

Antrag des Regierungsrates vom 18. November 2009

4644

**Beschluss des Kantonsrates
über den Gemeindebericht 2009 des Regierungsrates**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. November 2009,

beschliesst:

I. Vom Gemeindebericht 2009 des Regierungsrates wird Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.



Weisung

Auftrag

Gemäss § 14a des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) hat der Regierungsrat dem Kantonsrat alle vier Jahre Bericht über den Stand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und über den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu erstatten. Der Bericht wird erstmals erstellt und ist Teil der Legislaturziele des Regierungsrates 2007–2011. Auslöser von § 14a GG waren verschiedene parlamentarische Vorstösse und Initiativen mit dem Ziel, das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden zu verbessern und den partnerschaftlichen Umgang zu unterstützen (parlamentarische Initiativen KR-Nrn. 95/2000 und 96/2000, Interpellation KR-Nr. 246/2003).

Der Bericht umfasst eine Ausgangslage mit Eckwerten der Gemeindelandschaft sowie eine Beurteilung der kommunalen Autonomie aus Sicht des Kantons und der Gemeinden. Die Darstellung der kantonalen Sicht beruht im Wesentlichen auf Einschätzungen der befragten sachzuständigen Direktionen. Ihre Aufgabe war es, die Sach-

bereiche zu benennen, in denen bedeutende Aufgaben vom Kanton und von den Gemeinden wahrgenommen werden, und deren Aufgabenteilung nach den Funktionen Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung zu beurteilen. Die erhobenen Daten wurden in staatspolitisch oder finanziell bedeutenden Sachbereichen vertieft und näher ausgeleuchtet. Die Einschätzung der Autonomie aus Sicht der Gemeinden liess sich aus vorhandenen Studien abbilden. Hauptsächliche Datenquelle bildete dabei die vom Gemeindeamt in Auftrag gegebene Studie Gemeindebefragung 2005.

Zusammenfassung

Die vorliegenden Daten geben erstmals einen systematischen Überblick, welche öffentlichen Aufgaben Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllen und über welche Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten sie dabei verfügen. Der Bericht vermittelt einen detaillierten Einblick, wer für die Rechtsetzung, den Vollzug und die Finanzierung der wichtigsten öffentlichen Aufgaben zuständig ist. Er liefert Fakten zur Lage der Zürcher Gemeinden und schafft Transparenz, damit die Diskussion über die Aufgaben- und Lastenverteilung auf einer verlässlichen Grundlage geführt werden kann.

Gemeindeautonomie

Die Gemeindeautonomie geniesst im Kanton Zürich einen hohen Stellenwert. Der Kanton anerkennt die Selbstständigkeit der Gemeinden. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip sollen sie eine öffentliche Aufgabe dann wahrnehmen, wenn sie diese mindestens ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton.

In der Praxis gelten die Gemeinden in einem Sachbereich als selbstständig oder autonom, wenn ihnen der kantonale Gesetzgeber dessen Regelung ganz oder teilweise überlässt, sodass sie eigene Regelungen oder Entscheidungen treffen und ihren besonderen Verhältnissen und Bedürfnissen Rechnung tragen können.

Ein grosser Teil der öffentlichen Aufgaben im Kanton Zürich sind Verbundaufgaben, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt werden. Aufgrund der starken Verflechtung von kantonalen und kommunalen Aufgaben ist der Grad der Autonomie in den verschiedenen Sachbereichen meist nicht einfach zu ermitteln und kann darüber hinaus von Kanton und Gemeinden unterschiedlich beurteilt werden. Der Gemeindebericht trägt deshalb sowohl der kantonalen als auch

der kommunalen Sicht Rechnung.

Vielfältige Gemeindelandschaft

Die Gemeindelandschaft des Kantons Zürich zeichnet sich durch eine grosse Vielfalt aus. Bevölkerungszahl, Fläche, Steuerkraft und Leistungsfähigkeit der Gemeinden unterscheiden sich stark. Unabhängig davon müssen grundsätzlich alle Gemeinden dieselben Aufgaben wahrnehmen. Im Rahmen des übergeordneten Rechts können sie jedoch frei entscheiden, welche Aufgaben sie in welchem Umfang wahrnehmen, wie sie sich für deren Wahrnehmung organisieren und wie sie diese finanzieren.

Jeder Gemeinde steht es offen, bedarfsgerechte Organisationsformen zu wählen, diese massgeschneidert auszugestalten und zukunfts-gerecht zu entwickeln. Heute erfüllen 171 politische Gemeinden, über 100 Schulgemeinden und über 200 Zweckverbände und Anstalten kommunale Aufgaben. Dazu kommt eine Vielzahl von interkommunale Verträgen und privatrechtlichen Trägerschaften. Werden die Aufgaben einer Gemeinde jedoch zersplittert durch viele Träger wahrgenommen, trägt dies nicht zur Stärkung ihrer Autonomie bei. Zudem hängt der Spielraum der Gemeinden bei der Erfüllung bestehender und neuer Aufgaben stark von ihrer Finanz- und Steuerkraft ab.

Durch die hohe Mobilität der Bevölkerung rücken Wohnort, Arbeitsort, Einkaufs- und Freizeitorte auseinander. Rechtsetzung, Vollzug und Aufgabenfinanzierung erfolgen entsprechend nicht durch eine Gemeinde, sondern durch verschiedene Gemeinwesen. Leistungsbezüglichen und -bezüglichen, politisch Berechtigten und Steuerzahlenden sind nicht mehr identisch. Dies erschwert nicht nur die Steuerung der Aufgabenerfüllung, sondern führt auch dazu, dass die Wirklichkeit zusehends vom Bild der Gemeinde als räumlich integrierte, soziale und politische Einheit abweicht.

Ausgeglichene Verteilung der Lasten

Die Bruttoaufwendungen von Kanton und Gemeinden für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen betragen je rund 10 Mrd. Franken. Kanton und Gemeinden sind somit gleichgewichtige Akteure bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Die grösste finanzielle Bedeutung kommt den Bereichen Bildung, Soziales und Gesundheit zu. Auf diese Bereiche entfallen drei Viertel aller Nettoaufwendungen.

In der Berichtsperiode 2004 bis 2008 sind keine erheblichen Lastenverschiebungen zwischen den Aufgabenträgern festzustellen. Im

Bildungsbereich hat sich die Kostensteigerung beim Kanton etwas stärker niedergeschlagen als bei den Gemeinden. Eine deutliche Mehrbelastung für den Kanton ist im Bereich Verkehr erkennbar. Die Aufwendungen für die Soziale Wohlfahrt haben sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden zugenommen. Bei den Aufwendungen im Bereich Gesundheit beschränkte sich der Anstieg auf die Gemeinden. Die vor der Berichtsperiode gestiegenen Aufwendungen des Kantons konnten gesenkt werden.

Stand der Autonomie aus Sicht des Kantons

Bei den gesellschaftlich bedeutenden und finanziell gewichtigen Verbundaufgaben Bildung, Soziales und Gesundheit liegen die Steuerungs- und Regelungsbefugnisse vorwiegend beim Kanton, während die Gemeinden vorwiegend für den Vollzug zuständig sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bund erhebliche Rechtsetzungsbefugnisse hat. Dies gilt beispielsweise beim Gesundheitswesen und in der Sozialen Wohlfahrt, wo den Rechtsetzungsbefugnissen des Bundes eine wachsende Bedeutung zukommt. Die Finanzierung der Leistungen erfolgt in den Bereichen Bildung und Soziales zu gleichen Teilen durch Kanton und Gemeinden, im Bereich Gesundheit mehrheitlich durch den Kanton. Wo der Kanton grösstenteils die Rechtsetzung beansprucht, übernimmt er zugleich einen bedeutenden Teil der Finanzierung.

Bildungswesen

Im Bildungswesen wird die Autonomie massgeblich durch die Verhältnisse im Bereich der Volksschule geprägt. Die Regelungsbefugnisse sind hier in erster Linie Sache des Kantons, während der Vollzug überwiegend bei den rund 200 politischen und Schulgemeinden liegt. Sie haben einen verhältnismässig grossen Handlungsspielraum bei der Schulorganisation und bei der Gestaltung schulischer Anlagen. Die Gemeinden stellen ihre Lehrpersonen an, während die personalrechtlichen Rahmenbedingungen kantonale vorgegeben sind. Mit gegen 80% aller Aufwendungen tragen die Gemeinden im Volksschulbereich die finanzielle Hauptlast.

Gesundheitswesen

Im Gesundheitswesen wird die Autonomie geprägt durch die Aufgabenteilung in den Bereichen Spital und Langzeitpflege. Im Spitalbereich erfolgen Rechtsetzung und Steuerung vorwiegend durch den Kanton. Den Gemeinden bleibt ein gewisser Spielraum bei der betrieblichen Führung der Schwerpunktspitäler und ein grösserer organisatorischer Spielraum. Für den Bau und den Betrieb der Alters- und Pflegeheime sowie für die Spitex sind die Gemeinden zuständig. Der Kanton leistet finanzielle Beiträge und ist zuständig für die Erteilung von Bewilligungen, die Fachaufsicht und die bedarfsgerechte Planung.

Soziale Wohlfahrt

Die Leistungen der Sozialen Wohlfahrt umfassen einen Viertel der Aufwendungen von Kanton und Gemeinden. Neben dem Sozial- und Jugendhilfegesetz bilden verschiedene Bundesgesetze die Grundlage für kantonale Ausführungserlasse. Für die Beratung und Gewährung der Sozialhilfe sind in erster Linie die Gemeinden zuständig. Soweit die Leistungen durch gebundene Ausgaben finanziert werden, ist der Spielraum bei deren Ausrichtung beschränkt. Der Kanton übt Aufsichts- und Beratungsfunktionen aus und trägt mit eigenen Beiträgen massgeblich zur Finanzierung der Leistungen bei. Kanton wie Gemeinden verzeichnen deutliche Kostensteigerungen, die sich seit 2000 in ungefähr gleichem Rahmen bewegen. Eine Lastenverschiebung ist nicht erfolgt.

Organisation, Finanzierung und Entwicklung

Über sehr weit gehende Autonomie verfügen die Gemeinden in den Bereichen der kommunalen Organisation, Finanzierung und Entwicklung. Hier liegen Rechtsetzung, Finanzierung und Vollzug hauptsächlich bei den Gemeinden, während sich der Kanton vorwiegend auf Rahmenregelungen beschränkt. Insbesondere die Nutzungsplanung gilt als «Herzstück der Gemeindetätigkeit». In kaum einem anderen Gebiet stehen den Gemeinden so weit gehende Rechtsetzungsbefugnisse zu wie in der Raumplanung.

Stand der Autonomie aus Sicht der Gemeinden

Die Gemeinden im Kanton Zürich beurteilen ihre Autonomie als verhältnismässig gross, dies insbesondere auch im Vergleich mit dem Durchschnitt der Gemeinden in anderen Kantonen. Dies entspricht der Bedeutung, die der Gemeindeautonomie im Kanton Zürich beigegeben wird.

In verschiedenen Befragungen zwischen 1994 und 2005 beurteilten die Gemeinden den Grad ihrer Autonomie verhältnismässig stabil. 60% der Gemeinden waren der Ansicht, dass ihre Autonomie von 1994 bis 2005 eher abgenommen habe. 5% der Gemeinden nahmen eine Zunahme wahr und für 34% ist die Autonomie gleich geblieben. Eine Abnahme der Autonomie wird hauptsächlich in Bereichen wahrgenommen, in denen die Regelungsbefugnisse beim Kanton konzentriert sind. So stellen die Gemeinden in Bereichen wie dem Schul- und Sozialwesen tendenziell eine Abnahme ihrer Autonomie fest.

Bevölkerungsstarke Gemeinden bewerten ihre Autonomie tendenziell höher. Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern stellen zwischen 1994 und 2005 eine Zunahme ihrer Autonomie fest, während diese aus der Sicht der kleineren Gemeinden abgenommen hat. Dies bestärkt die Annahme, dass Gemeinden, die in der Lage sind, ihre Aufgaben selbstständig und ohne Auslagerung wesentlicher Sachbereiche an Dritte integral wahrzunehmen, zu gestalten und zu steuern, ihre Autonomie wirkungsvoller ausüben können.

Bei den gemeinsam besorgten Aufgaben stellen die Gemeinden eine Verlagerung vom Kanton an die Gemeinden fest, dies insbesondere im Bildungs-, Gesundheits-, Sozial- sowie im Finanz- und Steuerwesen. Hier unterscheiden sich die Einschätzungen der Zürcher Gemeinden von denjenigen in der übrigen Schweiz, die diese Entwicklung nur begrenzt feststellen.

Gesamtbeurteilung

Verbundaufgaben zeichnen sich oft aus durch kantonale Regelungs- und kommunale Vollzugsbefugnisse sowie durch eine gemeinsam getragene Finanzierung. Diese Aufgabenteilung lässt sich auf folgende Gründe zurückführen:

Mit kantonalen Standards stellt der Gesetzgeber sicher, dass allen Einwohnerinnen und Einwohnern vergleichbare Leistungen angeboten werden. Dies gilt ausgeprägt im Bereich der Volksschule, der Gesundheitsversorgung und der sozialen Hilfe.

Aufgrund der grossen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden muss sich der Kanton mit Beiträgen in den zentralen Aufgabefeldern Schule, Soziales und Gesundheit sowie zusammen mit einzelnen Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs auch finanziell stark engagieren.

Die Gemeinden stehen im direkten Kontakt zur Bevölkerung und kennen deren Bedürfnisse und die lokalen Gegebenheiten. Daher sind sie grundsätzlich die für den unmittelbaren Vollzug geeignete Ebene.

Die operative Verantwortung für die Aufgabenerfüllung verschafft den Gemeinden angemessene Freiräume bei der Vollzugsgestaltung von Verbundaufgaben, für die ihnen keine Regelungskompetenzen zukommen.

Die heutige Aufgabenteilung ist das Ergebnis einer jahrzehntelangen Entwicklung sowie zahlreicher Einzelentscheidungen des Gesetzgebers. Es ist für den gelebten Föderalismus charakteristisch, dass viele öffentliche Aufgaben im Verbund von Kanton und Gemeinden wahrgenommen werden. Dies ermöglicht eine zweckmässige und rechtsgleiche Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen und trägt dem Subsidiaritätsprinzip über weite Teile Rechnung. Die meisten Verbundlösungen stützen sich auf triftige sachliche Gründe. Ein grundsätzlicher Umbau der Aufgabenteilung drängt sich deshalb nicht auf. Dies schliesst allerdings Veränderungen in der Zukunft nicht aus. Je nach gesellschaftlicher Entwicklung können in einzelnen Aufgabenbereichen Korrekturen bei der Regelungs-, Vollzugs- und Finanzierungszuständigkeit angezeigt sein.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Aeppli

Der Staatsschreiber:
Husi