

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 246/2003

Sitzung vom 22. Oktober 2003

1534. Interpellation (Lastenverschiebung vom Kanton auf die Gemeinden in den letzten fünf Jahren)

Kantonsrat Thomas Vogel und Kantonsrätin Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, haben am 25. August 2003 folgende Interpellation eingereicht:

Im Rahmen des Sparprogrammes «Entlastungsprogramm 2003» des Bundes und des kantonalen Sanierungsprogrammes 04 kommen auf die Gemeinden erhebliche Mehrkosten zu. Die parlamentarischen Vorstösse KR-Nrn. 102/2003 und 188/2003 fordern diesbezüglich mehr Transparenz: Die mögliche finanzielle Zusatzbelastung der Gemeinden soll im Rahmen der kantonsrätlichen Beratung der Sanierungsmassnahmen 04 beziehungsweise des Voranschlages in einem grösseren Zusammenhang gesehen werden.

Hierfür ist indessen auch notwendig, die Belastungen der Gemeinden durch bereits erfolgte Lastenverschiebungen seitens des Kantons in den letzten fünf Jahren zu berücksichtigen. Darunter sind auch Leistungen zu verstehen, welche der Kanton freiwillig erbracht hat, und nun nicht mehr oder nur noch gegen Entgelt erbringt. Weiter ist auch von Interesse, welche Lasten ausserhalb des Sanierungsprogrammes 04 auf Grund bereits getroffener Entscheide auf die Gemeinden verschoben werden sollen.

Im Fall von noch nicht klar quantifizierbaren Beträgen (zum Beispiel bei den Fürsorgekosten bedingt durch die Aufhebung der Arbeitslosenhilfe) sind Schätzungen vorzunehmen.

Wir fragen den Regierungsrat daher an (und erbitten eine detaillierte Zusammenstellung):

1. Welche Lasten wurden in welchem finanziellen Umfang in den vergangenen fünf Jahren vom Kanton auf die Gemeinden abgewälzt?
2. Welche dieser Lasten gingen einher mit einer gleichzeitigen Übertragung von Entscheidungskompetenzen bezüglich der Kostenfolgen?
3. Welche Lasten werden – ausserhalb des Sanierungsprogrammes 04 – auf Grund bereits getroffener, aber noch nicht vollzogener Entscheide auf die Gemeinden übertragen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation von Thomas Vogel und Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, wird wie folgt beantwortet:

a) Die in der Interpellation angesprochene Lastenverschiebung ist eng verknüpft mit der Thematik der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Es ist charakteristisch für den schweizerischen Föderalismus, dass viele öffentliche Aufgaben durch die Kooperation verschiedener öffentlicher Körperschaften wahrgenommen werden, indem Bund, Kanton und Gemeinden im gleichen Sachbereich Teilaufgaben erfüllen. Die Bedeutung dieser Politikverflechtung zeigt sich darin, dass keiner der beteiligten Akteure ohne Abstimmung mit den anderen Handlungsträgern wirksam tätig werden kann (Ladner/Arn/Friedrich/Steiner/Wichterich, Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Bern 2000, S. 41). Die zunehmende Komplexität öffentlicher Aufgaben führt zu einer wachsenden Überlagerung des kommunalen Zuständigkeitsbereiches durch eidgenössisches und kantonales Recht. In der Praxis legen Bund und Kanton vermehrt Vorgaben und Mindestanforderungen für die kommunale Aufgabenerfüllung fest.

Für einen erheblichen Teil der öffentlichen Aufgaben ist ein Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden unerlässlich. Solche Verbundlösungen zeichnen sich dadurch aus, dass für die Regelung (Rechtsetzung/Planung), den Vollzug und die Finanzierung einer Aufgabe verschiedene staatliche Ebenen zuständig sind. Ein typisches Beispiel ist die Volksschule, wo der Kanton für die gesetzliche Regelung zuständig ist, die Erfüllung schwergewichtig in der Zuständigkeit der Gemeinden liegt und die Finanzierung von beiden Ebenen getragen wird. Die Einbindung der kommunalen Ebene in die Finanzierung ist vor allem dort sinnvoll, wo die vollziehenden Gemeinden auch die Möglichkeit haben, die Kosten tatsächlich zu beeinflussen. Bei der Neuordnung von Verbundaufgaben, wie sie zurzeit in verschiedenen Kantonen umgesetzt wird, geht es vor allem darum, Transparenz zu schaffen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar zuzuweisen, Finanzströme offen zu legen und zu minimalisieren und grundsätzlich die Aufgabenerfüllung möglichst wirksam und kostengünstig zu gestalten (Ladner et al., a. a. O., S. 42 f.).

Aus der Gemeindeforschung liegen keine neuen Untersuchungen zur Aufgabenverlagerung zwischen Kanton und Gemeinden vor. Im Jahre 1994 wurde letztmals eine gesamtschweizerische Befragung bei den Gemeinden durchgeführt, die nach den Veränderungen in der Auf-

gabenverteilung im Zeitraum 1984 bis 1994 fragte (H. Geser / F. Höpfli / A. Ladner / U. Meuli, Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlich und politisch-administrativen Wandels, Zürich 1996). Auf Grund dieser Studie kann nicht von einer allgemeinen Verlagerungswelle gesprochen werden. Am ehesten scheinen die Zürcher Gemeinden im Umweltschutz (Abfallentsorgung), Bauwesen, Fürsorgewesen und Gesundheitswesen verstärkt in die Pflicht genommen zu werden, wobei die Aufgabenverlagerungen vor allem die grösseren Gemeinden betreffen. Die Frage, ob die Kantone seither die Aufgabenzuweisung verändert und finanzielle Lasten auf die Gemeinden verschoben haben, kann mangels entsprechender Untersuchungen nicht beantwortet werden. Die Gemeinden beklagen sich allerdings vermehrt über eine Einschränkung ihrer Gestaltungsspielräume und weisen darauf hin, dass mit Ausnahme von selbst gewählten, freiwilligen Aufgaben (zum Beispiel im Kulturwesen) heute immer weniger Sachbereiche bestehen, die in die ausschliessliche Zuständigkeit der Gemeinden fallen. Die Gemeinden sehen sich mit steigenden Leistungserwartungen und mit komplexeren Aufgaben konfrontiert und geraten dadurch unter Druck.

b) Im jetzigen Zeitpunkt können die Fragen der Interpellanten noch nicht abschliessend beantwortet werden. Die kurze Frist, die für die Beantwortung einer Interpellation zur Verfügung steht, erlaubte keine vertiefte Abklärung der komplexen Wechselbeziehungen zwischen Kanton und Gemeinden bei der Finanzierung von Verbundaufgaben. Als Indikator für Lastenverschiebungen werden nachfolgend in erster Linie die Veränderungen von Beitragssätzen in der einschlägigen Sachgesetzgebung herangezogen. Andere kantonale Massnahmen etwa im Bereich der Rechtsetzung (z. B. Erlass von Richtlinien und Standards für die Aufgabenerfüllung), der Planung (z. B. Spitalliste) oder des Finanzausgleichs (z. B. Abgeltung von Sonderlasten) sowie Gerichtsentscheide (z. B. Lohnnachzahlungen wegen Verstosses gegen das Gleichbehandlungsgebot) bleiben unberücksichtigt. Ebenso wenig ist berücksichtigt, dass der Bund auf dem Weg der Gesetzgebung und der Subvention (z. B. beim Gewässerschutz) unmittelbar auf den Finanzhaushalt der Gemeinden einwirkt. Bei diesen Themen bestehen erhebliche Wissenslücken. Die notwendigen Aufträge sind jedoch erteilt, um zusätzliche Grundlagen für die Beurteilung der stattgefundenen Lastenverschiebungen zu erarbeiten und zudem die nötigen Instrumente bereitzustellen, um künftige Veränderungen in der Aufgabenteilung zu erfassen und transparent zu machen. Diese Grundlagenarbeiten sind auch deshalb notwendig, weil der Kantonsrat eine Änderung des Gemeindegesetzes beschlossen hat, die den Regierungsrat verpflichtet,

dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über den Stand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und über den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu erstatten (Änderung des Gemeindegesetzes vom 30. Juni 2003).

c) Es ist vorab die Frage zu klären, was unter einer Lastenverschiebung zu verstehen ist. Einsparungen des Kantons bei Verbundaufgaben können sich unterschiedlich auf die Gemeinden auswirken: So können kantonale Massnahmen nicht nur für den Kantonshaushalt, sondern auch für den Gemeindehaushalt eine direkte finanzielle Entlastung bewirken. Dies ist beispielsweise bei der Lehrerbesoldung der Fall, die zu zwei Dritteln von den Gemeinden getragen wird. Wenn der Kanton einen Stufenanstieg nicht gewährt, bewirkt dies auch bei den Gemeinden entsprechende Minderkosten. Ebenso können allgemeine bzw. teuerungsbedingte Kostensteigerungen bei unverändertem Verteilungsschlüssel nicht als Lastenverschiebung eingestuft werden, da sich die Kostenbeteiligung proportional verhält. Solche Kostensteigerungen werden zur Hauptsache bewirkt durch demografische Veränderungen (Grösse, Alter und Sozialstruktur der Bevölkerung), Veränderungen der Wirtschaftslage (Steuererträge, Arbeitslosenquote) sowie Veränderungen bei der Nachfrage nach kommunalen Dienstleistungen. Im Weiteren gibt es Massnahmen mit Wahlfreiheit, wo es den Gemeinden freisteht, ob sie den Ausfall an Kantonsmitteln mit eigenen Mitteln kompensieren (Mehrbelastung) oder von der Möglichkeit Gebrauch machen, sich ebenfalls zu entlasten. Diese Hinweise zeigen, dass die Frage nach den Folgen von kantonalen Sparmassnahmen bei Verbundaufgaben differenziert beantwortet werden muss. Von einer eigentlichen Lastenverschiebung kann nur dort gesprochen werden, wo die Gemeinden durch eine entsprechende Rechtsgrundlage verpflichtet sind, den Ausfall von kantonalen Beiträgen mit eigenen Mitteln auszugleichen und dadurch eine finanzielle Mehrbelastung erfahren.

d) Die Lastenverschiebungen, die zwischen Kanton und Gemeinden in den vergangenen fünf Jahren (1999 bis 2003) stattgefunden haben, wurden durch eine Umfrage bei den Direktionen des Regierungsrates und der Staatskanzlei ermittelt, wobei nur die Lastenverschiebungen im eigentlichen Sinne (vgl. oben lit. c) erfasst wurden. Die 1999 wirksam gewordene Lastenabgeltung für die Stadt Zürich bleibt dabei unberücksichtigt. Die Direktion der Justiz und des Inneren, die Direktion für Soziales und Sicherheit, die Finanzdirektion, die Gesundheitsdirektion, die Baudirektion sowie die Staatskanzlei haben in ihrem Zuständigkeitsbereich im fraglichen Zeitraum keine finanziellen Lasten auf die Gemeinden verschoben. In der Bildungsdirektion haben im Zeitraum 1999 bis 2003 substantielle Verschiebungen in den Bereichen

Volksschulen sowie Jugend- und Familienhilfe stattgefunden, und zwar in beide Richtungen. Im Volksschulbereich sind die Gemeinden mit 2,4 Mio. Franken Mehrkosten belastet worden. Es handelt sich dabei um die Erhöhung der Mindestversorgertaxen ab dem Jahre 2002 im Umfang von 0,4 Mio. Franken (Verfügung vom 26. Oktober 2001) sowie um die Kürzung der Pauschale bei Stütz- und Fördermassnahmen und beim Deutschunterricht für Fremdsprachige ab dem Jahre 2003 im Umfang von 2 Mio. Franken (Änderung der Schulleistungsverordnung vom 2. Oktober 2002). Im gleichen Zeitraum wurden die Gemeinden im Umfang von 6 Mio. Franken entlastet (Rückgängigmachung der Kontingentierung der Stütz- und Fördermassnahmen ab dem Jahre 2000). Im Weiteren wurden die Staatsbeiträge an die kommunalen Jugendsekretariate sowie an die Kinder- und Jugendheime (stationärer Bereich) seit dem Jahre 2000 erheblich erhöht, was vor allem die Stadt Zürich entlastet hat. Auf den 1. Juli 2003 ist eine Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG; SR 837.0) in Kraft getreten, mit der für die Mehrzahl der Versicherten die Höchstzahl der Taggelder von 520 auf 400 herabgesetzt wurde. Die Volkswirtschaftsdirektion weist darauf hin, dass die Abschaffung der kantonalen Arbeitslosenhilfe per 1. Januar 2000 in Verbindung mit der Revision des AVIG nun nachträglich zur Folge hat, dass den Gemeinden für eine sechsmonatige Bezugsperiode ein zusätzlicher Aufwand für Sozialhilfe im Umfang von 4 bis 6,5 Mio. Franken entsteht. Mit steigender Anzahl Ausgesteuerter wird sich dieser Betrag erhöhen, wobei die gegenwärtige Datenlage keine genauere Aussage über die zu erwartenden Mehrkosten zulässt.

e) Was die Lastenverschiebungen betrifft, die bereits beschlossen, aber noch nicht in Kraft gesetzt sind, ergibt sich zurzeit folgendes Bild: Der Kantonsrat hat am 7. Juli 2003 das Gesetz über Zusatzleistungen zur AHV (ZLG, LS 831.3) geändert und darin den Satz für Staatsbeiträge an die Zusatzleistungen der Gemeinden per 1. Januar 2004 von 40% auf 38% herabgesetzt. Damit wird eine Finanzlast von rund 6,6 Mio. Franken vom Staat auf die Gemeinden verschoben. Der Kantonsrat hat zudem am 29. September 2003 eine Änderung der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege (LS 813.21) beschlossen, die im Bereich der Spitalfinanzierung ab dem Jahre 2004 eine Lastenverschiebung im Umfang von 45 Mio. Franken zu Lasten der Gemeinden bewirkt. Hierzu ist allerdings festzuhalten, dass die Gemeinden im Gesundheitsbereich seit dem Inkrafttreten des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG; LS 832.01) am 1. Januar 2001 finanziell erheblich entlastet werden, indem der Kanton die Krankenkassenprämien für Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen sowie für Empfängerinnen und Empfänger von Sozial-

hilfe verbilligt bzw. übernimmt. Den Mehrbelastungen, die im Jahre 2004 auf die Gemeinden im Bereich der Spitalfinanzierung und der Zusatzleistungen zur AHV zukommen, steht eine Entlastung in einer vergleichbaren Grössenordnung im Bereich der Prämienverbilligungen gegenüber. Der Regierungsrat hat zudem eine Erhöhung der Mindestversorgertaxen im Bereich der Tagessonderschulen beschlossen, welche die Gemeinden ab dem Jahre 2004 mit rund 3 Mio. Franken belasten wird.

f) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Zeitraum 1999 bis 2003 im Volksschulbereich (Belastung von 2,4 Mio. Franken) und bei der Sozialhilfe für Ausgesteuerte (Belastung 4 bis 6,5 Mio. Franken) finanzielle Lasten vom Kanton auf die Gemeinden verschoben wurden. In allen übrigen Aufgabenbereichen sind keine nennenswerten Lastenverschiebungen vom Kanton auf die Gemeinden zu verzeichnen. Im gleichen Zeitraum hat bei den Verbundaufgaben eine Verschiebung von finanziellen Lasten von den Gemeinden zum Kanton stattgefunden: Der Kanton hat seine Beiträge an die Verbilligung der Krankenkassenprämien, an Stütz- und Fördermassnahmen im Volksschulbereich sowie an die kommunalen Jugendsekretariate und die Kinder- und Jugendheime erhöht und damit die Gemeinden in erheblichem Umfang finanziell entlastet. Für das Jahr 2004 ist allerdings auf Grund der erwähnten Beschlüsse des Kantonsrates (Gesetz über Zusatzleistungen zur AHV und Verordnung über Staatsbeiträge an die Krankenpflege) und des Regierungsrates (Mindestversorgertaxen im Bereich Volksschulen) mit finanziellen Mehrbelastungen für die Gemeinden zu rechnen.

Bei dieser Darstellung handelt es sich um eine rein buchhalterische Sicht, die lediglich erste Hinweise zum Ausmass der Lastenverschiebung geben kann und sich am Kriterium der veränderten Staatsbeitragssätze orientiert. Ob sich per Saldo – über den Zeitraum 1999 bis 2003 und über alle Aufgabenbereiche hinweg – für die Gemeinden eine Belastung oder eine Entlastung ergibt, lässt sich auf Grund des unterschiedlichen Wirkungsbeginns der Massnahmen und der Notwendigkeit vertiefter Abklärungen noch nicht beantworten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi