ist das zweite Kalenderjahr, das dem Ausgleichsjahr (t, 2013) vorangeht.

Demgegenüber stimmen beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim befristeten Übergangsausgleich wie beim bisherigen Steuerfussausgleich im Sinne einer Gegenwartsbemessung Ausgleichsjahr und Bemessungsjahr überein (§ 25 Abs. 3, § 37 Abs. 4).

Der Gesamtsteuerfuss einer Gemeinde (lit. c Satz 1) ist die Summe der Steuerfüsse der politischen Gemeinde und der Schulgemeinden. Diese Regelung entspricht inhaltlich § 37 Abs. 1 und 2 aFAG; anstelle von Steuerfuss ist jedoch neu die Rede von Gesamtsteuerfuss. «Steuerfuss» bildet so eine Komponente des Gesamtsteuerfusses. Einheitsgemeinden beziehen nur einen Steuerfuss («Gemeindesteuerfuss»), der dem Gesamtsteuerfuss entspricht.

Die Zivilgemeinden finden keine Erwähnung mehr, da sie sich gemäss neuer Verfassung bis spätestens Ende 2009 auflösen und mit der politischen Gemeinde vereinigen müssen (Art. 143 Abs. 1 KV). Auf

die Kirchgemeinden ist wegen ihrer Unabhängigkeit ebenfalls nicht einzugehen; sie verfügen über einen eigenen Finanzausgleich nach in-nerkirchlichem Recht. Anstelle des überholten Begriffes «Gemeindegüter» (vgl. § 37 Abs. 1 aFAG) ist von Gemeinden die Rede. Schliesslich verzichtet die Definition auf den zeitlichen Bezug. Dieser erfolgt mit der Festsetzung des entsprechenden Bemessungsjahres für ein bestimmtes Instrument (vgl. lit. b vorstehend).

Als *Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse* (lit. d Satz 1) gilt neu das mit der absoluten Steuerkraft gewogene Mittel der Gesamtsteuerfüsse der Gemeinden. § 38 Satz 1 aFAG definierte das Kantonsmittel als das mit der Zahl der Personalsteuerpflichtigen gewogene Mittel der Gemeindesteuerfüsse. Die alte Berechnungsweise ist darauf zurückzuführen, dass die statistischen Zahlen der Personalsteuerpflichtigen zeitlich früher zur Verfügung standen. Da die Gesamtsteuerfüsse auf der Grundlage des einfachen Gemeindesteuerertrags festgelegt werden, ist es sachgerecht, das sogenannte tatsächliche Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse auf der Grundlage der absoluten Steuerkraft der Gemeinden zu ermitteln. Davon ist das Kantonsmittel nach § 38 Satz 2 aFAG zu unterscheiden: das sogenannte «aufgerechnete Kantonsmittel», d. h. die Summe aus dem tatsächlichen Mittel der Gemeindesteuerfüsse und dem Betrag, der dem Steuerfussausgleich entsprochen hat, der den Gemeinden zugesichert worden ist. Die Aufrechnung gemäss § 38 Satz 2 aFAG entfällt im neuen Gesetz. Das tatsächliche Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse gemäss § 8 lit. d ist von Bedeutung beim demografischen Sonderlastenausgleich (§ 19 Abs. 2 und 3), beim geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich (§ 22 Abs. 2 und 3), beim individuellen Sonderlastenausgleich (§ 24 Abs. 2) sowie beim Übergangsausgleich (§ 36).

Wegen der Grösse der Stadt Zürich können deren Daten wie bis anhin nicht berücksichtigt werden (lit. d Satz 2).

Massgebend für den Einwohnerbestand einer Körperschaft ist die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner am Ende des Kalenderjahres (lit. e). Körperschaften, für die der Einwohnerbestand für den Finanzausgleich erheblich ist, sind der Kanton oder die Gemeinden, d. h. politische Gemeinden oder Schulgemeinden.

Die *absolute Steuerkraft* einer Gemeinde (lit. f) entspricht dem auf einen Steuerfuss von 100% umgerechneten Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern einschliesslich der Nachsteuern, jedoch ohne Personalsteuern. Bemessungsjahr (§ 8 lit. b) für den Ressourcenausgleich ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr (§ 12 Abs. 3 und § 15 Abs. 3). Diese Definition entspricht grundsätzlich § 39 Abs. 1 aFAG. Neu ist die Ergänzung des Volumens des Ressourcenausgleichs mit den Nachsteuern.

Die allgemeinen Gemeindesteuern definieren sich gemäss § 187 Abs. 1 des Steuergesetzes (StG, LS 631.1): Es fallen darunter:

- Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen;
- Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen;
- Quellensteuern von bestimmten natürlichen Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton.

Die Personalsteuer (Kopfsteuer, § 187 Abs. 2 StG) fällt gemäss Finanzausgleichsgesetz nicht unter die allgemeinen Gemeindesteuern und wird bei der Bemessung der Steuerkraft nicht mitgerechnet. Berücksichtigung finden hingegen die Einnahmen und Ausgaben aus Steuerauscheidungen mit anderen Gemeinden.

Von Bedeutung ist die absolute Steuerkraft für die Berechnung der relativen Steuerkraft der einzelnen Gemeinden (lit. g) und des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft (lit. h). Beide Grössen sind für die Festsetzung der Ressourcenzuschüsse und Ressourcenabschöpfungen notwendig.

Die *relative Steuerkraft* einer Gemeinde (lit. g) erhält man, indem man die absolute Steuerkraft (lit. f) durch die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner (lit. e) der Gemeinde teilt. Die Bestimmung lautet grundsätzlich gleich wie § 39 Abs. 2 aFAG.

Das *Kantonsmittel der relativen Steuerkraft* (lit. h) berechnet sich aufgrund der Summe der absoluten Steuerkraft aller Gemeinden gemäss lit. f geteilt durch die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons gemäss lit. e. Die Werte der Stadt Zürich werden dabei nicht berücksichtigt. Diese Definition lautet grundsätzlich gleich wie in § 40 aFAG. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons bestimmt sich nach lit. e in Verbindung mit § 12 Abs. 3 bzw. § 15 Abs. 3. Das Kantonsmittel der relativen Steuerkraft ist im Ressourcenausgleich von Bedeutung bei der Festsetzung der Ausgleichsgrenze der Ressourcenzuschüsse (§ 10) und der Bestimmung der finanzstarken Gemeinden für die Abschöpfungen (§ 14).

Lit. i definiert die Berechnung des Steuerfussindex (vgl. Formel 3 im Anhang 1 des Gesetzes). Der Steuerfussindex dient dazu, die Ressourcenabschöpfungen (§ 15) an Änderungen in der Aufgaben- und der daran sich anknüpfenden Ausgabenverteilung (vgl. § 3 Abs. 1 lit. e) zwischen Kanton und Gemeinden anzupassen.

§ 9 Zuständigkeit und Verfahren

Die für das Gemeindewesen einschliesslich Finanz- und Lastenausgleich zuständige Direktion des Regierungsrates (Abs. 1) ist die Direktion der Justiz und des Innern (Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [VOG RR, An-

hang 1]). Innerhalb dieser Direktion ist das Gemeindeamt mit der Abteilung Gemeindefinanzen für die Durchführung des Finanzausgleichs zuständig (VOG RR, Anhang 3). Wo nachfolgend von Direktion die Rede ist, werden die Aufgaben vom Gemeindeamt wahrgenommen.

Die Direktion teilt den politischen Gemeinden die voraussichtlichen Beiträge rechtzeitig zur Einstellung ins Budget mit (Abs. 2). Diese Regelung entspricht § 13 Abs. 1 Satz 1 und § 17 aFAG (Steuerkraftausgleich). Diese Bestimmung findet neu auf alle Instrumente Anwendung. Anstelle von «Voranschlag» wird in Übereinstimmung mit der Terminologie des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) der Ausdruck «Budget» gewählt.

Unter Vorbehalt der bereits erwähnten Ausnahmen beim Ressourcenausgleich (§§ 13 und 16) und beim individuellen Sonderlastenausgleich (§ 26 Abs. 4) sowie beim Übergangsausgleich (§ 38) erfolgt die Zahlung aller Beiträge per Mitte Ausgleichsjahr (Abs. 3). Die Ausnahme beim Ressourcenausgleich ergibt sich – wie bisher – daraus, dass die Beiträge im September zuerst in Form der Abschöpfungen bei den finanzstarken politischen Gemeinden bezogen werden müssen, bevor sie im Oktober vom Kanton an die finanzschwachen politischen Gemeinden ausbezahlt werden können. Die Ausnahmen beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim Übergangsausgleich sind darin begründet, dass die endgültige Beitragsfestsetzung erst nach Abschluss der Jahresrechnung erfolgt (§ 26 Abs. 3), was nachträglich Korrekturzahlingen bedingt (§ 26 Abs. 4, vgl. auch Abs. 5, ferner § 38).

Der Zahlungsverkehr wird zwischen den politischen Gemeinden und dem Kanton abgewickelt (Abs. 4). Die politischen Gemeinden sind im Ressourcenausgleich (§ 12 Abs. 2 in Verbindung mit Formel 2, § 15 Abs. 2 in Verbindung mit Formel 4) und im demografischen Sonderlastenausgleich (§ 19 Abs. 4 in Verbindung mit Formel 5c) den Schulgemeinden gegenüber für die Ausgleichszahlungen verantwortlich. Damit soll der administrative Aufwand in Grenzen gehalten werden (vgl. dazu die Ausführungen zu § 1).

2. Teil: Instrumente des Finanzausgleichs

1. Abschnitt: Ressourcenausgleich

A. Allgemeine Bestimmungen

§ 10 Ziel und Instrumente

Durch den Mechanismus des Ressourcenausgleichs wird wie beim bisherigen Steuerkraftausgleich die Steuerfussdisparität in einem ersten Schritt vermindert, in dem die Voraussetzungen geschaffen wer-

den, dass bei den finanzschwachen Gemeinden der Gesamtsteuerfuss gesenkt und bei den finanzstarken Gemeinden der Gesamtsteuerfuss angehoben wird (Abs. 1). Auf die Minderung verbleibender Disparitäten zielen die weiteren Instrumente. Das erwähnte Ziel erreicht der Ressourcenausgleich dadurch, dass die relative Steuerkraft aller ressourcenschwachen Gemeinden 95% des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft beträgt (sogenannte Ausgleichsgrenze).

Abs. 2 erwähnt Ressourcenzuschüsse und Ressourcenabschöpfungen als die beiden Teilinstrumente des Ressourcenausgleichs. Bei den Ressourcenabschöpfungen verpflichtet der Kanton ressourcenstarke Gemeinden zu Zahlungen an den Kanton. Diese Mittel dienen der teilweisen Finanzierung des Finanzausgleichs. Gleichzeitig wird das Gebot der Kantonsverfassung nach Minderung der Steuerfussdisparität (Art. 127 Abs. 2 lit. b KV) verwirklicht, indem die tiefen Gemeindesteuerfüsse der finanzstarken Gemeinden angehoben werden.

Durch die Ressourcenzuschüsse werden in einem ersten Schritt die überhöhten Steuerfüsse der finanzschwachen Gemeinden herabgesetzt. Die Ressourcenzuschüsse ergänzen die Steuererträge der Gemeinden mit geringer Steuerkraft bis zur Ausgleichsgrenze. Die Ausgleichsgrenze entspricht einer finanziellen Mindestausstattung von 95% (Abs. 1), über welche die Gemeinden ohne Zweckbindung und ohne nachträgliche Rückforderung seitens des Kantons autonom verfügen können. Damit sollen alle finanzschwachen Gemeinden bei der Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben über eine vergleichbare finanzielle Ausgangslage verfügen (Allokationszielsetzung). Nachträgliche Kürzungen sind nicht mehr vorgesehen (vgl. § 12 Abs. 1 aFAG), wodurch die Finanzautonomie bei den Ressourcenzuschüssen gewahrt wird.

B. Ressourcenzuschuss

§ 11 Berechtigung

Politische Gemeinden, deren relative Steuerkraft weniger als 95% des Kantonsmittels (Ausgleichsgrenze) beträgt, haben Anspruch auf Ressourcenzuschuss (Abs. 1).

Mit Bezug auf den kantonalen Durchschnitt der relativen Steuerkraft, d. h. das Kantonsmittel = 100% (§ 8 lit. h), ist zu entscheiden, wann eine Gemeinde finanzschwach ist. Eine Gemeinde ist finanzschwach, wenn ihre relative Steuerkraft weniger als 95% des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft beträgt.

Im alten Finanzausgleichsgesetz (§§ 10 Abs. 1 und 11 Abs. 1 aFAG) wurden die Zuschüsse nach der sogenannten U-Kurve in Abhängigkeit von der Bevölkerung einer Gemeinde bemessen und beliefen sich auf 70 bis 90% des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft. Für Gemeinden mit tiefer Einwohnerzahl an der linken Hälfte des U kam ein hoher Beitragssatz, für mittlere Gemeinden an der Basis des U ein tiefer Beitragssatz und für Zentrumsgemeinden mit hoher Einwohnerzahl an der rechten Hälfte des U wiederum der gleiche Beitragssatz wie für die kleinen Gemeinden zur Anwendung. Im Gegensatz dazu erfolgt im neuen Gesetz ein einheitlicher Ausgleich. Dieser wird gegenüber dem bisher höchsten Wert um 5% auf 95% des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft angehoben (vgl. auch § 14 der alten Finanzausgleichsverordnung).

Wie bisher (§ 13 Abs. 2 aFAG) werden die Schulgemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben am Ressourcenausgleich beteiligt (Abs. 2). Entsprechend dem Finanzbedarf von politischer Gemeinde und Schulgemeinde, der sich jeweils in der Höhe des Steuerfusses widerspiegelt, ist die Schulgemeinde in erster Linie nach dem Anteil ihres Steuerfusses am Gesamtsteuerfuss am Ressourcenausgleich zu beteiligen.

§ 12 Bemessung

Der Ressourcenzuschuss bemisst sich nach der Differenz zwischen der relativen Steuerkraft der finanzschwachen Gemeinden und der Ausgleichsgrenze (Abs. 1). Multipliziert man diese Differenz (in Franken pro Einw.) mit der Einwohnerzahl der Gemeinde (§ 8 lit. e) und dem Gesamtsteuerfuss der Gemeinde, so erhält man den Ausgleichsbeitrag. Für die Bemessung der Zuschüsse ist neben der Steuerkraft auch der Steuerfuss der begünstigten Gemeinde massgebend. Der Zuschuss fällt umso geringer aus, je tiefer der Gemeindesteuerfuss festgelegt wird. Gemeinden, die ihre eigenen Mittel schonen können, brauchen nicht im selben Ausmass durch den Finanzausgleich unterstützt zu werden wie Gemeinden mit hoher Steuerbelastung. Trotz dieses Anknüpfens an die tatsächlichen Ausgaben ist nicht damit zu rechnen, dass sich daraus Fehlanreize ergeben. Die Steuerzahlenden einer anspruchsberechtigten Gemeinde, deren Steuerbelastung in der Regel ohnehin bereits hoch ist, werden einer Erhöhung der Steuerbelastung kaum zustimmen, um beim Kanton zusätzliche Finanzausgleichsmittel beanspruchen zu können. Zur Veranschaulichung der Berechnung wird in Anhang 1 zum Gesetz die Berechnung des Ressourcenzuschusses in der Formel 1 dargestellt.

Umfasst eine Schulgemeinde nicht das ganze Gebiet der politischen Gemeinde (Abs. 2), wird zusätzlich das Verhältnis der absoluten Steuerkraft (§ 8 lit. f) der Schulgemeinde auf dem Gebiet der politi-

sehen Gemeinde zur absoluten Steuerkraft der politischen Gemeinde berücksichtigt. Diese Regelung entspricht der bisherigen Praxis, die nunmehr im Gesetz verankert wird. In Ergänzung dieser Praxis wird im Sinne einer Klarstellung und Vereinfachung der Anteil der Schulgemeinde gesetzlich geregelt. Die politischen Gemeinden beteiligen die Schulgemeinden an den Ressourcenzuschüssen nach Formel 2 im Anhang 1 zu diesem Gesetz. Bei Abs. 2 handelt es sich um eine Anwendung des in § 9 Abs. 4 niedergelegten Grundsatzes, dass Zahlungen ausschliesslich zwischen dem Kanton und den politischen Gemeinden getätigt werden.

Bemessungsjahr für die Ressourcenzuschüsse wie auch für die Ressourcenabschöpfungen (§ 15 Abs. 3) ist das zweite Kalenderjahr (t-2), das dem Ausgleichsjahr (t) vorangeht (Abs. 3). Das Bemessungsjahr (§ 8 lit. b) ist für den zeitlichen Bezug der für die Bemessung der Beiträge massgebenden Faktoren wichtig.

Im Jahr des Inkrafttretens, d. h. im ersten Ausgleichsjahr, bemisst sich die relative Steuerkraft nach § 34 aufgrund eines Dreijahresdurchschnitts, um mögliche «Ausschläge» bei der relativen Steuerkraft zu glätten.

§ 13 Auszahlung

Die Auszahlung erfolgt wie bisher per Ende Oktober des Ausgleichsjahres, weil zuerst die Mittel von den finanzstarken Gemeinden bezogen werden müssen (vgl. § 16 bzw. § 13 Abs. 1 Satz 2 aFAG). Zahlungsempfängerinnen sind die politischen Gemeinden (§ 9 Abs. 4). Diese sind verpflichtet, den Schulgemeinden ihren Anteil gemäss § 12 Abs. 2 zu bezahlen (vgl. dazu Formel 2 im Anhang 1). Bei den Ressourcenabschöpfungen verhält es sich entsprechend (vgl. § 16).

C. Ressourcenabschöpfung

§ 14 Verpflichtung

Abs. 1 legt fest, wann eine politische Gemeinde verpflichtet wird, eine Ressourcenabschöpfung zu leisten. Dies ist dann der Fall, wenn deren relative Steuerkraft das Kantonsmittel der relativen Steuerkraft um mehr als 10% übersteigt. Damit liegt die Abschöpfungsgrenze bei 110% des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft (§ 8 lit. h). Im Vergleich zur bisherigen Regelung (§ 15 Abs. 1 aFAG) wurde der massgebende Prozentsatz für die Abschöpfungen von 115% um 5% auf 110% gesenkt. Damit werden bezogen auf das Referenzjahr 2005 gemäss den Modellrechnungen neu 29 Gemeinden als finanzstarke Gemeinde erfasst (zuvor 22 Gemeinden).

Die Schulgemeinden werden entsprechend § 15 Abs. 2 an den Abschöpfungen beteiligt (Abs. 2). Die Berechnung im Einzelnen ergibt sich aus Formel 4 im Anhang 1.

§ 15 Bemessung

Abs. 1 umschreibt die Berechnung mit den massgebenden Faktoren der Ressourcenabschöpfung. Abgeschöpft werden 75% (Abschöpfungssatz) jenes Teils der relativen Steuerkraft, der über 110% des Kantonsmittels (Abschöpfungsgrenze) liegt. Bei der Berechnung der Abschöpfungen wird die Differenz der relativen Steuerkraft der Gemeinde zur Abschöpfungsgrenze mit dem Abschöpfungssatz, der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde und dem Steuerfussindex vervielfacht. Im Unterschied zu den Zuschüssen wird auf eine Bemessung der Abschöpfungen in Abhängigkeit von den Steuerfüssen der finanzstarken Gemeinden verzichtet. Bei einer finanzstarken Gemeinde, d. h. einer Gemeinde, deren eigene relative Steuerkraft über 110% des Kantonsmittels liegt, werden 75% dieses Überhanges, d. h. der relativen Steuerkraft der Gemeinde über 110% des Kantonsmittels, abgeschöpft. Beispiel: Bei einer relativen Steuerkraft der Gemeinde von 140% des Kantonsmittels werden vom Überhang von 30% ($= 140\% - 110\%$) $\times 75\%$, d. h. 22,5% abgeschöpft. Dieser Betrag bzw. die entsprechende relative Steuerkraft der Gemeinde (Fr./Ew.) ist mit der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde und dem Steuerfussindex zu vervielfachen. Für die Berechnung kommt die Formel 3 in Anhang 1 zur Anwendung.

Die Abschöpfungen werden jährlich entsprechend der prozentualen Veränderung des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse angepasst (Steuerfussindex). Der Steuerfussindex ist entsprechend § 7 in Verbindung mit § 8 lit. i in der Formel 3 in Anhang 1 berücksichtigt und ergibt sich aus der Division des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse im Bemessungsjahr durch das entsprechende Kantonsmittel im zweiten der Inkraftsetzung dieses Gesetzes vorangehenden Jahr.

Der Steuerfussindex sorgt für eine Anpassung der Abschöpfungen an eine sich verändernde Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden (vgl. § 3 Abs. 1 lit. e). Eine Veränderung des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse erfolgt insbesondere bei einer Änderung der Aufgaben- und/oder der Einnahmenverteilung, die eine Veränderung der Ausgabenstruktur bei den Gemeinden nach sich zieht, sowie bei einer Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Sinkt der Durchschnitt des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse, so ist auch eine Entlastung der finanzstarken Gemeinden angezeigt. Steigt die durchschnittliche Steuerbelastung, so sind die Abschöpfungen zu erhöhen. Je mehr Aufgaben man von den Gemein-

den an den Kanton überträgt, umso stärker nimmt die Bedeutung des Finanzausgleichs ab und umgekehrt.

Der Beitrag, den die politischen Gemeinden an die Schulgemeinden zu leisten haben (Abs. 2), ergibt sich aus Formel 4 im Anhang 1.

Bemessungsjahr (Abs. 3) ist wie bei den Ressourcenzuschüssen das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr. Vorbehalten bleibt § 34, der als Spezialbestimmung die Steuerkraft im Jahr des Inkrafttretens festlegt.

§ 16 Bezug

Diese Bestimmung entspricht der bisherigen Regelung in § 17 aFAG. Wie in § 9 Abs. 4 festgelegt, wird der Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den finanzstarken politischen Gemeinden durchgeführt (vgl. dazu auch die Ausführungen unter §§ 1 und 12).

2. Abschnitt: Demografischer Sonderlastenausgleich

§ 17 Ziel

Mit Personen, die unter 20 Jahre alt und deshalb noch in der Ausbildung sind, sind besondere finanzielle Lasten verbunden, die ab einer bestimmten, d. h. «besonderen» Höhe, Anspruch auf Abgeltung geben.

§ 18 Berechtigung

Anspruchsberechtigt sind nur die politischen Gemeinden, die einen bestimmten Anteil (Quote) an Personen unter 20 Jahren gemessen an der Gesamtzahl der Einwohnerinnen oder Einwohner aufweisen und deren Gesamtsteuerfuss eine Mindestgrenze übersteigt (Abs. 1). Die Sonderlast für Personen unter 20 Jahren muss eine besondere Höhe erreichen, nämlich das 1,1-Fache des kantonalen Durchschnitts.

Da die Berechnung der Schülerquote auf der Grundlage der politischen Gemeinde erfolgt (vgl. nachfolgend), obwohl die Zahlungen auch den Schulgemeinden zukommen (§ 18 Abs. 3 und § 19 Abs. 4), ist nur von den politischen Gemeinden die Rede.

Keinen Anspruch hat eine politische Gemeinde, deren Gesamtsteuerfuss tiefer als das 0,75-Fache des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse ist (§ 8 lit. d), auch wenn sie die Voraussetzungen hinsichtlich der definierten Sonderbelastung erfüllen würde (Abs. 2). Die Gemeinde muss also aufgrund ihrer gesamten Finanzlage auf die entsprechenden Mittel angewiesen sein.

Die Schulgemeinden haben nach Abs. 3 den politischen Gemeinden gegenüber einen Anspruch auf Ausgleich (vgl. § 19 Abs. 4 und Formel 5c im Anhang 1).

§ 19 Bemessung

Die indexierte Pauschale von Fr. 12 000 (Abs. 1) entspricht etwa den durchschnittlichen Kosten, die im Kanton Zürich für eine Person unter 20 Jahren anfallen. Die Bemessungsgrundlage für die jährliche Indexierung ergibt sich aus § 7.

Die Quote der Personen unter 20 Jahren, d. h. das Verhältnis der Personen unter 20 Jahren zu den Einwohnerinnen und Einwohnern der politischen Gemeinde, ist die Kennzahl, die für die Sonderlasten in diesem Aufgabenbereich gewählt wurde. Um Verzerrungen zu vermeiden, wird die Zahl der Personen unter 20 Jahren im Kanton ohne Stadt Zürich bemessen (§ 18 Abs. 1). Abgeltungsberechtigt ist nur die Anzahl der Personen, die über der Anspruchsgrenze liegen.

Den vollen Beitrag erhalten politische Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss von mindestens dem 1,3-Fachen des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse (Abs. 2). Damit kommt zum Ausdruck, dass eine Gemeinde aufgrund ihrer finanziellen Lage als Ganzes einen hohen Steuerbedarf aufweist. Für die Berechnung vgl. Formel 5a im Anhang 1.

Zwischen einem Gesamtsteuerfuss, der grösser als 75% und kleiner als 130% des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse ist, wird der Beitrag linear gekürzt (Abs. 3). Der tatsächliche, d. h. gekürzte Beitrag ergibt sich aus Formel 5b im Anhang 1.

Abs. 4 legt das Verhältnis zwischen politischer Gemeinde und Schulgemeinde fest und gibt den Schulgemeinden gegenüber den politischen Gemeinden einen Anspruch auf Ausgleich im definierten Verhältnis. Massgebend für den Beitrag an die Schulgemeinde ist das Verhältnis der Schülerinnen und Schüler der Schulgemeinden zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren. Für die Berechnung vgl. Formel 5c im Anhang 1.

Abs. 5 legt das Bemessungsjahr fest: Bezogen auf das Ausgleichsjahr 2013 (t) ist das Kalenderjahr 2011 (t-2) Bemessungsjahr.

3. Abschnitt: Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich

§ 20 Ziel

Ziel des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs ist es, besondere finanzielle Lasten einer politischen Gemeinde infolge ihrer geringen Bevölkerungsdichte oder ihrer schwierigen topografischen Verhältnisse auszugleichen.

§ 21 Berechtigung

Um Anspruch auf den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich zu haben, muss eine Gemeinde besonders belastet sein.

Die besonderen Belastungen (Abs. 1) zeigen sich in zwei alternativen Voraussetzungen: a) die Bevölkerungsdichte in der Gemeinde muss weniger als 150 Personen pro Quadratkilometer betragen oder b) die Gemeinde muss über einen bestimmten Steigungsindex verfügen, d. h., mehr als 15% des Gemeindegebiets müssen eine Hangneigung von über 35% aufweisen.

Keinen Anspruch hat eine politische Gemeinde, deren Gesamtsteuerfuss tiefer als das 0,75-Fache des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse ist (§ 8 lit. d), auch wenn sie die Voraussetzungen hinsichtlich der definierten Sonderbelastung erfüllen würde (Abs. 2). Eine Gemeinde muss also aufgrund ihrer gesamten Finanzlage auf die Ausgleichsmittel angewiesen sein.

§ 22 Bemessung

Der jährlich indizierte Beitrag bemisst sich gemäss Formeln 6a (voller Beitrag) und 6b (gekürzter Beitrag) im Anhang 1. Dabei wurden die Faktoren 400 und 15 mit der Bevölkerungsdichte, dem Steigungsindex und der Einwohnerzahl kombiniert. Die Beitragshöhe ist direkt proportional zum Steigungsindex und zur Einwohnerzahl der Gemeinde und umgekehrt proportional zu ihrer Bevölkerungsdichte (Abs. 1).

Ein Anspruch auf den vollen Beitrag besteht nur, wenn der Gesamtsteuerfuss der Gemeinde grösser ist als das 1,3-Fache (130%) des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse (Abs. 2). Der volle Beitrag lässt sich der Formel 6a entnehmen.

Zwischen einem Gesamtsteuerfuss, der grösser als 75% und kleiner als 130% des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse ist, wird der Beitrag linear gekürzt (Abs. 3). Die Berechnung des gekürzten Beitrags ergibt sich aus Formel 6b im Anhang 1 zu diesem Gesetz.

Abs. 4 legt das Bemessungsjahr fest: Im Ausgleichsjahr 2013 (t) ist das Kalenderjahr 2011 (t-2) das Bemessungsjahr.

4. Abschnitt: Individueller Sonderlastenausgleich

§ 23 Ziel

Der Ausdruck «besondere Lasten» entspricht der Anforderung der Verfassung (Art. 128 KV). Danach erfordert die Institutionalisierung eines Lastenausgleichs Lasten, die für die betroffenen Gemeinden ins Gewicht fallen. Dementsprechend verlangt § 24 Abs. 2, dass der Gesamtsteuerfuss tatsächlich um den Faktor 1,3 über dem Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse (§ 8 lit. d) liegen muss. Die Gemeinde muss also effektiv einen Gesamtsteuerfuss beziehen, der – auch nach dem Ausgleich – mindestens dem 1,3-Fachen des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse entspricht. Als besondere Last kommen einmalige oder wiederkehrende Lasten infrage.

Lit. a wiederholt den Grundsatz von § 2 Abs. 2. Es muss sich also um sogenannte exogene Sonderlasten handeln. Hätte eine Gemeinde die besonderen Lasten beeinflussen können, dies aber unterlassen, so kommen diese Lasten nicht zum Ausgleich.

Der individuelle Sonderlastenausgleich ist subsidiär, d. h., besondere Lasten des demografischen Sonderlastenausgleichs und des geografisch-topografischen Lastenausgleichs können beim individuellen Sonderlastenausgleich nicht erneut zum Ausgleich gebracht werden (lit. b). Sie sind deshalb bei der Berechnung in Abzug zu bringen. Verbleiben den Gemeinden für eine Übergangszeit von sechs Jahren Belastungen, die zu einem besonders hohen Steuerfuss führen, kommt nach dem individuellen Sonderlastenausgleich noch der Übergangsausgleich zur Anwendung. Für das Verhältnis des individuellen Sonderlastenausgleichs zum Übergangsausgleich, insbesondere mit Bezug auf die Höhe der Gemeindesteuerfüsse, gilt das Prinzip der Subsidiarität, d. h., vor dem Übergangsausgleich sind die Voraussetzungen des individuellen Sonderlastenausgleichs zu prüfen.

§ 24 Berechtigung

§ 24 listet die einzelnen Voraussetzungen auf, die erfüllt sein müssen, um unter dem Titel des individuellen Sonderlastenausgleichs einen Beitrag zu erhalten. Die Städte Zürich und Winterthur sind am individuellen Sonderlastenausgleich nicht beteiligt, da sie einen pauschalen, d. h. alles umfassenden Zentrumslastenausgleich erhalten.

Anspruchsberechtigt sind politische Gemeinden, deren Steuerbedarf im Ausgleichsjahr einen Gesamtsteuerfuss erfordert, der über dem Ausgleichssteuerfuss liegt (Abs. 1).

Abs. 2 legt die Mindesthöhe fest, die der Gesamtsteuerfuss der Gemeinde im Ausgleichsjahr mindestens haben muss, den sogenannten Ausgleichssteuerfuss. Er entspricht dem 1,3-Fachen des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse. Zeitlich massgebend für die Höhe des Ausgleichssteuerfusses ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr. Ausgleichsberechtigt ist der Steuerbedarf (Aufwendungen), der über dem Ausgleichssteuerfuss liegt (Abs. 1).

Anspruchsberechtigt sind nur die politischen Gemeinden. Die Abgeltung von Sonderlasten soll eine Senkung des Gesamtsteuerfusses bewirken. Die Senkung des Steuerfusses geschieht am wirkungsvollsten bei der politischen Gemeinde, da sie ihren Steuerfuss im Gegensatz zu den Kreisgemeinden (d. h. mehrere Gemeinden umfassende Schulgemeinden) ohne die Mitwirkung anderer politischer Gemeinden autonom festlegt und somit die Zahlung einen direkten Einfluss auf den Steuerfuss ausübt. Würde die Abgeltung der Sonderlast der Kreisgemeinde zukommen, so profitierten die anderen an der Kreisgemeinde beteiligten politischen Gemeinden mit, was zu Fehlanreizen führen würde. Kreisgemeinden finden sich vor allem bei den Oberstufenschulgemeinden, wo 31 von insgesamt 36 als Kreisgemeinden organisiert sind. Die Zahlung der Sonderlast hat somit bei nicht gebietsgleichen Gemeinden immer der politischen Gemeinde zugute zu kommen, auch wenn die Belastung in der Schule entstanden ist.

Die Zentrumsleistungen der Städte Zürich und Winterthur werden im Zentrumslastenausgleich pauschal abgegolten (§§ 28 ff.), weshalb ein weiterer Ausgleich im Rahmen des individuellen Sonderlastenausgleichs entfällt (Abs. 3). Der Zentrumslastenausgleich geht somit als besonderes Instrument dem individuellen Sonderlastenausgleich vor.

§ 25 Bemessung

Die Ausgleichsgrenze (Abs. 1) beziffert die Höhe des Gesamtsteuerfusses mit Bezug auf das Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse (§ 8 lit. d). Bei einem Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse von 101,52% (Rechnungsjahr 2005) liegt die Ausgleichsgrenze bei 132%. Mithin muss der Steuerbedarf über 132% liegen, damit eine Gemeinde in den Genuss von Ausgleichsleistungen gelangt (Abs. 2). Die besondere Belastung zeigt sich im Gesamtsteuerfuss, der über der Ausgleichsgrenze liegt. Nur die diesem Anteil des Gesamtsteuerfusses entsprechenden Aufwendungen bzw. der entsprechende Überhang kommen für einen Ausgleich infrage. Vom Überhang ist zudem nur jener Teil ausgleichsberechtigt, der vom Kanton anerkannt ist. Um den dabei vorhandenen Ermessensspielraum transparent zu machen und den Entscheid zu objektivieren (vgl. Art. 122 Abs. 3, insbesondere

Art. 128 Abs. 2 KV), soll das Gemeindeamt durch den Fachbeirat unterstützt werden (nachfolgend § 27).

Bemessungsjahr (Abs. 3) ist das Ausgleichsjahr (t). Zu den Faktoren des Bemessungsjahres gehört der entsprechende Gesamtsteuereffuss (§ 24).

§ 26 Verfahren

Das Verfahren des individuellen Sonderlastenausgleichs stellt an die Nachweispflicht wesentlich höhere Anforderungen als das bisherige Verfahren des Steuerfussausgleichs. So trägt die Gemeinde künftig die Darlegungs- und Beweislast für die von ihr geltend gemachten besonderen Belastungen (Abs. 1). Eine Gemeinde hat somit Höhe und Ursachen der besonderen Lasten im Einzelnen darzulegen und zu beweisen. Da bei der Beitragsfestsetzung ein Ermessensspielraum besteht, soll das neue Institut des Fachbeirates (§ 27) das Gemeindeamt bei der Beitragsfestsetzung beraten.

Grundsätzlich sind die besonderen Belastungen aufgrund des Budgets bis Ende August des Vorjahres zum Ausgleichsjahr geltend zu machen. Soweit besondere Belastungen jedoch bis zu diesem Zeitpunkt nicht voraussehbar waren (sogenannte ausserordentliche Ereignisse), können diese besonderen Belastungen bis Ende März des dem Ausgleichsjahr folgenden Jahres geltend gemacht werden (Abs. 5).

Für das Ausgleichsjahr legt die Direktion die Höhe des Beitrags provisorisch fest und zahlt ihn der Gemeinde gemäss § 9 Abs. 3 bis Mitte des Jahres aus (Abs. 2). Da die endgültige Verfügung erst nach Abschluss der Jahresrechnung festgesetzt werden kann, erfolgt zuerst eine provisorische Zahlung, die ohne Weiteres aufgrund der endgültigen Zahlen der Rechnung anzupassen ist.

Die definitive Festlegung (Verfügung) des Beitrags erfolgt nach der Prüfung der Gemeinderechnung (Abs. 3 Satz 1).

Die Direktion unterbreitet den Erledigungsvorschlag dem Fachbeirat zur Stellungnahme (Abs. 3 Satz 2). Der Fachbeirat äussert sich erst bei der endgültigen Erledigung, wenn alle massgebenden Werte feststehen (vgl. nachfolgend).

Die individuelle Festsetzung des Beitrags zieht eine individuelle Zahlung oder Rückzahlung bezüglich der ersten, provisorischen Zahlung (vgl. Abs. 2) nach sich.

Nach Abs. 5 ist das Ausgleichsjahr Bemessungsjahr des individuellen Sonderlastenausgleichs (§ 25 Abs. 3). Mithin können Umstände, die zu besonderen Belastungen führen, die bei der Erstellung des Budgets noch nicht bekannt waren, nachträglich geltend gemacht werden. Dazu gehört auch, dass eine Gemeinde nachträgliche Entlastungen meldet.

§ 27 Fachbeirat

Der Fachbeirat hat die Aufgabe, das Gemeindeamt bei der Festsetzung von Beiträgen des individuellen Sonderlastenausgleichs zu beraten. Um eine objektive Gewichtung aller Gesichtspunkte sicherzustellen, sind der Kanton und die Gemeinden (Art. 128 Abs. 2 KV) mit je zwei Vertreterinnen und Vertretern beteiligt. Eine von den erwähnten Vertretungen zu wählende aussenstehende und unabhängige Fachperson des Finanzwesens hat dafür zu sorgen, dass eine objektive Interessenabwägung stattfindet und die Erkenntnisse von Finanzpraxis und -wissenschaft in die Entscheidungen Eingang finden. Aussenstehend bedeutet, dass diese Fachperson im Kanton Zürich weder dem Kanton noch einer Gemeinde in irgendeiner Funktion angehört (sogenannte administrative Selbstständigkeit); Unabhängigkeit ist im Sinne von Weisungsfreiheit zu verstehen (vgl. Art 129 Abs. 2 KV).

Abs. 1 umschreibt die Aufgabe des Fachbeirates. Beim individuellen Sonderlastenausgleich geht es um die Feststellung, d. h. Quantifizierung, Begründung und Belegung von Sonderlasten. Dabei ist u. a. der Finanzbedarf einer Antrag stellenden Gemeinde im Vergleich zu jenem der übrigen Gemeinden des Kantons festzustellen. Vom Fachbeirat sollen z. B. Indikatoren benannt werden, die eine möglichst einfache Bewertung der Ausgaben und des Finanzgebarens einer Gemeinde ermöglichen. Zu berücksichtigen sind dabei vom Fachbeirat auch Standards, die rechtlich verankert oder in der Praxis allgemein anerkannt sind.

Abs. 2 und 3 legen die Zusammensetzung des Fachbeirates im Einzelnen fest. Das Gemeindeamt führt die administrativen Arbeiten, was auf Verordnungsstufe zu regeln ist (vgl. oben).

Es besteht hier – wie erwähnt – ein erheblicher Ermessensspielraum. Hinzu kommt, dass oft Fragen zu beurteilen sind, die in die Zuständigkeiten der Fachdirektionen fallen. Diese sind deshalb – wie im bisherigen Gesetz (vgl. § 31 Abs. 2 aFAG) – anzuhören und gehalten, entsprechende Angaben zu machen (Abs. 4).

5. Abschnitt: Zentrumslastenausgleich der Städte Zürich und Winterthur

§ 28 Ziel und Ausgestaltung

Es werden alle Zentrumslasten pauschal, d. h. umfassend und ohne detaillierte Bemessung, ausgeglichen (Abs. 1). In den §§ 29 und 30 werden die Beiträge für den Zentrumslastenausgleich der Städte Zürich und Winterthur neu festgesetzt. Der neuen Bemessung liegt die Überlegung zugrunde, den Besitzstand der beiden Zentrumsstädte mit Bezug auf das Referenzjahr 2005 zu wahren.

Die Beiträge an die Städte Zürich und Winterthur werden je in Form eines allgemeinen, nicht zweckgebundenen Beitrags und eines zweckgebunden Beitrags für die Kultur (§ 3 Abs. 2) ausgerichtet (Abs. 2). Der Kulturbeitrag bestimmt sich als Prozentsatz des allgemeinen Beitrags. Damit wird sichergestellt, dass sich die Höhe des Kulturbeitrags am allgemeinen Beitrag ausrichtet. Die Unterscheidung in zwei Beiträge ist auf die Zweckbindung des Kulturbeitrags zurückzuführen. Mit dem prozentualen Bezug auf den allgemeinen Beitrag nimmt der Kulturbeitrag an der indexierten Veränderung des allgemeinen Beitrags teil. Die Zusammensetzung und die Berechnung der Beiträge des Zentrumslastenausgleichs für die Städte Zürich und Winterthur ergibt sich nachfolgend aus den §§ 29 und 30.

§ 29 Bemessung a. Zürich

Der Zentrumslastenausgleich für die Stadt Zürich wird bei Inkrafttreten dieses Gesetzes um die neu vorzunehmenden Ressourcenabschöpfungen bei der Stadt Zürich erhöht (Abs. 1).

Die Kalkulation der Zentrumslastenabgeltung ergibt sich aus der Tabelle unter Ziffer IV. 2.4.2. Die pauschale Abgeltung für die Zentrumslasten der Stadt Zürich wird – vorbehaltlich des Teuerungsausgleichs – für das Jahr des Inkrafttretens mit Bezug auf das Rechnungsjahr 2005 festgelegt. Dies hat den Vorteil, dass sie für die beteiligten Parteien Klarheit schafft bezüglich der zu erwartenden Beiträge bzw. Abschöpfungen.

Die Höhe ist so festzulegen, dass der Besitzstand gegenüber den Beiträgen, welche die Stadt Zürich 2005 aus dem bisherigen Finanzausgleich erhalten hat, gewahrt bleibt. Die Höhe des Zentrumslastenausgleichs für die Stadt Zürich wird im Jahr des Inkrafttretens neu auf einen gesamten Beitrag von 432,9 Mio. Franken festgesetzt (Abs. 1 Satz 1). Dieser setzt sich bezogen auf das Referenzjahr 2005 zusammen aus:

- a) dem bisherigen Lastenausgleich für die Stadt Zürich (Periode 2005/2007) von rund 101 Mio. Franken;
- b) der Beitragsminderung bei den Staatsbeiträgen infolge Verzichts auf die Finanzkraftindexierung von 2,2 Mio. Franken;
- c) dem Beitrag an die grossen Kulturinstitute gemäss § 33a des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 von 19,4 Mio. Franken;
- d) einer zusätzlichen Abgeltung des Zentrumslastenausgleichs von 310,3 Mio. Franken. Als Kompensation für den neu zum Tragen kommenden Einbezug der Stadt Zürich in die Ressourcenabschöpfung wird der Stadt Zürich der Zentrumslastenausgleich entsprechend erhöht. Dieser zusätzliche Beitrag bemisst sich auf der Grundlage der Trendwerte der relativen Steuerkraft der Stadt Zürich gemäss den §§ 8 und 15 für die Jahre 1985 bis 2004 sowie des kantonalen Mittels der relativen Steuerkraft (1985 bis 2004).

Ab dem Jahr des Inkrafttretens ist der gesamte Beitrag nach § 7 der Teuerung anzupassen (Abs. 1 Satz 2).

Der zweckgebundene Kulturanteil für die Stadt Zürich beträgt 10,2% von 432,9 Mio. Franken, d. h. 44,4 Mio. Franken (Abs. 2). Die Differenzierung bezüglich des gesamten Beitrags in einen allgemeinen Beitrag und einen Beitrag im Bereich Kultur ergibt sich aus der Zweckbindung und der prozentualen Abhängigkeit des Kulturbeitrags vom gesamten Beitrag. Die Höhe des Kulturbeitrags von 44,4 Mio. Franken bestimmt sich auf der Grundlage der bisher im Bereich der Kultur ausgerichteten finanziellen Leistungen an die Stadt Zürich. Die prozentuale Abhängigkeit begründet sich aus der Indexierung des gesamten Beitrags (§ 7) und der Ausrichtung des Kulturbeitrags in Abhängigkeit von der Höhe des allgemeinen Beitrags.

§ 30 b. Winterthur

Die Höhe des Zentrumslastenausgleichs für die Stadt Winterthur wird auf einen Gesamtbetrag von 74,6 Mio. Franken festgesetzt (Abs. 1 Satz 1). Im Einzelnen setzt er sich – bezogen auf das Referenzjahr 2005 – zusammen aus:

- a) dem Steuerfussausgleich für die Stadt Winterthur von 45,4 Mio. Franken;
- b) der Beitragsminderung bei den Staatsbeiträgen infolge Verzichts auf die Finanzkraftindexierung von 24,3 Mio. Franken;

- c) dem Beitrag an die grossen Kulturinstitute gemäss § 33a des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 von 6 Mio. Franken;
- d) einem Abzug für den Mehrbetrag aus dem neuen Ressourcenausgleich gegenüber dem bisherigen Steuerkraftausgleich von rund 1 Mio. Franken (Besitzstandsgewährung auf Höchststeuerfuss 2005 von 123%).

Nach Abs. 1 Satz 2 wird der gesamte Beitrag ab dem Jahr des Inkrafttretens der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise angepasst (§ 7).

Der zweckgebundene Kulturanteil für die Stadt Winterthur beträgt 8% von 74,6 Mio. Franken, d. h. 6 Mio. Franken (Abs. 2). Für die Ausgestaltung vgl. § 29.

3. Teil: Schluss- und Übergangbestimmungen

§ 31 Wirksamkeitsbericht

Abs. 1 verpflichtet den Regierungsrat, dem Kantonsrat alle vier Jahre (Periode) einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vorzulegen. Der Finanzausgleich ist also regelmässig zu evaluieren.

Abs. 2 legt in lit. a bis c die einzelnen Themen der Evaluation fest. Der Regierungsrat hat sich einmal darüber zu äussern, ob der Finanzausgleich in der fraglichen Periode die Ziele erreicht hat (lit. a, vgl. auch § 2 Abs. 1 und 2). Dann soll der Bericht über Veränderungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen auf deren Haushalte Auskunft geben (lit. b, vgl. dazu § 8 lit. i: Steuerfussindex sowie Art. 95 f. KV). Werden Aufgabenverschiebungen festgestellt, ist jeweils auch die Angemessenheit der Abschöpfungen und Beiträge, insbesondere der Sonderlastenausgleichsbeiträge unter den neuen Rahmenbedingungen zu beurteilen. Gestützt auf die Angaben sind schliesslich dem Kantonsrat mögliche Massnahmen, insbesondere Anpassungen des Finanzausgleichs an die neue Ausgangslage vorzuschlagen (lit. c).

§ 32 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) vom 11. September 1966 wird aufgehoben. Die Übergangsregelung hinsichtlich des Verfahrens ist in § 41 niedergelegt. Wie mit den bisherigen Fonds des alten Finanzausgleichsgesetzes (Investitionsfonds und Ausgleichsfonds) zu

verfahren ist, regeln die §§ 39 und 40. Nach Erlass des neuen Gesetzes ist die Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz vom 29. November 1978 vom Regierungsrat im Rahmen des Beschlusses zur Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichsgesetzes anzupassen.

§ 33 Änderung bisherigen Rechts

Im Anhang 2 finden sich die Änderungen des bisherigen Rechts. Diese umfassen den Verzicht der Finanzkraftindexierung beim indirekten Finanzausgleich.

§ 34 Bemessung der Steuerkraft im Jahr des Inkrafttretens

Bei Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 2011 (erstes Ausgleichsjahr) würde grundsätzlich das Kalenderjahr 2009 die Bemessungsgrundlage bilden. Um mögliche Zufälligkeiten eines einzigen Bemessungsjahres auszugleichen, wird als Bemessungsgrundlage für die erstmalige Festsetzung des Ressourcenausgleichs auf einen dreijährigen Durchschnitt abgestellt (Abs. 1). Als Sonderbestimmung geht § 34 für das erste Ausgleichsjahr, d. h. für das Jahr des Inkrafttretens, bezüglich der Bemessung der Steuerkraft den allgemeinen Regeln (§ 12 Abs. 3, Ressourcenzuschüsse, und § 15 Abs. 3, Ressourcenabschöpfungen) vor.

Die Berechnung gestaltet sich so, dass die Werte des vierten und dritten Kalenderjahres vor dem ersten Ausgleichsjahr indexmässig auf das zweite Kalenderjahr vor dem Ausgleichsjahr angepasst bzw. hochgerechnet werden (Abs. 2). Tritt das Finanzausgleichsgesetz 2011 in Kraft, bildet der Durchschnitt der absoluten Steuerkraft der Kalenderjahre 2007/2008/2009, indexmässig angepasst auf das Jahr 2009, die Grundlage zur Berechnung der relativen Steuerkraft. Die Einwohnerzahl bestimmt sich gemäss § 8 lit. e in Verbindung mit §§ 12 Abs. 3 und § 15 Abs. 3.

Die Nachsteuern (§ 8 lit. f) werden nicht einbezogen (Abs. 3), weil sie im bisherigen Finanzausgleichsgesetz nicht berücksichtigt wurden und deshalb entsprechende Angaben in der Vergangenheit nicht zur Verfügung stehen. Die Nachsteuern werden erstmals für das zweite Ausgleichsjahr berücksichtigt.

§ 35 Übergangsausgleich, a. Ziel

Das subsidiäre Instrument des befristeten Übergangsausgleichs entspricht in der Ausgestaltung dem bisherigen Steuerfussausgleich mit einem Höchststeuerfuss als Obergrenze. Soweit der Gesamtsteuerfuss der Gemeinde höher ist als der massgebende Gesamtsteuerfuss (Steuerfussüberhang), entspricht der Übergangsausgleich einer

Defizitgarantie («zum Ausgleich ihres Haushalts» § 36 Abs. 1). Allerdings erhöht sich der massgebende Gesamtsteuerfuss im zweijährlichen Rhythmus. Nach sechs Jahren entfällt der Übergangsausgleich gänzlich. Zentrale Aufgabe des Übergangsausgleichs ist es, den Gemeinden Zeit zu verschaffen, um sich auf eine effizientere Aufgabenerfüllung mit einem niedrigeren Gesamtsteuerfuss vorzubereiten und mögliche Härten während der Übergangszeit abzufedern (Abs. 1).

Der Übergangsausgleich begrenzt während sechs Jahren die Gesamtsteuerfüsse der Gemeinden, wobei das massgebende Niveau laufend angehoben wird (Abs. 2). Wegen der mit diesem Instrument verbundenen Nachteile (Fortschreibung von Ineffizienzen, Anfälligkeit für strategisches Verhalten) soll es nur befristet zur Anwendung gelangen. Die Gemeinden sind gehalten, während der Übergangszeit Lösungen für eine sparsamere und wirtschaftlichere (effizientere) Aufgabenerbringung zu suchen und anzuwenden (§ 3 Abs. 1 lit. a, § 37 Abs. 2). Abs. 1 auferlegt den Gemeinden die Pflicht, in der befristeten Übergangszeit die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, damit sie nach Ablauf der Befristung ohne die Unterstützung des Übergangsausgleichs auskommen können. Ein Verstoss gegen diese Obliegenheiten hat die Anwendung von § 4 zur Folge.

§ 36 b. Berechtigung

Um Anspruch auf Übergangsausgleich zu haben, muss der Gesamtsteuerfuss der Gemeinde eine bestimmte Mindesthöhe erreichen, die in der Höhe des massgebenden Gesamtsteuerfusses vorgegeben ist. Soweit der tatsächliche Gesamtsteuerfuss einer Gemeinde höher ist als der massgebende Gesamtsteuerfuss (Steuerfussüberhang), hat sie Anspruch auf Übergangsausgleich. Im Umfang des Steuerfussüberhangs wirkt der Übergangsausgleich im Sinne einer Defizitdeckung (vgl. Abs. 1).

Abs. 1 hält fest, dass der Übergangsausgleich mit Bezug zu den übrigen Instrumenten dieses Gesetzes und auch zum indirekten Finanzausgleich subsidiär ist. Um in den Genuss des Übergangsausgleichs zu kommen, hat die Gemeinde bis Ende August des Vorjahres ein Gesuch zu stellen, das den Anforderungen von § 38 in Verbindung mit § 26 Abs. 1 bis 4 entspricht.

Abs. 2 knüpft formell und materiell an den bisherigen Steuerfussausgleich an. Bei Inkrafttreten im Jahr 2011 entspricht der massgebende Gesamtsteuerfuss für die Jahre 2011 und 2012 dem Höchststeuerfuss des bisherigen Finanzausgleichs für das Jahr 2010.

Abs. 3 bestimmt den massgebenden Gesamtsteuerfuss der Gemeinde für die restlichen vier Jahre in ansteigender Höhe in zweijährigen Schritten (lit. a und b). Dabei bestimmt sich der massgebende

Gesamtsteuerfuss als Vielfaches des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangehenden Kalenderjahres (Abs. 4).

Für das Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse gemäss Abs. 3 massgebend ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr (Abs. 4).

Die Städte Zürich und Winterthur haben keinen Anspruch auf Übergangsausgleich, da sie mit dem pauschalen, alles abdeckenden Zentrumslastenausgleich ausreichend dotiert sind (Abs. 5).

§ 37 c. Bemessung

Es wird der volle Steuerfussüberhang ausgerichtet (Abs. 1). Die Höhe des Beitrages an eine Gemeinde bemisst sich also nach der Differenz zwischen dem tatsächlichen Gesamtsteuerfuss der Gemeinde und dem periodisch ansteigenden Gesamtsteuerfuss (Steuerfussüberhang).

Abs. 2 entspricht einer Konkretisierung der Haushaltsgrundsätze nach § 3 Abs. 1 lit. a, insbesondere aber dem Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 97 KV. Eine Gemeinde hat demnach zumutbare, eigene Anstrengungen zu unternehmen, um die gegenwärtige und künftige Steuerbelastung zu senken, wozu auch die Zusammenarbeit oder Vereinigung mit anderen Gemeinden gehört. Staatliche Hilfe kann erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die Gemeinde alles Zumutbare unternommen hat, um vermeidbare Aufwendungen zu senken. Ein Verstoss dagegen zieht eine entsprechende Kürzung der Beiträge nach sich.

Unterlässt eine Gemeinde die ihr nach Abs. 2 sowie § 3 zumutbaren Anstrengungen zur Senkung des Gesamtsteuerfusses, d. h. verhindert sie eine Verbesserung ihrer finanziellen Lage durch die Tötigung von Ausgaben oder den Verzicht auf Einnahmen, ist die Direktion nach § 4 verpflichtet, die Beiträge entsprechend zu kürzen (Abs. 3).

Beim Übergangsausgleich wie beim individuellen Sonderlastenausgleich stimmen Bemessungsjahr und Ausgleichsjahr überein. Die massgebenden Werte, d. h. Gesamtsteuerfuss der Gemeinde sowie Aufwendungen und Erträge, beziehen sich auf das Ausgleichsjahr (Abs. 4). Während bei den übrigen Instrumenten dieses Gesetzes das Bemessungsjahr (t-2) und damit die Bemessungsgrundlagen (vgl. § 8 lit. b) mit Blick auf das Ausgleichsjahr (t) vergangenheitsbezogen festgelegt werden, beziehen sich das Bemessungsjahr bzw. die Bemessungsgrundlagen des Übergangsausgleichs wie beim individuellen Sonderlastenausgleich somit auf das Ausgleichsjahr. Die Bemessungsgrundlagen beziehen sich dabei zuerst auf die Budgetwerte (provisori-

sche Festlegung des Beitrages, § 26 Abs. 2) und danach für die endgültige Verfügung auf die Angaben des Rechnungsjahres, wie sie nach der Prüfung der Gemeinderechnung definitiv feststehen (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 26 Abs. 1 bis 4).

§ 38 d. Verfahren

Das Verfahren zum Übergangsausgleich gleicht im Wesentlichen dem bisherigen Verfahren zum Steuerfussausgleich, das auch dem individuellen Sonderlastenausgleich zugrunde liegt. Dementsprechend wird für das Verfahren auf § 26 Abs. 1 bis 4 verwiesen. Wegen der Befristung und der Defizitdeckung ist der Fachbeirat an diesem Verfahren nicht beteiligt. Eine Nachzahlung sich im Rechnungsjahr ergebender Mehrbelastungen erfolgt ebenfalls nicht. Aufgrund des Bedarfs im Budget wird im Vorjahr der Beitrag des Übergangsausgleichs ermittelt und der Gemeinde provisorisch zugesichert. Dieser provisorische Beitrag wird im Ausgleichsjahr per Ende Juni ausbezahlt. Nach Vorliegen der Jahresrechnung für das Ausgleichsjahr wird der Beitrag endgültig festgelegt. Schliesst die Jahresrechnung besser ab als budgetiert, wird der provisorische Beitrag nachträglich gekürzt und die Differenz von der Gemeinde zurückgefordert. Schliesst die Jahresrechnung schlechter ab als budgetiert, wird der provisorische Beitrag endgültig. Es erfolgt keine nachträgliche Erhöhung und demzufolge auch keine Nachzahlung an die Gemeinde.

§ 39 Bisherige Fonds a. Investitionsfonds

Der Investitionsfonds wird im Jahr des Inkrafttretens des neuen Finanzausgleichs aufgehoben (Abs. 1). Am 1. Januar 2009 hatte er ein Verwaltungsvermögen von rund 77 Mio. Franken und einen Fondsbestand von rund 56 Mio. Franken. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes wird das Verwaltungsvermögen (geleistete Investitionsbeiträge) in der Bilanz des Kantons aktiviert und danach weiterhin über die Erfolgsrechnung abgeschrieben und verzinst. Das Fondskapital wird ins allgemeine Eigenkapital des Kantons übertragen.

Vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zugesicherte Investitionsbeiträge werden den Gemeinden auch nach der Abschaffung des Investitionsfonds ausbezahlt und in der Bilanz des Kantons aktiviert (Abs. 2).

§ 40 b. Ausgleichsfonds

Die Mittel des Ausgleichsfonds nach § 9 des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 belaufen sich per Ende 2007 auf 35,1 Mio. Franken. Sie werden zur Finanzierung des Übergangsausgleichs eingesetzt.

§ 41 Verzicht auf Kürzungen beim Steuerkraftausgleich

Auf nachträgliche Kürzungen und Rückforderungen des bisherigen Steuerkraftausgleichs soll verzichtet werden, was eine Regelung im Gesetz erfordert. Dieses Vorgehen ist dadurch gerechtfertigt, da diese Mittel unter dem neuen Finanzausgleichsgesetz beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim Übergangsausgleich in Anrechnung gebracht werden.

Anhang 1: Formeln

Im Anhang 1 werden, soweit möglich, die Berechnungsformeln zu den einzelnen Instrumenten angeführt.

Anhang 2: Änderung bisherigen Rechts

Grundsätze der Revision

Bei der Revision des Staatsbeitragsgesetzes in Verbindung mit den entsprechenden Fachgesetzen sind bei den Staatsbeiträgen folgende Grundsätze massgebend:

- a. Verzicht auf das Kriterium der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde;
- b. Verankerung des bisherigen Mindestsatzes im Gesetz als Grundsatz;
- c. Beitragssatz bei Fonds;
- d. Einbezug von genehmigungsbedürftigen Verordnungen in die vorliegende Revision.

a) Verzicht auf das Kriterium der finanziellen Leistungsfähigkeit bzw. der Finanzkraftindexierung

Im bestehenden Instrumentarium des Finanzausgleichs nehmen die nach der finanziellen Leistungsfähigkeit bzw. nach dem Finanzkraftindex abgestuften Staatsbeiträge eine wichtige Stellung ein. Da sich die damit verbundene Ausgleichswirkung an den tatsächlichen Aufwendungen einer Gemeinde orientiert und lediglich ein Nebenziel der Beitragsgewährung darstellt (indirekter Finanzausgleich), soll künftig darauf verzichtet werden. Zudem ist diese instrumentelle Ausgestaltung in einem ressourcenorientierten Finanzausgleich systemfremd, der sich in erster Linie an Einnahmen orientiert. Folglich wird

künftig auf die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde als Bemessungskriterium für die Höhe eines Staatsbeitrages und damit auf die Finanzkraftindexierung der Staatsbeiträge verzichtet.

b) Verankerung des bisherigen Mindestsatzes im Gesetz als Grundsatz

Als Grundsatz für die Neuregelung gilt, dass sich alle Staatsbeiträge eines Aufgabenbereichs am tiefsten bisher geltenden Beitragssatz orientieren (Mindestsatz). Der Mindestsatz ist bisher in den Verordnungen geregelt. Wo es angezeigt ist, werden diese Minimalsätze direkt ins Gesetz aufgenommen. Alle Gemeinden erhalten künftig, differenziert nach dem jeweiligen Aufgabenbereich, vom Kanton eine Unterstützung nach dem gleichen Beitragssatz. Alle beitragsberechtigten Gemeinden werden also gleich behandelt. Bei den nachfolgend angeführten Gesetzen ergeben sich somit grundsätzlich jeweils zwei Änderungen: einmal der Verzicht auf die Beitragsbemessung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit, d. h. Verzicht auf die Finanzkraftindexierung, und dann die Festsetzung eines neuen, einheitlichen Beitragssatzes, der grundsätzlich dem bisherigen Mindestbeitrag entspricht. Handelt es sich jedoch um Fonds, wird auf die Festsetzung eines Mindestbeitrags verzichtet. Ebenfalls keine Änderung des Beitragssatzes ergibt sich in § 14 des Jugendhilfegesetzes (LS 852.1), weil die mit der Aufgabenerfüllung betrauten Jugendsekretariate Teil der kantonalen Verwaltung sind. In den Bereichen Wasserversorgung und Hochwasserschutz werden die bisherigen im Wasserwirtschaftsgesetz (LS 724.11) verankerten Kostenanteile abgeschafft. An deren Stelle treten – in Anlehnung an die Regelungen im Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (LS 711.1) und im Abfallgesetz (LS 712.1) – Subventionen zur Förderung von Massnahmen zugunsten der Wasserversorgung, des Hochwasserschutzes und von Gewässerrenaturierungen.

c) Beitragssatz bei Fonds

Von Fonds ist die Rede, wenn die Mittel zweckgebunden eingesetzt werden. Zwar sind Fonds mit finanzkraftindexierten Staatsbeiträgen ebenfalls Gegenstand der vorliegenden Revision, jedoch kommt der Grundsatz der Ausrichtung der Beiträge nach dem Mindestsatz nicht zur Anwendung. Aufgrund der erwähnten Zweckbindung könnten nämlich die mit einer Senkung des Beitragssatzes auf den Mindestsatz frei werdenden Mittel des Fonds dem allgemeinen Finanzausgleich

nicht zugute kommen. Auf die Anwendung des Mindestsatzes kann deshalb bei Fonds verzichtet werden. Folgende Aufgabenbereiche gehören zu den Fonds:

- Planungs- und Baugesetz (LS 700.1) mit der dazugehörenden Verordnung über die Staatsbeiträge für den Natur- und Heimatschutz und für kommunale Erholungsgebiete (LS 701.3)
- Strassengesetz (LS 722.1) mit dem Strassenfonds (§ 28) und der Verordnung über Staatsbeiträge an den Bau und den Unterhalt von Strassen (LS 722.18)

Beim Strassengesetz kann auf einen neuen Beitragssatz verzichtet werden, da im Zuge einer umfassenden Umgestaltung die bisherige Regelung entfällt. Im Rahmen der vorliegenden Revision ist zudem vorgesehen, dass Mittel aus dem Strassenfonds für den geografisch-topografischen Lastenausgleich zur Verfügung stehen (§ 2 Abs. 3).

d) Änderungen von Verordnungen, die der Genehmigung des Kantonsrates bedürfen

Die erforderlichen Anpassungen in den nicht genehmigungsbedürftigen Verordnungen sind nicht Gegenstand dieser Vorlage. Von den nachfolgend erwähnten genehmigungspflichtigen Verordnungen werden einzig die unter Gruppe A angeführten Verordnungen geändert, weshalb sie Teil dieser Vorlage bilden. Sie werden nach den vorstehenden Grundsätzen lit. a) bis c) angepasst. Für die unter Gruppe B angeführten Verordnungen ist eine Genehmigung nicht erforderlich, da sie aufgehoben werden oder von der Revision nicht betroffen sind.

Gruppe A: Revision der Verordnung

- 1) Verordnung über Staatsbeiträge für den Natur- und Heimatschutz und für kommunale Erholungsgebiete (LS 701.3);
- 2) Verordnung über Staatsbeiträge an den Bau und Unterhalt von Strassen (Strassenbeitragsverordnung, LS 722.18) vom 8. September 1982 (vgl. § 16 Abs. 1 Strassenbeitragsverordnung sowie § 31 Strassengesetz);
- 3) Verordnung über die Energieplanung und Förderung von Pilotprojekten (Energieverordnung, LS 730.11) vom 6. November 1982 (vgl. § 18 Energieverordnung und § 17 Abs. 2 Energiegesetz);
- 4) Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968.

Gruppe B: keine Revision der Verordnung

- 1) Verordnung zum Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz vom 24. März 1963 (LS. 722.21, vgl. § 22 Abs. 2 EG NSG und § 31 der Verordnung) und
- 2) Verordnung zum Jugendhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (LS 852.11).

Die Verordnung zum Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz enthält keine zu revidierenden Bestimmungen. Bei der Verordnung zum Jugendhilfegesetz sind nur die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder und die Überbrückungshilfen genehmigungsbedürftig. Beide Bereiche sind von der Revision deshalb nicht betroffen.

Gesetze und Verordnungen im Einzelnen

a) Das Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926

In § 8 des Gemeindegesetzes (LS 131.1, GG) entfällt die Wendung «nach der finanziellen Leistungsfähigkeit». Ferner wird der Randtitel von «Staatsbeiträge» in «Beitrag des Kantons» geändert. Gleichzeitig wird der Anlass des Beitrags präziser gefasst: Anstelle von «Zuteilung oder Ablösung einer anderen» lautet der Beitragsgrund neu: «Vereinigung mit anderen Gemeinden oder durch eine Aufteilung von Gemeinden».

b) Das Staatsbeitragsgesetz vom 7. April 1990

Das geltende Staatsbeitragsgesetz (LS 132.2) enthält die allgemeine Regelung für die einzelnen Fachgesetze, wonach die Staatsbeiträge nach der finanziellen Leistungsfähigkeit abzustufen sind. Mit Verzicht auf die Bemessung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit bzw. auf die Finanzkraftindexierung ist § 5 Abs. 2 anzupassen, wo die Wendung «nach der finanziellen Leistungsfähigkeit» entfällt. Nicht mehr erforderlich ist die Regelung der Mindestbeiträge durch den Regierungsrat, da die neuen Sätze in den einzelnen Fachgesetzen verankert werden. Vollständig entfallen § 6 (Finanzkraftindexierung) und § 7 (Beitragsstufen), da mit dem Verzicht auf die Finanzkraftindexierung auch die einzelnen Beitragsstufen nicht mehr notwendig sind.

c) Das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005

Die nachfolgenden Ausführungen stellen die Rechtslage nach dem 1. Januar 2008 dar, d. h., es werden nur noch die Staatsbeiträge gemäss dem Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100) erfasst. Die Staatsbeiträge gemäss dem auf dieses Datum aufgehobenen Schulleistungsgesetz bilden nicht Gegenstand dieser Vorlage.

Gemäss dem allgemeinen Grundsatz, wonach sich alle Staatsbeiträge eines Aufgabenbereichs neu am tiefsten bisher geltenden Beitragssatz orientieren, übernimmt der Kanton insgesamt 20% der Besoldung für die dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Lehrpersonen. Er übernimmt den gleichen Anteil an den Aufwendungen für berufliche Vorsorge, Versicherungen, Abfindungen und Entschädigungen (§ 61 Abs. 1 VSG). An die beitragsberechtigten Kosten für Neu- und Umbauten von Schulhausanlagen einschliesslich Landerwerb leistet der Kanton neu 2% (§ 62 Abs. 1 lit. a VSG). Die Beitragssätze für die Leistungen an die besonderen Schulen gemäss § 14 VSG, an den Unterricht in Jahreskursen gemäss §§ 8 und 9 VSG, an die befristeten Tätigkeiten, die der Bildungsrat bewilligt und der Regierungsrat als beitragsberechtigt erklärt hat, sowie an das Fach Religion entsprechen dem für die Lehrerbesoldung geltenden Beitragssatz von 20%.

Für die Beiträge des Kantons an die Sonderschulung gilt neu Folgendes: Die Regelung für die privaten Trägerschaften bleibt unverändert (§ 65 Abs. 2 lit. a VSG). Für die Gemeinden gelten neu folgende Beitragssätze: 50% der beitragsberechtigten Ausgaben an den Personalaufwand für Lehr- und Fachkräfte sowie 3% für weitere für die Sonderschulung notwendige Aufwendungen (§ 65 Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VSG), 2% für die beitragsberechtigten Ausgaben für Neu- und Umbau von Gebäuden einschliesslich Landerwerb (§ 65 Abs. 2 lit. b Ziff. 2 VSG) sowie 3% für die Kosten der auswärtigen Sonderschulung (§ 65 Abs. 2 lit. b Ziff. 3 VSG). Der Staatsbeitrag an die auswärtige Sonderschulung fällt somit nicht weg, dies im Gegensatz zur NFA-Weisung, in der noch die Aufhebung vorgesehen war. Der Kanton übernimmt zudem einen Anteil von 15 Mio. Franken an den Kosten des schulpsychologischen Dienstes.

d) Das Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens vom 1. Februar 1970

Wegen des Verzichts auf die Beitragsbemessung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit sind die §§ 2 und 3 des Gesetzes (LS 440.1) anzupassen. Nach § 3 werden die Subventionen gemäss § 3 Abs. 1 lit. c Staatsbeitragsgesetz aus dem bewilligten Budgetkredit gewährt.

e) Das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975

Beim Planungs- und Baugesetz (LS 700.1) mit der dazugehörigen Verordnung über die Staatsbeiträge für den Natur- und Heimatschutz und für kommunale Erholungsgebiete (LS 701.3) handelt es sich um einen Fonds, weshalb kein Mindestsatz zur Anwendung gelangt (vgl. vorstehend). Der Verzicht auf die Beitragsbemessung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit bzw. der Finanzkraftindexierung erfordert die Anpassung von § 211 Abs. 3, § 217 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b und c.

Verordnung über Staatsbeiträge für den Natur- und Heimatschutz und für kommunale Erholungsgebiete (LS 701.3)

In der Verordnung sind §§ 6 und 8 zu ändern.

f) Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz vom 8. Dezember 1974

Im Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG, LS 711.1) wurde bereits früher auf die Finanzkraftindexierung verzichtet. Mit der vorliegenden Änderung soll eine Regelung über Kostenbeteiligungen von Gemeinwesen aufgenommen werden. Die in § 14 Abs. 2 WWG bestehende Regelung für den Bereich Hochwasserschutz soll auch für Massnahmen im Bereich Gewässerschutz (§ 45 a EG GSchG) übernommen werden. Ein Beitrag an ein kostenpflichtiges Gemeinwesen ist insbesondere dann zu leisten, wenn dadurch Kosten für eigene Massnahmen eingespart werden können. Eine analoge Regelung soll auch im Bereich Wasserversorgung getroffen werden (§ 29 a WWG).

g) Das Gesetz über den Bau und den Unterhalt der öffentlichen Strassen vom 27. September 1981

Beim Strassengesetz (LS 722.1) mit dem Strassenfonds (§ 28) und bei der Verordnung über Staatsbeiträge an den Bau und den Unterhalt von Strassen (LS 722.18) handelt es sich um eine Fondslösung mit zweckgebundenen Beiträgen.

Im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der laufenden Revision des Strassengesetzes wird die Staatsbeitragsregelung im Strassengesetz aufgehoben. Neu erfolgt eine jährliche Zahlung aus dem Strassenfonds in den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich (vgl. § 2 Abs. 3 des neuen Finanzausgleichsgesetzes). Der vorgesehene Prozentsatz soll so festgesetzt werden, dass rund 10 Mio. Franken jährlich in den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich fliessen. Diese Regelung ist dadurch gerechtfertigt, dass der bisherige Zweck der Beiträge im Strassengesetz mit der Zielsetzung des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs übereinstimmt.

Die bisherigen §§ 30 Abs. 1, 32 und 33 entfallen angesichts der neuen Lösung. § 30 Abs. 2 wird in abgeänderter Form zu § 30 Abs. 1.

Verordnung über Staatsbeiträge an den Bau und Unterhalt von Strassen vom 8. September 1982

Die Verordnung (LS 722.18) wird aufgehoben, was der Genehmigungspflicht des Kantonsrates untersteht.

h) Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz vom 24. März 1963

Der Verzicht auf die Beitragsbemessung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit bzw. der Finanzkraftindexierung und die Neufestsetzung eines Mindestbeitragssatzes erfordert beim Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz (LS 722.2) die Anpassung von § 18 Abs. 1. Der Mindestbeitrag bleibt bei 10%. «Bis 35%» entfällt. Gemäss § 22 Abs. 2 EG NSG ist die Verordnung vom Kantonsrat zu genehmigen. Die Verordnung enthält jedoch keine zu ändernden Beitragsbestimmungen.

i) Das Wasserwirtschaftsgesetz vom 2. Juni 1991

Beim Wasserwirtschaftsgesetz (LS 724.11) werden die bisherigen Kostenanteile an Hochwasserschutzmassnahmen der Gemeinden abgeschafft. An deren Stelle werden Subventionen an Hochwasserschutzmassnahmen, Ausdolungen von Gewässern und – mit Blick auf den Auftrag von Art. 105 Abs. 3 KV – Massnahmen zur Renaturierung von Gewässern gewährt (§ 15). Die Höhe der Subventionen bemisst sich nach der Wirksamkeit der Massnahmen und der Kosteneffizienz; eine Verordnung des Regierungsrates wird die Details regeln. Wie bis anhin (vgl. Vorlage 3808, Wiederbelebungs-massnahmen an Fließgewässern) ist es Aufgabe des Kantonsrates, einen Rahmenkredit für die Subventionierung von Gewässerrenaturierungen zu beschliessen (§ 16). Bisher unterstützte der Kanton Hochwasserschutz- und Renaturierungsbemühungen der Gemeinden mit von deren Finanzkraft abhängigen Staatsbeiträgen zwischen 5% und 40% der Kosten. Hinzu kam eine Subvention von bis zu 25% der beitragsberechtigten Ausgaben. Daraus entstand dem Kanton ein Aufwand von jährlich etwa 1,5–1,8 Mio. Franken. Dieser wird sich mit der Einführung eines Höchstsubventionssatzes von 30% massgeblich verringern.

§ 29a WWG bringt die Möglichkeit der Kostenbeteiligung von anderen Gemeinwesen an der Wasserversorgung. Die in § 14 Abs. 2 WWG bestehende Regelung für den Bereich Hochwasserschutz soll im Bereich Wasserversorgung übernommen werden.

Für die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung (Siedlungsentwässerung und Abwasserreinigung) sollen gleiche Fördergrundsätze gelten. Dies bedeutet, dass künftig auch im Bereich Wasserversorgung keine Kostenanteile mehr ausgerichtet werden, sondern nur noch Subventionen nach Massgabe des öffentlichen Interesses. Die neue Regelung gemäss § 34 WWG ist identisch mit jener in § 46 EG GSchG. Die künftige Förderpraxis verursacht wie die bisherige jährliche Kosten von ungefähr 3 Mio. Franken. § 35 WWG kann aufgehoben werden. Die Subventionen werden im Zug der Neuregelung des Finanzausgleichs in den Bereichen der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung nicht gekürzt, weil sie dem gebührenfinanzierten Gemeindehaushalt zufließen. Eine Verminderung des Subventionsvolumens hätte grössere Gebührenunterschiede zur Folge, die wegen der strikten Trennung von gebührenfinanziertem und steuerfinanziertem Haushalt nicht über den Finanzausgleich vermindert werden könnten.

j) Das Energiegesetz vom 19. Juni 1983

Beim Energiegesetz (LS 730.1) ist die Wendung «nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit» bei der Energieplanung in § 16 Abs. 2 Ziff. 1 lit. a zu streichen. Auf die Festsetzung eines Mindestbeitragssatzes von 10% wird verzichtet, da es sich um Subventionen handelt, die nur ausgelöst werden, wenn sie im Interesse des Kantons erfolgen. Dadurch kann der Regierungsrat auf die Verpflichtung der Gemeinden zur Erarbeitung einer Energieplanung verzichten (vgl. § 7 Abs. 1 Energiegesetz [Energieplanung der Gemeinden] sowie § 7 Abs. 1 und 4 [Staatsbeiträge bei Energieplanung], § 14 Abs. 2 [Staatsbeiträge an Investitionen] und § 16a Abs. 2 [Subventionen] der Verordnung über Energieplanung und die Förderung von Pilotprojekten).

Verordnung über die Energieplanung und die Förderung von Pilotprojekten (Energieverordnung) vom 6. November 1985

Gemäss § 17 Abs. 2 des Energiegesetzes bedarf die Energieverordnung (LS 730.11) der Genehmigung durch den Kantonsrat (vgl. auch § 18 der Energieverordnung). Anzupassen sind § 7 Abs. 4 (Staatsbeiträge Energieplanung), § 14 Abs. 2 (Staatsbeiträge an Investitionen) und § 16a Abs. 2 (Subventionen). Bei den §§ 7, 14 und 16a wird die Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden gestrichen. Die Subventionen bemessen sich lediglich nach der Wirksamkeit der Massnahme und der Kosteneffizienz. Zugleich wird § 14 vereinfacht; bei der Bemessung der Subventionen an Pilotanlagen wird nicht mehr zwischen Privaten und Gemeinden unterschieden. Jährlich werden rund drei Subventionen im Sinne von § 7 und höchstens eine Subvention im Sinne von § 14 gesprochen. Substanziell sind Subventionen an Holzfeuerungen gemäss § 16a. An diese Subventionen richtet der Bund unter Berücksichtigung der Wirksamkeit der Massnahme und der Kosteneffizienz Globalbeiträge an die Kantone fast in gleicher Höhe wie der Kantonsbeitrag aus. Eine Kürzung der Beiträge an Gemeinden auf allgemein 10% würde gleichzeitig eine Kürzung der Globalbeiträge des Bundes an den Kanton Zürich bewirken. Aus diesem Grund ist hier die Festsetzung eines Beitragssatzes von 10% nicht zweckmässig.

**k) Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz)
vom 4. November 1962; Weitergeltung gemäss § 64 GesG
vom 2. April 2007**

Nach § 64 Gesundheitsgesetz (GesG) vom 2. April 2007 (LS 810.1) werden die Bestimmungen des Gesetzes über das Gesundheitswesen vom 4. November 1962 mit Ausnahme der §§ 17, 39, 39a, 40, 59, 59a–59f sowie 83 lit. a und b aufgehoben. Der Verzicht auf die Ausrichtung von Staatsbeiträgen nach der finanziellen Leistungsfähigkeit kann im Bereich der Gesundheitsgesetzgebung nur bei der spitalexternen Kranken- und Gesundheitspflege (§ 59b Abs. 2 lit. c in Verbindung mit § 49 der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968, LS 813.21) parallel zur Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichsgesetzes erfolgen. In den übrigen Bereichen des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 sowie für die Altersheime im Sinne des Heimbeitragsgesetzes, wo die finanzielle Leistungsfähigkeit bzw. der Finanzkraftindex zur Anwendung gelangt, kann wegen der vom Bundesrecht (Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [SR 832.10] vom 21. Dezember 2007) vorgegebenen Umstellung der Spitalfinanzierung die Anpassung grundsätzlich erst mit der geplanten Inkraftsetzung der revidierten kantonalen Spitalfinanzierungsbestimmungen erfolgen, mit denen auch eine Entflechtung der Aufgaben im Spital- und Pflegeheimbereich zwischen Kanton und Gemeinden geplant ist. Diese treten voraussichtlich am 1. Januar 2012 in Kraft. Die Berechnung des Finanzkraftindex erfolgt aufgrund des mit dem neuen Finanzausgleich einhergehenden grundsätzlichen Verzichts auf eine Finanzkraftindexierung letztmals für das Jahr 2009. Deshalb ist in § 40 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 und § 2 Abs. 3 des Heimbeitragsgesetzes eine Übergangsregelung zu verankern, welche den für das Jahr 2010 auf der Basis des Jahres 2009 zu berechnenden Finanzkraftindex im Sinne einer Fiktion bis zum Inkrafttreten revidierter Bestimmungen zur Spitalfinanzierung, längstens bis Ende 2012, für anwendbar erklärt.

**Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege
vom 26. Februar 1968**

Gemäss § 83 Abs. 1 lit. a des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 bedarf die Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege (LS 813.21) der Genehmigung durch den Kantonsrat (vgl. auch § 58 der Verordnung). § 49 der Verordnung (Staatsbeitragssatz) ist zu streichen, da der Mindestsatz von 25% neu in § 59b Abs. 2 lit. c GesG verankert ist.

l) Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981

Beim Sozialhilfegesetz (LS 851.1) ergibt sich eine Änderung bei § 45 Abs. 1 (Staatsbeiträge für wirtschaftliche Hilfe), wo «nach der finanziellen Leistungsfähigkeit» zu streichen ist und der Beitragssatz nach § 39 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz (LS 851.11) auf den Mindestsatz von 5% festgesetzt wird.

m) Das Gesetz über die Jugendhilfe vom 14. Juni 1981

Beim Jugendhilfegesetz (LS 852.1) ergeben sich wegen des Verzichts auf die finanzielle Leistungsfähigkeit Anpassungen in §§ 14 und 27. Der Beitragssatz in § 14 wird jedoch nicht verändert, da die mit der Aufgabenerfüllung betrauten Jugendsekretariate Teil der kantonalen Verwaltung sind. Bei § 27 (Ausserschulische Jugendtätigkeit) ergibt sich entsprechend § 52 Abs. 3 der Verordnung ein neuer Mindestsatz von 5%.

n) Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide (Heimbeitragsgesetz) vom 4. März 1973

Ausführungen zu § 2 Abs. 3 Heimbeitragsgesetz (LS 855.1) vgl. vorstehend in lit. k zum Gesundheitsgesetz.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi

Anhang 1

Verordnung über Staatsbeiträge für den Natur- und Heimatschutz und für kommunale Erholungsgebiete

(Änderung vom 28. Januar 2009)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Die Verordnung über Staatsbeiträge für den Natur- und Heimatschutz und für kommunale Erholungsgebiete vom 15. Januar 1992 wird wie folgt geändert:

Bemessung § 6. Staatsbeiträge an die Gemeinden gemäss § 1 werden wie folgt
A. Gemeinden bemessen:
I. Allgemein a. Kostenanteile an überkommunale Ortsbilder bis höchstens 60%,
b. Subventionen an kommunale Objekte bis höchstens 30%.

III. Zusätzliche § 8. Bei besonders umfangreichen und kostspieligen Aufgaben
Subventionen der Gemeinde im Bereich des Natur- und Heimatschutzes und der
Erholungsgebiete kann zusätzlich zu den Beiträgen gemäss §§ 6 und 7
eine Subvention bis zu 30% aus dem Denkmalpflegefonds gewährt
werden.

II. Diese Verordnungsänderung tritt mit dem neuen Finanz-
ausgleichsgesetz in Kraft.

III. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Notter Husi

Anhang 2

Verordnung über Staatsbeiträge an den Bau und Unterhalt von Strassen

(Aufhebung vom 28. Januar 2009)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Die Verordnung über Staatsbeiträge an den Bau und Unterhalt von Strassen vom 8. September 1982 wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Finanzausgleichsgesetzes aufgehoben.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Notter

Der Staatsschreiber:

Husi

Anhang 3

Verordnung über die Energieplanung und die Förderung von Pilotprojekten

(Änderung vom 28. Januar 2009)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Die Verordnung über die Energieplanung und die Förderung von Pilotprojekten (Energieverordnung) vom 6. November 1985 wird wie folgt geändert:

- | | |
|-------------------------------|---|
| c. Staatsbeiträge | <p>§ 7. Abs. 1 und 2 unverändert.</p> <p>³ In der Zusicherung legt die Baudirektion die anrechenbaren Kosten und die Bedingungen der Auszahlung fest.</p> <p>⁴ Die Subventionen bemessen sich nach der Wirksamkeit der Massnahmen und der Kosteneffizienz.</p> |
| Staatsbeitrag an Subventionen | <p>§ 14. ¹ Der Staatsbeitrag an Investitionen beträgt 10–50% der anrechenbaren Kosten.</p> <p>² Der Staatsbeitrag bemisst sich nach der Wirksamkeit der Massnahmen und der Kosteneffizienz.</p> |
| Subventionen | <p>§ 16 a. Abs. 1 unverändert.</p> <p>² Die Subventionen richten sich im Einzelfall für Massnahmen zur rationellen Nutzung nach der einsparbaren Energiemenge und für die übrigen Vorhaben nach der nutzbaren Energiemenge. Zur Vereinfachung können pauschalisierte Subventionsansätze pro Quadratmeter beheizte Bruttogeschossfläche oder pro Kilowatt installierter Leistung festgelegt werden. Subventionen an Holzheizungen richten sich ferner nach der Höhe der Schadstoffemissionen.</p> |

II. Diese Verwaltungsänderung tritt mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz in Kraft.

III. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Notter

Der Staatsschreiber:
Husi

Anhang 4

Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege (Änderung vom 28. Januar 2009)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Die Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968 wird wie folgt geändert:

§ 49 wird aufgehoben.

II. Diese Verordnungsänderung tritt mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz in Kraft.

III. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi

Inhaltsverzeichnis zur Weisung

I. Übersicht	24
1. Anlass zur Reform des Finanzausgleichs	24
2. Mängel des bestehenden Finanzausgleichs	24
3. Ziele des neuen Finanzausgleichs	25
4. Bisheriges Rechtsetzungsverfahren	25
5. Grundzüge des neuen Finanzausgleichs	26
6. Auswirkungen der Finanzausgleichsreform	27
II. Ausgangslage und Zielsetzung	27
1. Ausgangslage	27
1.1 Gesetzliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen	27
1.2. Gründe für einen Finanzausgleich	28
1.2.1 Zusammenhang zwischen Föderalismus und Finanzausgleich	28
1.2.2 Ziele des Föderalismus	29
1.2.3 Notwendigkeit eines Finanzausgleichssystems ..	29
1.3 Regeln für die Gestaltung des Finanzausgleichs	31
1.3.1 Einhaltung des fiskalischen Äquivalenzprinzips ..	31
1.3.2 Ausgleich exogener Disparitäten	31
1.3.3 Unterscheidung zwischen Einnahmen- und Ausgabendisparitäten	31
1.3.4 Ein Instrument je Disparität	32
1.3.5 Ausgleich nach Massgabe der Disparitäten	32
1.3.6 Respektierung der Gemeindeautonomie	32
1.3.7 Gleichbehandlung aller Gemeinden	33
1.3.8 Vorzug der horizontalen Finanzierung des Steuerkraftausgleichs	33
1.3.9 Flexibilität bei Aufgaben- und Einnahmenverschiebungen	33
1.3.10 Einfachheit, Transparenz und Planbarkeit	34
1.4 Vorgaben der Verfassung	34

2.	Mängel des bestehenden Finanzausgleichs	35
2.1	Mängel der einzelnen Instrumente	35
2.1.1	Steuerfussausgleich	35
2.1.2	Steuerkraftausgleich	36
2.1.3	Finanzkraftabhängige Staatsbeiträge	37
2.1.4	Lastenabgeltung Stadt Zürich	37
2.1.5	Investitionsbeiträge	37
2.2	Gesamtbeurteilung	38
3.	Zielsetzung der Finanzausgleichsreform	38

III. Bisherige Rechtsetzungsverfahren..... 39

1.	wif/-Projekt Nr. 65/2207 und Nachfolgeprojekt	39
2.	Neukonzeption oder Weiterentwicklung	40
3.	Untersuchung der finanziellen Unterschiede	41
3.1	Ressourcenbedingte Disparitäten	41
3.2	Disparitäten im Ausgabenbereich	44
3.3	Sonderlasten	46
3.4	Verhältnis zwischen Ressourcen und Ausgaben	49
3.5	Schlussfolgerungen	50
4.	Der Modellentwurf	52
5.	Vernehmlassung	53
6.	Überarbeitung des Modells	54
6.1	Vorgaben	54
6.2	Vorschläge des Gemeindepräsidentenverbandes	55

IV. Grundzüge der Vorlage 56

1.	Das neue Finanzausgleichssystem	56
1.1	Allgemeines	56
2.	Die Instrumente im Einzelnen	58
2.1	Ressourcenausgleich	58
2.1.1	Ressourcenzuschüsse	58
2.1.2	Ressourcenabschöpfungen	59
2.1.3	Verfahren	60
2.1.4	Kosten und Wirkung	61
2.1.5	Würdigung	62

2.2	Demografischer Sonderlastenausgleich.	64
2.2.1	Ausgestaltung.	64
2.2.2	Kosten und Wirkung.	65
2.2.3	Würdigung.	66
2.3	Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich	67
2.3.1	Ausgestaltung.	67
2.3.2	Kosten und Wirkung.	68
2.3.3	Würdigung.	69
2.4	Zentrumslastenausgleich der Städte Zürich und Winterthur.	70
2.4.1	Ausgestaltung.	70
2.4.2	Kosten und Wirkung.	70
2.4.3	Würdigung.	71
2.5	Individueller Sonderlastenausgleich	71
2.5.1	Ausgestaltung.	71
2.5.2	Kosten und Wirkung.	73
2.5.3	Würdigung.	73
3.	Übergangsregelungen	74
3.1	Übergangsausgleich	74
3.2	Zusicherung und Auszahlung von Staatsbeiträgen	75
3.3	Befristete finanzkraftindexierte Staatsbeiträge im Gesundheitsbereich	75
3.4	Abschaffung des Investitionsfonds.	76
4.	Verzicht auf eine Sanierung der finanzschwachen Gemeinden	76
V. Auswirkungen der Vorlage.		78
1.	Kosten und Finanzierung	78
1.1	Grundmodell ohne Übergangsausgleich.	79
1.2	Grundmodell mit Übergangsausgleich	80
2.	Auswirkungen in den Gemeinden	81
2.1	Auswirkungen auf die finanziellen Disparitäten	81
2.2	Auswirkungen auf die Gemeindeautonomie	85
2.3	Auswirkungen auf die kantonale Gemeindestruktur	85

3.	Auswirkungen auf den Kanton	86
3.1	Finanzielle Auswirkungen im Allgemeinen	86
3.2	Finanzielle Auswirkungen des Einbezugs der Stadt Zürich	87
4.	Auswirkungen auf die Standortattraktivität und den Steuerwettbewerb	89
5.	Zusammenfassung der wesentlichen Vorteile des Modells . .	90
VI. Abschreibung parlamentarischer Vorstösse		91
1.	Behördeninitiative des Grossen Gemeinderates der Stadt Winterthur KR-Nr. 232/2007 betreffend Reform des Finanzausgleichs	91
2.	Postulat KR-Nr. 62/2006 betreffend Korrekturfaktoren im Finanzausgleich des Kantons Zürich und Postulat KR-Nr. 63/2006 betreffend Wiederaufnahme der Investitionsbeiträge	92
VII. Zu den einzelnen Bestimmungen		93
1.	Teil: Allgemeine Bestimmungen	93
2.	Teil: Instrumente des Finanzausgleichs	106
	Anhang 1: Formeln	125
	Anhang 2: Änderung bisherigen Rechts	125