

3789

KR-Nr. 38/1997
KR-Nr. 88/1999

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat**

- a) zum Postulat KR-Nr. 38/1997 betreffend zentral-
örtliche Leistungen des Kantons Zürich und deren
Abgeltung**
- b) zum Postulat KR-Nr. 88/1999 betreffend Stellung
des Kantons Zürich in einem neuen Finanzausgleich**

(vom 14. Juni 2000)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 23. Juni 1997 folgendes von den Kantonsräten Hartmuth Attenhofer, Zürich, und Ruedi Hatt, Richterswil, am 8. Februar 1997 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat einen detaillierten Bericht vorzulegen, der die vom Kanton übernommenen Aufgaben der Eidgenossenschaft und der Aufgaben der anderen Kantone auflistet. Universität, Fachschulen, Uni-Spital, ZVV, National- und Durchgangsstrassen sowie deren baulicher und betrieblicher Unterhalt, Landesverteidigung, Opernhaus, Zoo und alle anderen durch den Kanton Zürich erbrachten Leistungen sind darin aufzunehmen. Deren Kosten und Abgeltungen durch den Bund beziehungsweise durch die Kantone sind transparent darzustellen.

Bei allen Kosten sind neben den in der Laufenden Rechnung enthaltenen Aufwendungen auch die Kapitalkosten (Verzinsung und Amortisation der für diese Leistungen getätigten Investitionen) zu berücksichtigen.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 21. Juni 1999 folgendes von Kantonsrätin Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Kantonsrat Willy Spieler, Küsnacht, am 15. März 1999 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, einen Bericht auszuarbeiten, in dem er seine Erwartungen an einen neuen Finanzausgleich zwischen den Kantonen darlegt. Der Bericht soll einerseits die Abgeltung von Leistungen thematisieren, die der Kanton auch im Interesse anderer Kantone erbringt und andererseits die Frage beantworten, inwiefern der Finanzausgleich geeignet ist, dem ruinösen Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen Einhalt zu gebieten.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Erwartungen an den Neuen Finanzausgleich

Die zentralen Anliegen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) sind die Entflechtung von Aufgaben und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen sowie die Stärkung der Eigenfinanzierungskraft und Erweiterung des Handlungsspielraums der Kantone. Um diese Ziele zu erreichen, sieht der NFA die folgenden fünf Hauptelemente vor:

- Eine klare Regelung der Zuständigkeit über die Aufgabenteilung, indem die Aufgaben wenn immer möglich entweder vollständig dem Bund oder vollständig den Kantonen zugewiesen werden.
- Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ermöglicht die Kantonalisierung von Bundes- und Verbundaufgaben oder das Beibehalten kantonaler Aufgaben, weil sie die Zusammenarbeit unter den Kantonen stärkt und garantiert, dass diejenigen, die von der Leistung eines anderen Kantons profitieren, dafür auch bezahlen.
- Kompetenzzuteilung zwischen Bund und Kantonen für Verbundaufgaben. Bei jenen Aufgaben, an denen Bund und Kantone gemeinsam beteiligt bleiben, werden die Kompetenzen klar festgelegt und die Zusammenarbeits- und Finanzierungsmodalitäten (neu) geregelt.
- Die Kantone sollen mehr frei verfügbare statt zweckgebundene Finanzmittel erhalten. Dadurch können sie ihre Prioritäten selber und nach ihren wirklichen Bedürfnissen setzen.
- Der Ressourcenausgleich stellt die Leistungsfähigkeit der finanzschwachen Kantone sicher.

Der Kanton Zürich hat in seiner Vernehmlassungsantwort zum NFA vom 1. Dezember 1999 ausdrücklich eine möglichst weit gehende Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen befürwortet, damit beide Staatsebenen sich auf Kernaufgaben konzentrieren können. Der Bund soll nur Aufgaben von landesweitem Interesse wahrnehmen. Die Kantone sollen über umfassende Gestaltungsmöglichkeiten verfügen, damit sie die Aufgabenerfüllung den Bedürfnissen ihrer Bevölkerung anpassen können. Die gewählten Leistungsniveaus widerspiegeln sich in der Höhe der Steuerbelastung. Die Steuerbelastung in den einzelnen Kantonen wird jedoch nicht nur durch die angebotenen Leistungen bestimmt, sondern auch durch das stark unterschiedliche Steuerpotenzial. Deshalb kommt dem im Projekt NFA vorgesehenen Ressourcenausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen grosse Bedeutung zu. Der Ressourcen-

ausgleich schafft erst die Voraussetzungen, dass alle Kantone über genügend freie Mittel verfügen, um eine lokal angepasste Aufgabenerfüllung finanzieren zu können.

Die fiskalische Eigenständigkeit der Kantone bei der Festlegung der Steuerniveaus – ein wesentliches Merkmal des schweizerischen Föderalismus – wirkt sich nicht in erster Linie auf die Zu- und Abwanderung von natürlichen und juristischen Personen aus. Der Steuerbelastung stehen öffentliche Leistungen gegenüber. Im politischen Entscheidungsprozess werden Steuerbelastung und das Niveau der kantonalen Leistungen als Ganzes beurteilt und festgelegt. Massgebend sind dabei vorerst die Prioritäten und Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Wirtschaftsunternehmen. Es ist dabei davon auszugehen, dass dies bremsend auf die Entwicklung der Steuerbelastung wirkt. Der interkantonale Steuerwettbewerb setzt ergänzend der kantonsinternen Einkommensumverteilung Grenzen, indem wegen der drohenden Abwanderung hohe Einkommen natürlicher Personen wie auch das Steuerpotenzial mobiler juristischer Personen nicht deutlich stärker besteuert werden können als in Nachbarkantonen oder andern Kantonen mit vergleichbarer Standortgunst. Der Regierungsrat weist regelmässig darauf hin, dass der Kanton Zürich hohe Einkommen natürlicher Personen wie auch die juristischen Personen im Vergleich mit den direkt konkurrierenden Kantonen stärker besteuert.

Bei der Diskussion des interkantonalen Steuerwettbewerbs um zuwanderungswillige juristische Personen wird die Bedeutung der heutigen Steuerbelastung häufig überschätzt. Für die Standortwahl ist die Steuerbelastung eines von zahlreichen Kriterien und dabei ein wichtiges, aber nicht das wichtigste Argument. Für den Kanton Zürich sprechen die sehr guten internationalen Verkehrsverbindungen im Zentrum Europas, hoch qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte, die Nähe zu leistungsfähigen Hochschulen, die Möglichkeit, ausländische Fachkräfte anzustellen, und nicht zuletzt der internationale Ruf der Schweiz und von Zürich. Da mit den juristischen Personen sich in der Regel auch Kadermitarbeiter ansiedeln, spielt auch die hohe urbane Lebensqualität und die Steuerbelastung natürlicher Personen eine Rolle bei der Standortwahl. Firmen versuchen manchmal, den interkantonalen Wettbewerb und den Wettbewerb der europäischen Regionen vor der Standortwahl für vorübergehende Steuererleichterungen oder andere Vergünstigungen zu nutzen. Der Kanton Zürich erwartet, dass sich dabei auch die andern Kantone an die vereinbarten Rahmenbedingungen halten, sodass auch auf diesem Gebiet faire Wettbewerbsbedingungen weiterhin aufrechterhalten werden können.

Der neue Finanzausgleich NFA soll den Handlungsspielraum der Kantone erhöhen, was eine bessere Abstimmung der öffentlichen Leistungen und der Steuerbelastung auf die Vorstellungen der Einwohnerinnen und Einwohner ermöglicht, und den interkantonalen Wettbewerb stärken, indem die finanzielle Eigenständigkeit der Kantone erhöht und faire Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden sollen. Dies geschieht durch die drei Instrumente Bundesbeiträge, Ressourcenausgleich und interkantonaler Lastenausgleich. Erhebliche offene Fragen bestehen vor allem noch beim Ressourcenausgleich und beim interkantonalen Lastenausgleich. Letzterer regelt Leistungen, die von einzelnen Kantonen erbracht und bisher finanziert wurden, die jedoch auch andern Kantonen zugute kommen, wobei die Erbringung von Leistungen über die Kantonsgrenzen hinweg angemessen entschädigt und die Lasten den Nutzen entsprechend verteilt werden sollen. Die konkrete Ausgestaltung des interkantonalen Lastenausgleichs ist für den Kanton Zürich als Zentrumsanton ein wichtiger Prüfstein für eine gerechte horizontale Lastenverteilung unter den Kantonen. Der Schlussbericht NFA rechnet für den Kanton Zürich mit einer Entlastung von rund 90 Mio. Franken aus dem interkantonalen Lastenausgleich.

*Tabelle 1: Interkantonaler Lastenausgleich:
Heutige und künftige zusätzliche Be- und Entlastungen des Kantons in Mio. Franken (+ Belastung; – Entlastung)*

Heutige Be- und Entlastungen (1996)

Spitzenmedizin, Spezialkliniken	Uni- Vereinbarung (UV)	Institut zur Förderung und Betreuung Behinderter	Summe	In Franken pro Einwohner
-37,4 ¹	-50,2	-2,5	-90,0	-75

¹ Diese Summe konnte jedoch anhand des vom Bund zur Verfügung gestellten Dossiers «Bilanz der finanziellen Auswirkungen auf die Kantone (Zürich)» nicht verifiziert werden.

Künftige Be- und Entlastungen

Gemäss bestehenden Vereinbarungen		Künftige Vereinbarungen wegen ILA				
Uni- Vereinbarung (UV)	FH- Vereinbarung	Agglomerationen- verkehr	Kultur- einrichtungen	Institut zur Förderung und Betreuung Behinderter	Summe	In Franken pro Einwohner
-28,6	-9,7	-19,0	-24,0	-11,3	-92,6	-78

Für die Gesamtbeurteilung des Neuen Finanzausgleichs ist deshalb von zentraler Bedeutung, die Beteiligung der benachbarten Kantone im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleichs abschätzen zu können.

2. Der Lastenausgleich zwischen den Kantonen

Ein Lastenausgleich zwischen den Kantonen ist notwendig, weil gewisse Städte und Regionen zentralörtliche Leistungen erbringen, die nicht nur von der eigenen Bevölkerung, sondern auch von einem weiteren Einzugsbereich nachgefragt werden. Die Zentralörtlichkeit zahlreicher öffentlicher Güter rührt daher, dass öffentliche Leistungen aus organisatorischen, technischen und betriebswirtschaftlichen Überlegungen erst ab einer Mindestgrösse einer Gebietskörperschaft wirtschaftlich angeboten werden können. Durch die Möglichkeit, Skalenerträge zu erzielen (geringere Durchschnittskosten dank grösseren Produktionsmengen), lassen sich die Kosten der Leistungserstellung deutlich senken.

Zentralörtliche Leistungen sind öffentliche Güter, die sich durch eine mehr oder weniger starke Nichtausschliessbarkeit auszeichnen. Das Versagen des Ausschlussprinzips ist verantwortlich dafür, dass positive Aussenwirkungen, so genannte Spillovers, erzeugt werden und dass die Möglichkeit des Trittbrettfahrens entsteht. Wenn staatliche Leistungen eines Kantons oder einer Gemeinde auch durch Bewohnerinnen und Bewohner anderer Gebietskörperschaften in Anspruch genommen werden, ohne dass die konsumierten Leistungen vollumfänglich abgegolten werden, entstehen räumlich externe Nutzen. Mit anderen Worten wird bei Vorliegen von Spillovers das Gebot der fiskalischen Äquivalenz verletzt, wonach die Kosten-, Nutzen- und Entscheidungsträger übereinstimmen sollen. Stimmen einerseits Nutzniesser und Kostenträger nicht überein und sind andererseits die Kosten für die Kostenträger grösser als der Nutzen, besteht die Gefahr, dass das Angebot an öffentlichen Leistungen vermindert wird und nicht mehr den Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht.

Gegenstand von Abgeltungen im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleichs sind nur Leistungen mit erheblichen Kosten, und zwar gemessen an der absoluten Höhe oder am Verhältnis zu den Gesamtkosten der vom Anbieterkanton erbrachten Leistungen. Es sollen Leistungen erfasst werden, die quantifizierbar sind und die einem identifizierbaren Kreis von Nutzniessern zukommen. Der Bundesgesetzgeber wird abschliessend aufzählen, in welchen Aufgabenbereichen und unter welchen Voraussetzungen der Bundesrat die Kantone

zur Zusammenarbeit verpflichten kann. Zurzeit ist in den Bereichen Universitäten und Fachhochschulen, Straf- und Massnahmenvollzug, Institutionen zur Betreuung und Förderung behinderter Personen, Spitzenmedizin und Spezialkliniken, Abfallentsorgungs- und Abwasseranlagen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung und öffentlicher Agglomerationsverkehr ein obligatorischer Lastenausgleich vorgesehen. Die Kantone können darüber hinaus auch bei anderen Aufgaben, für die sie allein zuständig sind, eine Zusammenarbeit vereinbaren. So wurde auf Vorschlag der Gesundheitsdirektion die Ausbildung in den Gesundheitsberufen (Pflege- sowie medizinisch-technische und medizinisch-therapeutische Berufe) in den Katalog der Abgeltungsforderungen des Kantons aufgenommen.

Bei der Berechnung von Abgeltungsforderungen für Leistungen, die ausserkantonalen Personen zukommen, sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Durch die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes entstehen nicht nur Spillovers, sondern auch positive Aussenwirkungen für den Leistungserbringer selbst, die als Standortvorteile bezeichnet werden können und die in der Regel kaum zu quantifizieren sind.

Sonderlasten fallen vor allem bei den Kernstädten an. Als Erbringerinnen von zentralörtlichen Leistungen in Bereichen wie Kultur, Gesundheit, Bildung, Soziales, öffentlicher Verkehr und Polizei haben sie innerhalb der Kantone eine besondere Stellung. Sie profitieren einerseits von den Standortvorteilen, andererseits sind sie übermässig belastet durch die Kosten der Leistungserbringung. Gemäss dem Konzept des NFA sind die innerkantonalen Spillovers im Rahmen eines innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs abzugelten. Die Kantone sollen dafür sorgen, dass die tatsächlichen Leistungserbringer durch Abgeltungszahlungen entschädigt werden. Der Kanton Zürich ist sich der grossen Bedeutung der Städte mit Zentrumsfunktionen bewusst und will seine Mitverantwortung für die Rahmenbedingungen der Städte wahrnehmen. Er anerkennt das Bedürfnis der Gemeinden nach einem gut ausgebauten innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleich.

3. Forderungen des Kantons Zürich gegenüber den Nachbarkantonen

Ende Mai 1999 hat die Finanzdirektion mit Hilfe der Direktionen die Leistungen erhoben, die der Kanton Zürich zu Gunsten anderer Kantone erbringt. Die Tabelle 2 zeigt die gemeldeten Leistungen:

Tabelle 2: Leistungen zu Gunsten der Kantone

Direktion	Leistung	Leistungs- verrechnung besteht	(zusätzliche) Abgeltung gefordert	Zusammen- arbeit im ILA / NFA vorgesehen
JI	Kultureinrichtungen	Nein	Ja	Ja
	Straf- und Massnahmen- vollzug	Ja	Ja	Ja
DS	Betreuung und Förderung behinderter Personen	Ja	Nein	Ja
	Wirtschaftliche Hilfe im Rahmen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger	Ja	Nein	Nein
	Kantonspolizei: Personal- und Materialeinsätze in anderen Kantonen	Ja	Nein	Nein
VD	Flughafen Zürich: Volkswirtschaftliche Kosten von Lärm- und Emissions- belästigungen	Nein	Ja	Nein
	Landwirtschaftliche Bildungsangebote	Ja	Nein	Nein
	Fischereiliche Bewirtschaftung Zürichsee/Obersee	Ja	Nein	Nein
	Öffentlicher Agglomerationsverkehr	Nein	Ja	Ja
GD	Spitzenmedizin und Spezialkliniken	Ja	Nein	Ja
	Forschung und Entwicklung im medizinischen Bereich	Nein	Ja	Nein
	Ausbildung in den Gesund- heitsberufen (Pflege- sowie medizinisch-technische und medizinisch- therapeutische Berufe)	Nein	Ja	Nein
BI	Universitäten und Fachhochschulen	Ja	Nein	Ja
	Lehre und Forschung im Bildungsbereich	Nein	Ja	Nein
BD	Abfallentsorgung und Abwasserreinigung	Ja	Nein	Ja

Bei allen Leistungen, für die von den Direktionen keine Abgeltungsforderungen gestellt wurden und die nicht für die Zusammenarbeit im Projekt NFA vorgesehen sind, besteht kein Handlungsbedarf.

Bei den folgenden Leistungen ist eine Zusammenarbeit zwar beabsichtigt, jedoch bestehen bereits Abmachungen über die Abgeltung von Lasten. Deshalb wurden sie nicht in den Forderungskatalog an die Nachbarkantone aufgenommen:

- Betreuung und Förderung behinderter Personen: Der Kanton Zürich ist der bestehenden interkantonalen Heimvereinbarung für Erwachsene bewusst nicht beigetreten. Er entrichtet hingegen Beiträge an private gemeinnützige Organisationen in anderen Kantonen, die mit Platzoptionen für den Kanton Zürich verbunden sind. Ferner leistet er Betriebsbeiträge an ausserkantonale Institutionen, die eine grössere Anzahl zürcherische Behinderte betreuen. Dieses Vorgehen ist für den Kanton Zürich gegenwärtig vorteilhafter. Für die allfällige Erhebung von Forderungen des Kantons Zürich im Hinblick auf einen Beitritt zur Heimvereinbarung sind die Daten nicht vorhanden.
- Spitzenmedizin und Spezialkliniken: Auf Grund des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG, SR 832.20) und des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) werden die Lasten des leistungserbringenden Kantons abgegolten.
- Universitäten und Fachhochschulen: Die Leistungen werden über die Hochschulvereinbarung abgegolten. Bis zum Jahre 2002 werden im Bildungswesen die Abgeltungen im Wesentlichen erfolgt sein.
- Abfallentsorgung und Abwasserreinigung: Die Investitionskosten der Abwasseranlagen werden in der Regel nach der Zahl der längerfristig geplanten Anschlüsse, die Betriebskosten nach den gegenwärtig angeschlossenen Einwohnerinnen und Einwohnern verteilt. Bei den Kehrichtverbrennungsanlagen bezahlen ausserkantonale Anlieferer kostendeckende Verbrennungstarife. In den interkantonalen Anschlussverträgen werden Entgelte vorgesehen, die den tatsächlichen Kosten der Anlagebetreiber entsprechen.

Drei weitere Bereiche – Lärm- und Emissionsbelästigungen im Flughafen Zürich, Forschung und Entwicklung im medizinischen Bereich sowie Lehre und Forschung im Bildungsbereich – sind vorderhand nicht in den Forderungskatalog an die Nachbarkantone aufgenommen worden, obwohl aus Sicht der Direktionen Abgeltungen berechtigt erscheinen. Für konkrete Forderungen fehlen zurzeit die notwendigen Grundlagen.

In der Tabelle 3 wurden die Leistungen aufgenommen, die für den interkantonalen Lastenausgleich vorgesehen sind – ergänzt um die Ausbildung in den Gesundheitsberufen – und bei denen konkrete Forderungen bestehen. Die Direktionen wurden gebeten, ihre Abgeltungsansprüche an die Kantone zu formulieren und die Berechnung der Kosten transparent darzustellen. Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bildeten sowohl die Betriebs- als auch die Infrastrukturkosten (Investitionen). Massgebend für die Berechnung der Forderungen waren die 1998 erbrachten Leistungen, die rechtskräftigen Vereinbarungen sowie die Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen für den Lastenausgleich aus der Muster-Rahmenvereinbarung (Schlussbericht NFA). Falls für die kommenden Jahre eine Erhöhung der Abgeltungszahlungen bereits vereinbart wurde, waren die zukünftigen Beitragssätze oder Pauschalbeiträge und die 1998 erbrachten Leistungen und Kosten Grundlage für die Berechnungen.

Tabelle 3: Abgeltungsforderungen der Direktionen (in Mio. Franken)

Leistung	Unge- decktes Defizit	Anteil Nachbar- kantone ¹	Heutige Abgeltung	Forderung
Kultureinrichtungen	145,6			22,2

Die Forderung ergibt sich aus der Berechnung des ungedeckten Defizits auf Grund der von den Kulturinstituten angegebenen Zahlen. Die Erhebung der Leistungsbeanspruchung und die Verteilung der Kosten auf Besucher aus verschiedenen Kantonen erwies sich als schwierig. Grundlage für die Verteilung der Kosten bildeten Erhebungen, Stichproben und Schätzungen über die Herkunft der Besucher.

Leistung	Unge- decktes Defizit	Anteil Nachbar- kantone ¹	Heutige Abgeltung	Forderung
Straf- und Massnahmenvollzug		12,1	9,8	2,3

Die Forderung entspricht dem auf auswärtige Verpflegungstage entfallenden Defizitanteil. Die Leistungen werden heute bereits zu einem grossen Teil abgegolten.

Leistung	Unge- decktes Defizit	Anteil Nachbar- kantone ¹	Heutige Abgeltung	Forderung
Ausbildung in den Gesundheitsberufen	65,0	16,4	1,1	14,6

Die Forderung ergibt sich aus der Berechnung des ungedeckten Defizits. Die Kantonsanteile werden auf Grund der Schülerstatistik berechnet. Der Kanton Zürich ist im Ausbildungsbereich medizinisch-technische und medizinisch therapeutische Berufe weitgehend der einzige Anbieter in den Kantonen der SDK-Ost. Im Bereich der Pflegeausbildung erheben die anderen Kantone in der Regel ein Schulgeld.

Leistung	Unge- decktes Defizit	Anteil Nachbar- kantone ¹	Heutige Abgeltung	Forderung
Öffentlicher Agglomerationsverkehr	209,0	19,0	0	19,0

Die Ermittlung der Kostenunterdeckung beruht auf dem Fahrplanjahr 1996/97. In der zur Verfügung stehenden Zeit war es nicht möglich, ausreichende Grundlagen auszuarbeiten. Die einzige Datengrundlage, welche die Beanspruchung der Verkehrsnetze des Agglomerationsverkehrs abschätzen lässt, ist die auf die Volkszählung 1990 abgestützte Pendlerstatistik. Eine umfassende Gesamtverkehrskonzeption, welche auch eine gerechte und transparente Finanzierungskonzeption enthalten soll, ist jedoch in Arbeit. Das Teilprojekt Finanzierungskonzept wird voraussichtlich Mitte 2001 abgeschlossen.

¹ Anteil der Nachbarkantone am ungedeckten Defizit auf Grund ihrer Leistungsbeanspruchung.

Nach der Erhebung der Leistungen und der Abgeltungsforderungen bei den Direktionen und nachdem die Ansprüche für jeden Kanton im Einzelnen beziffert wurden, hat die Finanzdirektion die Finanzdirektionen der Kantone Aargau, Glarus, Graubünden, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau und Zug gebeten, zu den Ansprüchen des Kantons Zürich Stellung zu nehmen. Grundsätzlich bejahen die angefragten Kantone die Notwendigkeit eines interkantonalen Lastenausgleichs. Ihre Antworten zeigen aber, dass nach ihrer Meinung die künftige Entlastung des Kantons Zürich durch den interkantonalen Lastenausgleich geringer ausfallen könnte, als im Schlussbericht NFA aufgezeigt wird (vgl. Tabelle 1). Weiter erheben sie Kritik an den theoretischen Grundlagen der vom Kanton Zürich erhobenen Forderungen und beanstanden, dass die Ermittlung der Ausgleichsbeiträge und die Modalitäten der Abgeltung nicht den im Modell des NFA vorgesehenen Grundsätzen und Verfahren entsprechen. Deshalb sind sie nicht bereit, beim heutigen Stand der Diskussion über konkrete Zahlen zu diskutieren. Nicht näher eingegangen wurde auf den Agglomerationsverkehr, was auf Grund der

methodischen Schwierigkeiten zur Ermittlung von Kosten und Nutzen verständlich ist. Die Forderung für Leistungen in der Berufsausbildung in Gesundheitsberufen stiess auf eine klare Ablehnung. Bezüglich der im Kanton Zürich angebotenen kulturellen Leistungen wurde von einzelnen Kantonen darauf hingewiesen, dass sich gemäss Vernehmlassungsbericht der interkantonale Lastenausgleich nur auf wesentliche Leistungen mit erheblichen Kosten zu beschränken habe. Es wurde deutlich gemacht, dass höchstens das Opernhaus Zürich für den interkantonalen Lastenausgleich in Frage kommt. Zu erwähnen ist immerhin, dass der Kanton Zug seit der Spielzeit 1998/99 neben dem Opernhaus auch an das Schauspielhaus, die Tonhalle und das Theater am Neumarkt namhafte Beiträge leistet und so für den interkantonalen Lastenausgleich ein wichtiges Zeichen gesetzt hat.

Die Leistungs- und Kostenerhebung bei den Direktionen und die Umfrage bei den Kantonen zeigen, dass sowohl die Berechnung der Abgeltungsforderungen als auch die Verteilung auf die verschiedenen Leistungsbezüger ein beträchtliches Konfliktpotenzial bietet. Die erhobenen Kosten können höchstens als grobe Indikatoren dienen. Als Grundlage für interkantonale Verhandlungen braucht es deshalb eine umfassendere Betrachtung der Abgeltungen, die auch Mitspracherechte und mögliche Standortvorteile und Standortnachteile berücksichtigt. Die Grundlage für die Verhandlungen mit den anderen Kantonen bildet die interkantonale Rahmenvereinbarung, die noch vor der parlamentarischen Beratung ausgehandelt und unterzeichnet werden soll. Gestützt darauf will der Regierungsrat Verhandlungen mit den Kantonen über Abgeltungsforderungen in den folgenden Bereichen aufnehmen:

- Kultureinrichtungen,
- Straf- und Massnahmenvollzug,
- Flughafen Zürich: Volkswirtschaftliche Kosten von Lärm- und Emissionsbelästigungen,
- Öffentlicher Agglomerationsverkehr,
- Forschung und Entwicklung im medizinischen Bereich,
- Ausbildung in den Gesundheitsberufen,
- Lehre und Forschung im Bildungsbereich.

Konkret werden zurzeit lediglich 58 Mio. Franken, also zwei Drittel der im Projekt NFA genannten Entlastung aus dem interkantonalen Lastenausgleich zur Diskussion gestellt. Eingedenk der abwehrenden Reaktionen der Nachbarkantone auf diese Forderungen darf der Kanton Zürich keine übermässigen Erwartungen in den interkantonalen Lastenausgleich setzen.

4. Leistungen zu Gunsten des Bundes

Im föderalistischen Bundesstaat sind die staatlichen Aufgaben auf die verschiedenen Ebenen verteilt. Idealerweise werden die Aufgaben jener Ebene zugeteilt, die sie am besten lösen kann. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Kantone jedoch immer mehr zu Vollzugsorganen des Bundes entwickelt. So liegt beispielsweise im Bereich Raumplanung das Hauptgewicht der Aufgabenerfüllung bei den Kantonen, während der Bund die Grundsätze festlegt. In solchen Fällen kann nicht von einer eigentlichen Übernahme einer Aufgabe des Bundes durch die Kantone gesprochen werden, weil die Kantone lediglich die Vorgaben des Bundes vollziehen. Beim heutigen Grad der Verflechtungen ist eine klare Abgrenzung zwischen Vollzugsföderalismus und Übernahme einer Aufgabe kaum möglich.

Eine Entflechtung und somit die Zuweisung einer zuvor von Bund und Kantonen gemeinsam getragenen Aufgabe neu an nur eine staatliche Ebene ist denn auch ein zentrales Anliegen des Neuen Finanzausgleichs. Mit einer Entflechtung wird erreicht, dass die Kosten-, Nutzen- und Entscheidungsträger weitgehend identisch sind. Den Kantonen sollen die Aufgaben übertragen werden, die sie alleine oder in interkantonaler Zusammenarbeit erfüllen können. Bei Verbundaufgaben, die sinnvollerweise durch Bund und Kantone gemeinsam zu erfüllen sind, wird eine Kompetenzentflechtung vorgenommen. Zu diesem Zwecke übernimmt der Bund die strategische Führung, während die Kantone die operative Verantwortung tragen. Bund und Kantone vereinbaren in diesen Bereichen gemeinsam die Leistungsziele, den Beitragsrahmen und die Wirkungskontrollen. Statt prozentualen Kostenübernahmen wird der Bund neu Global- oder Pauschalbeiträge ausrichten und sich am Ergebnis statt am Aufwand orientieren.

Bei den Nationalstrassen und deren baulichem und betrieblichem Unterhalt ist die heutige Lösung als Gemeinschaftsaufgabe zwischen Bund und Kantonen ausgestaltet. Der NFA schafft hier eine Klärung der Kompetenzen. So sieht die neue Lösung vor, dass beim (auslaufenden) Bau der Nationalstrassen die heutige Aufgabenteilung beibehalten wird. Der Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen wird jedoch in die integrale Bundeszuständigkeit fallen.

Im Asylbereich werden heute die Ausschaffungskosten illegal anwesender Ausländerinnen und Ausländer nicht vergütet. Zur Diskussion stehen auch die Aufwendungen für grenzpolizeiliche Aufgaben im Flughafen Zürich. Zwischen dem Bund und dem Kanton Zürich bestehen Meinungsverschiedenheiten, inwieweit sich der Bund an diesen Kosten beteiligen muss. Der Regierungsrat betrachtet beide Aufgaben als Bundesaufgaben, die nicht entschädigt werden. Die Forderung nach Entschädigung wird weiterhin aufrechterhalten.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nr. 38/1997 und KR-Nr. 88/1999 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Fuhrer	Husi