

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 346/2001
betreffend flexibleren Steuerkraftausgleich**

(vom 12. April 2005)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 14. April 2003 folgende von den Kantonsräten Ruedi Noser, Hombrechtikon und Georg Schellenberg, Zell, am 19. November 2001 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und zur Antragstellung überwiesen.

Der Regierungsrat wird eingeladen, den Steuerkraftausgleich, der im Finanzausgleichsgesetz definiert ist, so zu überarbeiten, dass diejenigen Gemeinden eine Berechtigung auf Steuerkraftausgleich haben, die einen Steuerfuss in einer bestimmten Bandbreite um das kantonale Mittel erheben. Dabei soll Gemeinden, die einen Steuerfuss unter dem kantonalen Mittel erheben, ein reduzierter Steuerkraftausgleich zustehen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Bestehendes Finanzausgleichssystem

Ziel des zürcherischen Finanzausgleichs ist es, die Steuerfussunterschiede zwischen den Gemeinden innerhalb des Kantons zu verringern bzw. eine Annäherung der Gemeindesteuerfüsse zu bewirken. Die Gemeinden sollen die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können, ohne ihre Einwohnerinnen und Einwohner übermässig belasten zu müssen. Der Steuerkraftausgleich stellt dabei die wichtigste Säule des zürcherischen Finanzausgleichs dar. Er verbessert die ungenügende Steuerkraft der finanzschwachen Gemeinden und schöpft die hohe Steuerkraft der finanzstarken Gemeinden ab. Gemäss § 10 des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 (LS 132.1) erhalten Gemeinden mit einer relativen Steuerkraft unter dem Kantonsmittel Beiträge aus dem Ausgleichsfonds, sofern der Steuerfuss mindestens dem Kantonsmittel entspricht.

2. Reformprojekt Zürcher Finanzausgleich

Gemessen an seiner Wirkung kann das kantonale Finanzausgleichssystem als gut bezeichnet werden. Dennoch hat auch dieses System einige Schwächen. Die Behebung dieser Mängel sowie das Grossprojekt des Bundes zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) waren Anstoss zu einem Projekt über die Reform des Zürcher Finanzausgleichs (Projekt REFA).

Im Rahmen der Verwaltungsreform (*wif!*) wurde zunächst eine «Vorstudie zur Reform des Zürcher Finanzausgleichs» durchgeführt. Sie untersuchte erste Lösungsmöglichkeiten zur Gestaltung eines neuen Finanzausgleichs, skizzierte dazu Instrumente und verglich allfällige Wirkungen möglicher Veränderungen mit dem geltenden System. Mit Beschluss vom 20. Juni 2001 nahm der Regierungsrat vom Schlussbericht über die Vorstudie Kenntnis und beauftragte die Direktion der Justiz und des Innern mit der Durchführung der Hauptstudie «Wirkungsanalyse und Reform des Zürcher Finanzausgleichs». Aufgabe der Hauptstudie war es, ein Modell zur Neugestaltung des Zürcher Finanzausgleichs auszuarbeiten, die im Schlussbericht zur Vorstudie vorgeschlagenen Instrumente durch Angabe der Verfahren zu präzisieren und Modellrechnungen durchzuführen. Die das Projekt ergänzenden Studien wurden durch das Geographische Institut der Universität Zürich erarbeitet.

3. Modellvorschlag in der Vernehmlassung

Mit Schlussbericht vom 26. Mai 2003 wurde die Hauptstudie abgeschlossen. Der Regierungsrat nahm davon mit Beschluss vom 11. Juni 2003 Kenntnis und beauftragte die Direktion der Justiz und des Innern mit der Durchführung der Vernehmlassung zum Schlussbericht. Die Vernehmlassung fand im Sommer 2003 statt. Unterbreitet wurde ein Modellvorschlag mit folgenden Hauptpunkten:

- Zusätzliche Mittel von rund 200 Mio. Franken für den direkten Finanzausgleich durch Verzicht auf die Ausgleichswirkung (Finanzkraftindexierung) bei den Staatsbeiträgen (indirekter Finanzausgleich),
- modifizierter Steuerkraftausgleich,
- neue sektorielle Belastungsabgeltungen in den Bereichen Bildung und Soziales,
- Steuerfussausgleich mit neuer Teilabdeckung Steuerbedarf und leicht modifizierter Defizitdeckung,

- Sonderelemente Stadt Winterthur,
- Lastenabgeltung Stadt Zürich.

Die Vernehmlassungsantworten der Gemeinden waren geprägt von den erwarteten Auswirkungen auf die eigene Gemeinde. Oft wurde der Modellvorschlag als Ganzes eher abgelehnt, obwohl Verbesserungen grundsätzlich anerkannt und einzelne Gesichtspunkte durchaus begrüsst wurden. Die Direktionen beanstandeten insbesondere den Verzicht auf die Ausgleichswirkung bei den Staatsbeiträgen. Die Schulgemeinden waren damit ebenfalls nicht einverstanden und bemängelten ausserdem die Ausgestaltung der Belastungsabgeltung im Bereich Bildung. Insgesamt wurde jedoch die wichtigste Neuerung, der Wegfall der Ausgleichswirkung bei den Staatsbeiträgen, mehrheitlich gutgeheissen. Die Belastungsabgeltungen in den Bereichen Bildung und Soziales fanden ebenfalls überwiegende Zustimmung.

Knapp abgelehnt wurden die revidierten Instrumente des Steuerkraft- und Steuerfussausgleichs, obwohl einzelne Elemente durchaus Anklang fanden. Als Grund wurde häufig angeführt, dass rund 30 zusätzliche Gemeinden eine Defizitdeckung beanspruchen müssten. Gefordert wurden unter anderem die Ausrichtung von Strukturbeiträgen, Fusionsanreizen, zusätzlichen Belastungsabgeltungen oder ein Ausbau des Steuerkraftausgleichs auf Kosten der anderen Instrumente.

4. Zurückstellung der weiteren Projektarbeiten

Diese unterschiedlichen und sich zum Teil widersprechenden Reaktionen erforderten einen vorübergehenden Marschhalt des Projekts. Andere Gesetzgebungsprojekte verlangten zudem eine Abstimmung mit den weiteren Arbeiten am Projekt. So soll vermieden werden, dass das Volksschulgesetz, über das am 5. Juni 2005 abgestimmt wird, mit Fragen des Finanzausgleichs verknüpft und dadurch überladen wird. Im Entwurf für ein neues Gesundheitsgesetz, den der Regierungsrat im Februar 2005 zuhanden des Kantonsrats verabschiedet hat (Vorlage 4236), ist sodann vorgesehen, dass die Gemeinden neu ausdrücklich berechtigt werden, die Grundversorgung in eigenen Spitälern zu erbringen oder über einen Leistungsauftrag zu gewährleisten. Die Höhe der finanziellen Beteiligung des Kantons richtet sich dabei nicht nach der Finanzkraft, sondern in Form von leistungsorientierten Pauschalen nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden im Einzugsbereich. Mit den nicht finanzkraftabhängigen Staatsbeiträgen sieht der Gesetzesentwurf ein Instrument vor, das auch in der Hauptstudie zur Finanzausgleichsreform präsentiert wurde. Auch dem Entwurf für ein neues Gesundheitsgesetz soll aber mit dem Projekt REFA nicht vorge-

griffen werden. Im Rahmen der kantonalen Umsetzung der NFA wird schliesslich zu prüfen sein, wie weit das Projekt REFA den neuesten Entwicklungen der NFA anzupassen ist. Abzuklären ist dabei unter anderem, ob die ursprüngliche Projektvorgabe, die Reform des Finanzausgleichssystems nicht mit einer neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zu verbinden, mit der Entwicklung der NFA nicht nochmals überdacht werden muss.

5. Antrag

Auch nach der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse ist vorgesehen, den Steuerkraftausgleich weiterhin als horizontalen Ressourcenausgleich auszugestalten. Aufgenommen wurde indessen das Anliegen verschiedener Vernehmlassungsteilnehmer, abzuklären, ob ein Ausbau der gestaffelten Beitragssenkung möglich ist. Um Anreize für überhöhte Steuerfüsse zu vermeiden, könnte so unter dem massgebenden Mindeststeuerfuss ein bestimmter Bereich festgelegt werden, in dem die betreffende Gemeinde weiterhin zum Bezug von Steuerkraftausgleich berechtigt ist. Damit würde das Anliegen des Postulats aufgenommen und verhindert, dass Steuerkraftausgleichsgemeinden einem verbesserten Rechnungsabschluss mit einer Senkung des Steuerfusses Rechnung tragen können, ohne dadurch gleich auf sämtliche Steuerkraftausgleichsbeiträge verzichten zu müssen.

Das nach der Auswertung der Vernehmlassung überarbeitete Modell für einen revidierten Finanzausgleich setzt sich jedoch aus einer Vielzahl von Elementen zusammen, die miteinander verwoben sind und sich gegenseitig ergänzen. Es ist daher nicht sinnvoll, einzelne Bestandteile der Reform herauszugreifen und vorgängig zu verwirklichen. Damit kann den Anliegen des Postulats gegenwärtig nicht weiter entsprochen werden, als sie in das neue Modell für ein kantonales Finanzausgleichssystem zu integrieren.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat daher dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 346/2001 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

| | |
|-------------------------|------------------------------|
| Der Präsident: Jeker | Der Staatsschreiber: Husi |
|-------------------------|------------------------------|