

Sitzung vom 26. Februar 2014

220. Anfrage (Moratorium für Gemeindeverbindlichkeiten)

Die Kantonsräte Franco Albanese und Dieter Kläy, Winterthur, haben am 2. Dezember 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Da sich der regulierungs- und finanzpolitische Druck des Bundes auf den Kanton Zürich über die letzten Jahre stetig erhöhte, nahm in der Folge die dekomprimierende Abwälzung auf die Gemeinden überproportional zu. Die immer ausgedehnter geforderte Ablösung vom Milizsystem der Gemeinden zu einer extern verordneten und lokal finanzierten Professionalisierung verschärft diese Tendenz zusätzlich.

Doch der Kantonshaushalt steht in Wechselwirkung gesunder Gemeindefinanzen und ist von ihr unmittelbar abhängig. Deshalb darf der Kanton nicht an seiner finanzpolitischen Gesamtverantwortung vorbeilegiferieren, indem er kostenmultiplizierende Aufgaben für Gemeinden überbordend anordnet. Dem sollte bei Möglichkeit, wie zum Beispiel durch ein fakultatives Entbindungsrecht, das notwendige Gegensteuer gegeben werden. Dieses Recht könnte für eine selbstregulierende Ausgleichswirkung sorgen.

1. Inwieweit sieht der Regierungsrat eine Möglichkeit, die gesetzlichen Grundlagen und die dazugehörenden Verordnungen auszugestalten, damit alle Gemeinden, welche sich über die überproportional gestiegenen kantonalen Verbindlichkeiten in strukturelle Probleme manövrieren liessen, partiell und vorübergehend von diesen zu entbinden?
2. Auf welchem Leistungsband müsste das kantonale Moratorium aus Sicht des Regierungsrates zu liegen kommen, damit es nicht über die systemrelevanten Gemeindeaufgaben hinaus geht?
3. Wäre der Regierungsrat auch bereit, den Gemeinden hierfür eine angemessene Frist zu geben, nach welcher die vollumfänglichen Gemeindeverbindlichkeiten spätestens wieder in Kraft treten und während der ein ausgeglichener Finanzhaushalt wiederhergestellt werden muss?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Franco Albanese und Dieter Kläy, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Die Fragesteller gehen davon aus, dass in den letzten Jahren die Überwälzung von Verbindlichkeiten und Lasten auf die Zürcher Gemeinden unverhältnismässig zugenommen habe. Aus der Anfrage geht jedoch nicht hervor, auf welche Grundlagen sich diese Annahme stützt.

Aus dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2013 zu den Veränderungen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Zeitraum 2008 bis 2011, den der Regierungsrat am 21. August 2013 zuhanden des Kantonsrates verabschiedete (Vorlage 5008), lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

Im Vergleich zur Vorperiode von 2004 bis 2007 stiegen zwar die Bruttoaufwendungen beim Kanton und den Gemeinden im selben Ausmass von je rund zehn auf rund zwölf Mrd. Franken. Die Aufwandsteigerung ist insbesondere auf die Bevölkerungszunahme zurückzuführen, die im besagten Zeitraum stärker war als die Zunahme der Aufwendungen. Die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden hat sich gegenüber der Vorperiode von 2004 bis 2007 aber kaum verändert. So schlägt sich zwar der Anstieg der finanziellen Aufwendungen im Bildungsbereich bei den Gemeinden leicht stärker nieder als beim Kanton. Im Gesundheitsbereich sind die Nettoaufwendungen beim Kanton dann aber wieder stärker gestiegen als bei den Gemeinden. Seit 2012 hat der Kanton zudem die Spitalfinanzierung übernommen, deren finanzielle Zusatzbelastung für den Kanton über die Pflegefinanzierung hinausgeht, die bei den Gemeinden liegt.

Dieses Bild wird durch die Ergebnisse der Befragung der Zürcher Gemeinden weitgehend bestätigt (Steiner/Fiechter/Kaiser, Gemeindebefragung 2009/2010: Zustand der Gemeinden des Kantons Zürich, Bern 2012). Während die Gemeinden in früheren Befragungen erhebliche Aufgabenverlagerungen vom Kanton zu den Gemeinden feststellten, hat sich das Bild in der Periode 2008 bis 2011 verändert. Mehr als die Hälfte der Gemeinden sieht keine Lastenverschiebungen vom Kanton zu den Gemeinden und rund ein Drittel der Gemeinden erkennt lediglich geringe Verschiebungen.

Zu Frage 1:

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird grundsätzlich durch die Kantonsverfassung (KV, LS 101) festgelegt. Ihr Aufgabenkatalog bezeichnet in der Regel Kanton und Gemeinden als gemeinsame Aufgabenträger (Verbundaufgaben). Die kantonale Gesetzgebung legt die nähere Aufteilung auf Kanton und Gemeinden vor allem in den Bereichen Rechtsetzung, Finanzierung und Vollzug fest.

Die Kantonsverfassung verlangt sodann, dass die Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinden in Gesetzesform folgen muss, wenn die Übertragung zu einer Mehrbelastung der Gemeinden führt (Art. 38 lit. g KV). Diese Bestimmung stellt sicher, dass der Grundsatzentscheid über Lastenverschiebungen auf die Gemeinden durch den Kantonsrat gefällt wird und dem fakultativen Referendum untersteht. Der Kanton hat zudem die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden zu berücksichtigen (Art. 85 Abs. 2 KV). Beobachtet wird die Entwicklung der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht, den der Regierungsrat nach § 14a des Gemeindegesetzes (LS 131.1) alle vier Jahre zuhanden des Kantonsrates zu erstatten hat.

Weder die Kantonsverfassung noch ein Gesetz sehen hingegen die Möglichkeit vor, einzelne Gemeinden im Sinne eines Moratoriums von der Erfüllung bestimmter Aufgabe zu entbinden. Der Begriff des Entbindungsrechts ist dem Zürcher Recht ebenso unbekannt wie jener der «systemrelevanten Gemeindeaufgaben». Das vorgeschlagene Moratorium ist daher weder mit dem Zürcherischen Recht vereinbar, noch ist denkbar, dass sich politische Behörden auf irgendeiner föderalistischen Ebene von Verpflichtungen aus dem zwingenden übergeordneten Recht entbunden werden können.

Zu Fragen 2 und 3:

Die Zürcher Gemeinden verfügen über erhebliche organisatorische und finanzielle Gestaltungsspielräume. Sie entscheiden im Rahmen des übergeordneten Rechts, welche Aufgaben sie wahrnehmen, in welchem Umfang und in welcher Qualität sie dies tun und ob sie die Leistungen über Steuern, öffentliche Abgaben oder Schulden finanzieren.

Grösse und Strukturen der Gemeinden im Kanton Zürich sind sehr unterschiedlich. Die zu erfüllenden Aufgaben sind jedoch unabhängig davon für alle Gemeinden grundsätzlich dieselben. Da die Gemeinden zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sind, muss der Gesetzgeber folgerichtig davon ausgehen, dass eine Gemeinde in der Lage ist, die ihr gesetzlich übertragenen

Aufgaben selber zu erfüllen. Bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden dürfen die Unterschiede zwischen den Gemeinden deshalb keine Rolle spielen. Gemeindeautonomie und das Gebot der rechtsgleichen Rechtsanwendung verbieten schliesslich eine individuelle Aufgabenteilung, welche die spezifische Situation einzelner Gemeinden oder Gemeindegruppen berücksichtigen würde. Die Gemeindeautonomie schliesst vielmehr auch die Verpflichtung ein, die notwendigen Reformen zu ergreifen, um Gemeindeaufgaben im Interesse der Bevölkerung zweckmässig und wirtschaftlich zu erfüllen.

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