

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE von Thomas Isler (FDP Rüschlikon), Dr. Jörg Rappold (FDP, Küsnacht) und Prof. Kurt Schellenberg (FDP, Wetzikon)

betreffend Entwurf zu einem Gesetz über den direkten Finanzausgleich

Begehren

Gesetz über den direkten Finanzausgleich.

Zweck

§1 Dieses Gesetz regelt den direkten Finanzausgleich der Gemeinden und dient dem Abbau der Steuerfussunterschiede im Rahmen der sparsamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung der Gemeinden.

I. Der Steuerkraftausgleich

§2 Der Steuerkraftausgleich dient der Abschöpfung überdurchschnittlicher Steuerkraft steuergünstiger Gemeinden und deren Umverteilung auf finanzschwächere Gemeinden.

Ablieferungspflicht

§3 Ablieferungspflichtig an den Steuerkraftausgleichsfonds sind Gemeinden, deren relative Steuerkraft einen vom Kantonsrat zu genehmigenden Prozentsatz der relativen Steuerkraft übersteigt. Die Skala für die Abschöpfung nimmt mit zunehmender relativer Steuerkraft zu. Sie darf 40 Prozent der Steuerkraft einer Gemeinde nicht übersteigen.

Kürzung

§4 Die Ablieferungen werden soweit gekürzt, als sie ein Ansteigen des Gemeindesteuerfusses auf mehr als das um 10 Steuerprozent reduzierte Kantonsmittel bewirken würden.

Gemeinden, die eine solche Kürzung verlangen, haben glaubhaft zu machen, dass ihr Voranschlag und der sich daraus ergebende Steuerfuss den Grundsätzen einer ordnungsgemässen und sparsamen Haushaltsführung entsprechen. Sie haben ihre Voranschlagsentwürfe bis spätestens Ende Oktober des Vorjahres der Direktion des Innern einzureichen. In begründeten Ausnahmefällen kann die Frist erstreckt werden.

Die Direktion des Innern entscheidet über diese Kürzungen. Änderungen im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung bleiben vorbehalten.

Bezug

§5 Die Direktion des Innern gibt den Gemeinden die voraussichtlichen Ablieferungen rechtzeitig zur Erstellung des Voranschlages bekannt. Sie bezieht die Ablieferungen jährlich bis Ende September aufgrund der zu diesem Zeitpunkt bekannten Grundlagen. Sie berichtet die Festsetzung nachträglich im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung durch die Bezirksräte.

Berechtigung

§6 Gemeinden mit einer relativen Steuerkraft unter dem Kantonsmittel erhalten Beiträge aus dem Ausgleichsfonds, welche ihre Leistungsfähigkeit dem Durchschnitt annähern sollen.

In Gemeinden, die Beiträge beziehen, muss der Steuerfuss mindestens dem Kantonsmittel entsprechen und der Gesamtaufwand unter dem anrechenbaren Normaufwand liegen.

Die Beiträge sind so zu bemessen, dass die relative Steuerkraft jeder Gemeinde mindestens 70 des Kantonsmittels beträgt. Für Gemeinden mit sehr wenig oder mit mehr als 10'000 Einwohnern kann dieser Prozentsatz erhöht werden. Die Skala bedarf der Genehmigung des Kantonsrates.

Verfahren

§7 Die Bekanntgabe der voraussichtlichen Beiträge durch die Direktion des Innern erfolgt rechtzeitig zur Erstellung des Voranschlages der Gemeinden. Sie verfügt die Auszahlung bis Ende Oktober des Jahres, für welches der Beitrag bestimmt ist

Die Beiträge werden an die politischen Gemeinden ausbezahlt. Die Verteilung auf die politische Gemeinde und die Schulgemeinden ist Sache des Gemeinderates und der Schulpflege. Können sie sich nicht einigen, entscheidet die Direktion des Innern.

II. Der Normlastenausgleich

Berechtigung

§8 Politische Gemeinden und Schulgemeinden, die trotz der Beiträge aus dem Steuerkraftausgleichsfonds zur Deckung ihres Normleistungsaufwandes Steuern erheben müssen, welche mehr als 10 % über dem mutmasslichen Mittel der Steuerfüsse des kommenden Jahres liegen, erhalten vom Staat einen Normlastenausgleich.

Pauschalierung

§9 Der Regierungsrat kann durch Verordnung Staatsbeiträge im Sinne des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich in Pauschalen zusammenfassen.

Pauschalen sind so auszugestalten, dass sie einen wirksamen autonomen Einsatz der Mittel fördern. Für diesen Nachweis sind die erforderlichen Daten bereitzustellen.

Normleistungsaufwand

§10 Der Normleistungsaufwand wird wie folgt berechnet:

- a) der Aufwand in den einzelnen Aufgabenbereichen gemäss GEFIS-Daten nach dem Kriterium für die Aufwandverursachung, insbesondere durch kantonale Vorschriften;
- b) der Aufwand in den übrigen Aufgabenbereichen gemäss GEFIS-Daten pro Einwohner:

- c) der Aufwand für die Polizei der Städte Zürich und Winterthur, soweit er denjenigen der übrigen Gemeinden übersteigt und auf von der zuständigen Direktion genehmigten Stellenplänen und Aufwendungen beruht;
- d) der Aufwand für kulturelle Zwecke, soweit er denjenigen der übrigen Gemeinden übersteigt und vom Regierungsrat anerkannt wird.

Die Normleistungsaufwendungen werden aufgrund einer repräsentativen Anzahl Gemeinden ermittelt. Die Werke sind netto zu erfassen.

Die Direktion des Innern erlässt die Vorschriften über die Ausgestaltung und Handhabung des GEFIS.

Die ermittelten Werte sind nach den Budgetrichtlinien des Kantons hochzurechnen. Dabei ist die Finanzlage des Kantons und der Gemeinden zu berücksichtigen.

Das Berechnungsverfahren für die Festlegung der Normleistungsaufwendungen wird in einer Verordnung geregelt, die der Genehmigung des Kantonsrates bedarf.

Normlastenausgleich

§11 Vom Normleistungsaufwand werden der Steuerertrag zum Steuerfuss gemäss § 8, die übrigen Fiskaleinnahmen, die zumutbaren Verwaltungsgebühren, die zweckgebundenen Staatsbeiträge und ein allfälliger Steuerkraftausgleich (Ablieferungen und Bezüge) abgezogen. Diese Summe ist normleistungsausgleichsberechtigt.

Gesuch

§12 Gemeinden, die den Normleistungsaufwandausgleich beanspruchen, haben ihre Voranschlagsentwürfe bis spätestens Ende Oktober des Vorjahres der Direktion des Innern zu unterbreiten. In begründeten Fällen kann die Frist erstreckt werden.

Zuständigkeit

§13 Die Direktion des Innern bestimmt die Beiträge jährlich aufgrund der Voranschläge und der Vorjahres Rechnungen.

Kürzung und Rückerstattung

§14 Die Direktion des Innern verlangt nicht beanspruchte Beiträge im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung zurück.

Finanzierung

§15 Der Kantonsrat bewilligt bei der Festsetzung des Voranschlags den erforderlichen Kredit.

Die Aufwendungen für den kommunalen direkten und indirekten Finanzausgleich dürfen den vom Kantonsrat genehmigten Anteil nicht übersteigen.

Rekurs

§16 Gegen Verfügungen der Direktion des Innern kann beim Regierungsrat Rekurs erhoben werden.

III. Begriffsumschreibungen

Einwohner

§17 Als Einwohnerzahl einer Gemeinde gilt der Bestand am Ende des Vorjahres.

Gemeindesteuerfuss

§18 Als Steuerfuss einer Gemeinde gilt die Summe der für alle Gemeindegüter mit Ausnahme der Kirchen- und Zivilgemeindegüter bezogenen Prozente der einfachen Staatssteuer des letzten Jahres, dessen Ergebnisse bekannt sind.

Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse

§19 Als Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse gilt das mit der Zahl der Personalsteuerpflichtigen gewogene mutmassliche Mittel der Gemeindesteuerfüsse im Budgetjahr.

Steuerkraft der Gemeinde

§20 Als absolute Steuerkraft einer Gemeinde gilt der auf einen Steuerfuss von 100 % umgerechnete Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuer des letzten Jahres, dessen Ergebnisse bekannt sind.

Zur Berechnung der relativen Steuerkraft wird die absolute Steuerkraft durch die Zahl der Einwohner der Gemeinde geteilt.

Die berichtigte relative Steuerkraft ist die relative Steuerkraft gemäss Abs. 2, vermehrt um den auf 100 Steuerprozent und pro Einwohner umgerechneten Ertrag des Steuerkraftausgleichs oder vermindert um den auf 100 Steuerprozent und pro Einwohner umgerechneten, abgelieferten Steuerkraftausgleich.

Kantonsmittel der relativen Steuerkraft

§21 Als Kantonsmittel der relativen Steuerkraft gilt die absolute Steuerkraft des Kantons geteilt durch dessen Einwohnerzahl.

IV. Schlussbestimmungen

Änderung des Gemeindegesetzes

§22 Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird das Gemeindegesetz wie folgt geändert:

A. Grundsatz

§125 Die Rechnung über den Gemeindehaushalt wird über die eigentlichen Verwaltungsdienste ohne deren Betriebe und Anstalten geführt.

§126 Für die Gemeindebetriebe wird eine besondere Betriebsrechnung geführt, soweit diese im GEFIS vorgesehen ist.

Die Gemeindeordnung bestimmt, inwiefern Betriebsgewinne an die Gemeinde abgeliefert werden.

Inkrafttreten

§23 Dieses Gesetz tritt nach der Annahme durch die Stimmberechtigten und nach der amtlichen Veröffentlichung des kantonsrätlichen Erwahrungsbeschlusses auf den vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.

Der Regierungsrat kann das Gesetz in Etappen in Kraft setzen, sofern der überwiegende Teil des Normlastenausgleichs nach den Grundsätzen dieses Gesetzes ermittelt ist.

Auf den gleichen Zeitpunkt hin wird das Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) vom 11. September 1966 aufgehoben.

Thomas Isler
Dr. Jörg Rappold
Prof. Kurt Schellenberg

Beründung:

Der Lasten- und Finanzausgleich im Kanton Zürich ist 10 Jahre nach seiner letzten grossen Änderung mehr als revisionsbedürftig. Das Gefälle zwischen den Städten und den Gemeinden darf nicht wachsen, und die Stadt Zürich muss mit ihren Problemen und Möglichkeiten in den Lasten- und Finanzausgleich eingebunden werden.

Das heutige System des Finanzausgleichs wird nicht zuletzt deshalb häufig als ungerecht empfunden, weil sich die verschiedenen Instrumente des Lastenausgleichs überlagern und die begünstigten Gemeinden zum Teil Ausgaben tätigen, die sich finanzkräftigere Gemeinden nicht mehr leisten können. Dauerhafte Abhilfe kann hier nur geschaffen werden, wenn die Überlagerung beseitigt wird. Staatliche Subventionen sollen nur für die kostengünstige Erfüllung von staatlichen Aufgaben geleistet werden und nicht indirekt zu Ausgleichen irgendwelcher Art dienen. Staatsbeiträge des Kantons an die Gemeinden sollen daher nur noch in Höhe des für die betreffende Gemeindeaufgabe festgelegten Normleistungsaufwandes geleistet werden.

Die Vorstellungen des Normlastenausgleichs bilden somit eine gute Grundlage für ein neues Finanzausgleichsgesetz. Das Parlament ist gehalten, die Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage umgehend anhand zu nehmen und eine Neuregelung des Finanzausgleichs im Kanton Zürich zu realisieren.