

4284

KR-Nr. 155/2005

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 155/2005 betreffend
Umsetzung der NFA im Kanton Zürich**

(vom 27. September 2005)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 11. Juli 2005 folgendes von Kantonsrat Markus Brandenberger, Uetikon a. S., Kantonsrätin Prof. Katharina Prelicz-Huber, Zürich, und Kantonsrat Hans Fahrni, Winterthur, am 30. Mai 2005 eingereichte dringliches Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, ein Konzept vorzulegen, wie im Kanton Zürich die NFA umgesetzt werden soll und wie der Kantonsrat in die Umsetzung einbezogen wird.

Das Konzept soll dem Kantonsrat ermöglichen, die Aufgabenverschiebungen und die notwendigen kantonalen Anpassungen sowie die Auswirkungen auf die Gemeinden im Überblick zu beurteilen und die Gesamtheit der Finanzflüsse zu erkennen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Am 28. November 2004 hat das Volk dem Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) klar zugestimmt. Die NFA soll bereits am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Damit dieser ehrgeizige Zeitplan eingehalten werden kann, müssen die notwendigen Umsetzungsarbeiten auf kantonaler Ebene so schnell wie möglich vorangetrieben werden.

2. Anpassungsbedarf auf kantonaler Ebene

2.1 Gesetzgebung

In der kantonalen Gesetzgebung sind die Voraussetzungen zu schaffen, damit die neue Aufgabenteilung umgesetzt werden kann. Dies ist in jenen Bereichen einigermaßen problemlos, die neu Bundesaufgabe werden (z. B. Individuelle Leistungen von AHV und IV). Anspruchsvoller wird die Aufgabe dort, wo mit der NFA die Verantwortung ganz oder in Teilbereichen den Kantonen zugewiesen wird, wie z.B. bei den kollektiven IV-Leistungen. Zu überprüfen und u. U. neu zu schaffen sind im Weiteren die Rechtsgrundlagen für die Umsetzung der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen. Dabei sind auf kantonaler Ebene insbesondere die Zuständigkeiten für den Abschluss von Programmvereinbarungen mit dem Bund zu klären.

2.2 Interkantonale Zusammenarbeit

Mit der NFA wird die Möglichkeit geschaffen, in den neun im neuen Art. 48a der Bundesverfassung aufgeführten Aufgabenbereichen die interkantonale Zusammenarbeit obligatorisch zu erklären. Von der Aufgabenentflechtung betroffen sind davon die Bereiche der Behinderteninstitutionen (einschliesslich der Sonderschulheime), des Agglomerationsverkehrs und des Straf- und Massnahmenvollzugs. Weiter auszubauen ist auch die interkantonale Zusammenarbeit bei Kultureinrichtungen von regionaler Bedeutung. Erste Bemühungen in dieser Richtung haben einen Rückschlag erlitten, nachdem das Zuger Parlament eine entsprechende Vereinbarung zwischen Zürich, Luzern, Schwyz und Zug abgelehnt hat. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat zudem im Juli 2005 einen Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Koordination und Konzentration der hochspezialisierten Medizin (IVKKM) in ihrer heutigen Form abgelehnt. Damit ist das Ratifikationsverfahren vorerst gescheitert. Das weitere Vorgehen wird durch die Gesundheitsdirektorenkonferenz festgelegt. In den übrigen Bereichen nach Art. 48a der Bundesverfassung ist die bestehende Zusammenarbeit weiterzuführen und so weit nötig und sinnvoll auszubauen.

Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bildet die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV). Diese wurde im Juni 2005 durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) verabschiedet. Damit ist der Weg für die Ratifikation durch die Kantonsparlamente frei. Das Ratifikationsverfahren ist in die Wege

geleitet, damit die IRV bei Einführung der NFA ratifiziert ist. Gemäss Art. 24 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich hat der Bundesrat bei der Inkraftsetzung der NFA den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu berücksichtigen. Eine rechtzeitige Ratifikation wäre ein wichtiges Indiz für das ernsthafte Bestreben der Kantone zum Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

2.3 Anpassungen im innerkantonalen Verhältnis und im Verhältnis zu den Leistungserbringern

Von der Einführung der NFA werden auch die Gemeinden in unterschiedlicher Form betroffen sein, weshalb auch die innerkantonale Aufgabenteilung und der innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich überprüft und allenfalls angepasst werden müssen. Dabei sind die Grundsätze für den Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen, namentlich die Grundsätze der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz (wer den Nutzen hat, soll auch die Kosten tragen) und der institutionellen Kongruenz (wer zahlt, befiehlt) weiterhin soweit als möglich auch im innerkantonalen Verhältnis anzuwenden.

In verschiedenen Aufgabenbereichen werden auch die Beziehungen zu den Leistungserstellern, den Leistungsbezügern und Nutzniessern neu zu definieren sein.

2.4 Budgetanpassungen

Im Rahmen der Aufgabenentflechtung muss der Kanton Zürich in vielen Aufgabenbereichen mit Mehrbelastungen rechnen, während in anderen Entlastungen zu erwarten sind. Hinzu kommen die neuen Zahlungen im Rahmen des Ressourcen-, des Lasten- und des Härteausgleichs. Diese veränderten Finanzströme sind bereits im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2006–2009 vom 27. September 2005 berücksichtigt und werden die Budgets 2008 und 2009 prägen. In einigen Bereichen können sich auch Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen ergeben.

3. Stand der Umsetzungsarbeiten

Da die notwendigen Gesetzesänderungen auf Bundesebene voraussichtlich erst im Oktober 2006 durch das Eidgenössische Parlament

verabschiedet werden, bleibt für den Gesetzgebungsprozess auf kantonaler Ebene wenig Zeit. Es war daher wichtig, die Umsetzungsarbeiten auf kantonaler Ebene frühzeitig in Angriff zu nehmen. Umfang, Komplexität und Bedeutung der Umsetzungsarbeiten wie auch die Abstimmung mit anderen Projekten und politischen Forderungen verlangen eine politische Steuerung. Daher hat der Regierungsrat die Schaffung eines Projektausschusses beschlossen, in dem neben Regierungsratsmitgliedern auch die Exekutiven von Zürich und Winterthur und der Gemeindepräsidentenverband vertreten sind. Zudem hat der Regierungsrat bereits im November 2004 eine zentrale Projektgruppe eingesetzt, welche die operationelle Umsetzung der NFA koordinieren soll. Darin arbeiten unter Federführung der Finanzdirektion Vertreter aller Direktionen sowie der Städte und Gemeinden mit.

In einer ersten Phase hat sich die Projektgruppe einen Überblick über den Umsetzungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen verschafft. Der vom Eidgenössischen Finanzdepartement und der Konferenz der Kantonsregierungen vorgelegte Schlussbericht über die Ausführungsgesetzgebung vom 24. September 2004 diente dabei als Grundlage. Auf Grund der durchgeführten Vernehmlassung sind unterdessen noch einige wenige Änderungen erfolgt. Die definitive Botschaft wurde am 7. September 2005 vom Bundesrat verabschiedet.

Die kritischen Aufgabenbereiche, die den grössten Anpassungsaufwand und die schwierigsten Probleme aufwerfen werden, sind schon deutlich absehbar. Neben dem Verkehrsbereich (Nationalstrassen / Agglomerationsverkehr / Regionalverkehr) und dem Sozialbereich (Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten / Ergänzungsleistungen) werden auch die Sonderschulung, die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung und das Subventionsgesetz besondere Aufmerksamkeit verlangen. In der Beilage und im KEF 2006–2009 vom 27. September 2005 ist eine detaillierte Aufstellung über den Anpassungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen enthalten.

4. Finanzielle Auswirkungen

Gemäss Projektfahrplan des Bundes ist die Inkraftsetzung der NFA auf den 1. Januar 2008 zu erwarten. Folglich sind die finanziellen Auswirkungen erstmals für zwei Jahre, nämlich für 2008 und 2009, im KEF einzustellen.

Tabelle: Finanzielle Folgen der NFA-Einführung 2008

in Mio. Franken, + Entlastung, - Belastung	Berechnung Bund ¹⁾	Eingaben Direktionen für 2008	Eingaben Direktionen für 2009	Abweichung Berechnung Bund zu Eingaben 2008
Zu entflechtende Aufgabenbereiche	286	315	357	+29
Individuelle Leistungen der AHV	244	292	311	+48
Individuelle Leistungen der IV	247	340	355	+93
Ergänzungsleistungen zur AHV und IV	70	70	74	0
Bau- und Betriebsbeiträge für Heime und Werkstätten	-194	-271	-285	-77
Sonderschulung	-108	-108	-108	0
Prämienverbilligung in der Krankenversicherung	21	21	38	0
Übrige Aufgabenbereiche	6	-29	-28	-35
Übrige Massnahmenbereiche	-505	-482	-489	+23
Disparitätenabbau (Ressourcenausgleich)	-578	-578	-578	0
Soziodemografischer Lastenausgleich	76	76	76	0
Härteausgleich	-13	-13	-13	0
Direkte Bundessteuer	-61	-87	-94	-26
Verrechnungssteuer	14	25	25	+11
Reingewinn der SNB	57	95	95	+38
Gesamtwirkung	-219	-167	-132	+52

¹⁾ Als Grundlage dient die aktualisierte Globalbilanz vom Juni 2004. Die darin enthaltenen Berechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung beruhen auf Zahlen der Jahre 2001 und 2002.

Im Mai 2004 sind die Ergebnisse einer aktualisierten Globalbilanz bekannt geworden, die sich auf statistische Grundlagen der Jahre 2001 und 2002 stützt. Danach muss der Kanton Zürich mit einer jährlichen Mehrbelastung von 219 Mio. Franken rechnen. Die Verbesserung um rund 88 Mio. Franken im Vergleich zu den Zahlen der Botschaft vom 14. November 2001 ist vor allem höheren Entlastungen des Kantons bei der Aufgabenentflechtung im Sozialbereich zu verdanken.

Die Konsolidierung der Eingaben der Direktionen führt zu einer Mehrbelastung, die 2008 rund 52 Mio. Franken und 2009 rund 87 Mio. Franken unter den Berechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung liegt. Die zum Teil grossen Abweichungen von den Berechnungen des Bundes sind vor allem darauf zurückzuführen, dass der Bund sich auf Zahlen der Jahre 2001 und 2002 abstützt, während die Direktionen auch die Entwicklungen bis zum Einführungszeitpunkt abzuschätzen versuchen. So gehen die Prognosen, auf die sich das Sozialamt stützt, von einer sehr dynamischen Entwicklung bis zum Einführungszeitpunkt bei den individuellen Leistungen der AHV und IV sowie bei den Bau- und Betriebsbeiträgen für Heime und Werkstätten aus. Beim

Reingewinn der SNB ist das Ausschüttungsvolumen 2008 voraussichtlich erheblich grösser als 2001/2002. Damit fällt auch die Entlastung für den Kanton Zürich wegen des Wegfalls der Finanzkraftabstufung wesentlich höher aus.

Bis zum geplanten Einführungszeitpunkt 2008 können die finanziellen Konsequenzen für den Kanton Zürich aber wieder erheblich anders aussehen. Dannzumal wird man sich auf die statistischen Grundlagen der Jahre 2005 und 2006 abstützen. Auch die definitive Dotierung der verschiedenen Ausgleichstöpfe (Ressourcenausgleich, soziodemografischer und geografisch-topografischer Ausgleich, Härteausgleich) wird erst 2007 von den Eidgenössischen Räten festgelegt werden.

Die eingestellten Mehrbelastungen von 167 Mio. (2008) bzw. 132 Mio. Franken (2009) werden – methodisch gleich wie in den bisherigen KEF-Plänen seit dem 11. September 2002 – planerisch neutralisiert durch steuerliche Mehrerträge in den Jahren 2008 und 2009 von je 150 Mio. Franken.

Hinzuweisen ist auch auf die folgenden kritischen Punkte in einzelnen Aufgabenbereichen, die in der aktualisierten Globalbilanz 2001/2002 nicht berücksichtigt sind:

- Die Nationalstrassen werden mit der NFA in die alleinige Zuständigkeit des Bundes übergehen. Dabei soll das Eigentum an den Nationalstrassen dem Bund unentgeltlich übertragen werden. Das würde einen einmaligen, in der Globalbilanz nicht berücksichtigten Abschreibungsbedarf zu Lasten der Laufenden Rechnung des Kantons Zürich von gegen 500 Mio. Franken bedeuten.
- Bei der Krankenkassenprämienverbilligung steht das Sozialziel nicht mehr zur Diskussion. Die damit verbundenen bundesrechtlichen Leistungsvorgaben hätten zu einer starken Mehrbelastung der Kantone führen können. Die KVG-Revision führt im Bereich der Prämienverbilligung zu einer Aufstockung der Bundesmittel um 200 Mio. Franken. Diese Mehrbelastung für den Bund fällt ab 2008 mit Einführung der NFA wieder weg. Die damit verbundene Entlastung für den Bund wird in der Globalbilanz berücksichtigt und könnte zu einer Erhöhung des vertikalen Ressourcenausgleichs führen. Davon kann der Kanton Zürich als ressourcenstärker Kanton nicht profitieren. Im Gegenteil, er könnte im Rahmen des horizontalen Ressourcenausgleichs noch stärker zur Kasse gebeten werden, da der horizontale Ressourcenausgleich in einer Bandbreite von 65 bis 80% des vertikalen Ressourcenausgleichs liegen muss.

5. Weiterer Zeitplan

Der vorgesehene Inkraftsetzungstermin für die NFA ist, wie bereits festgehalten, sehr ambitiös, und es ist fraglich, ob er eingehalten werden kann. Die Hauptproblematik liegt darin, dass die Gesetzesvorgaben auf Bundesebene frühestens im Herbst 2006 von den eidgenössischen Räten beschlossen sein werden. So lange kann auf Kantonsebene nicht zugewartet werden, sonst ist der Einführungstermin 1. Januar 2008 illusorisch.

Der Zeithorizont für die wichtigsten Zwischenschritte sieht folgendermassen aus:

Ab Mitte 2005	Ratifikation IRV
Anfang Januar 2006	RRB Gesetzgebungskonzept
Ab Anfang 2006	Ausarbeitung Gesetzesänderungen (evtl. in der Folge auch Neuregelung der innerkantonalen Aufgabenteilung und des innerkantonalen Finanzausgleichs)
Anfang Juli bis Ende September 2006	Vernehmlassung zu Gesetzesänderungen
Herbst 2006	Überarbeitung Gesetzesänderungen auf Grund der Entscheide der eidgenössischen Räte zur 2. NFA-Botschaft
Anfang Dezember 2006	Anträge des Regierungsrates an Kantonsrat
Dezember 2006–Juli 2007	Behandlung im Kantonsrat
Mitte Mai 2007	Eingabe von Budget 2008 und KEF 2008–2011 an Finanzdirektion
Juli 2007	Beschluss Kantonsrat
August/September 2007	Sechzig tägige Referendumsfrist, das Zustandekommen eines Referendums würde wegen der notwendigen Volksabstimmung zu einer Verzögerung von rund einem halben Jahr führen und damit ein Inkrafttreten auf 1. Januar 2008 verunmöglichen.
bis Herbst 2007	Verordnungsanpassungen, Inkraftsetzung nach Ablauf der Referendumsfrist zu den Gesetzesänderungen

Ab Herbst 2007	Erarbeitung der Konzepte Sonderschulung und Behinderteninstitutionen, Umsetzung frühestens drei Jahre nach Inkraftsetzung der NFA möglich
15. Oktober 2007	Nachträge zum Budget 2008 gemeldet
Januar 2008	Gesetze treten in Kraft

Dieser Bericht enthält materiell die gleichen Informationen wie der KEF 2006–2009 vom 27. September 2005.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 155/2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Fierz

Der Staatsschreiber:

Husi