



Kanton Zürich
Regierungsrat

Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2025

Berichtsperiode vom
2. Januar 2020 bis 1. Januar 2024

RRB Nr. 1217/2024
Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat



Bezugsquelle

Gemeindeamt des Kantons Zürich
8090 Zürich
Telefon 043 259 83 30
zh.ch/gaz

Bilder

Staatskanzlei des Kantons Zürich

Design

Nora Vögeli, Grafik Design, Zürich
www.noravoegeli.ch

Druck

kdmz, Zürich

Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2025

Berichtsperiode vom 2. Januar 2020 bis 1. Januar 2024

RRB Nr. 1217/2024

Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat

Inhaltsverzeichnis

	Das Wichtigste in Kürze	6
1	Ausgangslage	8
1.1	Auftrag	10
1.2	Kontext der Berichtsperiode	11
2	Entwicklung der Gemeindelandschaft	12
2.1	Bevölkerung und Raumtypen	15
2.2	Organisationsformen	19
2.3	Aufwände von Kanton und Gemeinden	23
2.4	Fazit	25
3	Finanzausgleich	26
3.1	Finanzielle Unterschiede	29
3.2	Überblick über Instrumente und Finanzausgleichsmodell	34
3.3	Entwicklung des Finanzausgleichs	36
3.4	Zielerreichung des Finanzausgleichs	40
3.5	Finanzierung durch Gemeinden und Kanton	44
3.6	Vollzug des Finanzausgleichs	46
3.7	Fazit und Ausblick	47
4	Herausforderung Finanzierung der Siedlungerschliessung	48
4.1	Bevölkerungsentwicklung	51
4.2	Investitionen in die Infrastruktur	52
4.3	Entwicklung der Bodenpreise	54
4.4	Finanzierung der Siedlungerschliessung	55
4.5	Entwicklung der Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer	55
4.6	Schlussfolgerungen	57
5	Aufgabenteilung	58
5.1	Aufgabenteilung aus Sicht des Kantons	61
5.2	Aufgabenteilung aus Sicht der Gemeinden	80
5.3	Bevölkerungsbefragung	86
6	Anhang	96
	Anhang I:	
	Stellungnahme des Fachbeirates	98
	Anhang II:	
	Stellungnahme des Regierungsrates zur Stellungnahme des Fachbeirates	107

Das Wichtigste in Kürze

Überblick

Mit dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht berichtet der Regierungsrat dem Kantonsrat insbesondere über die Frage, ob der Finanzausgleich seine im Gesetz definierten Ziele erfüllt. Es geht darum, ob der Finanzausgleich dazu beiträgt, dass alle Gemeinden genug Mittel haben, um ihre Aufgaben zu erfüllen, und dass die Steuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen.

Der Bericht zeigt die Entwicklung der Strukturen und Finanzlage der Gemeinden. Vor dem Hintergrund des Bevölkerungswachstums ist den Herausforderungen der Finanzierung der Siedlungsererschliessung ein eigenes Kapitel als Schwerpunkt gewidmet. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird von beiden staatlichen Ebenen betrachtet. Die Bevölkerung wurde zudem zur Zufriedenheit mit den Leistungen der Gemeinden befragt.

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht ist eine Grundlage für den Kantonsrat und den Regierungsrat zur Beurteilung, ob es Anpassungen am Finanzausgleich braucht. Dafür wird untersucht, wie sich die einzelnen Instrumente des Finanzausgleichs entwickelt haben.

Entwicklung der Gemeindelandschaft

Die Bevölkerung des Kantons wächst stetig. Von 2020 bis 2023 nahm die Bevölkerung um 4,2% zu, ähnlich wie in der Vorperiode. Bei geringen Unterschieden wachsen die Gemeinden im Norden und Westen des Kantons prozentual etwas mehr als in den anderen Regionen. Am meisten Menschen ziehen in die Städte Zürich und Winterthur.

Es gibt zurzeit 160 politische Gemeinden im Kanton Zürich. Seit 2020 haben sich einzig die Politischen Gemeinden Adlikon und Humlikon mit der grösseren Politischen Gemeinde Andelfingen zusammengeschlossen. Die Zahl der Schulgemeinden nahm weiter ab und liegt heute bei 66.

Die Vielfalt der Gemeinden in Grösse, Lage und finanzieller Ausstattung führt zu einer Vielzahl von Organisationsformen wie Zweckverbänden oder Anstalten, in denen die Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen. Die Zusammenarbeit ermöglicht vielen, besonders kleineren Gemeinden, dass sie die notwendigen Aufgaben in guter Qualität erfüllen können.

Die Nettoaufwände von Kanton und Gemeinden haben seit der letzten Berichtsperiode wiederum zugenommen. Dies ist unter anderem so wegen der Teuerung, der Krisenereignisse wie der Coronapandemie oder des Kriegs in der Ukraine und eines Anstiegs an öffentlichen Leistungen (z.B. wegen einer höheren Zahl an Schülerinnen und Schülern).

Finanzausgleich

Der kantonale Finanzausgleich erreicht die in der Kantonsverfassung festgelegten Ziele, indem er die grossen Unterschiede in der Ressourcenausstattung der Gemeinden verringert.

Der Unterschied zwischen der höchsten und der niedrigsten Steuerkraft pro Kopf ist gegenüber der letzten Berichtsperiode stabil geblieben. Durch den Finanzausgleich verkleinert sich das Verhältnis von rund 1 zu 11 vor dem Ausgleich auf rund 1 zu 2 nach dem Ausgleich. Dadurch können alle Gemeinden im Kanton ihre notwendigen Aufgaben erfüllen, ohne dass die Unterschiede bei den Steuerfüssen grösser werden.

Ein langfristig beobachteter Trend setzt sich auch in dieser Berichtsperiode fort und verdeutlicht die Notwendigkeit des Finanzausgleichs: In finanzstarken Gemeinden wächst die Steuerkraft stärker als in finanzschwachen Gemeinden.

Aus Sicht des Regierungsrates sorgt der Finanzausgleich weiterhin für die notwendige finanzielle Stabilität der Gemeinden. Der Finanzausgleich erwies sich besonders in den Jahren der Pandemie als Resilienzfaktor für stark betroffene Gemeinden. Der Finanzausgleich erfüllt damit nach wie vor seine gesetzlichen Vorgaben. Seit seinem Inkrafttreten 2012 haben sich Kanton und Gemeinden aber weiterentwickelt. Es gab gesetzliche Anpassungen und Verschiebungen von finanziellen Aufwänden. Das bietet in mehreren Bereichen Anlass für Kritik. Dies zeigt sich in der Stellungnahme des Fachbeirates (vgl. Anhang) und auch in den Anliegen des Postulats KR-Nr. 171/2024 betreffend Braucht der innerkantonale Finanzausgleich eine Auffrischung?. Aufgrund der vielfältigen Veränderungen seit der letzten Revision des Finanzausgleichs hält der Regierungsrat es für angezeigt, die geltenden gesetzlichen Grundlagen zu überprüfen. Dies soll die Grundlage für eine politische Diskussion darüber bieten, ob der Finanzausgleich weiterentwickelt werden soll.

Herausforderung Finanzierung der Siedlungserschließung

Die Bevölkerung des Kantons Zürich ist in den letzten 15 Jahren um rund 20% auf 1,6 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner gewachsen. Das hat zu stetig steigenden Investitionsausgaben für die Infrastruktur bei den Gemeinden und beim Kanton geführt. Dabei führten Projekte der Siedlungserschließung zu einem Anstieg der Landpreise. Das erhöht die Investitionsausgaben für den Kanton, da es keine Gegenfinanzierung dafür gibt.

Die Verschuldung des Kantons steigt und Investitionen müssen priorisiert werden. Der Regierungsrat prüft daher verschiedene Möglichkeiten einer Gegenfinanzierung von Infrastrukturprojekten unter Bezug der Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer. Diese haben sich in den Zürcher Gemeinden seit 2008 mehr als verdreifacht. Die grosse Mehrheit der Kantone in der Schweiz ist bereits an den Erträgen aus der Grundstückgewinnsteuer beteiligt.

Aufgabenteilung

Aus Sicht des Kantons ist die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden unterschiedlich ausgestaltet. Bei den meisten Verbundaufgaben ist der Kanton vorwiegend oder mehrheitlich für die Rechtsetzung zuständig. Vereinzelt kommen dem Kanton und den Gemeinden gleichermaßen Rechtsetzungskompetenzen zu. Vollzug und Finanzierung nehmen Kanton und Gemeinden bei den meisten Aufgaben gemeinsam wahr. Es gibt aber auch Aufgaben, die weitgehend von den Gemeinden vollzogen und finanziert werden.

Gegenüber der letzten Berichtsperiode ergaben sich wenige Veränderungen bei der Aufgabenteilung. Die meisten Veränderungen führen zu einer Verschiebung von Aufgaben in Richtung Kanton. Sie verursachen eine Mehrbelastung beim Kanton, die sich sowohl beim Vollzug als auch bei der Finanzierung zeigt. Aus Sicht des Kantons haben die Veränderungen bei der Aufgabenteilung nur geringfügige Auswirkungen auf den Handlungsspielraum der Gemeinden.

Die Ergebnisse aus der nationalen Gemeindegemeinschaftsbefragung zeigen, dass sich aus Sicht der Zürcher Gemeinden die wahrgenommene Autonomie in den letzten Jahren leicht vergrössert hat. Langfristig betrachtet zeigt sich jedoch ein stabiles Autonomieempfinden. Die Zusammenarbeit mit dem Kanton erachten die Gemeinden als positiv. Seit 2005 steigt der gemessene Zufriedenheitswert stetig.

Die Bevölkerungsbefragung zeigt, dass die Einwohnerinnen und Einwohner der Zürcher Gemeinden mit den erbrachten Leistungen zufrieden sind und sie sich wohlfühlen in ihrer Gemeinde. Etwas mehr als die Hälfte der Befragten hält die Steuern jedoch für zu hoch. Wenn eine Gemeinde bestimmte Aufgaben nicht mehr erfüllen kann, soll sie in erster Linie die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden suchen und weniger eine Privatisierung von öffentlichen Aufgaben.

1

Ausgangslage



1.1 Auftrag

Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat alle vier Jahre über den kantonalen Finanzausgleich. Er beschreibt, wie der Finanzausgleich vollzogen wird und welche Wirkung er erzielt. So bestimmt es das Finanzausgleichsgesetz (FAG). Das Gesetz hält auch die Ziele des Finanzausgleichs fest. Alle Gemeinden im Kanton sollen genug Mittel haben, um ihre notwendigen Aufgaben zu erfüllen. Dabei sollen ihre Steuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen.

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht schafft die Grundlage für eine regelmässige Überprüfung des Gesetzes. Er zeigt auf, ob der Finanzausgleich seine Ziele erreicht. Der Bericht untersucht, wie sich die einzelnen Instrumente des Finanzausgleichs entwickelt haben. Er zeigt, welche Wirkung die Instrumente auf die Steuerfüsse der Gemeinden haben. Wenn sich die Ressourcenunterschiede oder die Belastung der Gemeinden wesentlich verändert haben, weist der Bericht auf mögliche Massnahmen hin.

Der Bericht untersucht zudem, wie sich die Strukturen und die Finanzlage der Gemeinden im Kanton entwickelt haben.

Vor dem Hintergrund des Bevölkerungswachstums ist den Herausforderungen der Finanzierung der Siedlungerschliessung ein eigenes Kapitel als Schwerpunkt gewidmet. Die Prognosen bis 2050 gehen von einem starken Anstieg der Bevölkerungszahl im Kanton aus. Das Kapitel zeigt auf, welche finanziellen Herausforderungen für den Kanton und die Gemeinden bestehen.

Weiter stellt der Bericht dar, wie die öffentlichen Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden verteilt sind. Zudem zeigt er auf, wie sich diese Aufteilung auf den Handlungsspielraum und die Finanzen der Gemeinden auswirkt.

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2025 ist der fünfte solche Bericht seit 2009. Er wurde gegenüber der letzten Ausgabe neu gestaltet. Er erscheint zum ersten Mal digital und gedruckt. Die Kapitel im Bericht sind kürzer gehalten. Vertiefende Informationen stehen online zur Verfügung. Wo es möglich ist, weisen die Kapitel auch auf zukünftige Entwicklungen hin.

Der Bericht ist online verfügbar.
zh.ch/gemeinde-und-wirksamkeitsbericht



Die Analysen im Bericht stützen sich auf folgende Datenquellen

Kapitel/Unterkapitel	Inhalt	Datengrundlage
Entwicklung der Gemeindefinanzstruktur	Organisation und Struktur Aufwandentwicklung	Verwaltungsstatistik Gemeindefinanzstatistik Gemeindefinanzporträt
Finanzausgleich	Zielerreichung Entwicklung der Ressourcen und Belastungen Kritik und Massnahmen	Gemeindefinanzstatistik Berechnungen Gemeindeamt
Herausforderung Finanzierung der Siedlungerschliessung	Investitionen von Kanton und Gemeinden Entwicklung der Bodenpreise Grundstückgewinnsteuer	Gemeindefinanzstatistik Preise für Bauland Berechnungen der Finanzdirektion
Aufgabenteilung		
... aus Sicht des Kantons	Rechtsetzung Vollzug Finanzierung	Beurteilung durch Direktionen des Kantons
... aus Sicht der Gemeinden	Gemeindeautonomie Zusammenarbeit Kanton und Gemeinden	Nationale Befragung Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber
Bevölkerungsbefragung	Wohlbefinden/Zufriedenheit Steuerhöhe/Bandbreite Zusammenarbeit	Bevölkerungsbefragung Kanton Zürich

Sofern nicht anders angegeben, sind die Finanzdaten ohne Inflationsbereinigung.

1.2 Kontext der Berichtsperiode

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2025 beobachtet den Zeitraum vom 2. Januar 2020 bis zum 1. Januar 2024. Globale Entwicklungen prägten diese Zeit. Die Auswirkungen der Coronapandemie, des Klimawandels oder des Kriegs in der Ukraine forderten auch den Kanton und die Gemeinden stark. Die öffentliche Hand musste schnell auf Veränderungen reagieren. Gleichzeitig verteuerte die Inflation, ausgelöst durch globale Krisen, fast alles, was von den Gemeinden und dem Kanton erbracht werden soll. Dazu kommen langfristige Herausforderungen. Die Bevölkerung nimmt stetig zu, die Erwartungen an die Leistungen der Gemeinden steigen, und die Digitalisierung verändert die Arbeitswelt von Grund auf.

2

Entwicklung der Gemeindelandschaft



Bevölkerungswachstum



→ **Kanton Zürich ist stetig gewachsen**

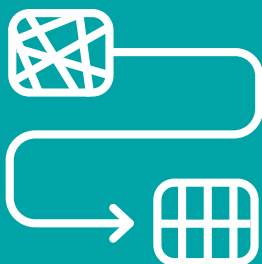
Ausgaben von Kanton und Gemeinden



je ca. 9 Mrd. Franken

→ **Kanton und Gemeinden sind gleich stark**

Entwicklung der Gemeindestrukturen



-2
politische
Gemeinden

-19
Schul-
gemeinden

→ **Strukturen vereinfachen sich weiter**

2 Entwicklung der Gemeindelandschaft

Der Kanton Zürich ist vielfältig: Es gibt grosse Städte und kleine Landgemeinden und viele Gemeinden dazwischen. Einige Gemeinden haben grosse finanzielle Möglichkeiten, andere sind stark eingeschränkt. Die Einwohnerinnen und Einwohner haben verschiedene Vorstellungen und Ansprüche an ihre Gemeinde. Ausserdem nimmt die Bevölkerung in fast allen Gemeinden stetig zu.

Im Grundsatz müssen alle Gemeinden die gleichen Aufgaben für ihre Einwohnerinnen und Einwohner erfüllen. Sie sind in der Organisation, wie sie Leistungen erbringen, relativ frei. Kann oder will eine Gemeinde eine Aufgabe nicht allein lösen, darf sie mit anderen zusammenarbeiten oder eine Leistung ganz durch andere erbringen lassen. Besonders kleinere Gemeinden nutzen diese Möglichkeiten. Sie schliessen sich in Zweckverbänden zusammen oder organisieren mit Zusammenarbeits- und Anschlussverträgen, dass ihre Bevölkerung alle Leistungen beziehen kann.

Von 2020 bis 2024 ist die Zahl der Gemeinden weiter zurückgegangen: Humlikon und Adlikon haben sich der Politischen Gemeinde Andelfingen angeschlossen und 19 Schulgemeinden bilden neu mit ihrer politischen Gemeinde eine Einheitsgemeinde. Die Gemeindelandschaft verändert sich. Die Gemeinden passen ihre Strukturen den Rahmenbedingungen an. Sie reagieren so auf die gesellschaftlichen, finanziellen und organisatorischen Herausforderungen.

2.1 Bevölkerung und Raumtypen

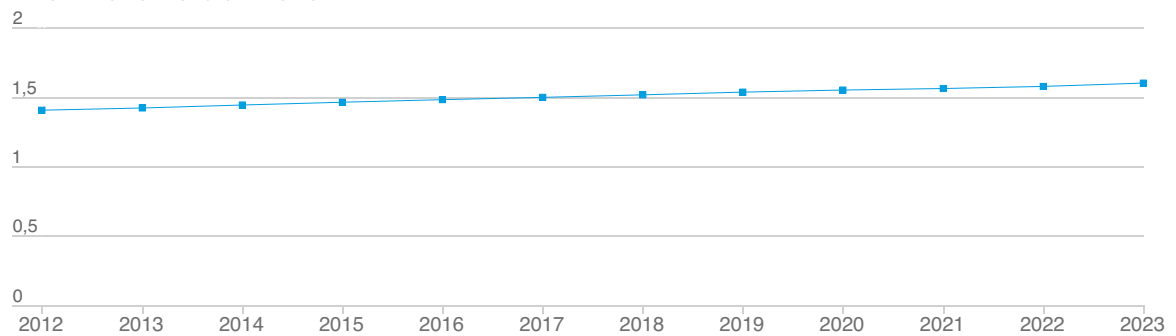
2.1.1 Bevölkerung

Die Bevölkerung ist von Ende 2019 bis Ende 2023 um rund 65 000 Personen gewachsen, mit 4,2 % etwas weniger stark als von 2016 bis 2020. Die Bevölkerungszunahme verteilt sich sehr ungleichmässig. Die Zuwachsraten je Gemeinde haben eine breite Spannweite von -2,4 % bis +21,4 %. Absolut haben die Städte Zürich mit 13 540 Personen und Winterthur mit 6078 den grössten Bevöl-

kerungszuwachs. Mit 3,2 % Zuwachs liegt Zürich genau einen Prozentpunkt unter dem Kantonswert von 4,2 %, Winterthur mit 5,4 % 1,2 Prozentpunkte darüber. In der nördlichen Hälfte des Kantons gibt es zwar mehr Gemeinden mit stärkerem Bevölkerungswachstum, aber ein allgemeines Muster ist nicht zu erkennen. Weder betrifft das Wachstum nur bestimmte Bezirke oder Regionen noch Gemeinden mit einer bestimmten Grösse.

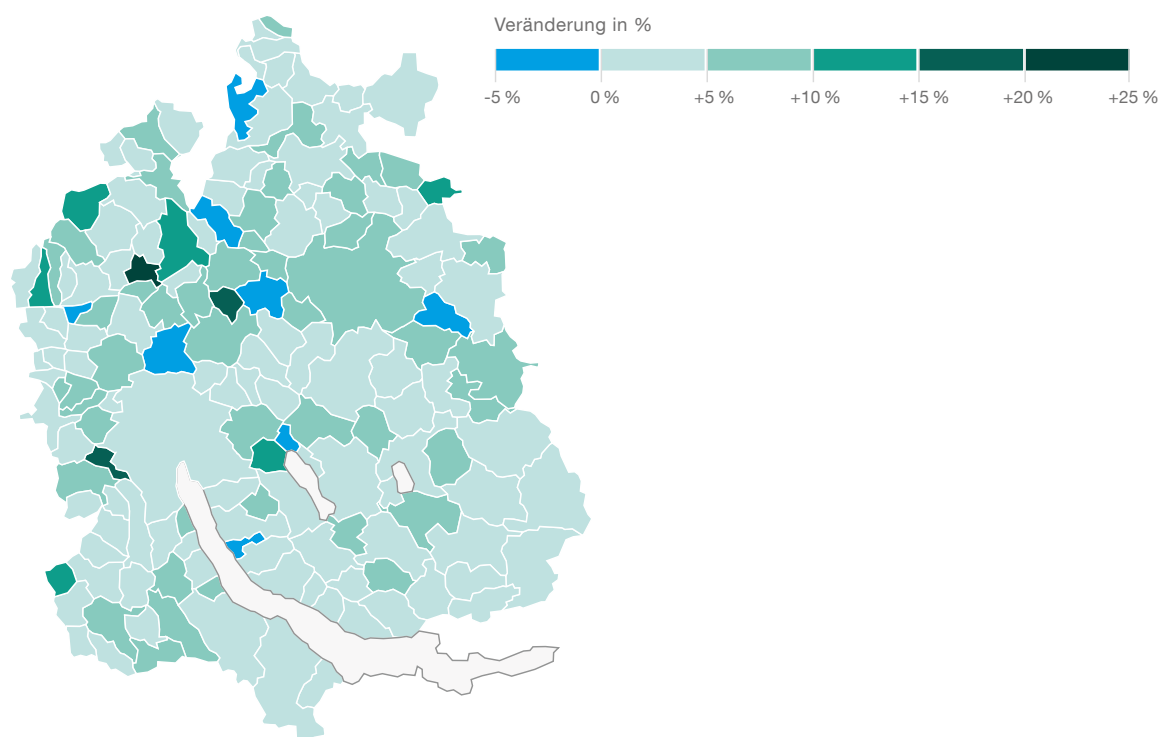
Bevölkerung

↑ Mio. Einwohnerinnen und Einwohner



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

Prozentuale Veränderung der Bevölkerung 2019–2023 per 31.12.

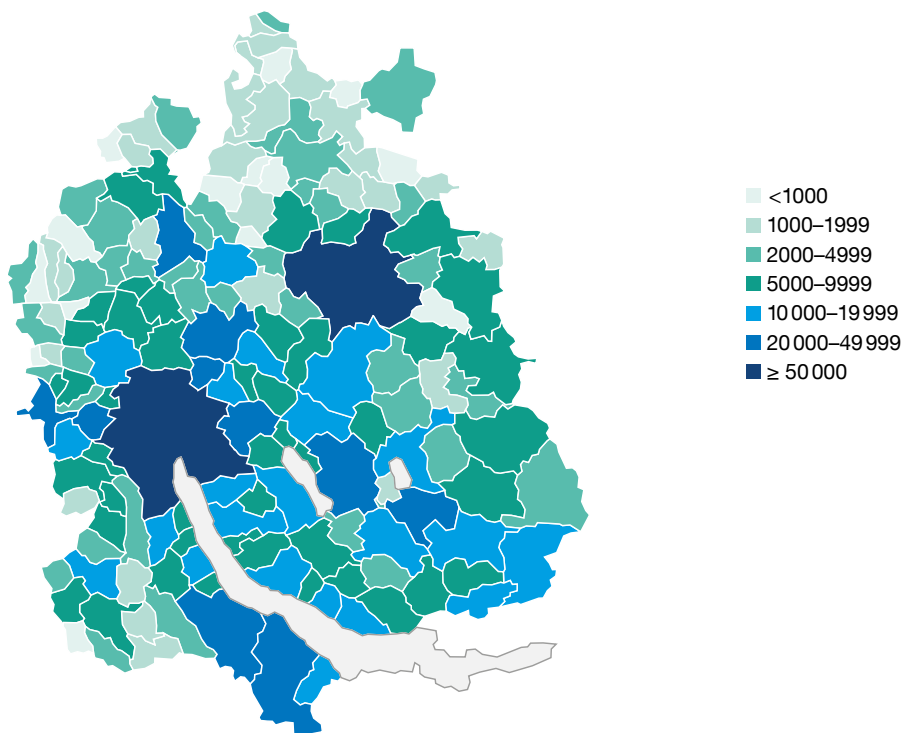


Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

Zwischen den Gemeinden im Kanton Zürich gibt es grosse Unterschiede bezüglich der Anzahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner. Ende 2023 wohnten in der kleinsten Gemeinde Volken 380 Personen. In der Stadt Zürich waren es mehr als 430 000, über ein Viertel der gesamten Wohnbevölkerung von rund 1,6 Mio. Personen im Kanton. Knapp 119 000 Personen leben in Winterthur und fast 260 000 Personen in den anderen zehn Städ-

ten mit 20 000 bis 36 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Damit lebt etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung in nur 12 von 160 Gemeinden. Die Hälfte aller Gemeinden, also rund 80, haben weniger als 5000 Einwohnerinnen und Einwohner. 11% der gesamten Wohnbevölkerung, das heisst fast 180 000 Personen, leben in einer dieser kleineren Gemeinden.

Bevölkerung politische Gemeinden 2023



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

2.1.2 Raumtypen

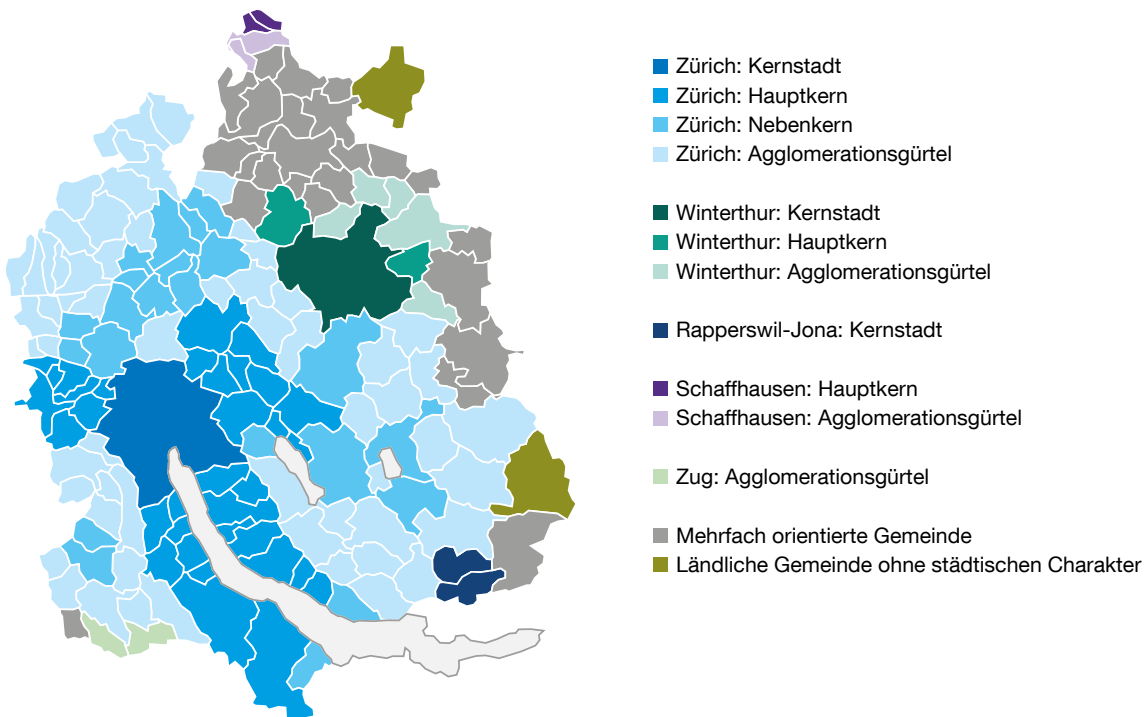
Im Kanton Zürich gibt es viele kleine Gemeinden. Trotzdem ist Zürich kein ländlicher Kanton. Die meisten Gemeinden sind auf die Städte ausgerichtet.

Um die urbanen Strukturen statistisch abzubilden, entwickelte das Bundesamt für Statistik das Agglomerationsmodell. Es bestimmt den Raum mit städtischem Charakter in verschiedenen Abstufungen von der Kernstadt bis zur Agglomeration. Im Kanton Zürich gehören 126 von 160 Gemeinden, fast 80%, zum Kern oder zur Agglomeration von Zürich oder Winterthur. In diesem Raum leben 94% der Bevölkerung. 24 Gemeinden kann man nicht klar

einem städtischen oder ländlichen Raum zuordnen. In ihnen leben rund 3% der Bevölkerung. Nur zwei Gemeinden im Kanton gelten als ländlich. In ihnen leben 0,34% der Bevölkerung.

Es ist anspruchsvoller, die öffentlichen Aufgaben auf dem Gemeindegebiet zu steuern, wenn die Menschen sich nicht mehr nur an der eigenen Wohngemeinde orientieren. Sie arbeiten in einer zweiten Gemeinde, gehen in einer dritten einkaufen und verbringen ihre Freizeit in einer vierten. So entstehen unterschiedliche Ansprüche an die öffentlichen Leistungen, die von einer Gemeinde zu erfüllen sind.

Agglomerationen im Kanton Zürich 2020

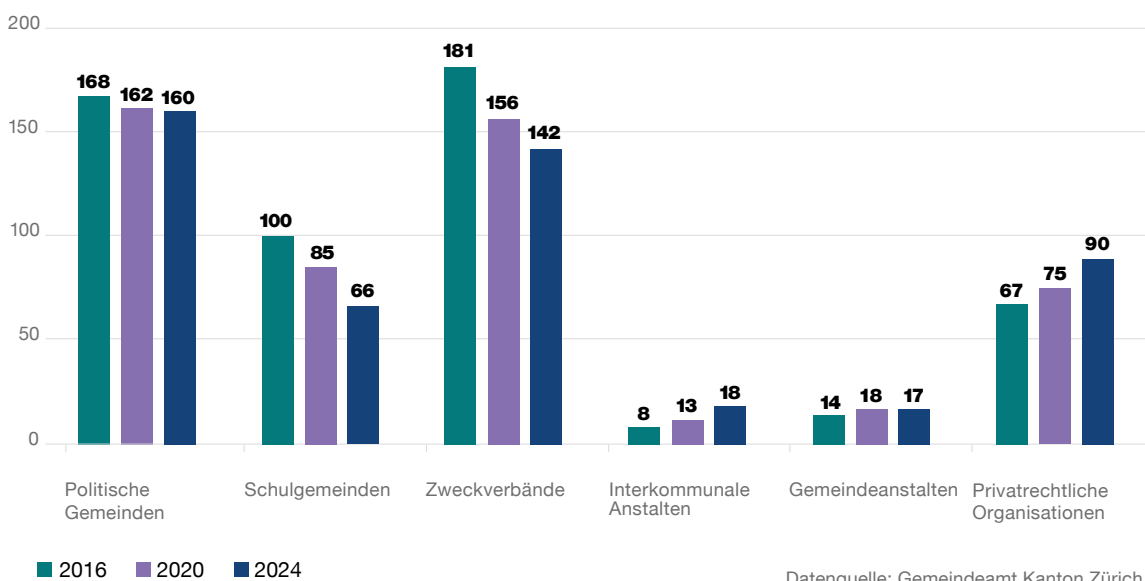


Datenquelle: Bundesamt für Statistik, Nichtinstitutionelle Raumgliederung

2.2 Organisationsformen

Die Gemeinden des Kantons Zürich können weitgehend selbst entscheiden, wie sie sich organisieren. Sie erfüllen ihre Aufgaben grundsätzlich selbstständig. Sie können auch mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten oder dürfen eine Aufgabe einer anderen Organisation wie zum Beispiel einem Zweckverband übertragen. Die Gemeinden nutzen diese Möglichkeiten unterschiedlich. Nachfolgend wird auf die einzelnen Aufgabenträger näher eingegangen.

Veränderung Organisationen



2.2.1 Gemeinden

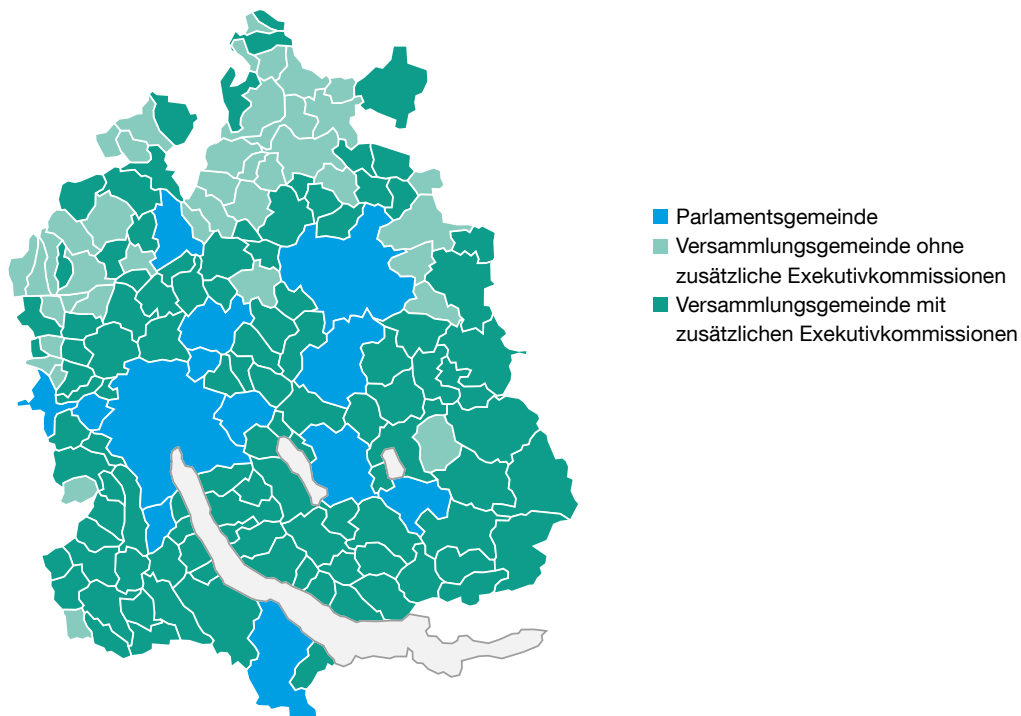
Politische Gemeinden

In der Berichtsperiode haben sich nur die Politischen Gemeinden Adlikon und Humlikon mit der grösseren Politischen Gemeinde Andelfingen zusammengeschlossen. Seit 2024 gibt es somit im Kanton Zürich 160 politische Gemeinden.

13 Gemeinden im Kanton haben ein Parlament. Die übrigen haben eine Gemeindeversammlung.

Rund ein Viertel der politischen Gemeinden, mehrheitlich im Weinland und im Zürcher Unterland, haben keine Exekutivkommissionen neben dem Gemeinderat. Eigenständige Exekutivkommissionen können in ausgewählten Bereichen an die Stelle des Gemeindevorstandes treten. Der grösste Teil der Gemeinden hat ein bis drei Exekutivkommissionen. In der Regel gehört dazu die Schulpflege, häufig auch eine Sozialkommission.

Gemeindetypen 2024



Exekutivkommissionen: eigenständige Kommissionen, die in ausgewählten Bereichen an die Stelle des Gemeindevorstandes treten.

Datenquelle: Gemeindeamt Kanton Zürich

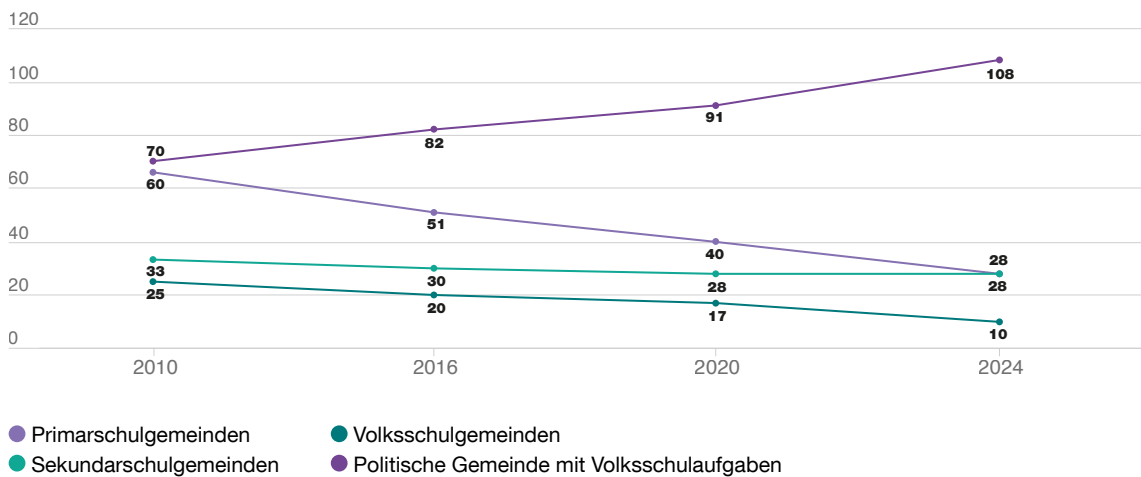
Schulgemeinden

Es gibt am Ende der Berichtsperiode je 28 Primar- und Sekundarschulgemeinden. Dazu kommen 10 Volksschulgemeinden, welche die Aufgaben beider Schulstufen erfüllen. Am 1. Januar 2024 bestehen noch 66 Schulgemeinden, 19 weniger als 2020. Im Gegenzug ist die Zahl der Einheitsgemeinden auf 108 gestiegen. Einheitsgemeinden sind politische Gemeinden, die auch die Aufgaben der Volksschule wahrnehmen. Ausserdem erfüllen noch zwei Zweckverbände die Aufgaben der Volksschule.

Behördenmitglieder

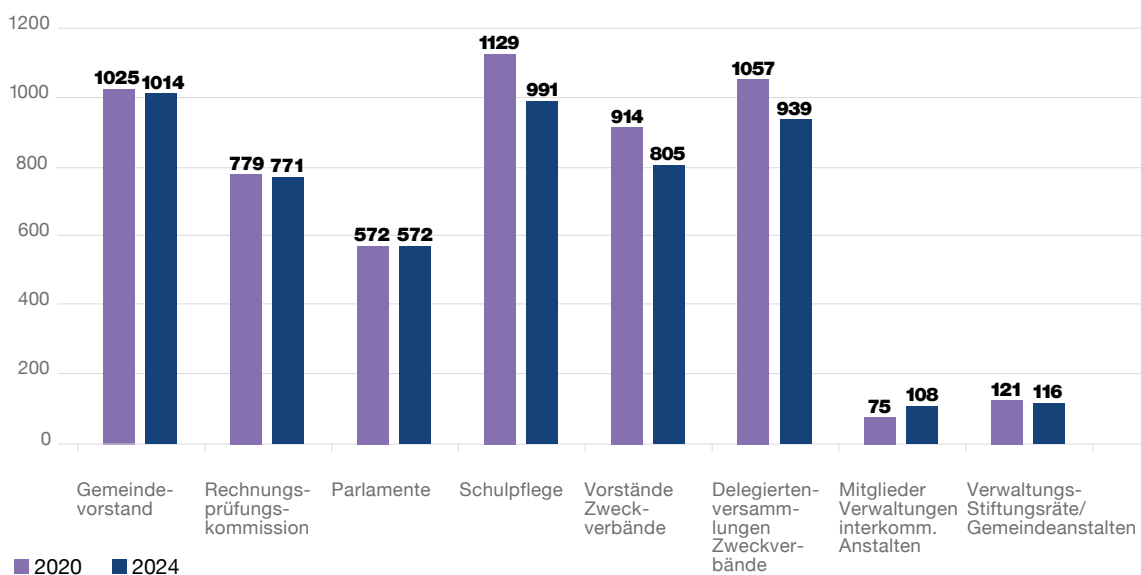
Es gibt mehr als 5300 Behördenämter in den Zürcher Gemeinden. Fast alle Mitglieder einer Gemeindeexekutive üben mehrere Ämter aus. Sie sind zum Beispiel auch im Vorstand eines Zweckverbands oder im Führungsgremium einer Anstalt vertreten. Wie viele Funktionen ein Mitglied einer Gemeindeexekutive ausübt, hängt davon ab, wie viele Aufgaben eine Gemeinde selbst erfüllt oder zusammen mit anderen Gemeinden oder externen Organisationen wahrnimmt.

Entwicklung Schulgemeinden



Datenquelle: Gemeindeamt Kanton Zürich

Behördenmitglieder



Anzahl Behördenämter und Positionen in vergleichbaren Organen 2020/2024

Datenquelle: Gemeindeamt Kanton Zürich

2.2.2 Weitere Aufgabenträger

Die Gemeinden können weitgehend frei entscheiden, wie sie die Aufgabenerfüllung organisieren. Der Kanton schreibt bei manchen Aufgaben, zum Beispiel beim Zivilstands- oder Betreibungswesen, aber vor, dass sie zusammenarbeiten müssen. Die Gemeinde bleibt verantwortlich für die Aufgabe. Ihre Organisationsautonomie ist aber eingeschränkt.

Früher haben viele Gemeinden die meisten ihrer Aufgaben allein erledigt. Heute machen das nur noch wenige Gemeinden. Besonders kleine Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben zusammen mit anderen Gemeinden oder externen Organisationen. Sowohl für die interkommunale Zusammenarbeit als auch für die Zusammenarbeit mit externen Organisationen gibt es verschiedene Rechtsformen.

Verträge

Am häufigsten arbeiten die Gemeinden im Kanton Zürich in Form von Verträgen zusammen. Die Erfassung der Verträge erfolgt erst seit 2022 systematisch und weist noch Lücken auf, weil die Gemeinden nicht zwingend alle Verträge ausweisen müssen. Anfang 2022 waren 493 Verträge zwischen mehreren Gemeinden oder zwischen Gemeinden und externen Organisationen bekannt. Beim Anschlussvertrag lässt eine Gemeinde eine oder mehrere Aufgaben von einer anderen Gemeinde ausführen. Die Anschlussgemeinde hat dabei kaum Einfluss auf die Aufgabenerfüllung. Beim Zusammenarbeitsvertrag erfüllen alle beteiligten Gemeinden die Aufgabe gemeinsam. Manche Aufgaben erfüllen die Gemeinden durch den Einkauf von Leistungen Dritter. Diese Leistungsvereinbarungen und Aufträge werden hier mitgezählt.

Zweckverbände, kommunale und interkommunale Anstalten, privatrechtliche Aufgabenträger

Gemeinden können auch in einem Zweckverband zusammenarbeiten. Zweckverbände sind besonders in den Bereichen Infrastruktur, Sicherheit oder Gesundheit und Pflege verbreitet. Ihre Zahl nimmt stetig ab. Die Gemeinden prüfen vermehrt, ob diese Form der Zusammenarbeit noch zweckmässig ist. In der Berichtsperiode haben sich 14 Zweckverbände aufgelöst. Im Jahr 2024 gibt es 142 Zweckverbände.

Eine weitere Form der Zusammenarbeit sind Anstalten. Das sind Stiftungen des öffentlichen Rechts. Sie können von einer oder mehreren Gemeinden geschaffen werden. Es wurden von 2020 bis 2024 fünf neue interkommunale Anstalten eingerichtet. Eine kommunale Anstalt wurde aufgelöst.

Die Gemeinden lösen zudem einige Aufgaben durch die Auslagerung in privatrechtliche Organisationen. Hier besteht aber wegen der nicht immer systematischen Ausweise der privatrechtlichen Aufgabenträger eine Unsicherheit über die genaue Anzahl. Ausgewiesen werden in den Jahresrechnungen der Gemeinden 90 privatrechtliche Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Bisher waren 75 Organisationen ausgewiesen. Die Gemeinden nutzen verschiedene Rechtsformen für diese Auslagerungen: Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Stiftungen, Genossenschaften oder Vereine. Gemeinden übertragen Aufgaben ganz oder teilweise oder sie schliessen mit den Organisationen Leistungsvereinbarungen ab.

Vor- und Nachteile der interkommunalen Zusammenarbeit

Wenn Gemeinden zusammenarbeiten, hat das Vorteile. Manche Aufgaben können Gemeinden kaum noch selbst erfüllen. Sie sind zu klein und es fehlt das Personal mit den notwendigen Fachkenntnissen für die zunehmend komplexeren Aufgaben. Wenn mehrere Gemeinden zusammenarbeiten, können sie Aufgaben oft überhaupt oder in besserer Qualität erfüllen.

Es gibt aber auch Nachteile, wenn viele verschiedene Organisationen Aufgaben erledigen. Mit jeder Aufgabenübertragung oder Zusammenarbeit gehen in der Regel die Autonomie der Gemeinde und die Einflussmöglichkeiten der Einwohnerinnen und Einwohner zurück. Andere bestimmen, wofür die Gemeinden Geld ausgeben. Der Kanton ist mit mehr als 500 Organisationen unübersichtlich strukturiert. Es gibt viele Schnittstellen. Das braucht auch viel Koordination. Unklare Zuständigkeiten belasten den Informationsfluss. Eine zielgerichtete Steuerung ist oft schwierig.

2.3 Aufwände von Kanton und Gemeinden

2.3.1 Entwicklung des Nettoaufwands

Der Nettoaufwand zeigt die Differenz der Aufwände und Erträge der öffentlichen Haushalte. Die Grafik weist den Nettoaufwand in den Aufgabenbereichen (Funktionen) 0–8 aus. Der Aufgabenbereich 9, Finanzen, ist nicht eingerechnet. Die Nettoaufwände finanzieren die Gemeinden durch Steuern und den Finanzausgleich. In der Darstellung des Nettoaufwands ist der Finanzausgleich nicht enthalten, weil dieser seit 2012 ausschliesslich über den Aufgabenbereich 9, Finanzen, erfolgt und nicht mehr, wie die Staatsbeiträge, bestimmten Aufgabenbereichen zugeordnet ist.

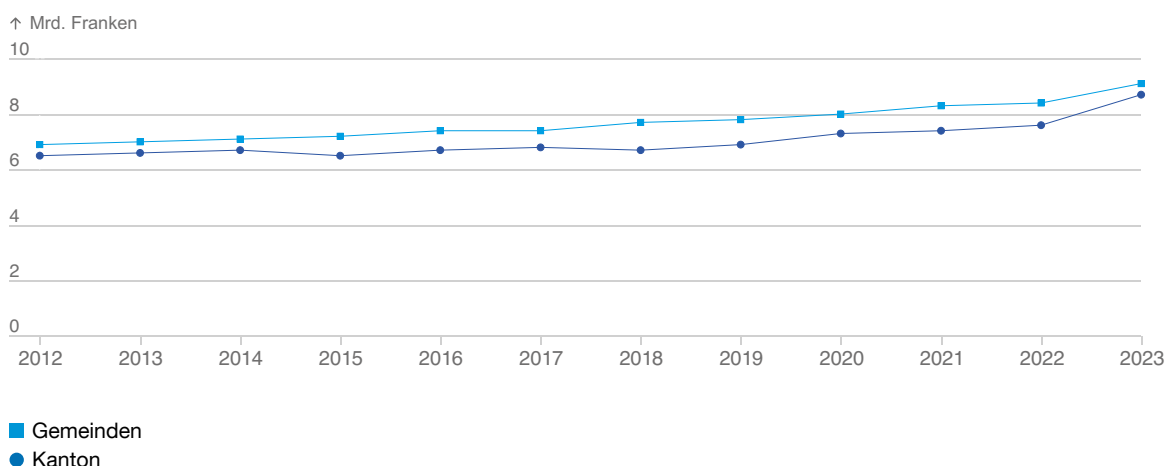
Von 2022 zu 2023 stiegen die Nettoaufwände der Gemeinden und des Kantons sprunghaft an. Bis dahin folgte der Anstieg etwa dem Bevölkerungswachstum. Die Krisen wie die Coronapandemie oder der Krieg in der Ukraine haben die Aufwände der öffentlichen Haushalte in der Berichtsperiode direkt und indirekt in die Höhe getrieben. Gemeinden und Kanton sind hierbei oft zeitversetzt betroffen. Die direkten Massnahmen zeigten sich besonders im Asylbereich und im Gesundheitswesen, wo unmittelbar reagiert werden musste. Indirekt wirken sich die Krisen über die Teuerung in nahezu allen Bereichen auf die Haushalte aus.

Der Teuerungsausgleich erhöht die Lohnaufwände 2023 in allen Gemeinden und beim Kanton. Der Bildungsbereich, der ohnehin den grössten Anteil der öffentlichen Aufwände der Gemeinden ausmacht, ist bei den Gemeinden auf allen Stufen betroffen. Gleichzeitig wird mit der steigenden Zahl Schülerinnen und Schüler mehr Lehrpersonal benötigt. Auch die geänderte Finanzierung im Sonderschulbereich wirkt sich kostensteigernd für die Gemeinden aus.

Weitere Ursachen bei den Gemeinden sind die höheren Fallzahlen im Bereich Soziale Sicherheit, besonders bei den Ergänzungsleistungen und im Asylbereich. Auch im Pflegebereich ist die Teuerung spürbar, was sich in den gestiegenen Normdefiziten zeigt.

Auch beim Kanton treiben die Teuerung und der Teuerungsausgleich die Aufwände in die Höhe. Die Aufwände im Bildungsbereich, besonders bei der Universität und den Fachhochschulen, steigen deutlich an. Zudem erhöht sich der Nettoaufwand wegen des Entfalls der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank im Umfang von 700 Mio. Franken.

Nettoaufwand für die Aufgabenbereiche 0–8



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

2.3.2 Finanzielle Bedeutung der Aufgabenbereiche

Die Aufwände von Kanton und Gemeinden werden Aufgabenbereichen zugeordnet. Dadurch wird die finanzielle Bedeutung der einzelnen Bereiche für den Haushalt von Kanton und Gemeinden deutlich.

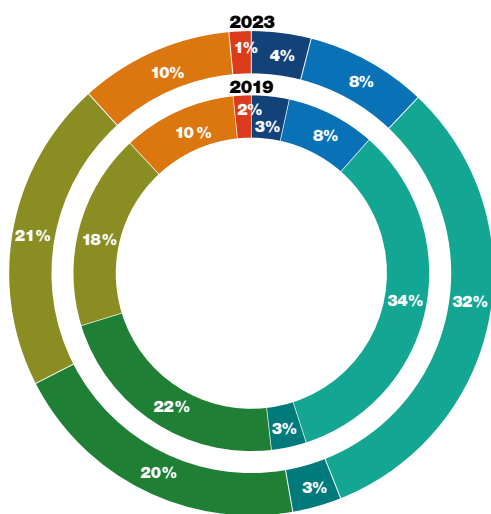
Die drei Bereiche Bildung, Soziale Sicherheit und Gesundheit machen fast drei Viertel der gesamten Nettoaufwände des Kantons und knapp 70 % der Nettoaufwände der Gemeinden aus. Ohne die Städte Zürich und Winterthur geht die Hälfte der Aufwände der Gemeinden in den Bildungsbereich. Für den Kanton macht dieser Bereich 32 % aus. Der Anteil der Gesundheitskosten ist aufgrund der Spitalfinanzierung beim Kanton doppelt so hoch wie bei den Gemeinden, unabhängig davon, ob es die beiden grossen Städte oder die übrigen Gemeinden betrifft. Die Soziale Sicherheit und der Bereich Öffentliche Ordnung und Sicherheit belasten den Kanton (29 %) und die Städte Zürich und Winterthur (28 %) anteilig jeweils ähnlich. Bei den übrigen Gemeinden ist der Aufwand für diese beiden Bereiche prozentual deutlich geringer (18 %). Die Ausgaben für Soziale Sicherheit und Öffentliche Ordnung und Sicherheit fallen umso stärker ins Gewicht, je städtischer und grösser eine Gemeinde ist.

Die Anteile der verschiedenen Aufgabenbereiche unterscheiden sich zwischen Kanton und Gemeinden. Die deutlichen Grössenunterschiede sorgen auch für Unterschiede zwischen den beiden Städten Winterthur und Zürich einerseits und den übrigen Gemeinden andererseits. Diese Unterschiede werden deshalb separat ausgewiesen.

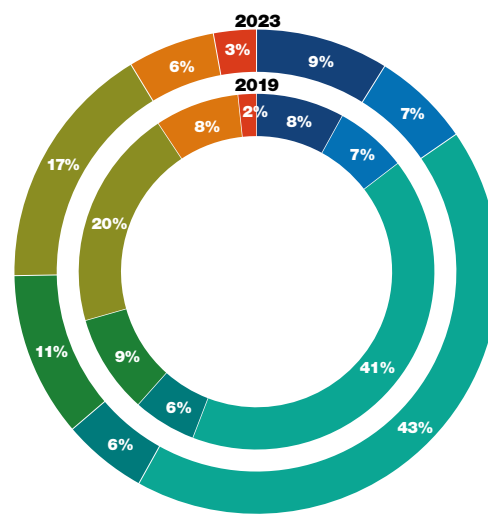
Der Vergleich mit der letzten Berichtsperiode zeigt mehrheitlich nur geringe Verschiebungen der jeweiligen Anteile am Nettoaufwand, unabhängig davon, ob der Kanton und alle Gemeinden oder Zürich und Winterthur und die übrigen Gemeinden betrachtet werden. Der Anteil der Sozialen Sicherheit an den Nettoaufwänden ist beim Kanton gestiegen, während er bei den Gemeinden in jeder Gruppierung gesunken ist. Hier wirken sich die Erhöhungen der Staatsbeiträge an die Zusatzleistungen der Gemeinden sichtbar aus. Die Erhöhung des Normdefizits in der Pflege trifft die Gemeinden und dort besonders die Städte Zürich und Winterthur stark, während der Anteil beim Kanton zurückgeht.

Nettoaufwand nach Aufgabenbereichen in Kanton und Gemeinden

Kanton



Gemeinden

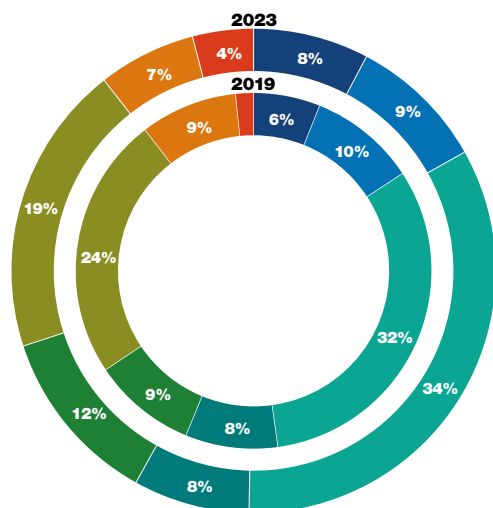


- Allgemeine Verwaltung
- Öffentliche Ordnung und Sicherheit
- Bildung
- Kultur, Sport und Freizeit
- Gesundheit
- Soziale Sicherheit
- Verkehr und Nachrichtenübermittlung
- Umweltschutz und Raumordnung

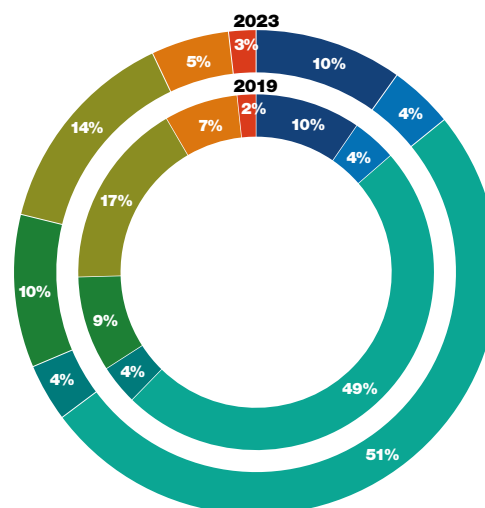
Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

Nettoaufwand nach Aufgabenbereichen in Zürich und Winterthur und den übrigen Gemeinden

Zürich und Winterthur



Übrige Gemeinden



- Allgemeine Verwaltung
- Öffentliche Ordnung und Sicherheit
- Bildung
- Kultur, Sport und Freizeit
- Gesundheit
- Soziale Sicherheit
- Verkehr und Nachrichtenübermittlung
- Umweltschutz und Raumordnung

Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

2.4 Fazit

Die Bevölkerung des Kantons Zürich nimmt in fast allen Gemeinden weiter zu. In absoluten Zahlen wachsen vor allem die beiden grossen Städte Zürich und Winterthur. Bei den übrigen Gemeinden ist kein klares Muster bei der Verteilung der Bevölkerungszunahme zu erkennen. Es kann angenommen werden, dass das Bevölkerungswachstum wesentlich vom verfügbaren Wohnraum abhängig ist.

Mit nur einer Gemeindefusion hat sich die Situation bei den politischen Gemeinden in der Berichtsperiode kaum verändert. Dagegen gibt es 19 Schulgemeinden weniger. Sie haben sich zu Einheitsgemeinden mit den jeweiligen politischen Gemeinden zusammengeschlossen. Die seit Längerem zu beobachtende Entwicklung hin zu weniger Schulgemeinden setzt sich damit fort.

Die Gemeinden nutzen verstärkt die Möglichkeit, ihre Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Dies tun sie auf unterschiedliche Weise. Die grosse Zahl von Zweckverbänden, Anstalten oder privatrechtlichen

Aufgabenträgern sowie von vertraglichen Lösungen zeigt deutlich, dass die eigenständige und für alles selbst verantwortliche Gemeinde kaum noch der Realität entspricht. Viele Zürcher Gemeinden können ihre zahlreichen Aufgaben nur noch in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erfüllen.

Die Nettoausgaben von Kanton und Gemeinden sind stärker gewachsen als die Bevölkerung. Die Ansprüche an die öffentlichen Leistungen steigen stetig. Zudem ist der öffentliche Sektor von der Teuerung betroffen. Auch haben sich die globalen Krisen auf die Ausgabenentwicklung ausgewirkt. Im Vergleich zu den Gemeinden sind die Ausgaben beim Kanton jedoch stärker gestiegen.

Gesamthaft betrachtet verläuft die Entwicklung der Gemeindefinanz im Kanton verhältnismässig stabil. Die krisenbedingten Herausforderungen haben vor allem zu einer verstärkten Steigerung der Nettoaufwände geführt.

3

Finanzausgleich



Steuerfüsse ohne Finanzausgleich



26% : 319%

Steuerfüsse mit Finanzausgleich



72% : 130%

Notwendige Aufgaben



→ können erfüllt werden

3 Finanzausgleich

Der kantonale Finanzausgleich macht die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden kleiner. Sein Ziel: Die Gemeinden sollen ihre notwendigen Aufgaben erfüllen können. Dabei sollen ihre Steuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Der Kanton und die Gemeinden kommen gemeinsam für die Kosten des Finanzausgleichs auf. Dieses Ziel des Finanzausgleichs wurde bei seiner Revision im Jahr 2012 um einige Grundsätze ergänzt: So soll der Finanzausgleich die Gemeindeautono-

mie stärken. Er soll zudem in den Gemeinden keine Fehlanreize bei der Verwendung der Mittel schaffen. Der Finanzausgleich soll sicherstellen, dass die Gemeinden leistungsfähig bleiben und sich im interkantonalen Standortwettbewerb behaupten können. Er soll zudem transparent, planbar und einfach zu handhaben sein. Dieses Kapitel gibt darüber Auskunft, wie der Finanzausgleich funktioniert und ob er seine Ziele in den Jahren 2020 bis und mit 2023 erreicht hat.

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

- Die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden sind stabil geblieben. Die Spannweite zwischen der höchsten und der niedrigsten Steuerkraft pro Kopf steht vor dem Finanzausgleich in einem Verhältnis von rund 1 zu 11. Die Unterschiede beim Nettoaufwand pro Kopf sind deutlich geringer. Diese Spannweite steht in einem Verhältnis von rund 1 zu 2.
 - Die Steuerkraft pro Kopf ist gesamthaft gestiegen. In den finanzstarken Gemeinden ist sie stärker gestiegen als in der Mehrheit der Gemeinden. Dadurch ist auch das Kantonsmittel der Steuerkraft pro Kopf gestiegen. Deshalb wurde insgesamt mehr Geld umverteilt. Bei finanzstarken Gemeinden wurde mehr abgeschöpft, an finanzschwache Gemeinden wurde mehr ausbezahlt.
 - Die Steuerfüsse sind weitgehend stabil geblieben. Das trifft sowohl auf die finanzschwachen als auch auf die finanzstarken Gemeinden zu.
- Der Finanzausgleich hat sein im Gesetz definiertes Ziel in der Berichtsperiode erreicht. Er hat die grossen Unterschiede in der Ressourcenausstattung zwischen den Gemeinden vermindert. Dadurch konnten alle Gemeinden im Kanton ihre notwendigen Aufgaben erfüllen. Die Unterschiede bei den Steuerfüssen sind dabei nicht grösser geworden. Die Kantons- und Gemeindeförderung hat sich seit Inkrafttreten des Finanzausgleichs 2012 verändert. Der Regierungsrat hält es deshalb für angezeigt, die geltenden gesetzlichen Grundlagen zu überprüfen und damit eine Grundlage für eine politische Diskussion über die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs zu schaffen.

3.1 Finanzielle Unterschiede

Finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden sind in einem föderalen Staat normal. Gewisse Unterschiede in der Versorgung und in der Steuerbelastung sind von der Bevölkerung akzeptiert. Wenn sie aber zu gross werden, kann das zu sozialen und wirtschaftlichen Spannungen führen.

Die finanziellen Unterschiede müssen zudem nachvollziehbar sein. Es gibt viele Gründe, weshalb eine Gemeinde finanzstark oder finanzschwach ist. In vielen Fällen ist nicht das eigene Handeln, sondern es sind äussere Faktoren wie zum Beispiel die Lage entscheidend. In solchen Fällen ist die Akzeptanz für Unterschiede kleiner.

Der Finanzausgleich setzt den finanziellen Unterschieden zwischen den Gemeinden Grenzen. Diese Grenzen wurden politisch ausgehandelt und demokratisch beschlossen.

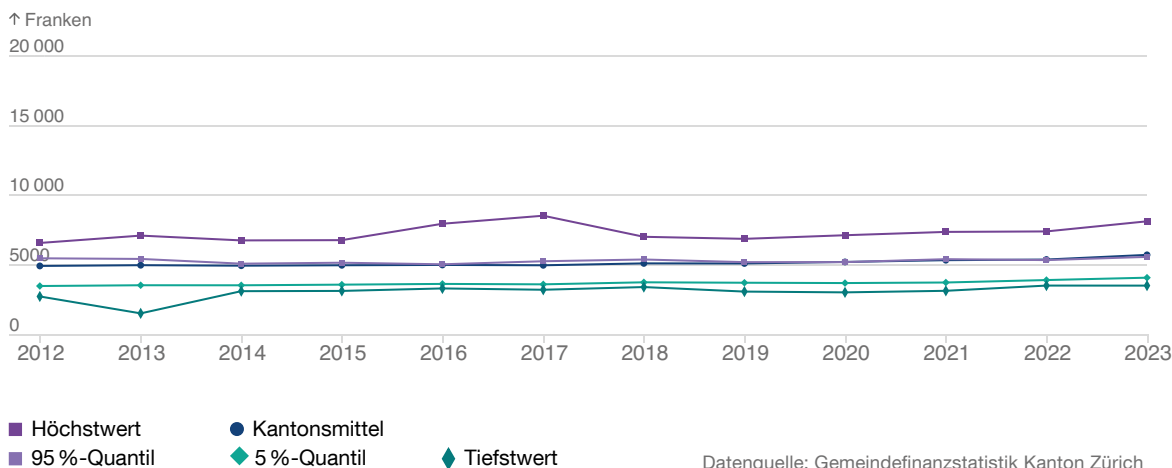
Gemessen werden die Unterschiede mit dem Nettoaufwand, der Steuerkraft und dem Steuerfuss einer Gemeinde. Für diese Untersuchung werden konsolidierte Gemeindedaten verwendet. Das bedeutet: Wenn es auf dem Gebiet einer politischen Gemeinde eine oder mehrere Schulgemeinden gibt, werden die Zahlen verrechnet.

3.1.1 Unterschiede beim Nettoaufwand pro Kopf

Der durchschnittliche Nettoaufwand pro Kopf ist von Fr. 5073 im Jahr 2019 auf Fr. 5688 im Jahr 2023 gestiegen. Er ist nicht nur bei einzelnen Gemeinden, sondern auf breiter Ebene grösser geworden. Das jährliche Wachstum betrug von 2020 bis 2023 im Durchschnitt 2,9%. Am stärksten ist der durchschnittliche Nettoaufwand mit 6,2% im Jahr 2023 gestiegen. Das Verhältnis zwischen der Gemeinde mit dem niedrigsten und der Gemeinde mit dem höchsten Nettoaufwand pro Kopf lag 2023 bei rund 1 zu 2. Der Aufwand der am stärksten belasteten Gemeinde (Fr. 8096) war somit mehr als doppelt so hoch wie der Aufwand der am wenigsten belasteten Gemeinde (Fr. 3483). Dieses Verhältnis ist seit der letzten Berichtsperiode stabil geblieben. 2019 lag der Höchstwert bei Fr. 6838 und der Tiefstwert bei Fr. 3055.

Bei 5% aller Gemeinden im Kanton betrug 2023 der Nettoaufwand pro Kopf Fr. 4052 oder weniger (5%-Quantil). 5% der Gemeinden hatten einen Nettoaufwand pro Kopf von Fr. 5544 oder mehr (95%-Quantil). Unter den Gemeinden mit den höchsten Nettoaufwänden pro Kopf lagen sowohl Grossstädte als auch Kleinstgemeinden. 90% der Gemeinden lagen mit ihrem Nettoaufwand zwischen Fr. 4052 und Fr. 5544.

Nettoaufwand pro Kopf für die Aufgabenbereiche 0–8¹



Tiefstwert 2013: Einmaliges Ereignis in einer Gemeinde. Höchstwerte 2016, 2017: Hohe zusätzliche Abschreibungen in einer Gemeinde.

¹ Aufgabenbereiche gemäss funktionaler Gliederung.



x %-Quantil

Ein Quantil ist ein statistisches Lagemass. Das x %-Quantil einer Menge trennt diese Menge in zwei Teile, sodass x % der Werte darunter und (100 minus x) % darüber liegen. Ausreisser nach oben wie nach unten sollen dadurch ausgeblendet werden. Das 95 %-Quantil sagt aus, dass 95 % der Werte kleiner als das Quantil sind und 5 % grösser. Das 5 %-Quantil sagt aus, dass 5 % der Werte kleiner als das Quantil sind und 95 % grösser. Das 5 %-Quantil ist somit ein Anhaltswert für den unteren Grenzwert.

3.1.2 Unterschiede bei der relativen Steuerkraft

Die Gemeinden unterscheiden sich in ihren Möglichkeiten, Steuern einzunehmen. Je mehr Einkommen, Vermögen, Gewinn und Kapital die Steuerpflichtigen einer Gemeinde haben, desto mehr Einnahmen kann eine Gemeinde generieren.

Für die Berechnung der absoluten Steuerkraft sind die Einkommens- und Vermögenssteuern, die Gewinn- und Kapitalsteuern und die Quellensteuern relevant. Die Grundstückgewinnsteuer fliesst im Kanton Zürich nicht in die Berechnung der Steuerkraft ein.

Um die Gemeinden vergleichen zu können, werden ihre Steuereinnahmen auf einen einheitlichen Steuerfuss von 100 % umgerechnet. Diesen Wert nennt man absolute Steuerkraft. Die relative Steuerkraft einer Gemeinde ergibt sich, wenn man die absolute Steuerkraft durch die Bevölkerungszahl teilt. Wichtig: Die Steuerkraft ist vom tatsächlichen Gemeindesteuerfuss unabhängig. Damit werden also nicht die effektiven Steuereinnahmen pro Kopf verglichen.

Ob die relative Steuerkraft sinkt oder steigt, hängt vor allem von der Einkommenshöhe natürlicher und juristischer Personen ab. Wenn die Unternehmen grosse Gewinne machen oder die Einwohnerinnen und Einwohner höhere Einkommen haben, steigt die Steuerkraft pro Kopf, unabhängig von der Entwicklung der Bevölkerungszahl und dem festgelegten Steuerfuss.

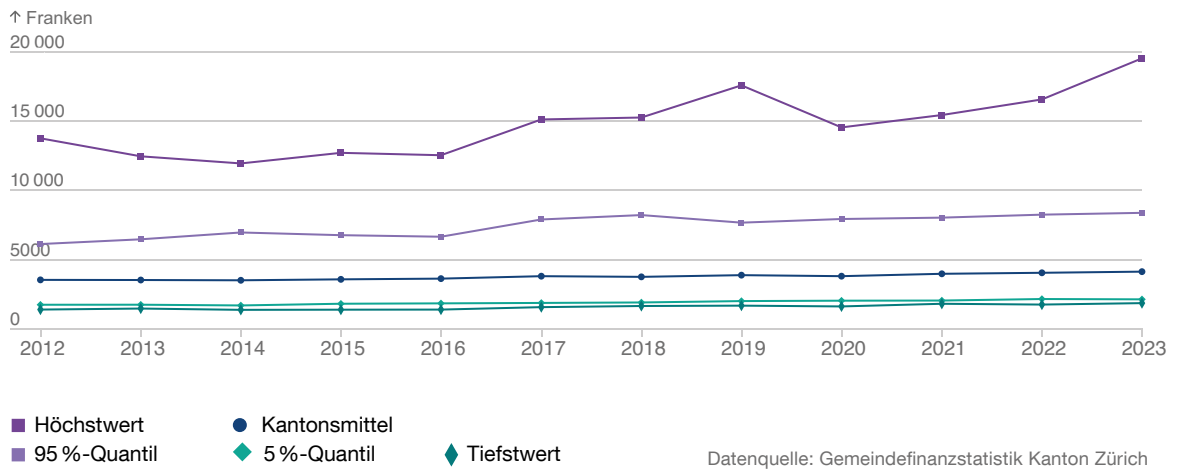
Angesichts der grossen Unterschiede in der Steuerkraft der Gemeinden im Vergleich zu ihrem Aufwand knüpft der Finanzausgleich an die Steuereinnahmen an. Die relative Steuerkraft ist somit die Grundlage für den Ressourcenausgleich, das Hauptinstrument im Finanzausgleich. Das Kan-

tonsmittel der relativen Steuerkraft gilt als Referenzwert im Finanzausgleich. Die Stadt Zürich ist in der Berechnung des Kantonsmittels nicht berücksichtigt, weil diese einen dominanten Einfluss hätte.

Die relative Steuerkraft ist bei rund zwei Dritteln aller Gemeinden von 2020 bis 2023 gestiegen. Insgesamt ist das Kantonsmittel in diesem Zeitraum um durchschnittlich rund 1,6 % pro Jahr gestiegen. Würde die Stadt Zürich mitberücksichtigt, wären es 2,6 %. Vor dem Hintergrund der Coronapandemie ist die Steuerkraft im Jahr 2020 zwar um 1,9 % gesunken. Der Grund waren teilweise hohe Steuereinbussen in 69 von 162 Gemeinden. Eine besonders betroffene Gemeinde war die Stadt Kloten. Ihre Steuerkraft brach ein, weil unter anderem der Flughafen weniger Gewinn erwirtschaftet hat. Im Folgejahr konnte sie jedoch bereits wieder hohe Steuereinnahmen verzeichnen: 2021 ist ihre Steuerkraft um 113 % gestiegen. Auch gesamthaft betrachtet haben sich die Gemeinden schnell erholt. Gegenüber 2020 ist das Kantonsmittel 2021 um 4,5 % gestiegen.

Im historischen Verlauf ist erkennbar, dass sich das Wachstum der relativen Steuerkraft ungleich verteilt. In Gemeinden mit einer niedrigen Steuerkraft (5%-Quantil) ist es deutlich geringer gestiegen als in den Gemeinden mit einer hohen Steuerkraft (95%-Quantil). Das bedeutet, dass der Wohlstand in finanzstarken Gemeinden in grösseren Schritten steigt als in finanzschwachen Gemeinden.

Relative Steuerkraft



Der Unterschied zwischen der Gemeinde mit der geringsten und der Gemeinde mit der höchsten Steuerkraft pro Kopf ist im Kanton Zürich beträchtlich. 2023 lag die Spannweite zwischen Fr. 1826 und Fr. 19474. Damit hatte die finanzstärkste Gemeinde eine rund elfmal höhere Steuerkraft pro Kopf als die finanzschwächste Gemeinde. Das Verhältnis ist gleich gross wie 2019. Damals reichte die Spannweite von Fr. 1645 bis Fr. 17527. In beiden Jahren erreichte die Spannweite ihre bisherigen Höchstwerte.

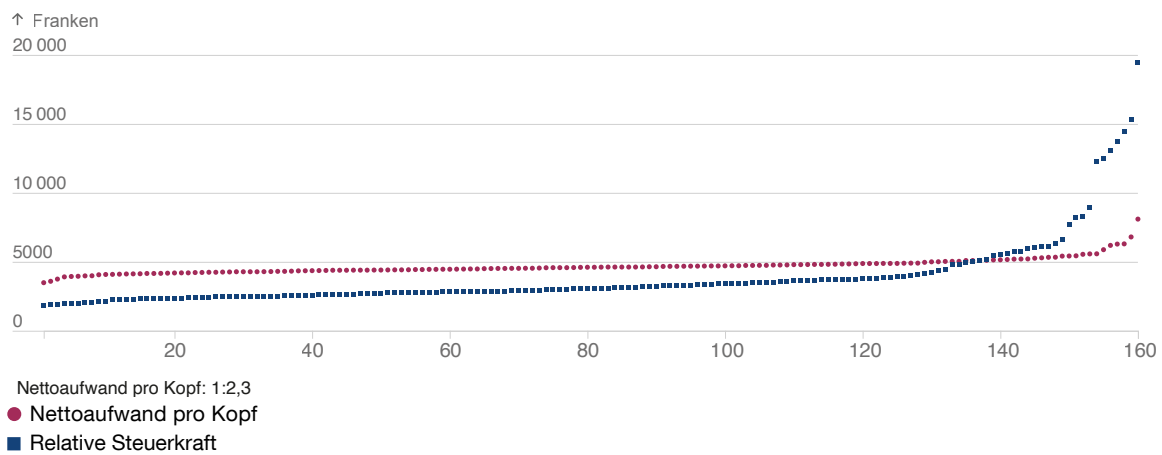
3.1.3 Unterschiede bei der relativen Steuerkraft und dem Nettoaufwand pro Kopf

Um die Verteilung der Gemeinden innerhalb der Spannweite darzustellen, werden die Gemeinden nach der Höhe ihrer Steuerkraft und ihres Nettoaufwands pro Kopf für das Jahr 2023 aufgereiht. Dadurch wird sichtbar, wie weit voneinander entfernt die Gemeinden innerhalb der jeweiligen Spannweite liegen. Das Bild gleicht dem von 2019.

Am unteren Ende weisen fünf Gemeinden eine Steuerkraft von weniger als Fr. 2000 aus (2019: 11 Gemeinden). Im Mittelfeld bewegen sich 130 Gemeinden in einer Spannweite von rund Fr. 2000 bis Fr. 5000 (2019: 129 Gemeinden). Am oberen Ende weist wie schon 2019 eine Gruppe von sieben Gemeinden eine Steuerkraft von mehr als Fr. 10000 aus.

Beim Nettoaufwand pro Kopf liegen die Gemeinden viel näher beieinander. Wie schon 2019 hat keine Gemeinde einen Nettoaufwand pro Kopf von weniger als Fr. 3000, 130 Gemeinden liegen im Bereich von rund Fr. 3000 (Tiefstwert) bis rund Fr. 5000 (2019: 150 Gemeinden). 25 Gemeinden haben einen Nettoaufwand pro Kopf zwischen Fr. 5000 und Fr. 6000 (2019: 11 Gemeinden). Am oberen Ende weisen fünf Gemeinden einen Nettoaufwand pro Kopf von mehr als Fr. 6000 aus (2019: 1 Gemeinde).

Steuerkraft und Nettoaufwand: Rangfolge 2023



Verhältnis tiefster zu höchstem Wert



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

3.1.4 Unterschiede bei den Steuerfüssen

Ein Ziel des Finanzausgleichs ist, dass die Steuerfüsse der Gemeinden nicht erheblich voneinander abweichen. In der Spannweite der Steuerfüsse widerspiegeln sich Unterschiede zwischen den Gemeinden. Deren Ursachen können sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite liegen.

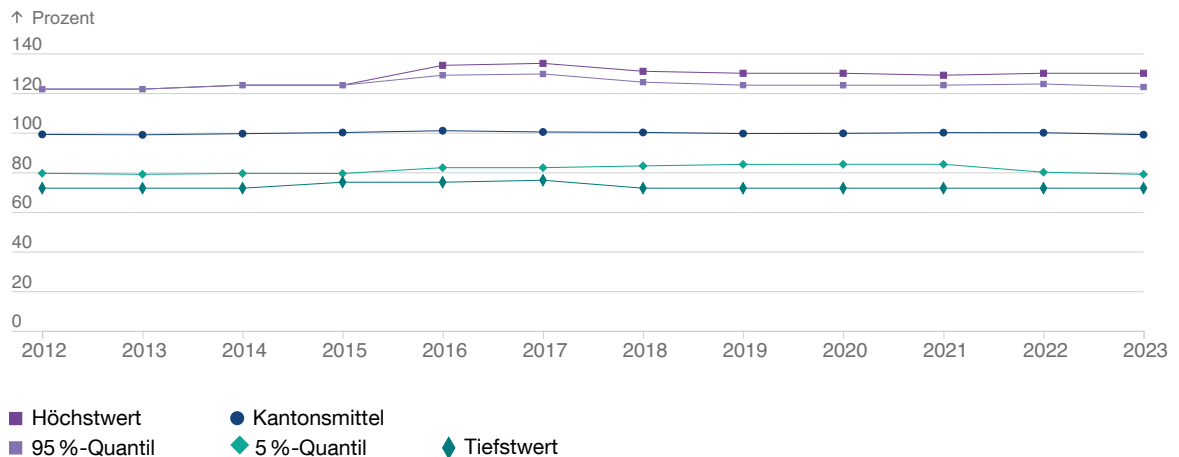
Die Gemeinden legen ihren Steuerfuss selbst fest. Die Höhe des Steuerfusses hängt von verschiedenen Faktoren ab wie der Finanzlage, der Finanz- und Steuerpolitik, geplanten Investitionen und der Ausgabenstruktur. Gemäss Gemeindegesetz soll der Steuerfuss so festgesetzt werden, dass die Erfolgsrechnung des Budgets grundsätzlich ausgeglichen ist. Bei der Gestaltung der Steuern haben

die Gemeinden wenig Freiheit. Im Gegensatz zum Kanton können sie nicht bestimmen, was und wie besteuert wird.

Die Spannweite der Steuerfüsse nach dem Finanzausgleich ist seit 2018 nahezu unverändert geblieben. Der tiefste Steuerfuss lag in dieser Zeit bei 72 % und der höchste bei rund 130 %. Das Verhältnis ist 1 zu 1,8. Damit ist auch das Kantonsmittel der Steuerfüsse (ohne Zürich) nahezu unverändert geblieben. Es liegt seit 2012 bei einem Steuerfuss von rund 100 %.

2023 hatten zehn Gemeinden im Kanton einen Steuerfuss von 79 % oder niedriger (5 %-Quantil). Neun Gemeinden hatten einen Steuerfuss von 123 % oder höher (95 %-Quantil).

Steuerfüsse



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

2012–2015: Der Höchststeuerfuss entsprach während dieser Zeit dem 95 %-Quantil. Grund dafür war der Übergangsausgleich. Diesen gibt es mittlerweile nicht mehr.

3.2 Überblick über Instrumente und Finanzausgleichsmodell

Der Zürcher Finanzausgleich umfasst fünf Instrumente. Die grössten Beträge werden mit dem Ressourcenausgleich umverteilt. Die anderen vier Instrumente gleichen bestimmte finanzielle Belastungen aus. Man nennt sie deshalb auch Lastenausgleiche. Alle Ausgleichsbeiträge werden grundsätzlich zweckfrei ausgerichtet.

Der **Ressourcenausgleich** ist das zentrale Instrument des Finanzausgleichs. Er vermindert Einnahmenunterschiede zwischen den Gemeinden. Die Berechnung beruht hauptsächlich auf der Steuerkraft der Gemeinden und dem Kantonsmittel der relativen Steuerkraft.

Mit Ressourcenzuschüssen wird sichergestellt, dass die Steuerkraft in jeder Gemeinde mindestens 95 % des Kantonsmittels beträgt. Diesen Wert nennt man Ausgleichsgrenze.

Eine Ressourcenabschöpfung erfolgt bei Gemeinden, deren Steuerkraft das Kantonsmittel um mehr als 10 % übersteigt. Diesen Wert nennt man Abschöpfungsgrenze. Die finanzstarken Gemeinden tragen dadurch zur Finanzierung des Finanzausgleichs bei.

Der Ressourcenausgleich ist das einzige Instrument, das von der Entwicklung der Steuerkraft aller Gemeinden abhängt. Neben der Steuerkraft fliessen auch die Steuerfüsse in die Berechnung ein. Ein höherer Steuerfuss führt zu einem höheren Ressourcenzuschuss, da der Betrag mit dem Steuerfuss multipliziert wird. Auf diese Weise wird eine politisch gewollte Stärkung der Umverteilung erreicht, da finanzschwächere Gemeinden in der Regel deutlich höhere Steuerfüsse haben.

Der **Zentrumslastenausgleich** vermindert den Mehraufwand, den Zürich und Winterthur wegen ihrer Zentrumsfunktion haben. Die grossstädtischen Bevölkerungsstrukturen bringen zum Beispiel in den Bereichen Polizei und Soziales zusätzliche Kosten mit sich. Zudem erbringen die Städte auch für Dritte zentrale Leistungen, zum Beispiel in den Bereichen Kultur und Verkehr.

Die Beiträge des Zentrumslastenausgleichs wurden als Pauschalen festgelegt. Sie werden jährlich an die Teuerung angepasst.

Der **geografisch-topografische Sonderlastenausgleich** vermindert den Mehraufwand, den eine dünne Besiedelung oder schwierige topografische Verhältnisse verursachen. Diese Lasten führen zu höheren Kosten bei der Erschliessung und Bewirtschaftung.

Beiträge erhalten Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 150 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Quadratkilometer Gemeindefläche oder mit mehr als 15 % steiler Gemeindefläche.

Der **demografische Sonderlastenausgleich** vermindert den Mehraufwand, den ein grosser Anteil an Kindern und Jugendlichen an der Bevölkerung verursacht. Für diese Altersgruppe erbringen die Gemeinden Leistungen im Vorschulalter, im Rahmen der Volksschule und des zwölften Schuljahres sowie im Bereich der Jugendhilfe.

Der demografische Sonderlastenausgleich kommt zum Zug, wenn der Anteil an Kindern und Jugendlichen einer Gemeinde das 1,1-Fache des kantonalen Durchschnitts übersteigt. Für jede zusätzliche Person unter 20 Jahren über diesem Grenzwert erhält eine Gemeinde einen Beitrag von rund Fr. 12 000 pro Jahr.

Der **individuelle Sonderlastenausgleich** vermindert überdurchschnittliche Kosten in einzelnen Aufgabenbereichen. Das können einmalige Ereignisse wie Sturm- oder Überschwemmungsschäden sein oder länger dauernde Zustände wie hohe Sozialhilfekosten oder umfangreiche Schülertransporte.

Die Sonderlasten werden abgegolten, wenn der Steuerbedarf einer Gemeinde zu einem Gesamtsteuerfuss führt, der das 1,3-Fache des kantonalen Durchschnitts übersteigt. Die Städte Zürich und Winterthur haben keinen Anspruch darauf.

Instrumente des Finanzausgleichs



Quelle: Gemeindeamt Kanton Zürich

Das Modell des Zürcher Finanzausgleichs setzt den Schwerpunkt bei der Verminderung der Unterschiede auf der Einnahmenseite an. Bei den finanzstarken Gemeinden werden Ressourcen abgeschöpft und den finanzschwachen Gemeinden Ressourcen zugesprochen. Einerseits heben Abschöpfungen die tiefen Steuerfüsse der finanzstarken Gemeinden an, andererseits senken Zuschüsse die hohen Steuerfüsse der finanzschwächeren Gemeinden.

Detaillierte Informationen zur Methodik des kantonalen Finanzausgleichs sind im Handbuch zum Zürcher Finanzausgleich beschrieben.

Das Handbuch ist online verfügbar.
zh.ch/finanzausgleich

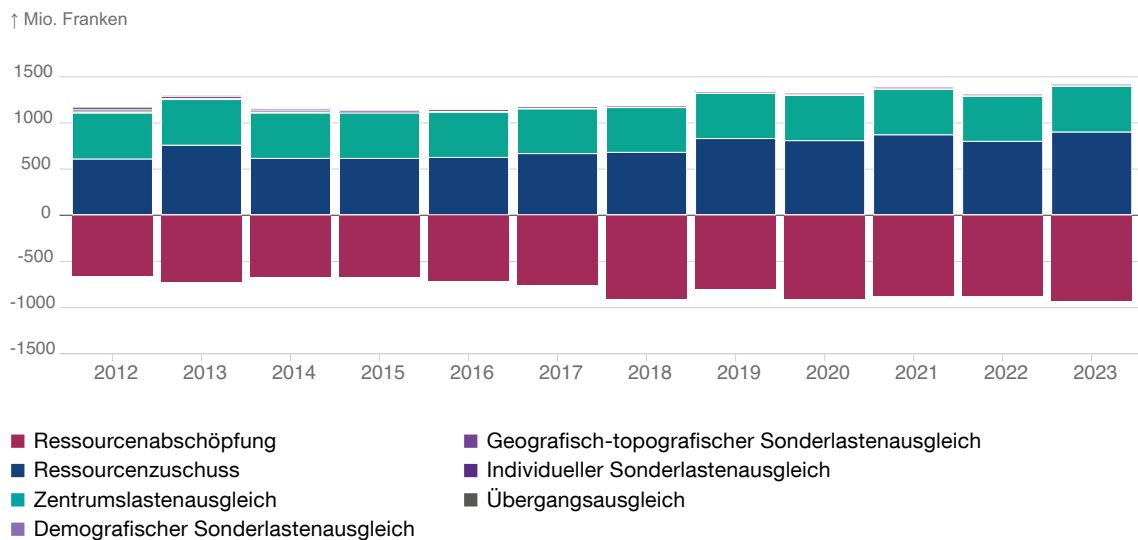


3.3 Entwicklung des Finanzausgleichs

3.3.1 Volumen

Das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs ist seit seiner Einführung im Jahr 2012 gewachsen. 2023 wurden insgesamt rund 1,4 Mrd. Franken an die Gemeinden ausbezahlt (2019: 1,3 Mrd. Franken). Zur Finanzierung des Finanzausgleichs wurden 2023 0,9 Mrd. Franken von finanzstarken Gemeinden abgeschöpft (2019: 0,8 Mrd. Franken). Die übrigen rund 0,5 Mrd. Franken finanzierte der Kanton.

Beiträge pro Instrument



Infobox

Die Zuschüsse und Abschöpfungen eines Ausgleichsjahres (t) werden auf der Grundlage des sogenannten Bemessungsjahres ausgerechnet, das dem Ausgleichsjahr um zwei Jahre vorausgeht (t-2). Beispiel: Für das Ausgleichsjahr 2023 gilt als Bemessungsjahr 2021. Dazwischen liegt das Jahr 2022 (t-1), in dem die Beträge berechnet werden. Im Ausgleichsjahr 2023 werden die errechneten Finanzausgleichsbeträge ausbezahlt oder eingefordert.

Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

Die Auszahlungsbeträge sind seit 2012 um 21,8 % gestiegen, die Ressourcenabschöpfungen sogar um 40,3 %. Der Anstieg ist unter anderem auf die Zunahme der Bevölkerungszahl und die steigende Steuerkraft in den Gemeinden zurückzuführen.

Die Instrumente mit den höchsten Auszahlungsbeträgen sind seit 2012 der Ressourcenausgleich und der Zentrumslastenausgleich. Sie machten 2023 zusammen 98,1 % aller Auszahlungen aus. Die übrigen drei Instrumente fielen vergleichsweise gering aus.

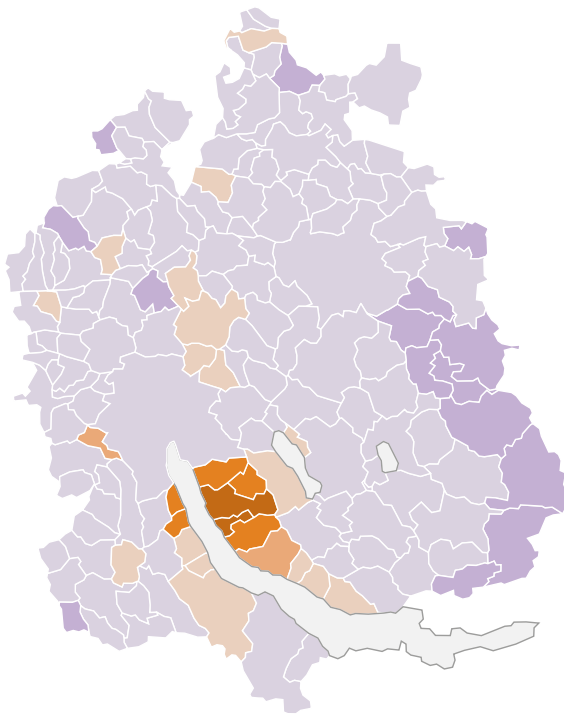
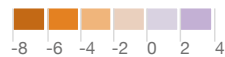
Ob eine Gemeinde eher Geld erhält oder abgeben muss, hat auch einen Zusammenhang mit ihrer geografischen Lage. Die Gemeinden mit den höchsten Abschöpfungsbeträgen liegen mehrheitlich entlang des Zürichsees, weil die Ressourcenstärke dort am grössten ist.

Die Gemeinden mit den höchsten Zuschüssen liegen an den Rändern des Kantons. Der Finanzausgleich wird also vom See in die Peripherie verteilt. An diesem Bild hat sich seit 2012 wenig verändert.

Beiträge pro Gemeinde 2023

Pro Kopf

Tausend Franken



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

3.3.2 Entwicklung der einzelnen Instrumente

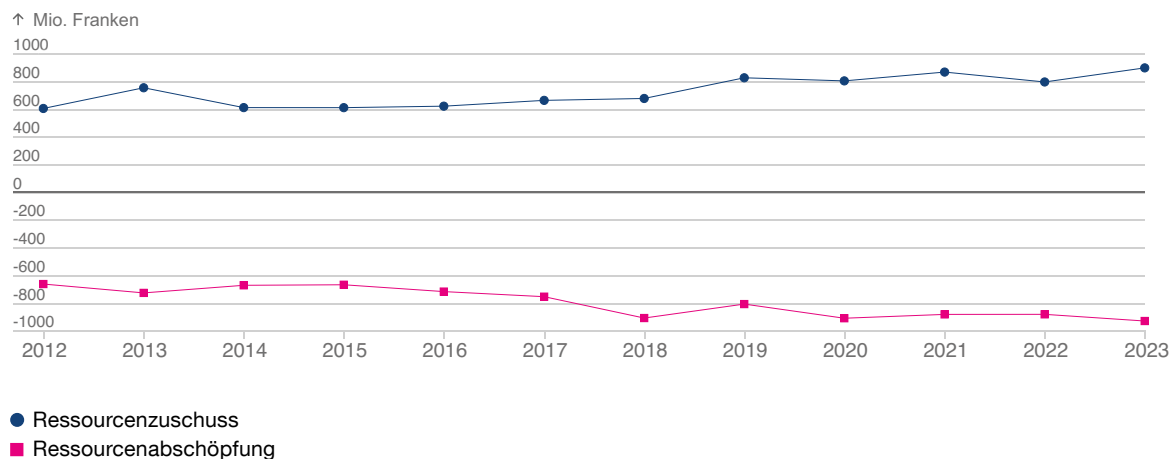
Im **Ressourcenausgleich** wurden 2023 Zuschüsse im Umfang von 896,8 Mio. Franken ausbezahlt. Das sind 8,7 % mehr als 2019. Mit 63,2 % machten die Ressourcenzuschüsse den grössten Anteil aller Ausgleichszahlungen aus. 928,4 Mio. Franken wurden von finanzstarken Gemeinden abgeschöpft. Das sind 15,1 % mehr als 2019.

Zu den Abschöpfungsgemeinden gehörten 2023 27 Gemeinden. 2019 waren es 28 Gemeinden. Im Zeitraum dazwischen hat ihre Anzahl leicht geschwankt. Bei den Zuschussgemeinden stieg die Anzahl von 121 im Jahr 2019 auf 123 im Jahr 2023. 2022 waren es 127 Gemeinden. Dieser leichte Anstieg ist auf die Steuereinbussen im ersten Jahr

der Coronapandemie zurückzuführen. 8 Gemeinden waren 2023 neutrale Gemeinden (2019: 10). Bei ihnen wurde weder abgeschöpft noch ausbezahlt.

Die Entwicklung der Abschöpfungen und Zuschüsse verläuft nicht symmetrisch. Im langfristigen Trend wachsen Abschöpfungen und Zuschüsse ungleich stark. Dieser Trend wurde schon im letzten Bericht beobachtet. Er setzt sich in der aktuellen Berichtsperiode fort. Das ist hauptsächlich auf die grösser werdenden Unterschiede bei der Entwicklung der Steuerkraft der Gemeinden zurückzuführen. In finanzstarken Gemeinden wächst die Steuerkraft stärker als in finanzschwachen Gemeinden. Dadurch steigen auch das Kantonsmittel und die Abschöpfungsbeträge. Zwar steigen auch die Zuschüsse, aber in geringerem Umfang.

Entwicklung des Ressourcenausgleichs



Neben diesem langfristigen Trend haben sich 2020 bis 2023 auch einmalige Ereignisse auf den Ressourcenausgleich ausgewirkt. Starke Schwankungen gab es in den Ausgleichsjahren 2022 und 2023: Der Einbruch der Steuerkraft im ersten Jahr der Coronapandemie 2020 hatte Auswirkungen auf die Summe der Zuschüsse. Ihr Umfang ist im Ausgleichsjahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um 8,2 % gesunken. Die Abschöpfungsbeträge sind hingegen gleichgeblieben. Im Ausgleichsjahr 2023 konnte die Steuerkraft im Kanton bereits wieder kräftig aufholen. Die Zuschüsse sind in der Folge um 12,8 % gestiegen, die Abschöpfungen um 5,5 %. Exemplarisch für diese starken Schwankungen ist die Stadt Kloten: Sie hat 2022 einmalig Zuschüsse erhalten und ist im Folgejahr wieder Abschöpfungsgemeinde geworden.

Der **Zentrumslastenausgleich** betrug im Ausgleichsjahr 2023 insgesamt 496,3 Mio. Franken (2019: 488,6 Mio. Franken). Davon erhielten die Stadt Zürich 410,6 Mio. Franken und die Stadt Winterthur 85,7 Mio. Franken. Der Zentrumslastenausgleich machte 35 % aller Ausgleichszahlungen aus. Seine Entwicklung ist von der Teuerung abhängig. Die Beitragssumme ist deshalb seit 2018 angestiegen, mit Ausnahme von 2022.

Der **geografisch-topografische Sonderlastenausgleich** verzeichnete 2023 einen leichten Anstieg bei der Beitragssumme. Gegenüber 2019 ist sie um 0,4 % auf 20,5 Mio. Franken angestiegen (2019: 20,4 Mio.). Das entspricht 1,4 % aller Ausgleichszahlungen im Finanzausgleich. Der Anstieg ist einzig auf die Teuerung zurückzuführen. Die Zahl der beitragsberechtigten Gemeinden ist von 35 auf 29 gesunken. Die Gründe dafür sind eine Gemeindefusion und das Bevölkerungswachstum. Mit steigenden Einwohnerzahlen erreichen mehr Gemeinden eine Bevölkerungsdichte von mindestens 150 Personen pro Quadratkilometer, wodurch der Anspruch auf Beiträge entfällt. Deshalb ist auch längerfristig mit einer Abnahme der Anzahl beitragsberechtigter Gemeinden zu rechnen.

Der **demografische Sonderlastenausgleich** ist erneut gesunken. Die Beiträge beliefen sich 2023 auf 4,7 Mio. Franken. 2019 waren es 5,3 Mio. Franken. Dieser Rückgang der Beiträge um 11,5 % ist darauf zurückzuführen, dass die Zahl der beitragsberechtigten Gemeinden von 30 auf 25 gesunken ist. Im ganzen Kanton liegt der Anteil der unter 20-Jährigen seit 2012 durchschnittlich bei stabilen 21 %. Sie verteilen sich aber zunehmend gleichmässiger auf die verschiedenen Gemeinden. Der demografische Sonderlastenausgleich machte 2023 0,3 % aller Ausgleichszahlungen des Finanzausgleichs aus.

Der **individuelle Sonderlastenausgleich** wurde seit 2019 nur noch von einer Gemeinde beantragt. Er ist in dieser Zeit von 0,5 Mio. Franken auf 0,9 Mio. Franken gestiegen. Das entspricht 0,1 % aller Beitragszahlungen im Finanzausgleich. Der Bedarf beschränkte sich seit seiner Einführung im Jahr 2016 auf kleine Gemeinden. Dass zurzeit nur eine Gemeinde darauf angewiesen ist, ist auf Optimierungen in der Gemeindeorganisation bis hin zu Fusionen zurückzuführen. Ein weiterer Grund ist die gute Einnahmentwicklung in den Zürcher Gemeinden.

3.4 Zielerreichung des Finanzausgleichs

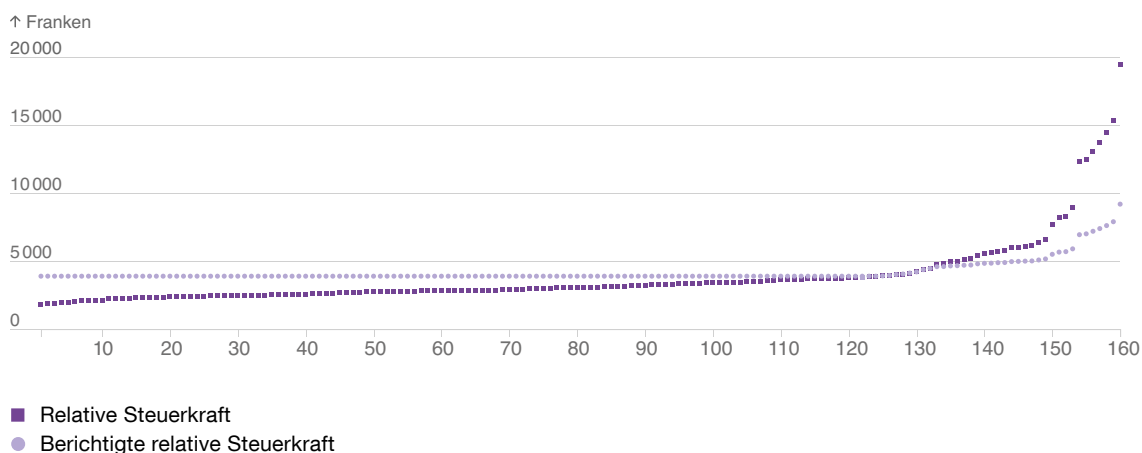
Das Ziel des Finanzausgleichs ist es, dass alle Gemeinden genügend Mittel haben, um ihre notwendigen Aufgaben zu erfüllen. Dabei sollen ihre Steuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Um zu beurteilen, ob dieses Ziel erreicht wurde, wird die Spannweite der relativen Steuerkraft sowie der Steuerfüsse herangezogen.

Wenn eine Gemeinde nicht genug Mittel hat, um ihre Aufgaben zu erfüllen, muss der Finanzausgleich diese den Gemeinden zur Verfügung stellen. In der Theorie unterscheidet man zwischen Grund- und Wahlbedarf, also notwendigen und nicht notwendigen Aufgaben. Der Finanzausgleich

soll nur den Grundbedarf sicherstellen. Eine eindeutige Abgrenzung zwischen notwendigen und nicht notwendigen Aufgaben ist in der Praxis jedoch kaum möglich.

Für die Frage der genügenden Mittelausstattung wird die relative Steuerkraft vor dem Vollzug mit der relativen Steuerkraft nach dem Vollzug des Finanzausgleichs verglichen. Die Steuerkraft nach Finanzausgleich nennt man berichtigte Steuerkraft. Die Gegenüberstellung zeigt, in welchem Umfang der Finanzausgleich die Ressourcenunterschiede zwischen den Gemeinden vermindert hat.

Steuerkraft vor und nach Finanzausgleich 2023



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

Die Grafik zeigt, dass die Unterschiede bei der berichtigten Steuerkraft deutlich kleiner sind als bei der Steuerkraft vor Finanzausgleich. Die Spannweite zwischen dem tiefsten und dem höchsten Wert sank 2023 von einem Verhältnis von 1 zu 11 auf ein Verhältnis von 1 zu 2. Der Finanzausgleich hat die Unterschiede also 5,5-mal kleiner gemacht. Mit der Mindestausstattung von 95 % des Kantonsmittels standen 2023 allen Gemeinden mindestens Fr. 3891 (2019: Fr. 3580) pro Kopf zur Verfügung.

Dabei verursachte der Finanzausgleich keine Verschiebungen der Rangfolge unter den Gemeinden. So liegt eine Gemeinde, die vor dem Finanzausgleich beispielsweise den Platz 152 belegt hat, auch nach dem Finanzausgleich noch auf Platz 152. Um das Ziel der genügenden Mittelausstattung weiter zu untersuchen, wurde die Bevölkerung zu den Leistungen ihrer Gemeinde befragt. Die Ergebnisse zeigen eine allgemeine Zufriedenheit mit den erbrachten Dienstleistungen. Dies ist

ein weiterer Hinweis darauf, dass der Finanzausgleich es den Gemeinden erlaubt, ihre notwendigen Aufgaben zu erfüllen. Die Ergebnisse der Befragung im Detail sind in Kapitel 5.3 erläutert.

Für die Beurteilung der Zielerreichung, ob die Steuerfüsse nach Finanzausgleich nicht erheblich voneinander abweichen, werden sie mit hypothetischen Steuerfüssen verglichen, also mit Steuerfüssen, wie wenn es keinen Finanzausgleich gäbe. Das Verhältnis vom höchsten zum tiefsten Steuerfuss nach Finanzausgleich ist seit 2018 unverändert 1 zu 1,8. Gäbe es keine Abschöpfungen und Beiträge aus dem Finanzausgleich, würde die Spannweite der Steuerfüsse 1 zu 12 betragen (2019: 1 zu 11).

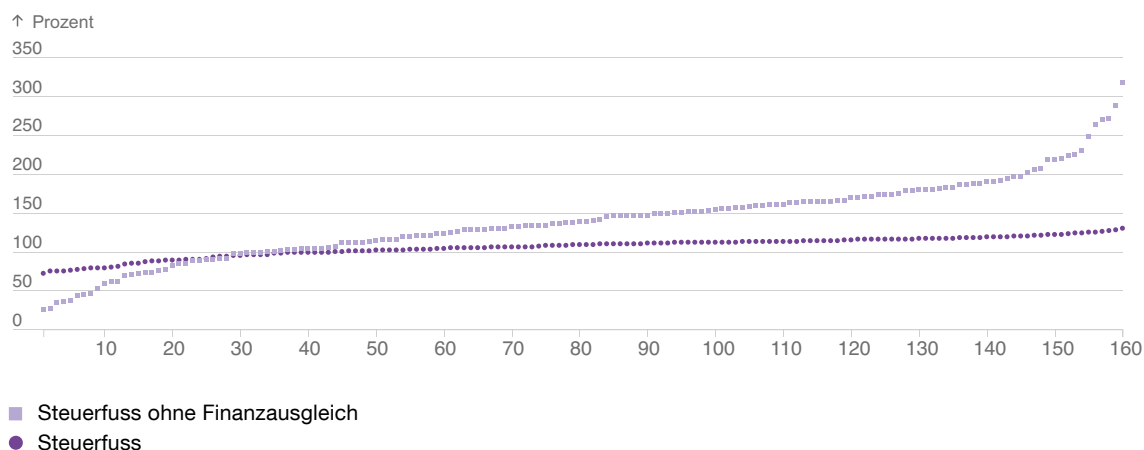
Gemeinden mit Ressourcenzuschüssen haben in der Regel einen deutlich höheren Steuerfuss als Abschöpfungsgemeinden. Der Grund liegt in der tieferen Steuerkraft der Zuschussgemeinden. Mit einem höheren Steuerfuss kann eine Gemeinde ihre Steuerkraft stärker ausschöpfen, um mehr Einnahmen zu generieren. Die Abschöpfungsgemeinden hingegen sind weniger darauf angewiesen, ihre Steuerkraft möglichst auszuschöpfen. Sie können dank dem hohen Einkommensniveau ihrer Bevölkerung auch mit tieferen Steuerfüssen genü-

gend Einnahmen generieren. Eine Ausnahme bei den finanzstarken Gemeinden ist die Stadt Zürich. Sie erhebt seit 2012 einen Steuerfuss von 119 %.

Ohne Finanzausgleich müssten Gemeinden mit Ressourcenzuschüssen einen höheren Steuerfuss festlegen, weil sie mehr Steuereinnahmen benötigten, um ihre Ausgaben zu decken. Bei Abschöpfungsgemeinden wäre es umgekehrt. Deren Steuerfüsse wären niedriger, weil sie keine Steuereinnahmen abgeben müssten.

2023 hätte die Spannweite der Steuerfüsse ohne Finanzausgleich 26 % bis 319 % betragen (2019: 32 % bis 356 %). Die kleinere Spannweite gegenüber 2019 hat mit dem Wachstum der Steuerkraft der Gemeinden zu tun, sowohl bei den finanzstarken als auch den finanzschwachen Gemeinden. Der Finanzausgleich vermindert die Steuerfussunterschiede damit auf ein politisch akzeptiertes Mass. Nach Ansicht der Mehrheit der befragten Bevölkerung (vgl. Kapitel 5.3) ist die Spannweite der Steuerfüsse nach Finanzausgleich noch immer zu hoch. Aus ihrer Sicht sollten vor allem die Steuerfüsse am oberen Ende der Bandbreite tiefer sein.

Steuerfüsse mit und ohne Finanzausgleich 2023



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

Es gibt dennoch keine Anzeichen dafür, dass diese Wirkungsweise in den finanzschwachen Gemeinden den Fehlanreiz setzt, möglichst hohe Steuerfüsse festzulegen, um mehr Ressourcenzuschüsse zu erhalten. Die Steuerfüsse sind seit der Einführung des Finanzausgleichs im Jahr 2012 in den meisten Gemeinden gegenüber dem Vorjahr unverändert geblieben. Jedes Jahr gab es eine schwankende kleine Anzahl an Gemeinden, die ihre Steuerfüsse senkten oder erhöhten. Dabei sind keine relevanten Unterschiede zwischen den finanzschwachen und den finanzstarken Gemeinden festzustellen.

Dieses Muster lässt sich auch in der Berichtsperiode beobachten. 2020 und 2022 hat mit 122 Gemeinden und 2021 mit 138 Gemeinden die Mehrheit

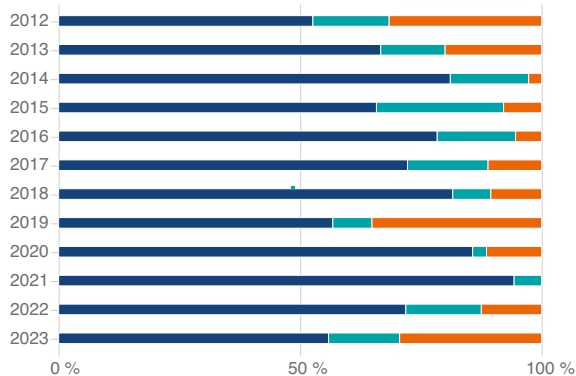
ihren Steuerfuss beibehalten. 2020 senkten mehr Gemeinden (29) ihre Steuerfüsse im Vergleich zu jenen, die ihre Steuerfüsse anhoben (11). Die Entwicklung drehte sich 2022, als 28 Gemeinden ihre Steuerfüsse anhoben und 12 Gemeinden sie senkten. 2023 senkten 48 Gemeinden ihre Steuerfüsse. 99 Gemeinden behielten ihre Steuerfüsse bei.

Betrachtet man die Anteile der Bevölkerung mit den höchsten, mittleren und niedrigsten Steuerfüssen, so zeigt sich seit 2012 kaum eine Veränderung. Nur 2 % der Bevölkerung haben sich seither von den niedrigsten und mittleren zu den höheren Steuerfüssen verschoben. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung (60 %) hatte 2023 einen Steuerfuss von 110 % oder höher.

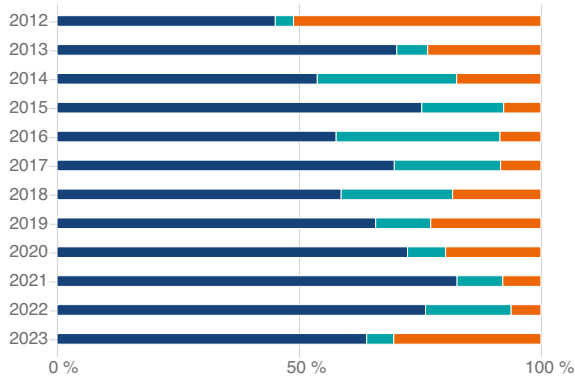
Veränderung der Steuerfüsse

In Prozent gegenüber dem Vorjahr (%)

Ressourcenstarke und neutrale Gemeinden



Ressourcenschwache Gemeinden



- gleich
- höher
- tiefer

Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich, Berechnungen Gemeindeamt Kanton Zürich

Das Ausmass der Senkung oder Erhöhung bleibt unberücksichtigt.

Verteilung der Einwohnerinnen und Einwohner nach Steuerfüssen

Anteile in Prozent (%)

2012



2023



0 %

50 %

100 %

- < 90 %
- 90-110 %
- > 110 %

Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

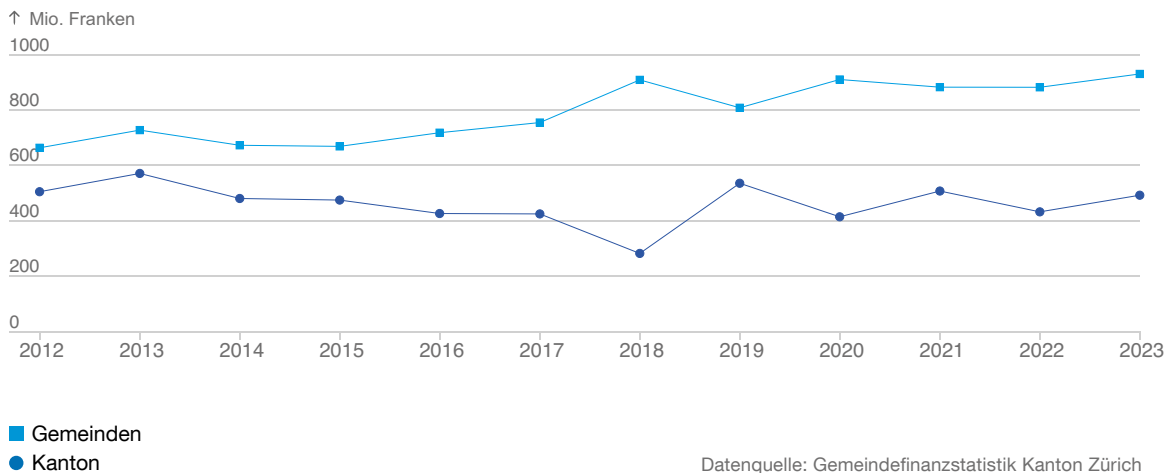
3.5 Finanzierung durch Gemeinden und Kanton

Der Finanzausgleich wird vom Kanton und von den Abschöpfungsgemeinden finanziert. Der Kanton gleicht die Differenz zwischen den Beiträgen sämtlicher Instrumente und den Abschöpfungen aus dem Ressourcenausgleich vollumfänglich aus. Diese Differenz nennt man Kantonsbeitrag.

Wenn eine hohe Steuerkraft der Gemeinden zu hohen Ressourcenabschöpfungen führt, muss der Kanton in der Regel weniger zur Finanzierung beitragen. Wenn die Steuerkraft bei den Abschöpfungsgemeinden tiefer ausfällt, ist der Kantonsbeitrag hingegen höher. Um wie viel ist abhängig von der Entwicklung aller Gemeinden.

Die Gemeinden trugen 2023 928,4 Mio. Franken zur Finanzierung des Finanzausgleichs bei. Der Kanton bezahlte 490,7 Mio. Franken. Das entspricht 5,6% des Nettoaufwands des Kantons. Seit Einführung des Finanzausgleichs 2012 liegt der Kantonsbeitrag im Durchschnitt bei 460,6 Mio. Franken pro Jahr. Das liegt leicht unter dem Ausgangswert im Jahr 2012 (503,4 Mio. Franken). Die Höhe des Kantonsbeitrags schwankte dabei jährlich. Erhöhungen des kantonalen Steuerfusses waren nicht nötig. Während der Berichtsperiode ist der kantonale Steuerfuss von 100% auf 99% gesunken.

Finanzierung des Finanzausgleichs



2013 bis 2018 ist der Kantonsbeitrag jährlich gesunken, weil die Ressourcenabschöpfungen zugenommen haben. Besonders ausgeprägt war das 2018, als die Stadt Zürich eine sehr hohe Steuerkraft verzeichnete. 2019 erfolgte eine Umkehr. Aufgrund eines markanten Einbruchs bei den Abschöpfungen, vorrangig in der Stadt Zürich, war ein fast doppelt so hoher Kantonsbeitrag erforderlich als im Jahr davor.

In den folgenden Jahren schwankte der Kantonsbeitrag jährlich bis 2023. Vor dem Hintergrund der Coronapandemie ist die Steuerkraft in einigen Gemeinden eingebrochen. In der Folge blieb das Abschöpfungsvolumen nahezu konstant und die Zuschüsse waren insgesamt weniger. Das führte zu einem niedrigeren Kantonsbeitrag im Jahr 2022. 2023 setzte der umgekehrte Umstand ein, bedingt durch die rasche wirtschaftliche Erholung. In vielen Gemeinden stiegen die Steuererträge an, was zu einem grösseren Zuwachs bei den Zuschüssen im Vergleich zu den Abschöpfungen führte. Zur Finanzierung der Differenz war ein höherer Kantonsbeitrag notwendig.

Die langfristige Entwicklung zeigt, dass der Kanton tendenziell weniger in den Finanzausgleich einzahlt als in den Jahren vor dem neuen Finanzausgleichsgesetz 2012. Die Beträge sind allerdings starken Schwankungen unterlegen. Das hängt wesentlich mit der Steuerkraft der Stadt Zürich zusammen.

Die Entwicklung der Stadt Zürich wird auch in den beiden Jahren nach der Berichtsperiode einen Einfluss auf den Kantonsbeitrag haben. Im Ausgleichsjahr 2025 wird die Stadt Zürich ihren bisher höchsten Abschöpfungsbetrag im Ressourcenausgleich leisten. Er übertrifft den Betrag aus dem Zentrumslastenausgleich um 118 Mio. Franken. Dadurch wird Zürich zum zweiten Mal nach 2018 zur Nettozahlerin. Grund dafür ist ihre aussergewöhnlich hohe Steuerkraft im Bemessungsjahr 2023. Weil diese nicht in die Berechnung des Kantonsmittels einfließt, wirkt sich das Ereignis aber nicht auf die Gesamtsumme der Ressourcenzuschüsse aus. Der Kantonsbeitrag im Finanzausgleich verringert sich dadurch deutlich.

Auch im Jahr davor, dem Ausgleichsjahr 2024, muss der Kanton einen niedrigeren Beitrag zur Finanzierung des Finanzausgleichs leisten. Wiederum ist der Grund, dass der Zuwachs bei den Abschöpfungen höher liegt als bei den Zuschüssen. Zum grossen Abschöpfungsvolumen trägt die Stadt Zürich mit einem Abschöpfungsbetrag von 385,8 Mio. Franken wesentlich bei.

3.6 Vollzug des Finanzausgleichs

Die Bearbeitung des individuellen Sonderlastenausgleichs ist aufwendig. Insgesamt aber bewegt sich der Verwaltungsaufwand beim Kanton für den Vollzug des Finanzausgleichs in einem vernünftigen Rahmen. Beim Statistischen Amt fallen jeweils im Frühling die Arbeiten zur korrekten Erhebung der Daten an. Das Gemeindeamt vollzieht jeweils ab Juni die Berechnungen, die Publikation, die Information und die Auszahlung.

Der Kanton und die Gemeinden sind auf einen planbaren, einfachen und transparenten Finanzausgleich angewiesen. Dadurch ist die Rechtssicherheit, Verlässlichkeit und Gleichbehandlung der Gemeinden beim Vollzug des Finanzausgleichs gewährleistet.

Der Planbarkeit wird Rechnung getragen, indem der Finanzausgleich jeweils im Jahr (t-1) zwischen Ausgleichsjahr (t) und Bemessungsgrundlage für das Ausgleichsjahr (t-2) berechnet wird. Dadurch können die Gemeinden die Beiträge und Abschöpfungen rechtzeitig in das Budget einstellen. Zum besseren Verständnis der Finanzausgleichsbeiträge und -abschöpfungen veröffentlicht das Gemeindeamt die Herleitung und Berechnung online. Die Offenlegung dieser Faktoren sorgt für höchste Transparenz.

3.6.1 Datenbeschaffung und Datenqualität

Die Daten für die Berechnung des Finanzausgleichs werden vom Kantonalen Steueramt und von den Gemeinden an das Statistische Amt übermittelt. Im Zeitraum von Juni bis August führt das Gemeindeamt des Kantons Zürich dann die Berechnungen durch und teilt die ermittelten Faktoren und Beiträge den Gemeinden mit.

Die Datenqualität zur Berechnung des Finanzausgleichs ist solide. Der Verwaltungsaufwand für die Beschaffung der Daten und die Sicherstellung der Datenqualität ist grösser als der Aufwand für die Berechnung. Es gibt daher bei bestimmten manuell durchgeführten Arbeitsprozessen ein Verbesserungspotenzial. Die Möglichkeiten für Prozessoptimierungen werden laufend geprüft und umgesetzt.

3.6.2 Grenzbereinigung von Schulgemeinden

Der Finanzausgleich geht bei seiner Berechnung von einer konsolidierten Gemeinde aus, in der die Daten einer politischen Gemeinde und einer oder mehrerer Schulgemeinden zusammengenommen sind. Das Gemeindegesetz verbietet seit 2022 nicht übereinstimmende Perimeter von Schulgemeinde und politischer Gemeinde. Zurzeit stimmen im Kanton Zürich in zwei Fällen die Grenzen von Schulgemeinden nicht mit den Grenzen von politischen Gemeinden überein. In beiden Fällen sind politische Bemühungen um eine Grenzbereinigung im Gange.

3.6.3 Individueller Sonderlastenausgleich

Der administrative Aufwand für die antragstellenden Gemeinden und die kantonale Verwaltung ist unverändert gross. Selbst nach intensiver Prüfung der Sonderlasten bleibt zudem ein Ermessensspielraum bestehen, was das Risiko eines Rechtsstreits birgt. In seiner Stellungnahme setzt sich auch der Fachbeirat kritisch mit diesem Instrument auseinander (vgl. Anhang).

3.7 Fazit und Ausblick

Zusammengefasst erfüllt der Finanzausgleich nach wie vor seine Ziele gemäss Kantonsverfassung, indem er die grossen Unterschiede in der Ressourcenausstattung der Gemeinden verringert. Dadurch können alle Gemeinden im Kanton ihre notwendigen Aufgaben erfüllen, ohne dass die Unterschiede bei den Steuerfüssen grösser werden.

Ein langfristig beobachteter Trend setzt sich auch in dieser Berichtsperiode fort. Er unterstreicht die Notwendigkeit des Finanzausgleichs: In finanzstarken Gemeinden wächst die Steuerkraft stärker als in finanzschwachen Gemeinden. Der Finanzausgleich verhindert durch höhere Abschöpfungen, dass die Unterschiede zwischen den Gemeinden grösser werden.

Es gibt keine Anzeichen für Fehlentwicklungen in den finanzschwachen Gemeinden. So ist etwa nicht zu beobachten, dass sie möglichst hohe Steuerfüsse festlegen, um höhere Ressourcenzuschüsse zu bekommen.

Aus Sicht des Regierungsrates sorgt die Verteilwirkung des Finanzausgleichs weiterhin für Stabilität in der finanziellen Ausstattung der Gemeinden. Der Finanzausgleich erwies sich besonders in den Jahren der Pandemie als wichtiger Resilienzfaktor für besonders betroffene Gemeinden wie zum Beispiel die Stadt Kloten.

Den individuellen Sonderlastenausgleich erachtet der Regierungsrat weiterhin als wichtiges Auffangnetz für die Gemeinden. Er begrüsst aber eine Vereinfachung des aufwendigen Verfahrens.

Beim Zentrumslastenausgleich anerkennt der Regierungsrat, dass in den Städten Winterthur und Zürich die Zentrumsleistungen in den Bereichen Soziale Wohlfahrt, Sicherheit und Kultur einen verhältnismässig grösseren Anteil der Ausgaben einnehmen als bei den anderen Gemeinden. Ausserdem profitieren die umliegenden Gemeinden von Leistungen, welche die Städte in ihrer Zentrumsfunktion anbieten. Dem Regierungsrat ist aber bewusst, dass besonders der Pauschalbetrag im Zentrumslastenausgleich in erster Linie nach politischen und nicht nach rein wirtschaftlichen Kriterien festgelegt wurde.

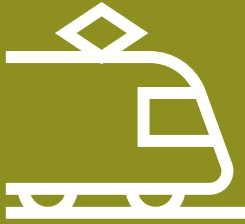
In der Kantons- und Gemeindelandschaft hat sich seit der letzten Revision des Finanzausgleichs vor rund zwölf Jahren einiges verändert. Der Regierungsrat hält es deshalb für angezeigt, die gesetzlichen Grundlagen zu überprüfen. Damit will er eine Grundlage für eine breite politische Diskussion über eine Weiterentwicklung des Finanzausgleichs schaffen. Er hat sich daher bereit erklärt, das Postulat KR-Nr. 171/2024 betreffend Braucht der innerkantonale Finanzausgleich eine Auffrischung? entgegenzunehmen. Das Postulat verlangt einerseits eine Überprüfung, ob der Kantonsbeitrag an den Finanzausgleich insgesamt noch gerechtfertigt ist, nachdem es in den letzten Jahren verschiedene Lastenverschiebungen von den Gemeinden zum Kanton gab. Weiter verlangt es eine Prüfung der Frage, «inwiefern der Zentrumslastenausgleich in der geltenden Form die tatsächliche Situation noch abbildet oder ob der Lastenausgleich allenfalls in einen ›Zentrumsnutzensausgleich‹ umschlagen kann». Schliesslich soll geprüft werden, ob es für die Gemeinden Anreize zur Stärkung ihrer Steuerkraft gäbe oder es solche braucht.

4

Herausforderung Finanzierung der Siedlungerschliessung



Finanzierung der Infrastruktur: Ausgabenwachstum



2010–2023:

Kanton +60 % Gemeinden +30 %

Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer



2008–2023:

+306 %

Kanton 0 % Gemeinden 100 %

4 Herausforderung Finanzierung der Siedlungerschliessung

Die Kosten für die Infrastruktur sind in den letzten Jahren sowohl bei den Gemeinden als auch beim Kanton gestiegen. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass die Bevölkerung wächst. Dadurch muss mehr Infrastruktur, insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Verkehr, gebaut werden. Die Finanzierung solcher Projekte wird jedoch immer herausfordernder. Denn eine bessere Erschliessung lässt in den betroffenen Gebieten die Bodenpreise in die Höhe schnellen. Regelmässig führt nur schon die Ankündigung solcher Projekte zu einem Bodenpreisanstieg. Wichtige Infrastrukturprojekte werden dadurch deutlich teurer. Dieses Kapitel beschreibt diese Entwicklung auf der Datengrundlage der letzten 15 Jahre näher.

4.1 Bevölkerungsentwicklung

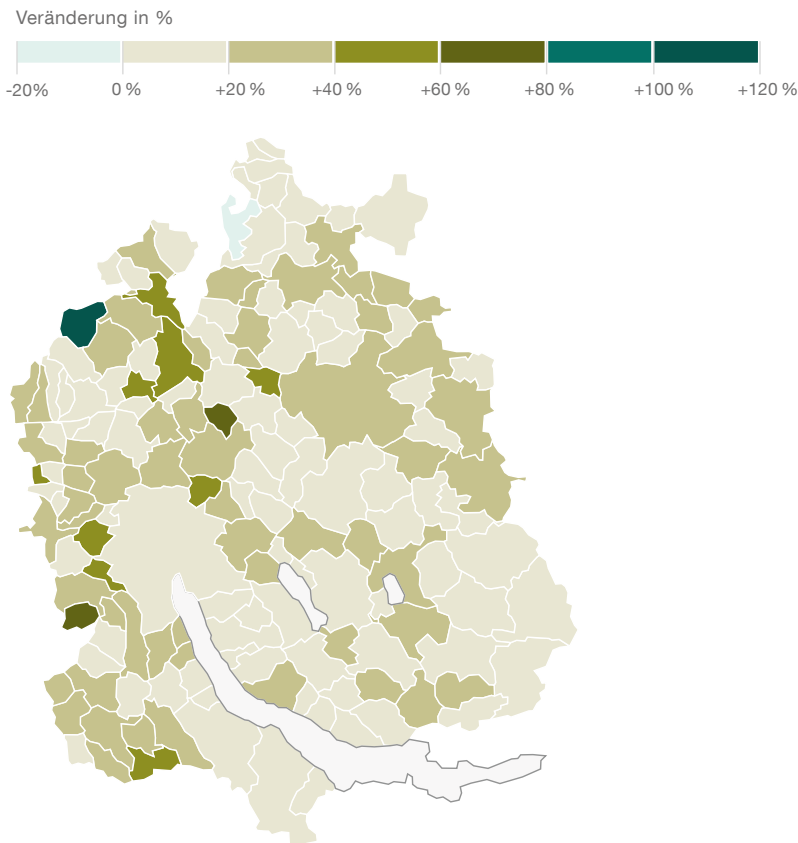
Die Bevölkerung des Kantons Zürich ist in den letzten 15 Jahren stark gewachsen. Von 2008 bis 2023 ist die Bevölkerungszahl von 1,3 Mio. auf 1,6 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner gewachsen. Wenig überraschend sind in absoluten Zahlen die Grossstädte Zürich (+71 423) und Winterthur (+21 047) am stärksten gewachsen. In 63 von 160 Gemeinden ist die Bevölkerung um mindestens 1000 Personen gewachsen.

Die folgende Abbildung zeigt das Wachstum von 2008 bis 2023 in prozentualer Sicht. Sie zeigt, dass vor allem mittelgrosse und kleinere Gemeinden im Westen und Norden des Kantons gewachsen sind. Das grösste prozentuale Wachstum weisen die Gemeinden Weiach (+115,9%), Lufingen (+76,7%) und Aesch (+71,8%) auf. Ein wesentlicher Grund für

den Zuwachs ist die Reisezeit in die Stadt Zürich, die unter anderem mit der Siedlungerschliessung mit dem öffentlichen Verkehr zusammenhängt.

Die Bevölkerung wird gemäss Prognosen bis 2050 weiter wachsen. Den Szenarien des Statistischen Amtes des Kantons und des Bundesamtes für Statistik zufolge werden 2050 gegen 2 Mio. Personen im Kanton Zürich leben. Das bedeutet gegenüber 2020 einen Anstieg von rund 450 000 Personen. Das prognostizierte Wachstum fällt damit im Kanton Zürich deutlich höher aus als im Schweizer Durchschnitt. Das zeugt von der hohen Attraktivität, dem Wohlstand und der Standortqualität des Kantons. Es ist aber auch mit Herausforderungen bei der Finanzierung von Infrastruktur verbunden.

Prozentuales Bevölkerungswachstum 2008–2023



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Kantonale Bevölkerungserhebung

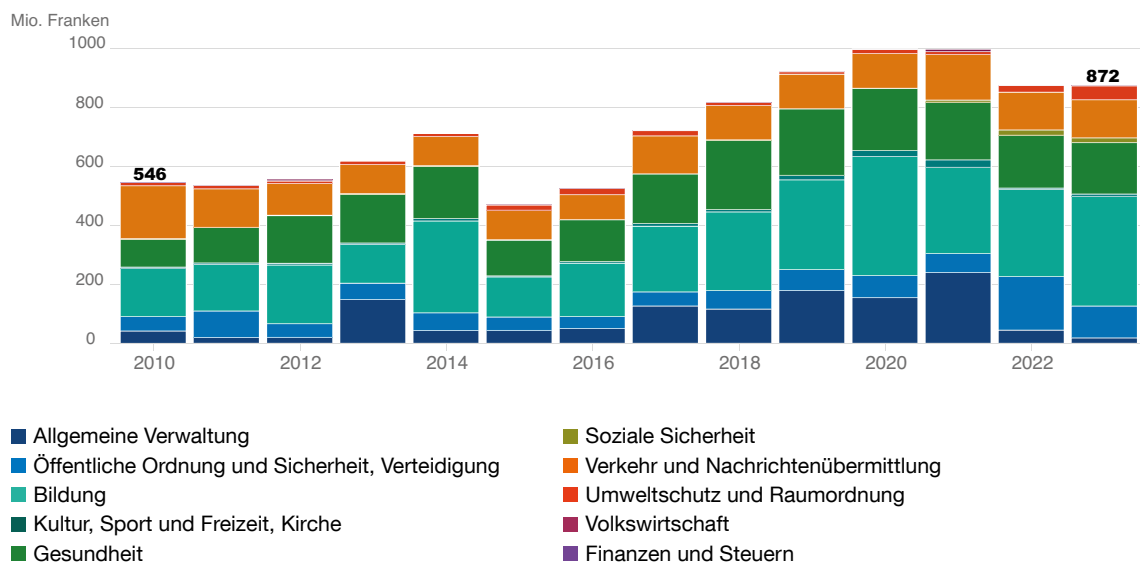
4.2 Investitionen in die Infrastruktur

Als Folge des Bevölkerungswachstums müssen der Kanton und die Gemeinden immer mehr Geld in die Infrastruktur investieren. Beim Kanton wie bei den Gemeinden betrifft dies in erster Linie Investitionen in den Bereichen Bildung und Verkehr. Beim Kanton besonders betroffen ist zudem der Bereich Gesundheit. Bei den Gemeinden ist es ergänzend der Bereich Umweltschutz und Raumordnung. Die

folgenden Abbildungen zeigen die Entwicklungen der Investitionsausgaben für Infrastruktur seit 2010. Sie sind in die Aufgabenbereiche entlang der funktionalen Gliederung unterteilt. Von 2010 bis 2023 sind die Ausgaben beim Kanton von 546 Mio. auf 872 Mio. Franken um rund 60 % angestiegen. Bei den Gemeinden waren es im gleichen Zeitraum rund 30 % (von 1785 Mio. auf 2355 Mio. Franken).

Investitionsausgaben in Infrastruktur nach Funktionsbereichen

Kanton Zürich

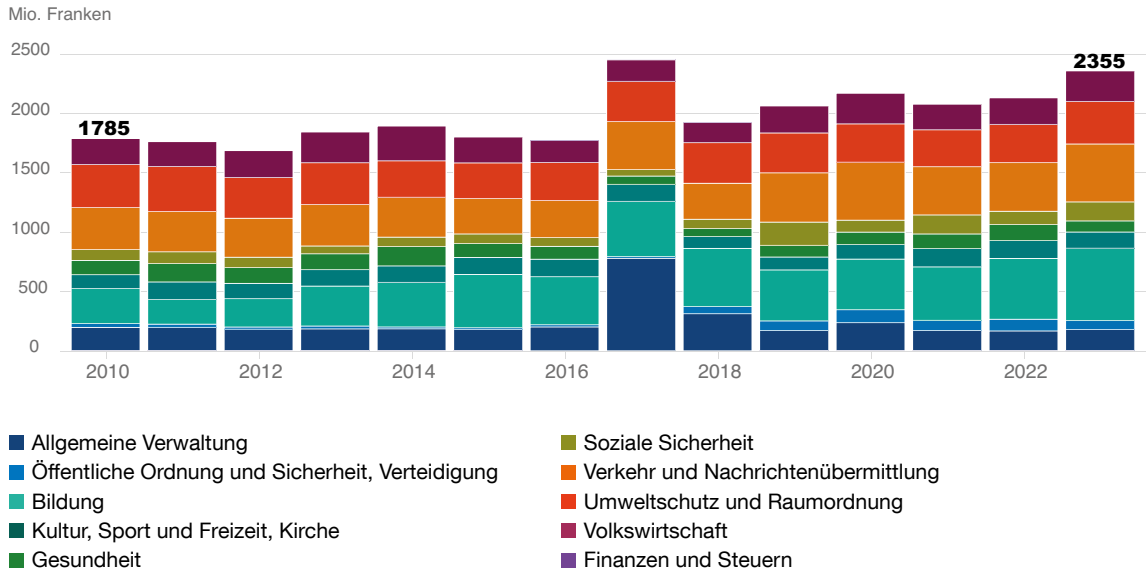


Hinweis: Sachkontengruppe 50 Sachanlagen

Datenquelle: Finanzstatistik Kanton Zürich

Investitionsausgaben in Infrastruktur nach Funktionsbereichen

Gemeinden des Kantons Zürich



Hinweis: Sachkontengruppe 50 Sachanlagen + 562 Investitionsbeiträge an Gemeinden und Zweckverbände

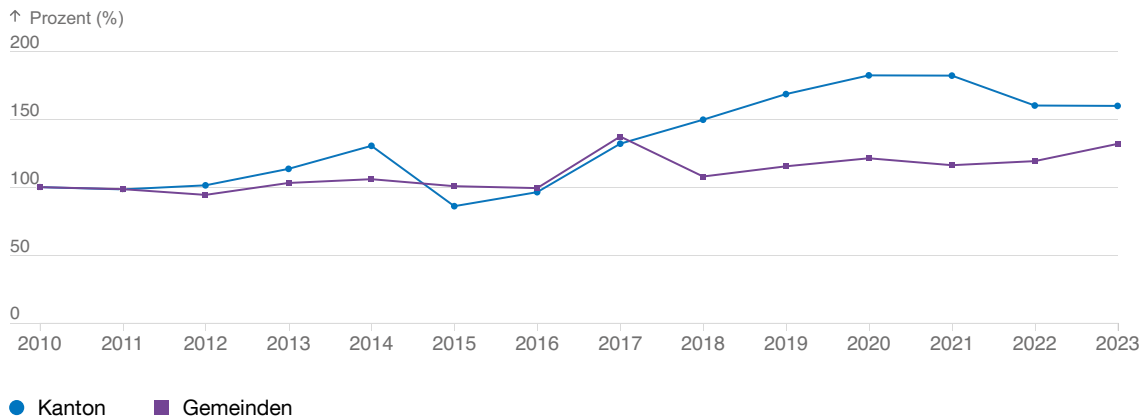
Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

Sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden ist ein signifikantes Wachstum der Investitionsausgaben für die Infrastruktur festzustellen. Die folgende Abbildung zeigt das indexierte jährliche Wachstum für den Kanton und die Gemein-

den auf. Der Kanton hatte seit 2016 ein rasantes Wachstum. Ab 2021 musste er aufgrund der grossen Herausforderung bei der Finanzierung der Investitionen schrittweise priorisieren. Dies hält bis heute an.

Wachstum der Investitionsausgaben in Infrastruktur, indiziert auf 2010

Kanton Zürich und Gemeinden des Kantons Zürich



Datenquelle: Finanzstatistik Kanton Zürich und Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

4.3 Entwicklung der Bodenpreise

Auf die Entwicklung der Bodenpreise haben verschiedene Faktoren einen Einfluss. Hauptsächlich sind es die Konjunktur, die Reisezeit in die Stadt Zürich, der Gemeindesteuerfuss und das Wohlstandsniveau der Gemeinde (vgl. dazu die Studie «Der Preis des Bodens» des Statistischen Amtes aus dem Jahr 2017). In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass auch Investitionen der öffentlichen Hand in die umliegende Infrastruktur, insbesondere bei Verkehrsinfrastrukturvorhaben, zu einem Anstieg der Quadratmeterpreise von Wohnbauland führen. Diese Wirkung zeigt sich oft schon in der Planungs- und Projektierungsphase.

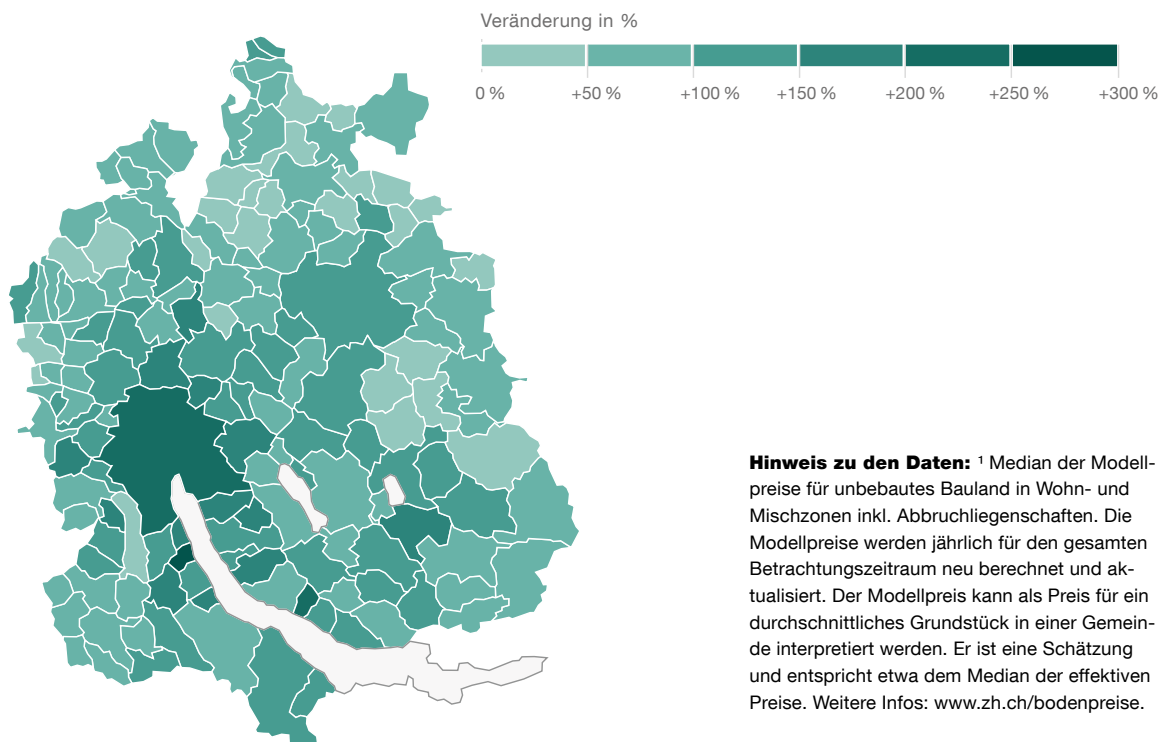
Eine projektbedingte Landpreissteigerung liegt vor, wenn eine neue qualitativ hochwertige Erschliessung die Landpreise erhöht. Dies geschieht nicht erst bei Fertigstellung der Anlage, sondern kann bereits bei der Ankündigung und Planung eines Vorhabens geschehen. Anzumerken ist, dass ein Infrastrukturprojekt auch zu einer Senkung der Landpreise führen kann. Die Nachteile wirken vor allem kleinräumig, in den ersten ein bis zwei Bautiefen. Bei den Vorteilen fallen die Auswirkungen typischerweise grossflächiger aus.

Schliesslich kann die Landpreissteigerung planungsrechtlich bedingt sein. Durch Planungs-massnahmen wie Einzonungen, Umzonungen oder Aufzonungen wird die Ausnützung und Bebaubarkeit einer Parzelle verbessert. Einen Anteil dieser Mehrwerte bei Um- und Aufzonungen können im Kanton Zürich die Gemeinden über den kommunalen Mehrwertausgleich erheben. 20% des Mehrwerts aus Einzonungen fliessen in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds. Aus dem Fonds werden vorrangige Entschädigungen für Auszonungen finanziert. Die folgende Abbildung zeigt die Erhöhung der Quadratmeter-Medianpreise von Wohnbauland im Zeitraum von 2008 bis 2023 gemäss dem Langzeitmodell des Statistischen Amtes.

Die markantesten Preissteigerungen pro Quadratmeter zeigen sich in der Stadt Zürich und in einzelnen Gemeinden am Zürichsee. Es fällt auf, dass unter anderem auch in verschiedenen Gemeinden im Norden und Westen des Kantons grössere Preissteigerungen zu verzeichnen sind. In diesen Regionen wurden in den letzten Jahren grössere kantonale Verkehrsinfrastrukturvorhaben geplant oder umgesetzt. Diese haben die Bodenpreise verteuert.

Veränderung der Medianpreise für Wohnbauland von 2008–2023

Median der Modellpreise¹ in Franken pro Quadratmeter und Veränderung in Prozent



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Bodenpreismodell

4.4 Finanzierung der Siedlungerschliessung

Die heutige Finanzierung von Infrastrukturanlagen erfolgt über verschiedene Gebühren- und Abgabensysteme. Sie ist verursacherorientiert gestaltet. Staatsstrassen werden über den kantonalen Strassenfonds finanziert. Dieser wird über kantonale Verkehrsabgaben, Anteile an zweckgebundenen Bundesabgaben und allenfalls zusätzliche Einlagen aus dem allgemeinen Staatshaushalt geäufnet. Allerdings ist der Strassenfonds per Ende 2023 gegenüber dem Staatshaushalt mit 368 Mio. Franken verschuldet. Deshalb findet eine (Vor-)Finanzierung durch die Steuerzahlenden statt.

Über den kantonalen Verkehrsfonds werden Anlagen des öffentlichen Verkehrs finanziert, die in der Finanzierungsverantwortung des Kantons liegen. Dazu gehören Tram- und Stadtbahnen sowie Trolleybus-Oberleitungen. Der Verkehrsfonds wird über jährliche Einlagen des Kantons aus allgemeinen Staatsmitteln geäufnet. An Grossprojekten beteiligt sich in der Regel der Bund über die Agglomerationsprogramme mit Beiträgen zwischen 30 % und 40 %. Auch der kantonale Verkehrsfonds ist gegenüber dem Staatshaushalt per Ende 2023 mit 402 Mio. Franken verschuldet. Deshalb findet auch hier eine (Vor-)Finanzierung durch die Steuerzahlenden statt.

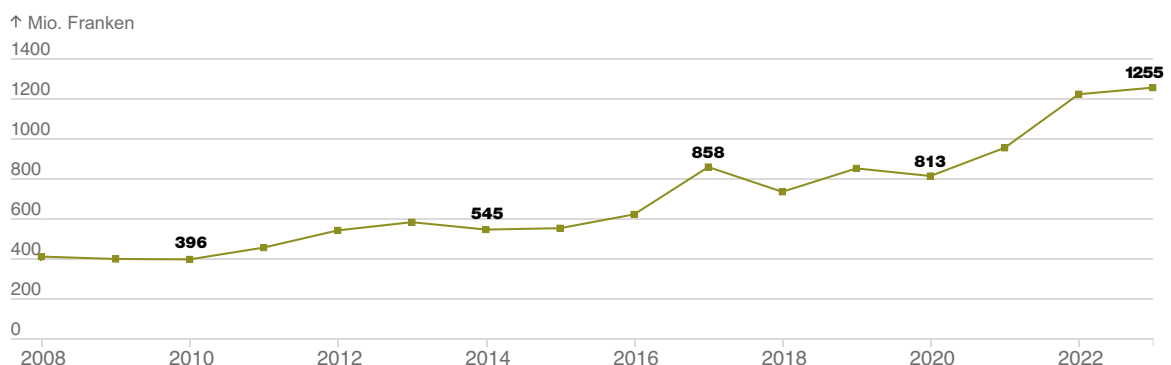
4.5 Entwicklung der Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer

Regionale Infrastrukturvorhaben werden in erster Linie durch den Kanton finanziert. Diese Investitionen in die Siedlungsentwicklung tragen zur Steigerung der Bodenpreise bei. Diese Entwicklung führt wiederum zu höheren Erträgen bei der Grundstückgewinnsteuer. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer von 2008 bis 2023. In diesem

Zeitraum haben sich die Erträge von 410 Mio. Franken auf 1255 Mio. Franken mehr als verdreifacht. Die Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer fallen im Kanton Zürich ausschliesslich den Gemeinden zu, was im Vergleich mit anderen Kantonen eine seltene Ausnahme darstellt. Lediglich im Kanton Zug fallen die Grundstückgewinnsteuern auch nur den Gemeinden zu.

Entwicklung der Grundstückgewinnsteuer-Erträge

Gemeinden des Kantons Zürich



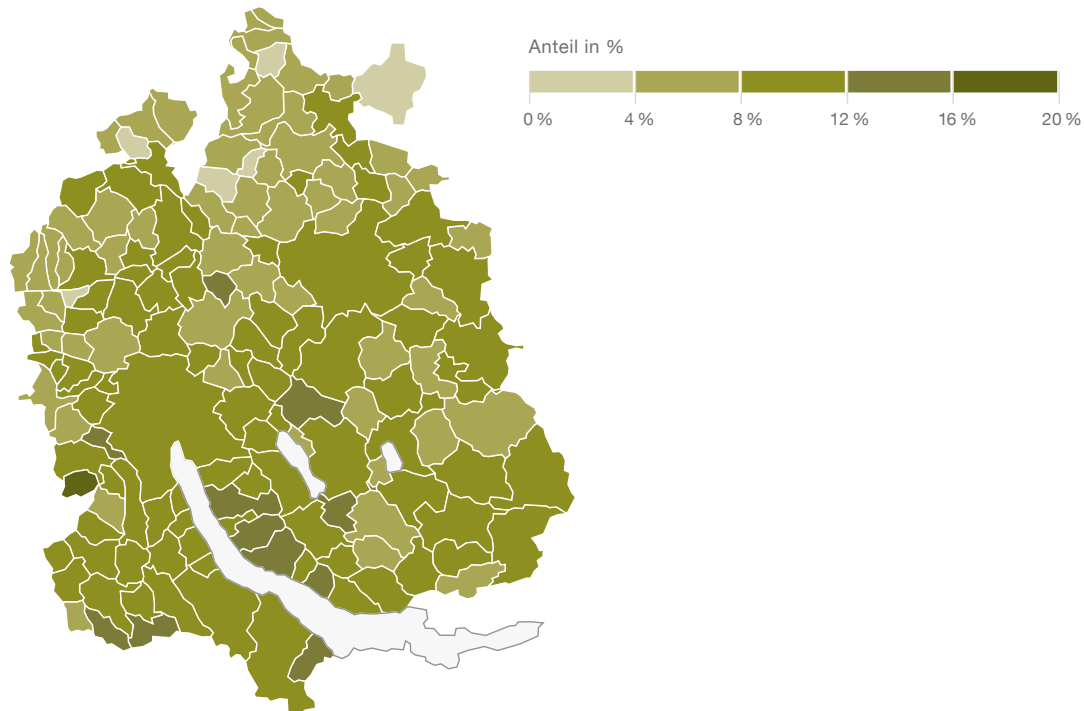
Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

Die Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer machen in den verschiedenen Gemeinden unterschiedliche Anteile am gesamten Steuerertrag aus. Die folgende Abbildung zeigt den durchschnittlichen prozentualen Anteil der Erträge aus

der Grundstückgewinnsteuer am Gesamtsteuerertrag der Gemeinden im Zeitraum von 2008 bis 2023. Die höchsten Werte weisen die Gemeinden Aesch (16,1%), Herrliberg (14,9%) und Uitikon (14,3%) auf.

Anteile der Grundstückgewinnsteuer-Erträge der Gemeinden am gesamten Steuerertrag

Mittelwert der Jahre 2008–2023 pro Gemeinde



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

4.6 Schlussfolgerungen

Die Bevölkerung des Kantons Zürich ist in den letzten 15 Jahren um rund 20% auf 1,6 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner gewachsen. Dies hat die Nachfrage nach Infrastruktur vor allem in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Verkehr verstärkt. Und das hat letztlich zu stetig steigenden Investitionsausgaben für die Infrastruktur bei den Gemeinden und dem Kanton geführt.

Dabei haben Projekte der Siedlungerschliessung gezeigt, dass schon die Projektierungsphase solcher Vorhaben zu einem Anstieg der Landpreise führt. Dadurch steigen die Projektausgaben, was die Wirtschaftlichkeit solcher Vorhaben schmälert. Diesen Ausgaben des Kantons steht gegenwärtig keine Gegenfinanzierung gegenüber. So kann der Kanton seine Investitionsausgaben seit 2023 nicht mehr selbst finanzieren. Dadurch ist die Verschuldung entsprechend gestiegen. In der Folge ist nun eine Priorisierung der Investitionen nötig. Mit der Grundstückgewinnsteuer liegt eine Ertragsquelle vor, deren Erträge sich seit 2008 mehr als verdreifacht haben. Die oben aufgezeigte Entwicklung hat dazu beigetragen.

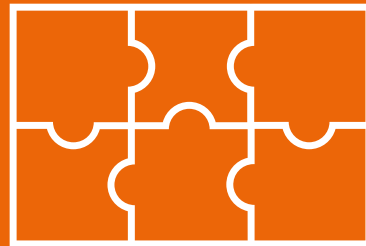
Vor diesem Hintergrund prüft der Regierungsrat verschiedene Möglichkeiten einer Gegenfinanzierung von regionalen Infrastrukturprojekten unter Bezug der Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer. Die grosse Mehrheit der Kantone kennt einen Mechanismus, in dessen Rahmen der Kanton an den Erträgen aus der Grundstückgewinnsteuer beteiligt ist. Um die notwendigen Infrastrukturinvestitionen tätigen zu können, steht für den Regierungsrat deshalb die Prüfung eines Kantonsanteils an den Erträgen aus der Grundstückgewinnsteuer im Vordergrund.

5

Aufgabenteilung



Aufgabenteilung



- Insgesamt wenige Veränderungen bei der Aufgabenteilung
- Die meisten Veränderungen führen zu einer Verschiebung von Aufgaben zum Kanton

Gemeindeautonomie



- Wird von Gemeinden stabil wahrgenommen

Leistungen der Gemeinden

94%



- Bevölkerung ist zufrieden mit Leistungen

5 Aufgabenteilung

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden erbringen öffentliche Leistungen für ihre Einwohnerinnen und Einwohner. Bundesrecht und kantonales Recht regeln, welche Staatsebene für welche Aufgaben zuständig ist. Die Zuständigkeit für Aufgaben hat drei Dimensionen: Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung.

Die Verteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden folgt drei Prinzipien:

- **Gemeindeautonomie:** Eine Gemeinde ist autonom, wenn sie einen Aufgabenbereich weitgehend selbstständig regeln kann.
- **Subsidiarität:** Der Kanton übernimmt eine Aufgabe nur dann, wenn er sie besser erfüllen kann als eine einzelne Gemeinde oder mehrere Gemeinden gemeinsam.
- **Fiskalische Äquivalenz:** Die gleiche Staatsebene ist für die Rechtsetzung, den Vollzug und die Finanzierung zuständig.

Diese Prinzipien sollen dafür sorgen, dass die öffentlichen Aufgaben selbstverantwortlich, bürgernah und effizient erbracht werden.

Die tatsächliche Aufgabenteilung im Kanton Zürich weicht regelmässig von diesen drei Prinzipien ab. In diesen Fällen sind für die Politik andere Interessen wichtiger. Der Staat will zum Beispiel auch Chancengleichheit und die Gleichbehandlung fördern. Wenn er dafür einheitliche Regeln bestimmt, verletzt das die Gemeindeautonomie und die fiskalische Äquivalenz. Es ist Aufgabe der Politik, ein gesellschaftlich akzeptierbares Gleichgewicht der unterschiedlichen Prinzipien und Ziele zu finden.

5.1.1 Öffentliche Sicherheit

Kanton und Gemeinden gewährleisten die öffentliche Sicherheit gemeinsam. Sicherheitsaufgaben fallen vor allem im Polizeiwesen und in den Bereichen Militär und Zivilschutz an. Weitere wichtige Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden gibt es im Bereich Feuerwehr und Feuerpolizei sowie bei der Landesversorgung.

Aufgabenteilung

Für die Rechtsetzung ist hauptsächlich der Kanton zuständig. Beim Vollzug und bei der Finanzierung teilen sich Kanton und Gemeinden die Zuständigkeit.

Veränderungen

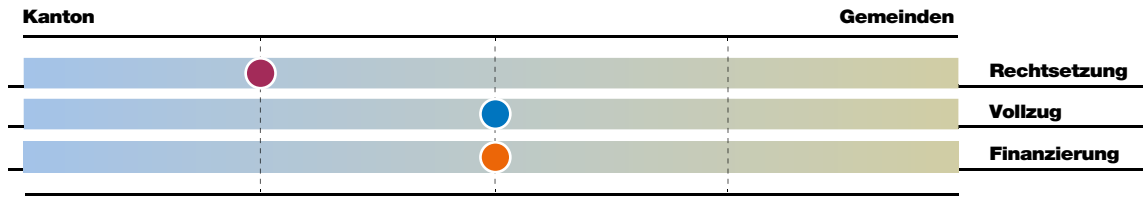
Die Schiebergrafik zur Landesversorgung hat sich gegenüber der letzten Berichtsperiode verändert. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine materielle Änderung in der Praxis, sondern um eine Neubeurteilung der bisherigen Darstellung in der Schiebergrafik.

Ausblick

Das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung soll angepasst werden. Das Ziel ist eine Verbesserung der Organisation und Funktionsweise. Dazu werden auch neue Erkenntnisse aus der Energiekrise einbezogen. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist von der Änderung nicht betroffen. Die Vernehmlassung zur Teilrevision ist abgeschlossen und die Botschaft des Bundesrates wird für 2025 erwartet.

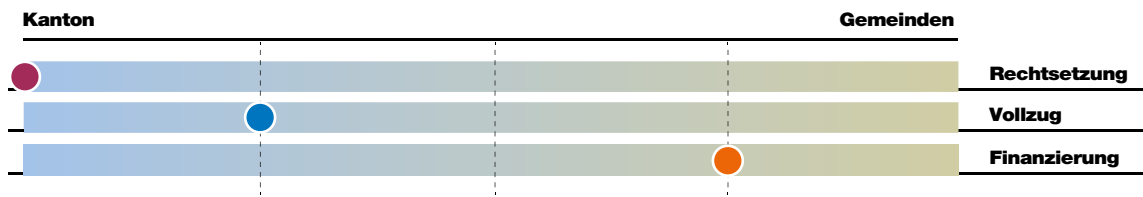
Polizei

Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei



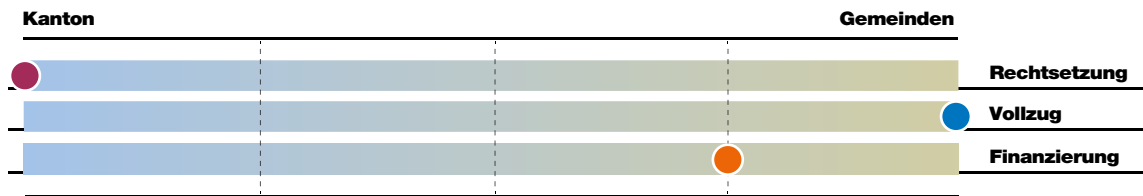
Militär und Zivilschutz

Verwaltung und Zivilschutzorganisation



Feuerwehr und Feuerpolizei

Brandverhütung, Brandschutz und Brandbekämpfung



Landesversorgung

Wirtschaftliche Versorgung in Krisenzeiten



5.1.2 Bildung

Kanton und Gemeinden gewährleisten in einem umfassenden Sinne das Recht auf Bildung. Sie nehmen zahlreiche Verbundaufgaben wie die Volk- und Mittelschule und die Berufsbildung gemeinsam

wahr. Zudem teilen sie sich Zuständigkeiten bei der Kinder- und Jugendhilfe sowie bei der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung. Der Bereich Hochschule wird nachfolgend ausgeklammert, da dieser von Bund und Kanton erfüllt wird.

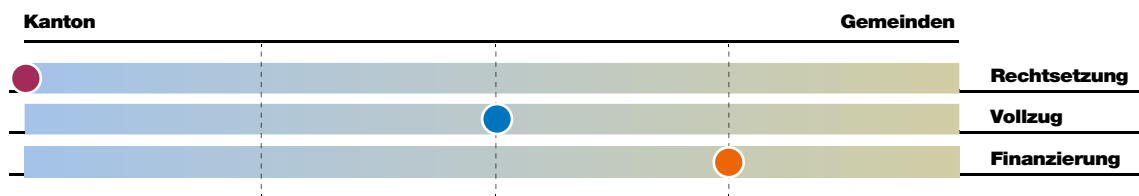
Volksschule – a. Schule

Schulbetrieb, Sonderpädagogische Massnahmen, Sonderschulung, Schulversuche und Qualitätssicherung



b. Lehrpersonal

Anstellung und Löhne



c. Fakultative Angebote

Freiwilliger Schulsport, Musikschulen, Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur

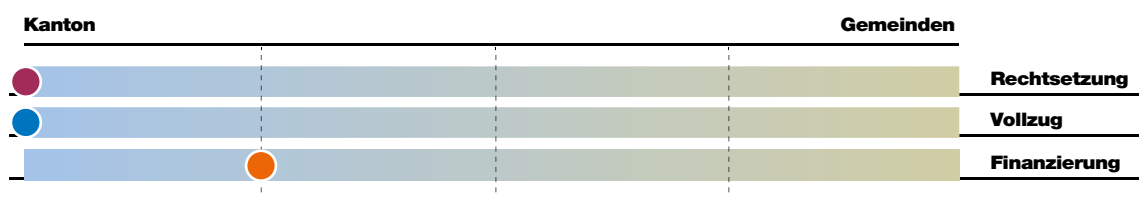


d. Schulische Rahmenbedingungen

Schulorganisation, Schulhäuser, Tagesstrukturen



Mittelschule



Aufgabenteilung

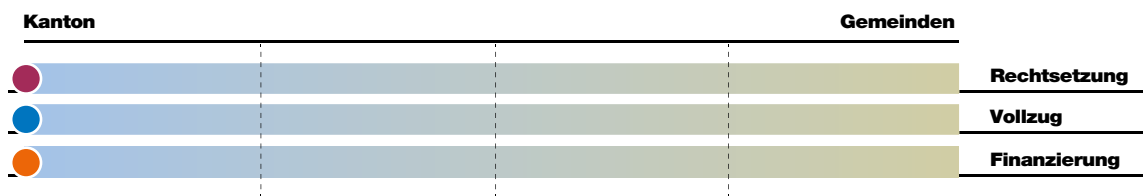
Der Kanton ist mehrheitlich für die Rechtsetzung zuständig. Die Aufgaben bei Vollzug und Finanzierung sind unterschiedlich aufgeteilt. Bei der Volksschule liegen sie vorwiegend bei den Gemeinden, das gilt besonders für die Bereiche Fakultative Angebote und Schulische Rahmenbedingungen. Bei den übrigen Verbundaufgaben wirkt der Kanton massgeblich mit. Die Berufsbildung ist zunächst eine Verbundaufgabe zwischen Kanton, Bund und Wirtschaft. Allerdings gibt es im Bereich der Berufsvorbereitungsjahre gemeinsame Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden.

Veränderungen

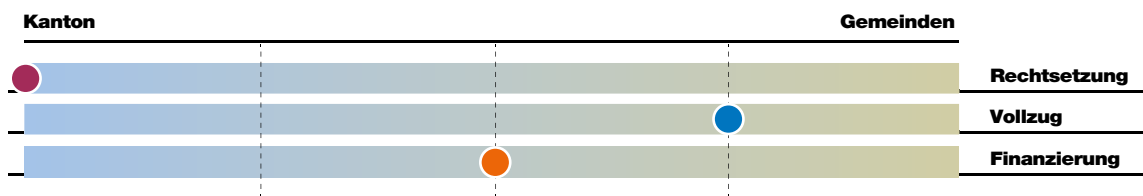
Mit dem Anfang 2022 in Kraft getretenen Kinder- und Jugendheimgesetz haben sich verschiedene Aufgaben von den Gemeinden zum Kanton verschoben. So entscheidet neu die Bildungsdirektion über eine Kostenübernahme für den Bezug von ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Sie ist neu auch für die Bewilligung von Pflegefamilien zuständig. An den Kosten der ergänzenden Hilfen zur Erziehung beteiligen sich der Kanton zu 40 % und die Gemeinden zu 60 %. Die Gemeinden tragen ihren Anteil an den Kosten im Verhältnis zur Einwohnerzahl. Diese Änderungen haben sich auf die Schiebergrafik Kinder- und Jugendhilfe ausgewirkt.

In der Berichtsperiode gab es zudem weitere kleine Veränderungen bei der Finanzierung und dem Vollzug bei der Verbundaufgabe Volksschule. Sie sind aber geringfügig und haben keine Auswirkungen auf die Darstellung der einzelnen Schiebergrafiken. So ermöglicht eine Änderung des Volksschulgesetzes es den Gemeinden seit 2021, eine Leitung Bildung einzuführen. Das führt zu einer Stärkung der organisatorischen Freiräume der Gemeinden. Im Weiteren wurde mit der Änderung des Finanzierungsmodells der Spitalschulen vom Verursacherprinzip zum Solidaritätsprinzip gewechselt. Die Gemeinden bezahlen nicht mehr pro Fall eine Versorgertaxe, sondern einen festen Betrag pro Einwohnerin und Einwohner. Daraus folgt eine Verlagerung der finanziellen Belastung zwischen den Gemeinden.

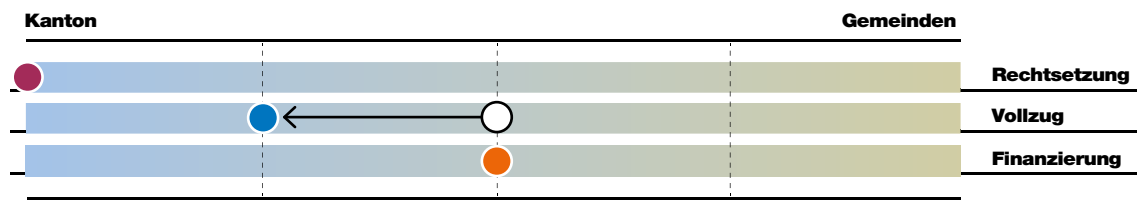
Berufsbildung – a. Grundbildung Sekundarstufe II, höhere Berufsbildung, Weiterbildung



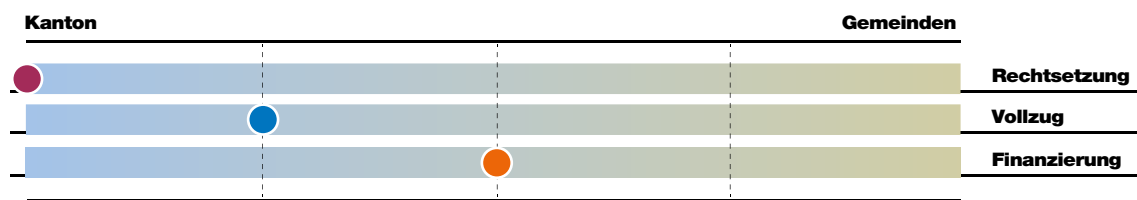
b. Berufsvorbereitungsjahre



Kinder- und Jugendhilfe



Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung



Ausblick

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz soll geändert werden. Ein erster Entwurf ging 2022 in die Vernehmlassung. Der Vorentwurf schlägt eine stärkere Beteiligung von Kanton und Gemeinden an der Finanzierung der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter vor. Zudem sollen die Angebote der kantonalen Jugendhilfezentren erweitert werden. Weiter soll der Kanton kommunale Angebote zugunsten von Kindern im Vorschulalter teilweise subventionieren. Da auf Bundesebene derzeit der Gesetzgebungsprozess betreffend Überführung der Anstossfinanzierung zur Förderung eines bedarfsgerechten Kinderbetreuungsangebots in eine

zeitgemässe Lösung läuft und dieser möglicherweise Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung haben wird, ist noch offen, wann die Vorlage vom Regierungsrat verabschiedet und vom Kantonsrat behandelt werden kann.

Im Zusammenhang mit den von den Gemeinden zu viel geleisteten Versorgertaxen für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in entsprechenden Heimen hat der Kanton Rückstellungen von knapp 438 Mio. Franken gebildet. Der Kanton wird mit jeder Gemeinde eine Vereinbarung über die entsprechende Abgeltung abschliessen.

5.1.3 Kultur, Sport und Freizeit

Kanton und Gemeinden fördern Kultur, Sport und Freizeit gemeinsam. Der Kanton subventioniert öffentliche und private Kulturinstitutionen. Zudem unterstützt er gemeindeübergreifende Netzwerke und kommunale Kulturprogramme. Ziel ist ein vielfältiges und dynamisches Kulturleben in allen Regionen des Kantons. Die Gemeinden sind für die kommunale Kulturpolitik und -förderung besorgt.

Im Bereich des Sports legt der Kanton den Schwerpunkt auf den Jugend- und Breitensport sowie den Nachwuchsleistungssport. Er erarbeitet Konzepte zur Sportförderung und unterstützt den Sport mit Beiträgen aus dem kantonalen Sportfonds. Er konzentriert sich dabei auf Belange von überkommunaler

bedeutung. Die Gemeinden fördern den Sport auf kommunaler Ebene. Sie sind für die Grundversorgung der Sporttreibenden zuständig. Dafür stellen und unterhalten sie vor allem die Infrastruktur für Sport und Bewegung.

Aufgabenteilung

Der Kanton und die Gemeinden teilen sich die Aufgaben im Bereich Kultur, Sport und Freizeit weitgehend gleichmässig. Beim Sport übernehmen die Gemeinden jedoch einen grösseren Teil der Finanzierung.

Veränderungen

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden hat sich im Vergleich zur letzten Berichtsperiode im Bereich Kultur, Sport und Freizeit nicht verändert.

Kulturförderung

Finanzierung der Kulturinstitutionen und Unterstützung des Kulturschaffens



Sportförderung

Sportförderung und Unterstützung von Sportorganisationen



Ausblick

Der Kanton baut mit dem Projekt «Kulturprogramm für mittelgrosse Städte» ab 2024 die regionale Kulturförderung aus. Er setzt dabei einen Akzent bei den mittelgrossen Städten. Diese haben in den letzten Jahren mit Blick auf die wachsende Bevölkerung ihre Kulturangebote professionalisiert und ausgebaut. Den Anfang macht ein Pilotprojekt mit den vier Städten Dietikon, Schlieren, Uster und Wetzikon. Das neue Fördergefäss steht auch weiteren interessierten Städten offen.

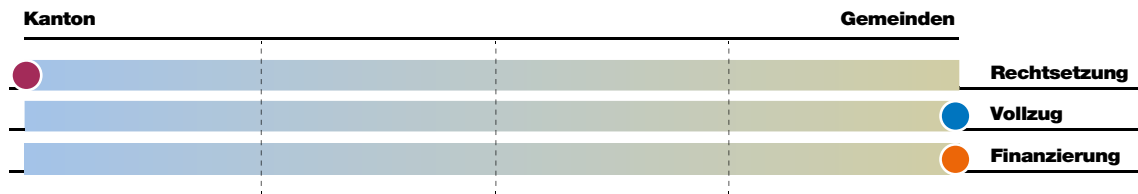
5.1.4 Gesundheit

Der Kanton und die Gemeinden sind gemeinsam für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung zuständig. Eine zentrale Verbundaufgabe ist die Versorgung mit Pflegeleistungen in Alters- und Pflegeheimen sowie durch Spitex-Organisationen.

Weitere wichtige Verbundaufgaben sind das Rettungswesen, die Prävention und Gesundheitsförderung sowie das Veterinärwesen.

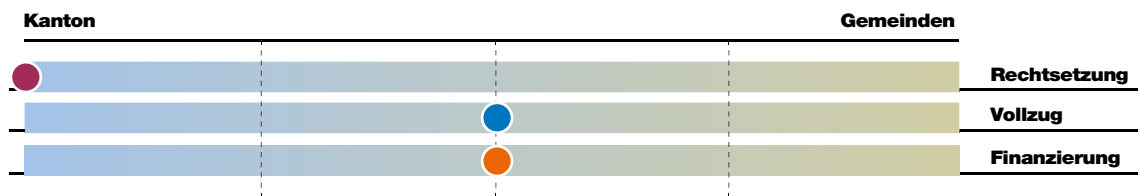
Langzeitpflege

Alters- und Pflegeheime, Spitex



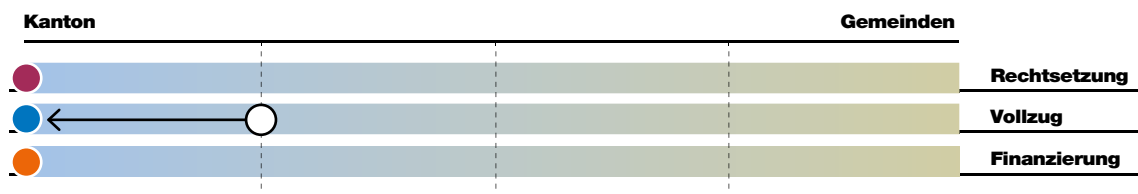
Krankentransport und Rettungswesen

Krankentransport, Rettungswesen, Einsatzleitzentrale



Umsetzung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung

Sicherstellung Einhaltung Versicherungspflicht, Prämienverbilligung



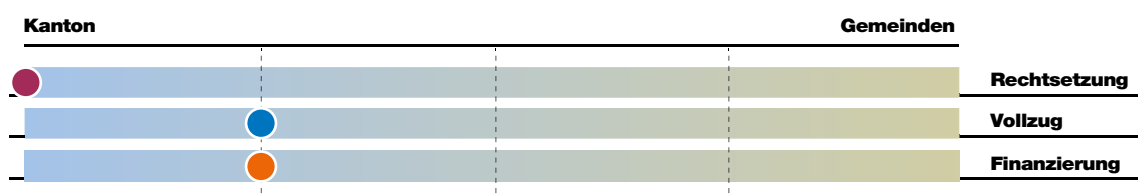
Prävention und Gesundheitsförderung

Kantonale Aktionsprogramme, Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs, schulärztliche und schulzahnärztliche Versorgung



Veterinärwesen

Haltung und Produktion von Tieren, Hundegesetz



Aufgabenteilung

Für die Rechtsetzung ist grundsätzlich der Kanton zuständig. Die Aufgaben bei Vollzug und Finanzierung sind unterschiedlich aufgeteilt. Im Bereich der Langzeitpflege sind die Gemeinden vollumfänglich zuständig. Die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung liegt hingegen in der alleinigen Kompetenz des Kantons. Bei den anderen Verbundaufgaben nehmen Kanton und Gemeinden den Vollzug und die Finanzierung gemeinsam wahr.

Veränderungen

Am 1. April 2020 ist das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz in Kraft getreten. Damit sollen ab dem Prämienjahr 2021 die Mittel für die Prämienverbilligung gerechter verteilt werden. Seither übernimmt die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich mehr Aufgaben. Infolgedessen wurden die Gemeinden weitgehend von ihren Vollzugsaufgaben im Bereich der Prämienverbilligung entlastet.

Im letzten Bericht waren noch die beiden Aufgaben «Spitäler» und «Berufe im Gesundheitswesen» enthalten. Sie werden in diesem Bericht nicht mehr aufgeführt. Dies ist aber nicht auf eine Veränderung in der Aufgabenteilung zurückzuführen. Vielmehr handelt es sich nicht um Verbundaufgaben, da die Zuständigkeiten nach wie vor ausschliesslich beim Kanton liegen. Weiter wird die Schiebergrafik «Lebensmittel- und Heilmittelkontrolle» nicht mehr abgebildet. In der letzten Berichtsperiode kam es zu einer vollständigen Lastenverschiebung von den Gemeinden zum Kanton. Es handelt sich hierbei folglich nicht mehr um eine Verbundaufgabe.

Ausblick

Mit dem neuen Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten bekommt der Kanton ab 1. Oktober 2024 zusätzliche Aufgaben im Vollzug. Deshalb muss auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden überprüft werden.

Die eidgenössischen Räte haben Ende 2023 die einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen (EFAS) beschlossen. Dagegen wurde das Referendum ergriffen. Die Volksabstimmung über die EFAS-Vorlage fand am 24. November 2024 statt. Da die Stimmbevölkerung die Vorlage angenommen hat, muss die kantonale Spital- und Pflegefinanzierung überprüft werden.

Nach der Anfang 2022 in Kraft getretenen Änderung der Verordnung über die Krankenversicherung wird der Kanton in Zusammenarbeit mit dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich die Pflegeheimliste neu festsetzen.

Das Gesundheitsgesetz wird überarbeitet. Der Regierungsrat hat im Mai 2024 ein Normkonzept verabschiedet. Die Revision könnte sich auch auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden auswirken.

In der nächsten Berichtsperiode wird der Regierungsrat über eine Inkraftsetzung des teilrevidierten Hundegesetzes und der dazugehörigen Hundeverordnung entscheiden. Die vorgesehene neue Regulierung sieht eine Entlastung der Gemeinden im Vollzug vor. Für die Gemeinden vereinfacht sich die Prüfung, ob die Hundehalterinnen und Hundehalter der Ausbildungspflicht nachgekommen sind.

5.1.5 Gesellschaft und soziale Sicherheit

Kanton und Gemeinden setzen sich gemeinsam für soziale Sicherheit und die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen am gesellschaftlichen Leben ein. Im Rahmen der Sozialhilfe sorgen Kanton und Gemeinden für Menschen in Notlagen. Zudem unterstützen sie Personen mit IV- oder AHV-Renten in bescheidenen finanziellen Verhältnissen mit Zusatzleistungen. Weitere wichtige Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden bestehen in den Bereichen des Asylwesens und der Integration von Zugewanderten. Zudem teilen sie sich Aufgaben bei der Gleichstellung von Frau und Mann.

Aufgabenteilung

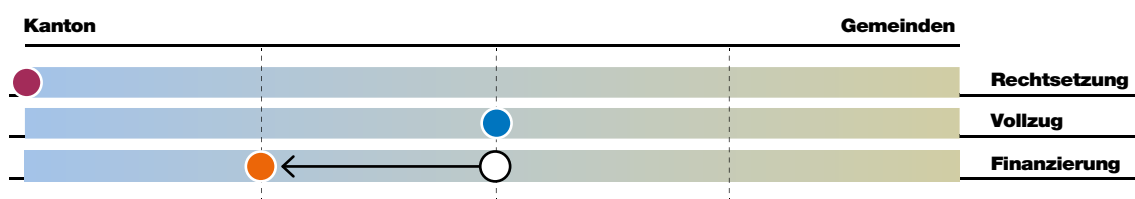
Für die Rechtsetzung bei den Verbundaufgaben im Bereich Gesellschaft und soziale Sicherheit ist mehrheitlich der Kanton zuständig. Die Finanzierung und den Vollzug der Aufgaben nehmen Kanton und Gemeinden gemeinsam wahr.

Veränderungen

Im Bereich Soziale Wohlfahrt wurde der Kostenanteil des Kantons an den anrechenbaren Teil der von den Gemeinden ausbezahlten Zusatzleistungen schrittweise von 44 % auf 70 % erhöht. Damit verschiebt sich die Finanzierung zulasten des Kantons.

Soziale Wohlfahrt

Sozialhilfe, Zusatzleistungen



Integration im Ausländer- sowie im Asyl- und Flüchtlingsbereich

Förderung der Integration und Chancengleichheit von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen



Gleichstellung von Frau und Mann

Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann in allen Rechts- und Lebensbereichen



Ausblick

Das Selbstbestimmungsgesetz (SLBG) ist am 1. Januar 2024 in Kraft getreten. Damit können Menschen mit Behinderung, die behinderungsbedingt auf Unterstützung angewiesen sind, weitgehend selbst entscheiden, ob sie zu Hause oder

in einer Einrichtung begleitet und betreut werden möchten. Die Unterstützungsleistungen nach SLBG sind der Sozialhilfe und den Zusatzleistungen vorgelagert und werden durch den Kanton finanziert. Die Gemeinden werden dadurch im Bereich der Zusatzleistungen noch weiter finanziell entlastet.

5.1.6 Verkehr

Kanton und Gemeinden stellen eine leistungsfähige und sichere Infrastruktur für alle Verkehrsteilnehmenden bereit. Zu diesem Zweck nehmen sie gemeinsame Aufgaben in den Bereichen der Verkehrsplanung, des öffentlichen Verkehrs, der Strasseninfrastruktur sowie des Taxi- und Limousinenwesens wahr.

Aufgabenteilung

Für die Rechtsetzung bei den Verbundaufgaben ist vorwiegend der Kanton zuständig. Selten gibt es kommunale Regelungen. Den Vollzug und die Finanzierung teilen sich der Kanton und die Gemeinden weitgehend gleichmässig auf.

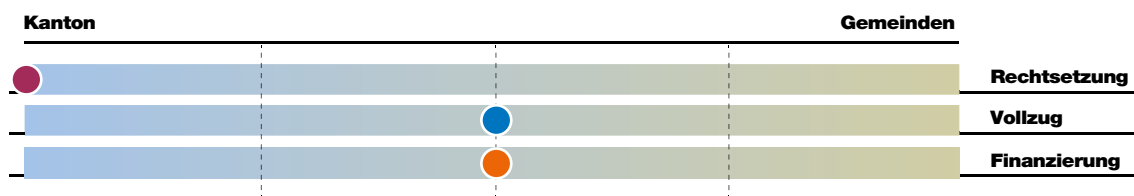
Veränderungen

Gestützt auf eine Anpassung des Strassengesetzes leistet der Kanton neu ab 2023 den Gemeinden einen Kostenbeitrag für den Unterhalt der Gemeindestrassen. Dazu werden mindestens 20% der jährlichen Einlagen in den Strassenfonds verwendet. Dies führt zu einem finanziellen Mehraufwand beim Kanton. Dieser fällt aber im gesamten Strassenfinanzierungssystem zwischen Kanton und Gemeinden nicht so hoch aus, dass er sich auf die Darstellung in der Schiebergrafik auswirkt.

Im letzten Bericht war noch die Schiebergrafik «Investitionen in Infrastruktur» abgebildet. Da dies thematisch zur Verbundaufgabe «öffentlicher Verkehr» gehört, wurden die beiden Schiebergrafiken in diesem Bericht vereint. Inhaltlich ergaben sich jedoch keine Änderungen bei der Aufgabenteilung.

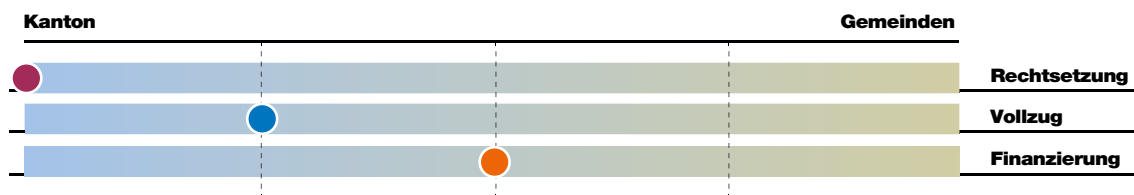
Verkehrsplanung

Verkehrsrichtpläne, Agglomerationsprogramme im Bereich Verkehr



Öffentlicher Verkehr

Angebot, Betrieb, Tarife, Investitionen in Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs



Strassen

Projektierung, Bau, Unterhalt und Finanzierung von Gemeinde- und Staatsstrassen, Veloinfrastruktur sowie Fuss- und Wanderwegen



Ausblick

Am 1. Januar 2024 sind das Gesetz über den Personentransport mit Taxis und Limousinen und die dazugehörige Verordnung in Kraft getreten. Damit wird das Taxi- und Limousinenwesen für den ganzen Kanton einheitlich geregelt. Mit wenigen Ausnahmen gehen alle Rechtsetzungs- und Vollzugsaufgaben von den Gemeinden auf den Kanton über. Für

den Aufbau und den Betrieb der neuen kantonalen Vollzugsorganisation einschliesslich der Bereitstellung der technischen und räumlichen Infrastruktur entsteht dem Kanton ein finanzieller Mehraufwand. Ein Teil der jährlichen Betriebskosten kann durch Gebühreneinnahmen gedeckt werden. Diese Einnahmen werden regelmässig überprüft und die Höhe der Gebühren bei Bedarf angepasst.

5.1.7 Umwelt und Raumordnung

Der Kanton und die Gemeinden nehmen öffentliche Aufgaben der Raumplanung sowie des Umwelt- und Naturschutzes gemeinsam wahr. Bereiche innerhalb dieser Aufgaben sind unter anderem die Richt- und Nutzungsplanung, die Erteilung von Baubewilligungen, der Schutz von Ortsbildern und Baudenkmalern, die Bewirtschaftung und Pflege von Grünflächen wie öffentlichen Wäldern und Schutzgebieten sowie der Schutz der Gewässer. Im Weiteren fallen die Ver- und Entsorgung sowie die damit zusammenhängenden öffentlichen Bauten und deren Finanzierung in die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden, so zum Beispiel die Versorgung mit Wasser und Strom sowie die Entsorgung von Abfällen und Abwasser.

Aufgabenteilung

Für die Rechtsetzung ist weitgehend der Kanton zuständig. Die Gemeinden haben aber Rechtsetzungsspielräume in den Bereichen Raumplanung, Naturschutz, Renaturierung, Abfallentsorgung, kommunale Netzpläne, Kreislaufwirtschaft, Klima und Gebühren. Beim Vollzug und bei der Finanzierung zeigt sich dagegen ein uneinheitliches Bild: In einigen Bereichen sind die Gemeinden mehrheitlich zuständig, in anderen teilen sie sich die Aufgaben mit dem Kanton.

Veränderungen

In der Berichtsperiode gab es im Bereich Umwelt und Raumordnung keine erheblichen Änderungen bei der Aufgabenteilung. Mit zwei neuen Bestimmungen in der Kantonsverfassung kamen jedoch zwei Verbundaufgaben hinzu.

Zum einen müssen sich der Kanton und die Gemeinden für die Begrenzung des Klimawandels und dessen Auswirkungen einsetzen. Der Regierungsrat hat eine langfristige Klimastrategie mit einem Netto-Null-Ziel für den Kanton Zürich beschlossen. Er setzt bereits zahlreiche Massnahmen um und plant laufend weitere. Die Gemeinden hat er eingeladen, entsprechende Massnahmen auf kommunaler Ebene umzusetzen.

Zum anderen müssen der Kanton und die Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für einen schonenden Umgang mit Rohstoffen, Materialien und Gütern sowie für die Schliessung von Stoffkreisläufen schaffen. Der Regierungsrat hat dafür die Strategie Kreislaufwirtschaft beschlossen. Sie legt die Handlungsbereiche und Schwerpunkte für den Kanton und die Rollen der Gemeinden fest. Es wurden bislang noch keine Verordnungen oder Gesetze gestützt auf die Strategie angepasst.

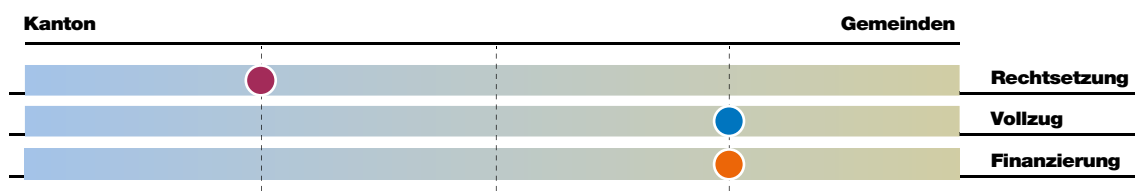
Raumplanung

Richt- und Nutzungsplanung, Denkmalpflege, Ortsbildschutz, Vermessung



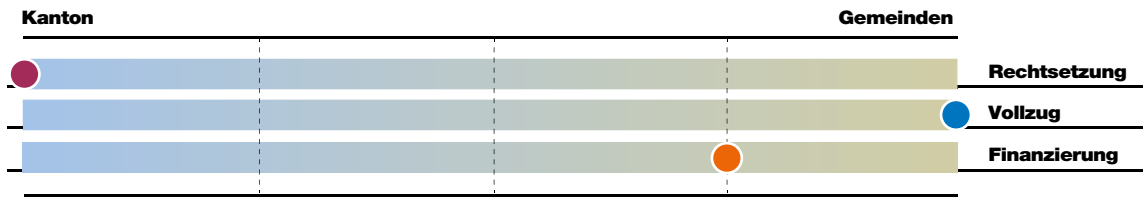
Baubewilligungen

Voraussetzungen, Verfahren, Umweltverträglichkeitsprüfung



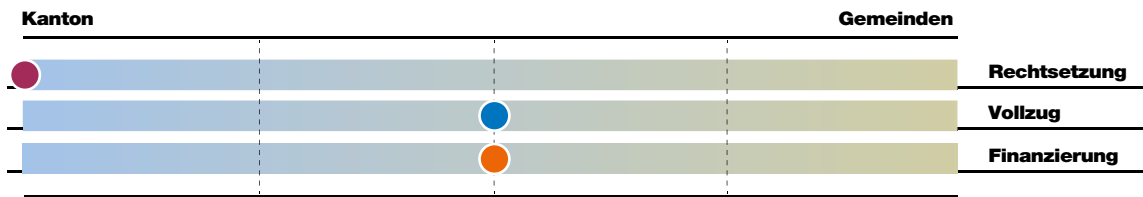
Bewirtschaftung und Pflege von Grünflächen

Naturschutz, Forstwesen usw.



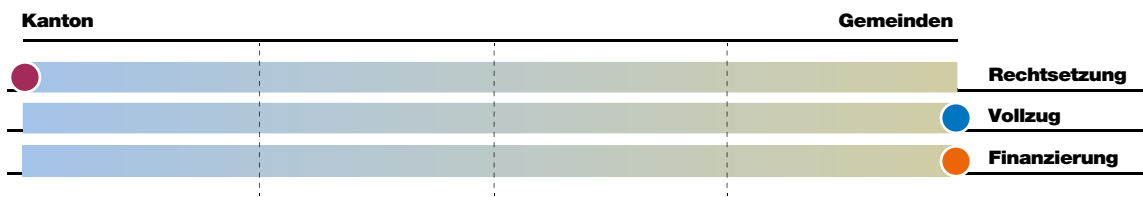
Gewässerschutz

Schutzzonen und Zustandserhebungen von Fließgewässern und des Grundwassers, Hochwasserschutz und Renaturierung



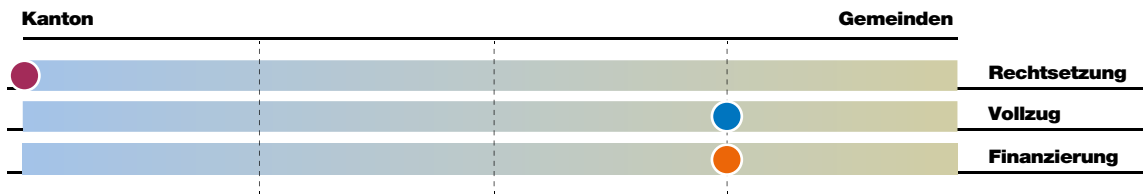
Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

Planung, Wasserfassung und -verteilung, Abwassernetz und -reinigung, Gebühren



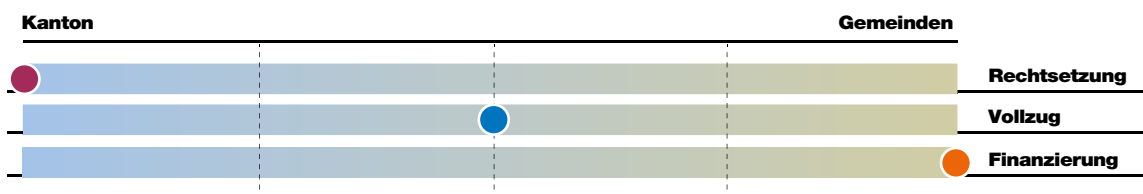
Energie

Planung, Versorgungsnetze, Wärmedämmung und Sparmassnahmen, Strom-, Gas- und Wärmeversorgung, Gebühren



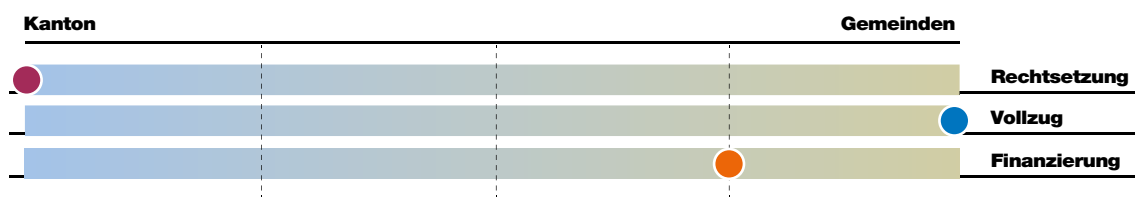
Abfallwirtschaft

Planung, Aufbereitung, Verbrennung und Deponierung von Abfällen aus Haushalten und Gewerbe sowie von Bauabfällen, Information und Beratung, Anlage- und Betriebsbewilligungen, Gebühren



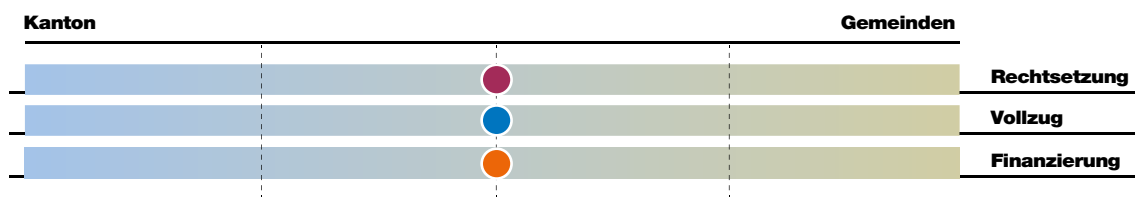
Prüfung und Finanzierung von Versorgungsbauten

Beratung, Überprüfung der Ausgestaltung und Finanzierungsbeiträge an Schul-, Heim- und Spitalbauten



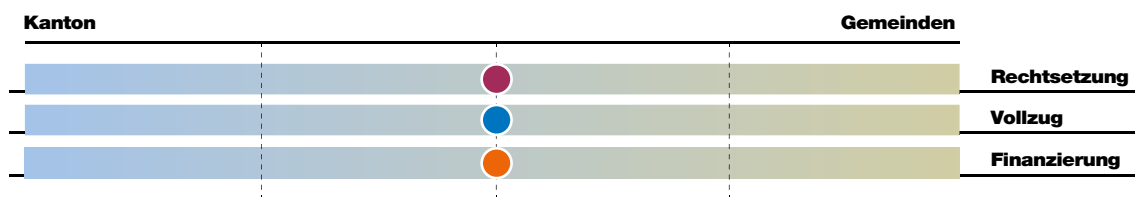
Kreislaufwirtschaft (neu)

Günstige Rahmenbedingungen zur Schonung von Rohstoffen, Materialien und Gütern sowie Schliessung von Stoffkreisläufen



Klima (neu)

Umsetzung und Förderung von Massnahmen zur Begrenzung des Klimawandels und dessen Auswirkungen



Ausblick

Am 28. Juni 2023 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Änderung des Energiegesetzes unterbreitet (Vorlage 5921). Damit soll unter anderem der neue Verfassungsauftrag zum Klima konkretisiert werden. Kanton und Gemeinden sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür sorgen, dass Massnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den

Klimawandel ergriffen werden. Sie können dabei Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich umsetzen sowie Massnahmen Dritter fördern. Die Massnahmen sollen insbesondere auf die Reduktion der Treibhausgase ausgerichtet werden, um Treibhausgasneutralität zu erreichen. Ausserdem sollen Kanton und Gemeinden auch mit ihren Beschaffungen dazu beitragen, das Netto-Null-Ziel zu erreichen.

5.1.8 Volkswirtschaft

Der Kanton und die Gemeinden arbeiten für die Erfüllung ihrer gemeinsamen Aufgaben in den Bereichen Wirtschaftspolizei und Wirtschaftssozialpolitik eng zusammen. Zu den Verbundaufgaben gehören die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, die Arbeitslosenbetreuung, die Bewilligungen im Gastgewerbe sowie der Arbeitnehmerschutz.

und die Gemeinden insgesamt gleichmässig beteiligt. Einzig die Verbundaufgabe Gastgewerbe wird vorwiegend von den Gemeinden vollzogen und finanziert.

Veränderungen

In der Berichtsperiode ergaben sich bei der Aufgabenverteilung keine Änderungen.

Aufgabenteilung

Für die Rechtsetzung ist vorwiegend der Kanton zuständig. Selten finden sich kommunale Regelungen. An Vollzug und Finanzierung sind der Kanton

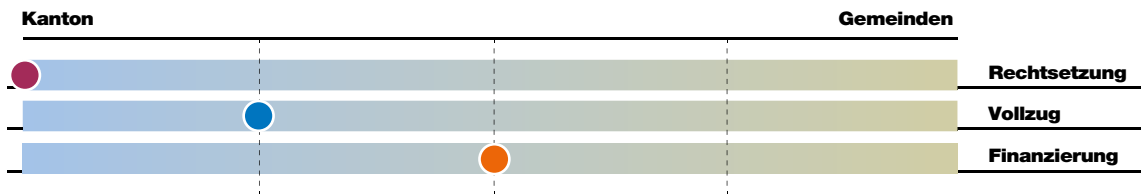
Wohnbau- und Wohneigentumsförderung

Fachstelle Wohnbauförderung, vergünstigte Darlehen und Bürgschaften



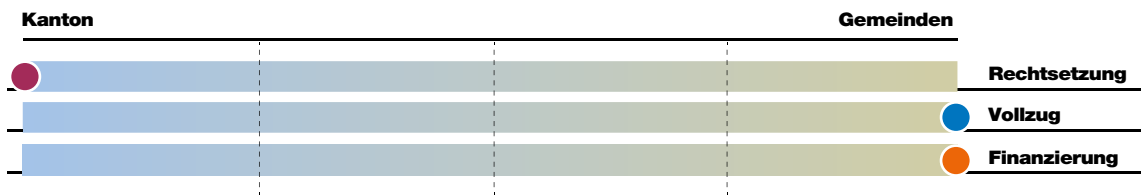
Arbeitslosenbetreuung

Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme



Gastgewerbe

Bewilligungen



Arbeitnehmerschutz

Ruhetage, Ladenöffnungszeiten, Unfallversicherungs- und Arbeitsgesetz



5.1.9 Finanzen und Steuern

Im Finanzwesen haben der Kanton und die Gemeinden vor allem bei den Steuern gemeinsame Aufgaben. Die Steuerhoheit wird von Bund, Kanton und Gemeinden gemeinsam ausgeübt.

Aufgabenteilung

Im Steuerbereich ist vorwiegend der Kanton für die Rechtsetzung zuständig. Die Autonomie der Gemeinden ist beschränkt. Sie können ihre kommunalen Steuerfüsse jedoch eigenständig festsetzen. Dadurch können sie die Höhe ihrer Einnahmen

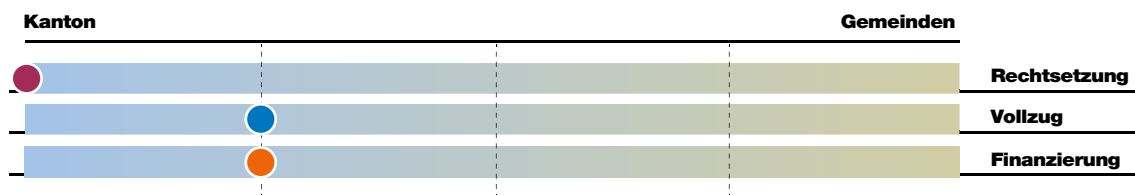
steuern und ihren finanziellen Gestaltungsspielraum beeinflussen. Der Kanton ist weiter auch mehrheitlich für den Vollzug und die Finanzierung zuständig. Bei der Grundstücksgewinnsteuer vollziehen und finanzieren jedoch die Gemeinden deren Erhebung und Verwaltung.

Veränderungen

In der Berichtsperiode gab es keine Verschiebungen in der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

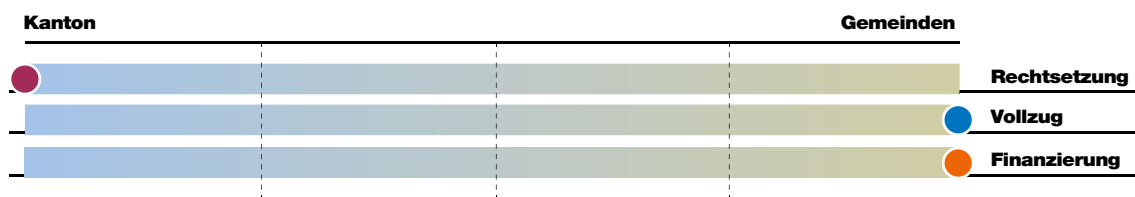
Steuern

Erhebung und Verwaltung von Staats- und Gemeindesteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Quellen- und direkten Bundessteuern



Grundstücksgewinnsteuer

Erhebung und Verwaltung



Ausblick

Eine Änderung des Steuergesetzes tritt am 1. Januar 2025 in Kraft, damit werden elektronische Verfahren im Steuerbereich ermöglicht. Der Kanton stellt den Gemeindesteuerämtern dafür IT-Applikationen zur Verfügung und wird deren Verwendung vorschreiben. An der Finanzierung dieser IT-Applikationen beteiligen sich sowohl der Kanton als auch die Gemeinden.

Das kantonale Steueramt plant zudem, die Datenstrukturen im Steuerbereich zu standardisieren. Dies soll die Bereitstellung, die Bereinigung und die Auswertung der Daten verbessern. Mittel- bis langfristig soll auch die kantonale Plattform im Steuerbereich unter Einbezug der Gemeinden erneuert werden.

Derzeit ist unklar, ob und mit welcher Regelmässigkeit im Kanton Zürich Einnahmen aus der Ergän-

zungssteuer aufgrund der neuen OECD-Mindestbesteuerung anfallen werden. Auf der Grundlage der ersten verfügbaren Zahlen ab 2028 oder 2029 wird zu prüfen sein, ob mit den kantonalen Ergänzungssteuereinnahmen ein «Fonds für Standortmassnahmen» geäuft werden soll, von dem auch die Gemeinden profitieren könnten.

Die Vorlage betreffend den zweiten Schritt der Steuervorlage 17 (STAF) sieht eine Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes vor. Daraus ergeben sich auf Kantonsebene mittelfristig Mindereinnahmen von 2 Mio. Franken und auf Gemeindeebene von 39 Mio. Franken. Der Kantonsrat beschloss am 4. November 2024 die Gewinnsteuersenkung. Da das Kantonsratsreferendum ergriffen wurde, wird es zu einer Volksabstimmung kommen.

5.1.10 Allgemeine Verwaltung

Das Spektrum der gemeinsamen Aufgaben von Kanton und Gemeinden im Bereich Allgemeine Verwaltung ist breit gefächert. Dazu gehören etwa die Organisation der Gemeinden und die politischen Rechte. Gemeinsame Aufgaben gibt es zudem bei den Einbürgerungen, dem Zivilstandswesen, dem Einwohnerwesen, dem Betreibungswesen und bei der Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz. Zudem gibt es bereichsübergreifende Themen bei der Digitalisierung, dem E-Government und den Informatikdiensten.

Aufgabenteilung

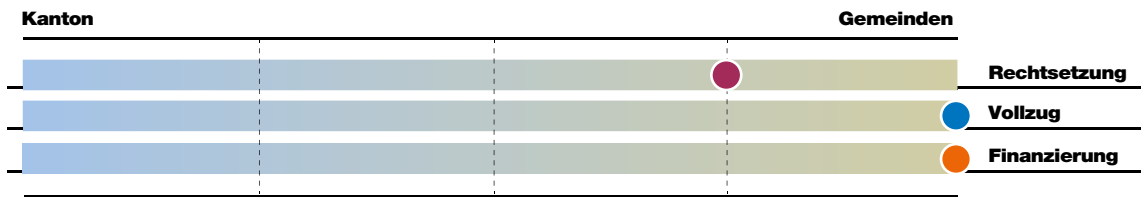
Mit Ausnahme des Bereichs Gemeindeorganisation ist für die Rechtsetzung vorwiegend der Kanton zuständig. Beim Vollzug und bei der Finanzierung zeigt sich ein uneinheitliches Bild. In einigen Bereichen sind die Gemeinden zuständig, in anderen teilen sie sich die Aufgaben mit dem Kanton.

Veränderungen

Die Einführung des neuen Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes Mitte 2023 hatte Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Das Gesetz bringt verschiedene Neuerungen, die Vollzugsaufgaben von den Gemeinden zum Kanton verschieben. So stellt der Kanton den Gemeinden einen Grundkenntnistest zur Verfügung, der dem neuen Recht entspricht. Neu prüft der Kanton und nicht mehr die Gemeinden die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen durch die Bewerbenden. Der Kanton und die Gemeinden wickeln Einbürgerungsgesuche elektronisch über eine gemeinsame Plattform ab, die der Kanton betreibt. Zudem übernimmt der Kanton das Inkasso für die Gemeinden.

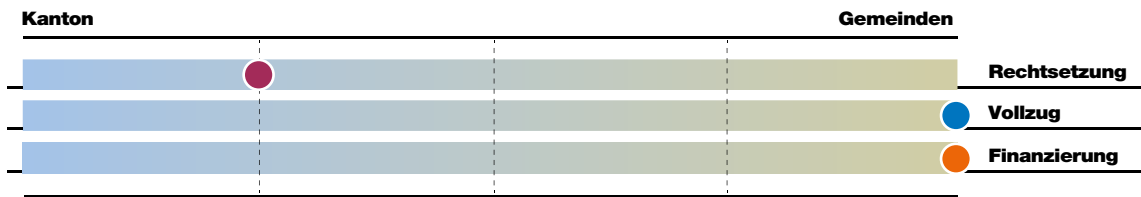
Gemeindeorganisation

Organisationsgesetzgebung, Aufsicht und Genehmigungen



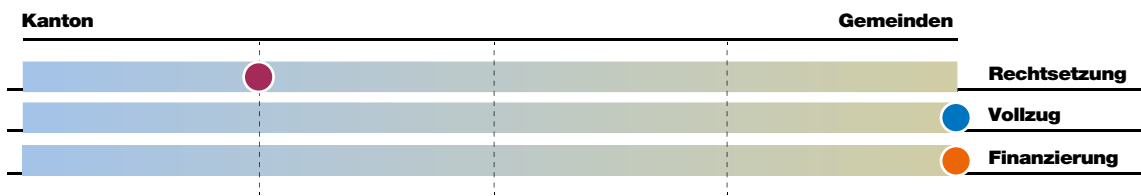
Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz

Kindes- und Erwachsenenschutzkreise, Zusammensetzung KESB, Ernennung Behördenmitglieder



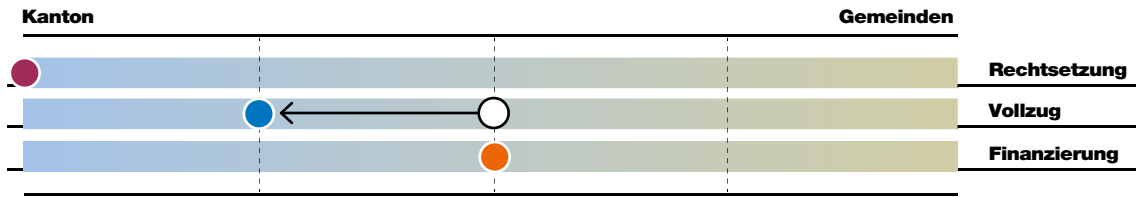
Politische Rechte

Ausgestaltung, Wahl- und Abstimmungsverfahren



Einbürgerungen

Erteilung des Bürgerrechts, Voraussetzungen und Koordination des Verfahrens



Zivilstandswesen

Beurkundung des Personenstands, Aufsicht, Registerführung



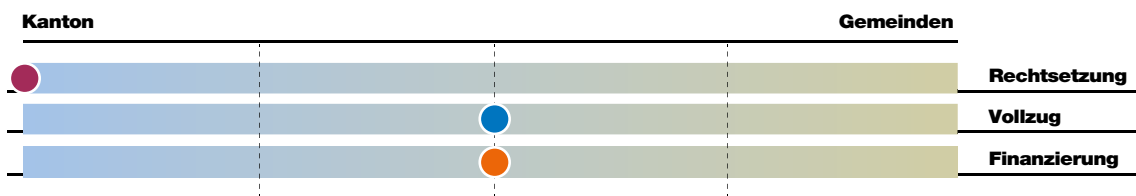
Einwohnerwesen

Führung Einwohnerregister, Betrieb der kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP) und eUmzugCH, Fachaufsicht, Koordinationsstelle «Registerharmonisierung»



Betriebswesen

Organisation der Betriebsämter, Aufsicht



Ausblick

Das Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR) soll geändert werden. Der Entwurf sieht unter anderem eine Abschaffung des doppelten Instanzenzuges innerhalb des Kantons vor: Neu sollen Beschwerden direkt an das Obergericht und nicht zuerst an den Bezirksrat gelangen. Zudem soll die Verfahrensordnung punktuell ergänzt werden. Damit soll die Rechtsfindung vereinfacht und die Rechtssicherheit erhöht werden. Zwei der weiteren bearbeiteten Themen würden sich zwar teilweise auf den Handlungsspielraum der Gemeinden auswirken: Lockerung bei der Zusammensetzung der Behörde (Disziplinen und fachliche Anforderungen) und Vorgabe deckungsgleicher Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwach-

senenschutz und der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Dennoch hat die Revision keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Die Vernehmlassung zum Entwurf der Teilrevision des EG KESR wurde im Juni 2024 eröffnet. Das teilrevidierte EG KESR dürfte kaum vor 2026 in Kraft treten.

Das Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister soll ebenfalls geändert werden. Die Vorlage bezweckt im Wesentlichen die weitere Harmonisierung der Einwohnerregister und die Verbesserung der Datenqualität. Die Vernehmlassung fand im ersten Quartal 2024 statt. Die Änderung soll voraussichtlich 2026 in Kraft treten.

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz wurde geändert. Dadurch können Verwaltungsverfahren rechtsgültig elektronisch abgewickelt werden. Das Gesetz verpflichtet Verwaltungsbehörden, untereinander elektronisch zu verkehren und ihre Akten nach einer Übergangsfrist elektronisch zu führen. Der Regierungsrat hat die ausführende Verordnung (Verordnung über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren) am 26. Juni 2024 erlassen. Die Gesetzesänderung und die neue Verordnung treten am 1. Januar 2026 in Kraft.

Mit dem Gesetz über elektronische Basisdienste sollen Privatpersonen und Unternehmen grundlegende Dienste wie zum Beispiel die elektronische Identifizierung oder ein zentraler Webzugang zu elektronisch angebotenen Leistungen zur Verfügung gestellt werden. Der Erlass soll sich sowohl an die Nutzenden richten als auch an die öffentlichen Organe, die ihre Leistungen über elektronische Basisdienste anbieten. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat am 18. September 2024 den Erlass dieses Gesetzes beantragt.

5.1.11 Fazit

Aus Sicht des Kantons ist die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden unterschiedlich ausgestaltet. Bei den meisten Verbundaufgaben ist der Kanton vorwiegend oder mehrheitlich für die Rechtsetzung zuständig. Vereinzelt kommen dem Kanton und den Gemeinden gleichermaßen Rechtsetzungskompetenzen zu. Das ist etwa in den Bereichen Kultur und Sport, Gleichstellung von Frau und Mann, Raumplanung und Klima der Fall. Für die Regelung ihrer Organisation sind die Gemeinden dagegen weitgehend selbst zuständig. Vollzug und Finanzierung nehmen Kanton und Gemeinden bei den meisten Aufgaben gemeinsam wahr. Es gibt aber auch Aufgaben, die weitgehend von den Gemeinden vollzogen und finanziert werden. Dazu gehören zum Beispiel Aufgaben im Bereich der Volksschule, der Langzeitpflege, des Gastgewerbes, der Grundstückgewinnsteuern, der politischen Rechte, der Gemeindeorganisation oder der Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz.

Gegenüber der letzten Berichtsperiode ergaben sich wenige Veränderungen bei der Aufgabenteilung. Die meisten Veränderungen führen zu einer Verschiebung von Aufgaben in Richtung Kanton. So hat das neue Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz die Gemeinden weitgehend von ihren Vollzugaufgaben im Bereich der Prämienverbilligungen entlastet. Auch das neue Kantonale Bürgerrechtsgesetz führt zu mehr Vollzugaufgaben für den Kanton. Mit dem Erlass des Kinder- und Jugendheimgesetzes nimmt der Kanton zusätzliche Vollzugs- und Finanzierungsaufgaben im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung wahr. Gemäss Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2025–2028 geht der

Kanton davon aus, dass dies zu einem zusätzlichen Nettoaufwand beim Kanton von 30 Mio. Franken führt. Zudem ist der Kanton bei der Sozialen Wohlfahrt finanziell stärker belastet, da der Kostenanteil des Kantons an den Zusatzleistungen erhöht wurde. Gemäss KEF entsteht beim Kanton dadurch ein Mehraufwand von insgesamt 226 Mio. Franken (einschliesslich kantonaler Umsetzungsvorlage zur Steuervorlage 17). Der Kanton finanziert auch die Unterstützungsleistungen nach dem neuen Selbstbestimmungsgesetz. Weiter führt die Anpassung des Strassengesetzes gemäss KEF zu einem finanziellen Mehraufwand beim Kanton von 71 Mio. Franken, da dieser den Gemeinden ab 2023 einen Kostenbeitrag für den Unterhalt der Gemeindestrassen ausrichtet. Schliesslich schafft das neue Gesetz über den Personentransport mit Taxis und Limousinen neue Regulierungs-, Vollzugs- und Finanzierungsaufgaben für den Kanton.

Durch Änderungen der Kantonsverfassung kamen während der Berichtsperiode zwei neue Verbundaufgaben hinzu. Zum einen müssen sich Kanton und Gemeinden gemeinsam für die Begrenzung des Klimawandels und dessen Auswirkungen einsetzen. Zum anderen müssen Kanton und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für einen schonenden Umgang mit Rohstoffen, Materialien und Gütern sowie für die Schliessung von Stoffkreisläufen schaffen.

Zusammenfassend haben die Veränderungen bei der Aufgabenteilung aus Sicht des Kantons nur geringfügige Auswirkungen auf den Handlungsspielraum der Gemeinden. Die Änderungen verursachen jedoch eine Mehrbelastung beim Kanton, die sich sowohl beim Vollzug als auch bei der Finanzierung zeigt.

5.2 Aufgabenteilung aus Sicht der Gemeinden

5.2.1 Gemeindeschreiberbefragung

Der Kanton Zürich hat die Universität Zürich und das Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) beauftragt, einen Studienbericht zu den Zürcher Gemeinden zu verfassen. Die vorliegenden Auswertungen sind dieser Studie entnommen. Im Kontext der Aufgabenteilung zeigen sie die Situation hinsichtlich der Gemeindeautonomie und der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton.

Die erwähnte Studie beruht auf den Antworten der nationalen Gemeindeschreiberbefragung 2023 (GSB 2023), die gemeinsam vom Institut für Verwaltungswissenschaften der Universität Lausanne (IDHEAP) und der School of Management and Law der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften durchgeführt wurde. Es ist bereits die siebte Befragung seit 1988. Die Teilnahmequote an der Befragung 2023 betrug schweizweit hohe 83 %. Die Partizipation im Kanton Zürich mit 89 % liegt sogar noch etwas darüber. 141 von 160 Gemeinden haben an der Befragung teilgenommen.

Die nachfolgenden Ergebnisse geben somit eine nahezu vollständige Sicht der Zürcher Gemeinden aus der Perspektive der Stadt- und Gemeindeschreiberinnen und -schreiber auf die zwei erwähnten Themenschwerpunkte zum Zeitpunkt der Befragung wieder. In den Gemeinde- und Wirksamkeitsberichten 2009 und 2013 wurde die Sicht der Gemeinden ebenfalls anhand der Umfrageergebnisse der Zürcher Gemeinden aus der nationalen Gemeindeschreiberbefragung des Jahres 2005 bzw. 2009 dargelegt.

5.2.2 Entwicklung der Autonomie

Die Gemeindeautonomie ist keine einheitliche Grösse. Sie variiert von Kanton zu Kanton und von Aufgabenbereich zu Aufgabenbereich. In der öffentlichen Diskussion bleibt sie deshalb oftmals vage. Es ist nicht klar, was genau darunter verstanden wird. Es ist daher entsprechend schwierig, den Grad der Autonomie empirisch zu erfassen. Die vorliegenden Auswertungen konzentrieren sich deshalb auf die auf der Gemeindeebene wahrgenommene Autonomie.

Die Zürcher Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber wurden hierzu jeweils gefragt, wie gross sie ihre Autonomie auf einer Skala von 1 «überhaupt keine Autonomie» bis 10 «sehr grosse Autonomie» beurteilen. Diese Frage wird den Gemeinden seit 1994 gestellt. Dadurch können Entwicklungen über drei Jahrzehnte beobachtet werden.

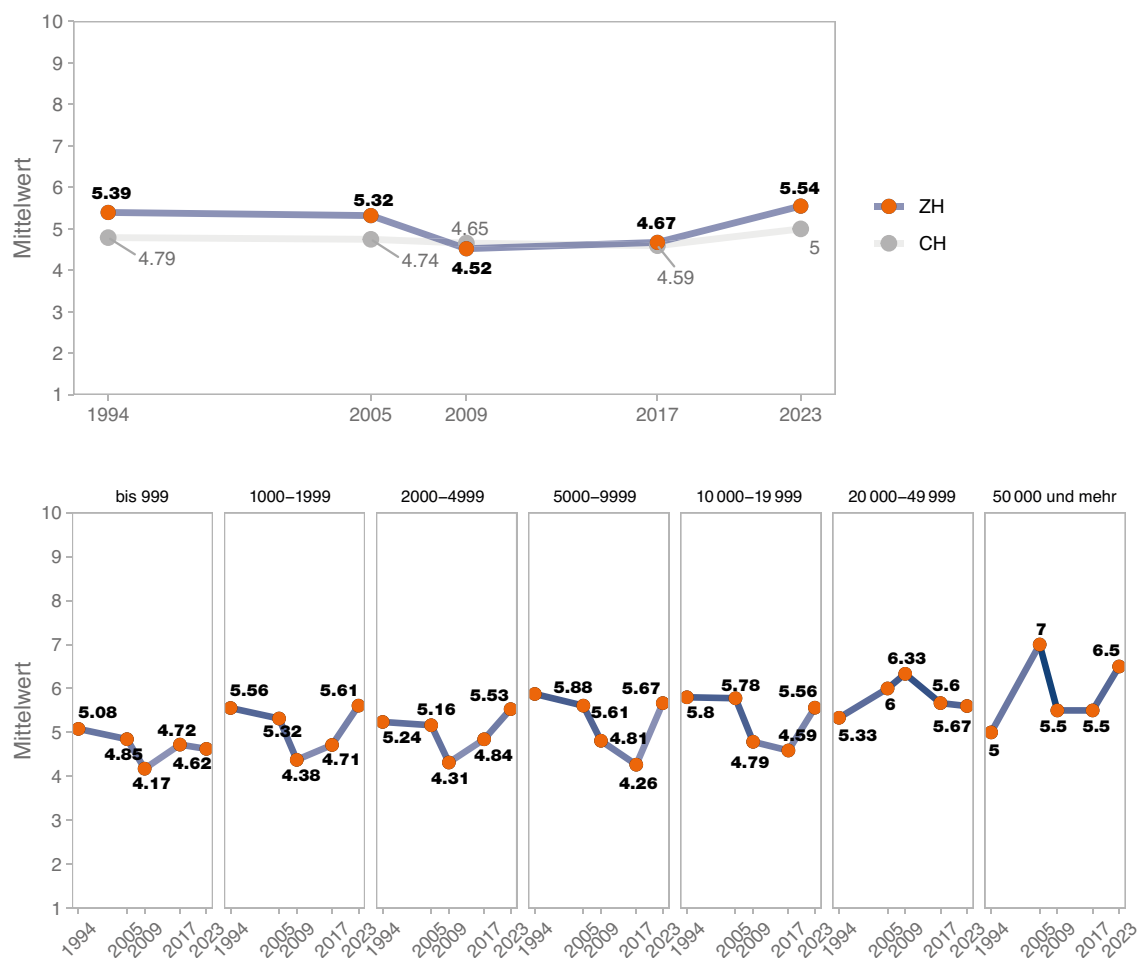
Aus der folgenden Grafik geht hervor, dass die Zürcher Gemeinden 2023 ihren Autonomiegrad durchschnittlich mit 5.54 einschätzen. Dieser Wert ist höher als in den früheren Befragungen (2009: 4.52 und 2017: 4.67). Im Vergleich zu 1994 und 2005 hingegen ist die wahrgenommene Autonomie ähnlich. Das Autonomieempfinden der Zürcher Gemeinden ist auch grösser als dasjenige der übrigen Gemeinden in der Schweiz. 2009 und 2017 glich sich der Wert zwischenzeitlich an. Der Grund dafür war, dass in der Beurteilung der Zürcher Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber der Autonomiegrad abnahm. Die Durchschnittswerte in den übrigen Kantonen jedoch blieben auf einem nahezu gleichen Niveau.

Die Studie ist online veröffentlicht.

zh.ch/gemeinde-und-wirksamkeitsbericht



Autonomie gegenüber Bund und Kanton



Frage: Wie gross beurteilen Sie die Autonomie Ihrer Gemeinde gegenüber Bund und Kanton?

Vergleich gesamt und nach Gemeindegrösse

Quelle: Studienbericht ZDA / GSB 2023

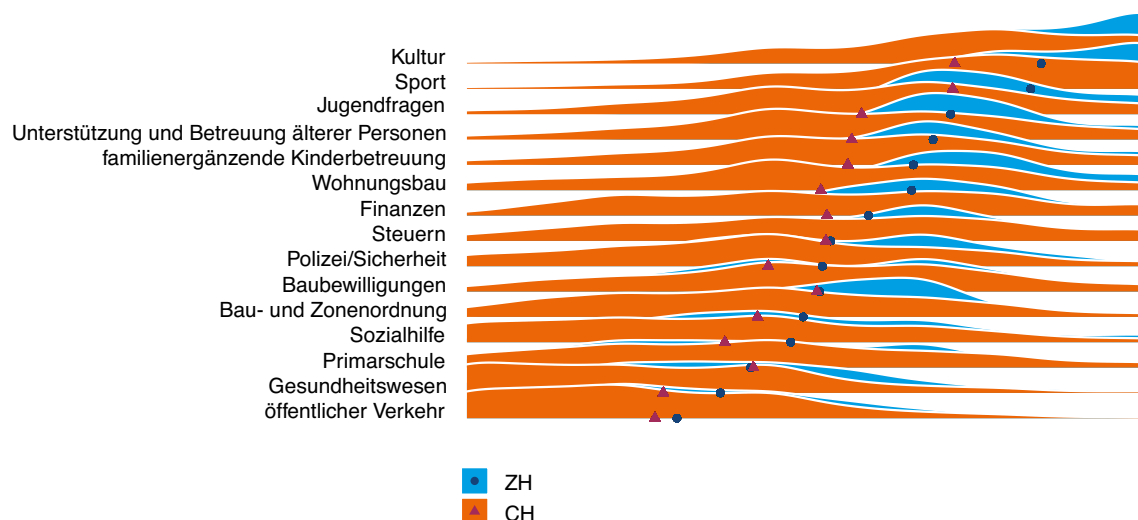
Der untere Bereich der vorstehenden Grafik stellt die Gemeindeautonomie im Kanton Zürich nach Gemeindegrösse und über die Zeit hinweg dar. Es zeigt sich zum einen, dass in nahezu allen Grössen-kategorien das Autonomieempfinden gleich oder grösser ist gegenüber den Befragungen von 2009

und 2017. Zum anderen nimmt tendenziell mit steigender Bevölkerungszahl auch der wahrgenommene Autonomiegrad zu. Allerdings war dies 1994 noch nicht der Fall. Dies deutet darauf hin, dass sich dieser Unterschied in Bezug auf die Gemeindegrösse erst um die Jahrtausendwende einstellte.

Das Ausmass der Gemeindeautonomie dürfte auch in den verschiedenen Politikbereichen unterschiedlich sein. Im Rahmen der Gemeindeschreiberbefragung 2023 wurde deshalb erstmals die Wahrnehmung der Autonomie in 15 unterschiedlichen Aufgabenbereichen abgefragt (vgl. nachfolgende Grafik). Die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber beurteilten dies wiederum auf einer Skala von 1 bis 10. Die Ergebnisse zeigen, dass im Kanton Zürich die Gemeindeautonomie am grössten im Sport und in der Kultur wahrgenommen wird. Die tiefsten Durchschnittswerte weisen der öffentliche Verkehr und das Gesundheitswesen aus. Im Allgemeinen zeigt sich, dass die Gemeinden des Kantons Zürich über alle Politikbereiche hinweg gesehen ihre Autonomie tendenziell höher einschätzen als in der übrigen Schweiz.

Seit 1994 wird auch die wahrgenommene Veränderung der Gemeindeautonomie im Rahmen der GSB erhoben. Die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber wurden jeweils gefragt, ob die Autonomie ihrer jeweiligen Gemeinde in den letzten zehn Jahren eher abgenommen hat (-1), gleichgeblieben ist (0) oder eher zugenommen hat (1).

Autonomie nach Politikbereichen



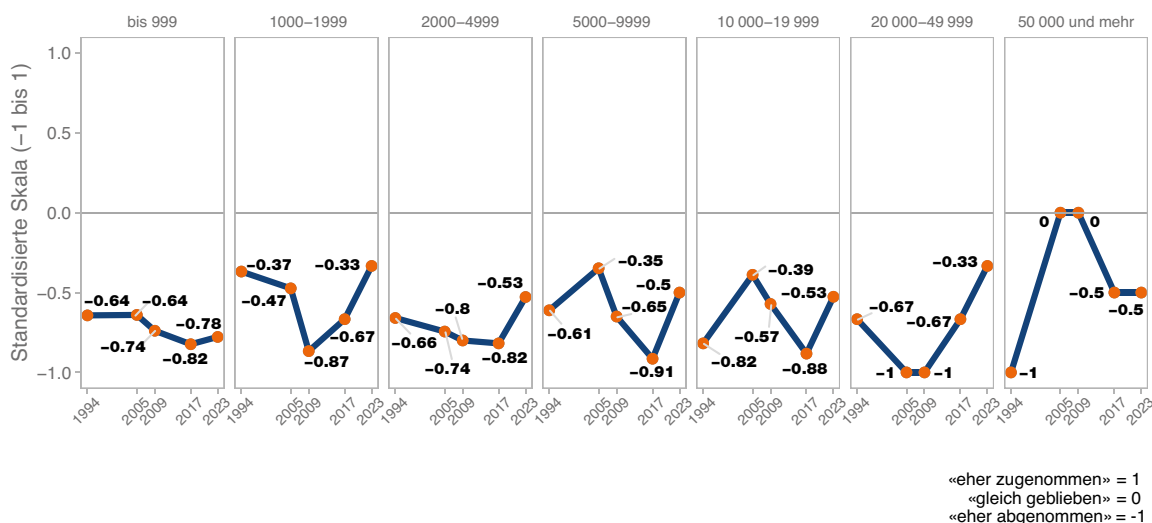
Frage: Wie gross beurteilen Sie die Autonomie Ihrer Gemeinde in folgenden Bereichen?
Vergleich ZH und CH (2023)

Quelle: Studienbericht ZDA / GSB 2023

Wie aus der nachfolgenden Grafik ersichtlich ist, zeigen die Ergebnisse zu den Veränderungen der wahrgenommenen Autonomie eine Abnahme. Dies ist in sämtlichen Grössenkatgorien zu beobachten. Ausnahmen zeigen sich einzig bei Winterthur und Zürich in den Jahren 2005 und 2009. Diese Einschätzungen stehen im Widerspruch zu den oben erwähnten Ergebnissen.

Bereits in den früheren Befragungen zeigte sich, dass die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber die Autonomieentwicklung der letzten zehn Jahre deutlich negativer einschätzten als ihren aktuellen Autonomiegrad. Begründet wurde das damit, dass der Einschätzung der Entwicklung eine diffuse allgemeine Tendenz zugrunde liegt, die sich bei der Beurteilung des aktuellen und konkreten Autonomiegrades so jedoch nicht zeigt (vgl. Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2013, S. 59).

Wahrgenommene Veränderung der Autonomie



Frage: Hat die Autonomie Ihrer Gemeinde in den letzten 10 Jahren eher zu- oder abgenommen? Vergleich nach Gemeindegrösse

Quelle: Studienbericht ZDA / GSB 2023

5.2.3 Zusammenarbeit mit dem Kanton

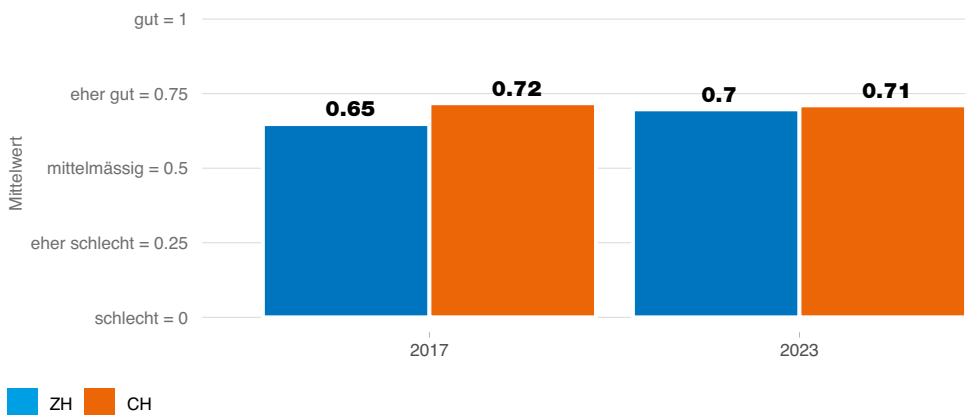
Die Zürcher Gemeinden schätzen die Zusammenarbeit mit dem Kanton insgesamt positiver ein als im Jahr 2017. Die Gemeinden wurden gefragt, wie sich aus ihrer Sicht die Zusammenarbeit mit dem Kanton gestaltet. Die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber konnten zwischen den folgenden fünf Antworten auswählen: gut (1), eher gut (0.75), mittelmässig (0.5), eher schlecht (0.25) und schlecht (0).

Wie die nachfolgende Grafik zeigt, liegen sowohl für den Kanton Zürich als auch für die übrige Schweiz die Mittelwerte (arithmetisches Mittel) deutlich im positiven Bereich. Im Kanton Zürich ist die Zufriedenheit der Gemeinden von 2017 (0.65) bis 2023 (0.70) leicht angestiegen. Damit befinden sie sich auf dem Niveau der übrigen Schweizer Gemeinden (0.71 im Jahr 2023).

Der Zufriedenheitswert der Gemeinden über die Zusammenarbeit mit dem Kanton stieg über die letzten Jahre stetig. Im Gemeindebericht 2009 des Regierungsrates gaben 57 % der Zürcher Gemeinden an, dass sie mit dem Kanton gut oder eher gut zusammenarbeiten. Der gesamtschweizerische Durchschnitt lag damals bei 66 % und somit 9 Prozentpunkte über dem Zürcher Wert.

Der Zuwachs bei der Zufriedenheit ist breit abgestützt. Das zeigt der Zufriedenheitsgrad mit dem Kanton Zürich nach Gemeindegrösse unterschieden. Nur in den Kleinstgemeinden mit weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern hat die Zufriedenheit leicht abgenommen. Im Gegensatz dazu ist in der Beurteilung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber die Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit dem Kanton in den restlichen Kategorien angestiegen.

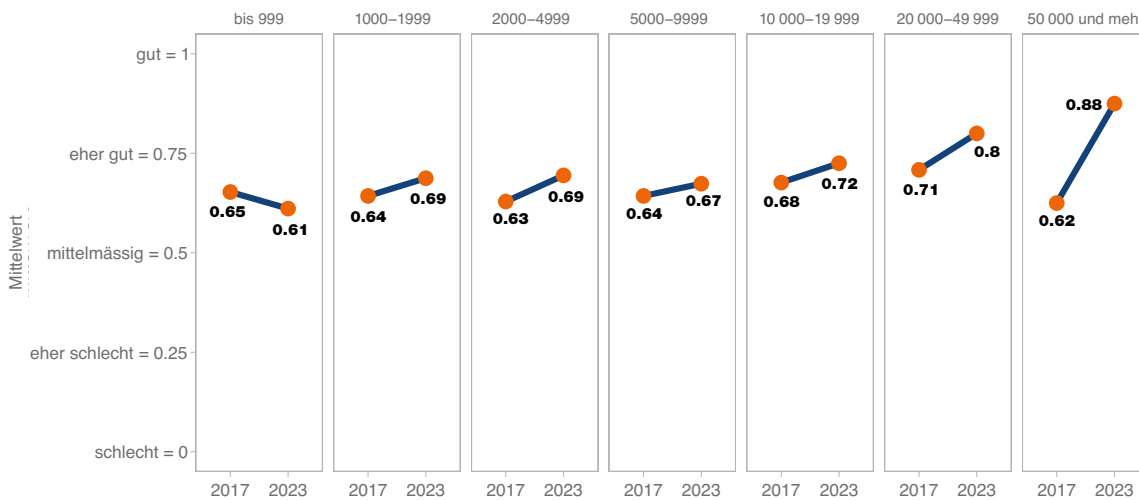
Zusammenarbeit mit Kanton



Frage: Wie gestaltet sich aus Ihrer Sicht die Zusammenarbeit mit dem Kanton?
Vergleich 2017/2023, Zürcher Gemeinden und Rest der Schweiz

Quelle: Studienbericht ZDA / GSB 2023

Zusammenarbeit mit Kanton



Frage: Wie gestaltet sich aus Ihrer Sicht die Zusammenarbeit mit dem Kanton? Vergleich 2017/2023, nach Gemeindegrösse

Quelle: Studienbericht ZDA / GSB 2023

5.2.4 Fazit

Aus Sicht der Gemeinden hat sich ihre Autonomie in den letzten Jahren im Mittel etwas erhöht. In der langfristigen Betrachtung zeigt sich jedoch in der Wahrnehmung der befragten Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber ein stabiler Autonomiegrad. Es sind vor allem die grösseren Gemeinden, die ihre Autonomie deutlich grösser einschätzen als Kleinstgemeinden. Insgesamt ist das Autonomieempfinden der Gemeinden im Kanton Zürich etwas höher als in der übrigen Schweiz. Die Zufriedenheit der Gemeinden mit der Zusammenarbeit mit dem Kanton ist seit 2005 kontinuierlich angestiegen. Sie liegt inzwischen im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Angesichts der vielen Bereiche, in denen die beiden Staatsebenen ihre Aufgaben teilen (vgl. Kapitel 5.1), ist das eine erfreuliche Entwicklung.

5.3 Bevölkerungsbefragung

5.3.1 Überblick

In der Bevölkerungsbefragung nehmen die Einwohnerinnen und Einwohner zu verschiedenen Bereichen in ihrer Wohngemeinde Stellung. Das Statistische Amt befragte im Oktober und November 2023 3512 Einwohnerinnen und Einwohner. 43 % davon haben die Umfrage beantwortet. Die Befragten konnten dabei die Aufgaben der Gemeinden, die Leistungserfüllung und deren Kosten beurteilen. Im Folgenden wird eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse vorgestellt.

Die detaillierten Ergebnisse der Umfrage sind online veröffentlicht.

zh.ch/gemeinde-und-wirksamkeitsbericht



Die Bevölkerung der Zürcher Gemeinden ist mit den Leistungen der Gemeinden zufrieden und fühlt sich wohl in ihrer Gemeinde. Allerdings sind die Werte in dieser vierten Befragung zum ersten Mal etwas zurückgegangen. Handlungsbedarf sieht die Bevölkerung in den Bereichen Öffentliche Sicherheit, Natur- und Umweltschutz oder bei der Abfallentsorgung.

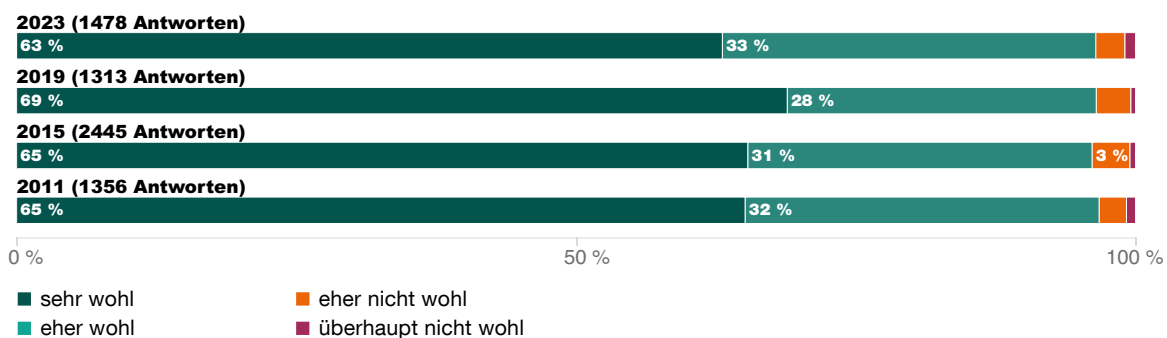
Die Steuern als Preis für die Leistungen hält etwas mehr als die Hälfte der Befragten für zu hoch. Das ist das erste Mal seit 2011. In den Befragungen 2015 und 2019 beurteilte noch etwas mehr als die Hälfte der Befragten die Steuern als angemessen. Die Steuerfüsse sollten nach Ansicht der Befragten zudem näher zusammenliegen und vor allem sinken. Wenn die Gemeinden ihre Aufgaben nicht mehr selbst erbringen können, bevorzugt eine grosse Mehrheit der Befragten die Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden.

5.3.2 Wohlbefinden und Zufriedenheit

Der Anteil der Bevölkerung, der sich in seiner Wohngemeinde wohlfühlt, ist unverändert sehr hoch (96 %). Der Anteil «sehr wohl» ist aber etwas zurückgegangen.

Wohlbefinden in der Wohngemeinde

Wie wohl fühlen sich die Einwohnerinnen und Einwohner in ihrer Wohngemeinde?



(Anzahl ungewichteter Antworten in Klammern)

Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Bevölkerungsbefragung im Auftrag des Gemeindeamtes des Kantons Zürich

Die vorangegangenen Erhebungen haben jeweils gezeigt, dass sich die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich am wohlsten fühlten. Gegenwärtig ist die Bevölkerung der kleinen Gemeinden mit 1000 bis 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern am zufriedensten. 78 % der Einwohnerinnen und Einwohner fühlen sich in diesen Gemeinden sehr wohl und weitere 16 % fühlen sich eher wohl.

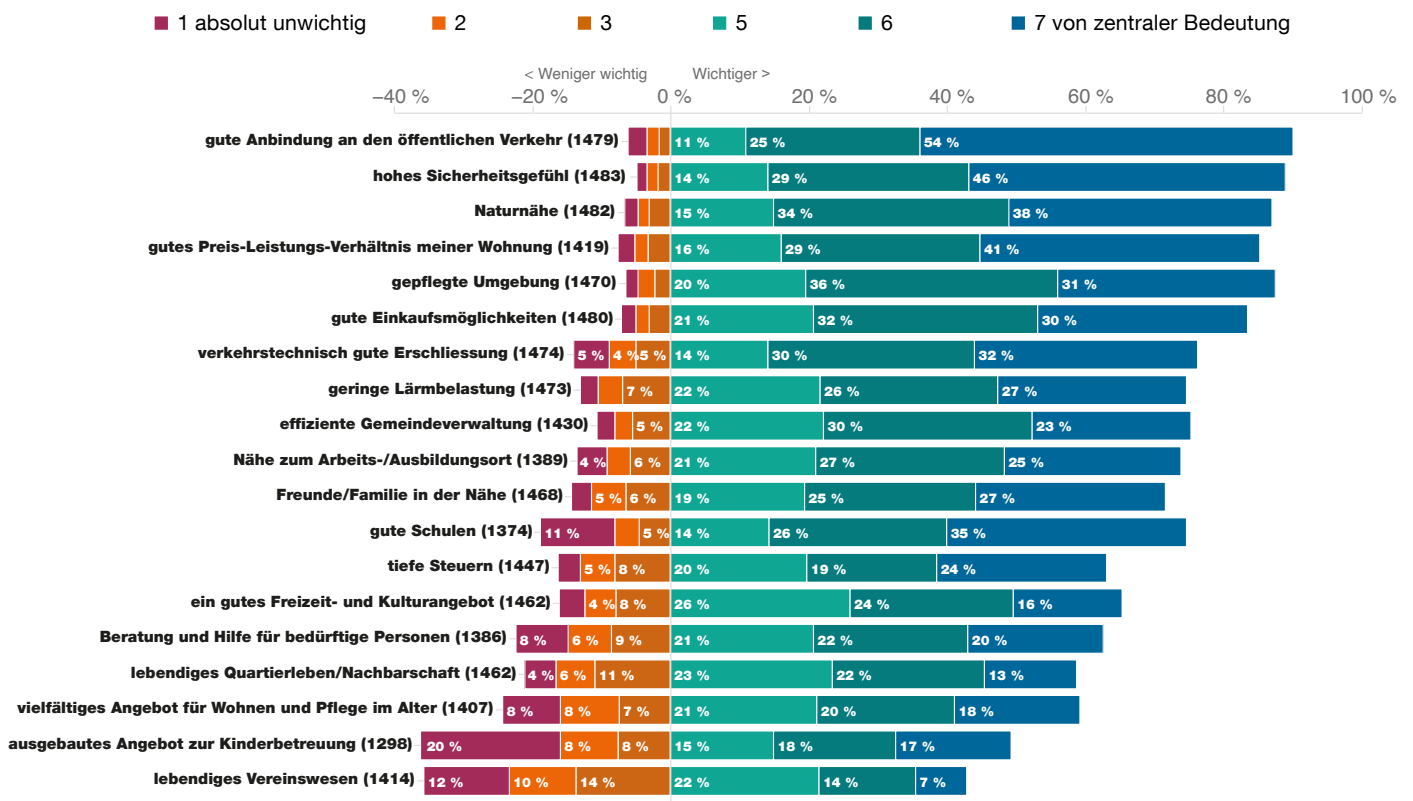
Gründe für Wohlbefinden

Wie auch in der Vergangenheit sind die wichtigsten Gründe für das Wohlbefinden der Bevölkerung eine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr, ein hohes Sicherheitsgefühl und die Nähe zur Natur und zu Naherholungsgebieten. In Bezug auf ein

ausgebautes Angebot der Kinderbetreuung und ein lebendiges Vereinsleben sind die Befragten geteilter Meinung. Für viele Personen sind diese Bereiche sehr wichtig. Für viele andere wiederum sind diese Faktoren unwichtig.

Wichtigste Aspekte für das Wohlbefinden in der Gemeinde

Wie wichtig sind folgende Aspekte für die Bewohnerinnen und Bewohner einer Gemeinde, damit sie sich in dieser Gemeinde wohlfühlen?



(Verteilung der Antworten, rangiert nach Mittelwert).

Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Bevölkerungsbefragung im Auftrag des Gemeindeamtes des Kantons Zürich



Lesehilfe

Die grün-blauen Balken rechts der Null-Achse zeigen den Anteil an Personen, die den Aspekt wichtig finden. Die orange-roten Balken links der Null-Achse geben den Anteil der Personen an, die den Aspekt als unwichtig erachten. Die Befragten konnten ihrer Bewertung in sieben Antwortkategorien abstufen. Die Antwortkategorie 4 ist hier nicht abgebildet, sie wird in der vollständigen Befragung, die online verfügbar ist, dargestellt.

Zufriedenheit mit den Leistungen der Gemeinde

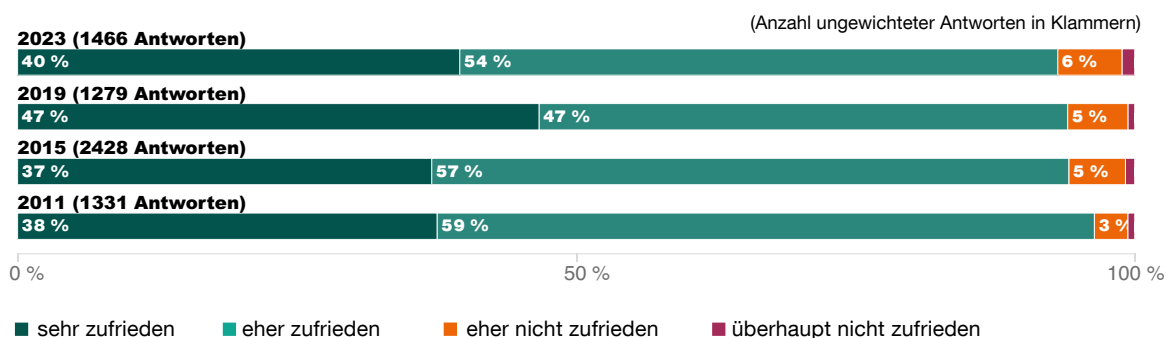
Die allgemeine Zufriedenheit mit den von der Wohngemeinde erbrachten Dienstleistungen ist im Kanton ebenfalls gross. 40 % der befragten Einwohnerinnen und Einwohner sind mit den Dienstleistungen im Allgemeinen sehr zufrieden und weitere 54 % sind mit den Dienstleistungen eher zufrieden. 6 % der Befragten haben 2023 angegeben, mit den Dienstleistungen der Wohngemeinde eher nicht zufrieden zu sein, und 1 % ist damit überhaupt nicht zufrieden. Mit 17 % sind am meisten Personen in den kleinsten Gemeinden unzufrieden. Am zufriedensten mit den Dienstleistungen der Wohngemeinde sind die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich. 99 % der Befragten aus der Stadt Zürich sind sehr oder eher zufrieden mit den Leistungen.

Die Grösse der Wohngemeinde hat einen Einfluss auf die Beurteilung der Leistungen der Gemeinde. In Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern zeigt sich eine grössere Unzufriedenheit mit dem Leistungsangebot als bei allen anderen Grössenkategorien. Besonders zufrieden sind die Bewohnerinnen und Bewohner der Städte Winterthur und Zürich.

Neben der allgemeinen Zufriedenheit wurde auch nach konkreten Bereichen und Dienstleistungen gefragt. Die Befragten waren mit allen Leistungen etwas weniger zufrieden als in der letzten Befragung vor vier Jahren. Das Niveau ist allerdings immer noch sehr hoch.

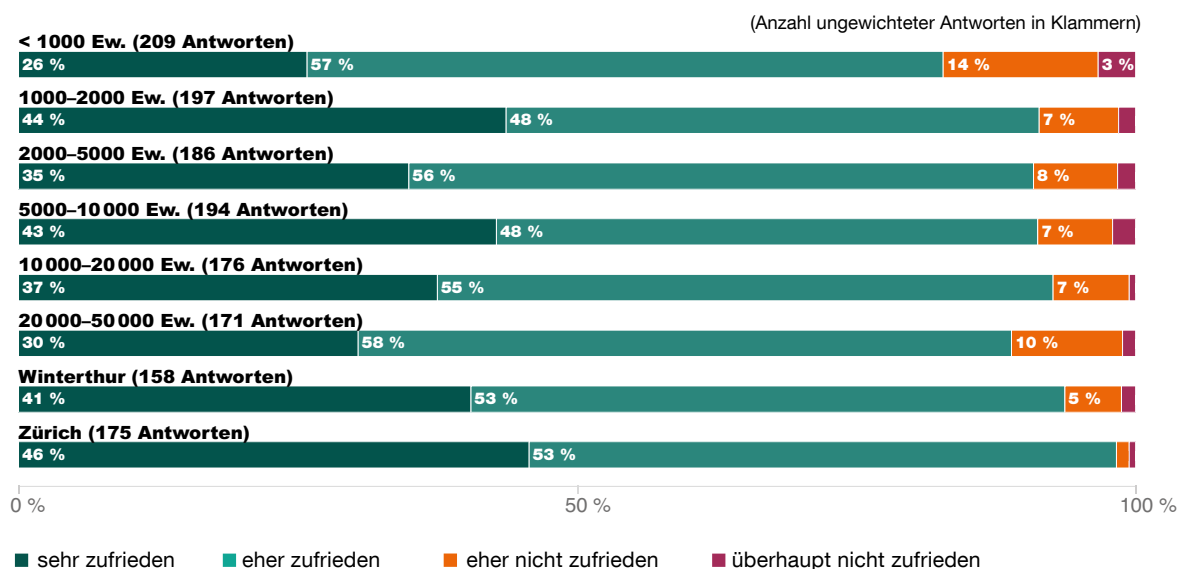
Zufriedenheit mit den Leistungen der Gemeinde

Wie zufrieden sind die Bewohnenden mit den Dienstleistungen der Wohngemeinde?



Zufriedenheit mit den Leistungen der Gemeinde: nach Gemeindegrösse

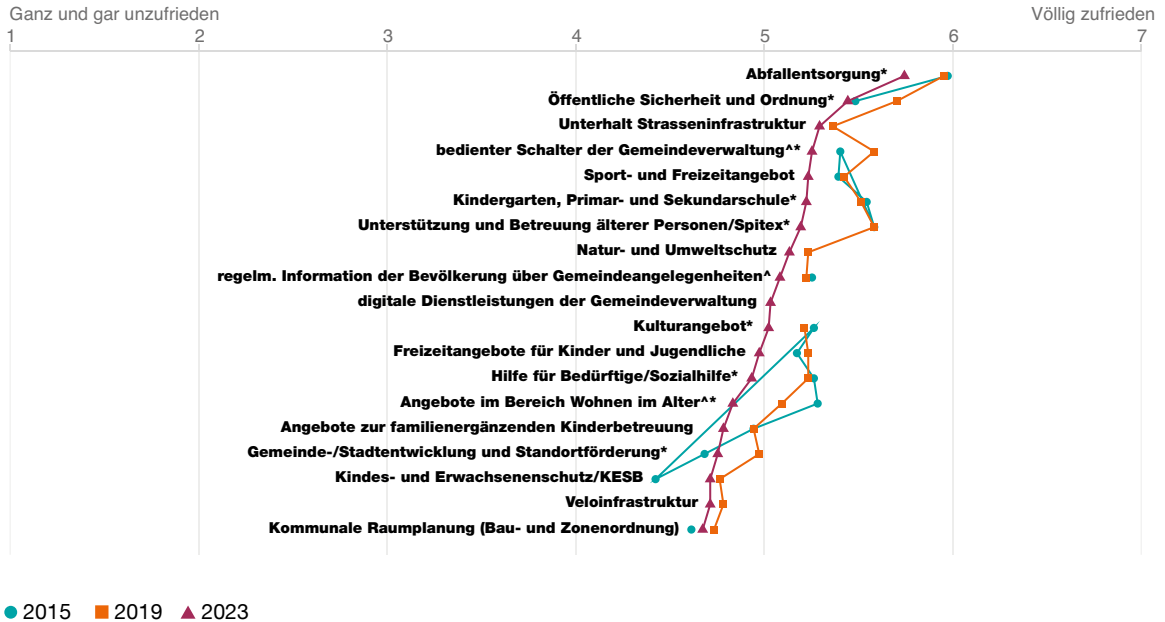
Wie zufrieden sind die Bewohnenden mit den Dienstleistungen der Wohngemeinde?
Unterteilt nach Gemeindegrösse.



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Bevölkerungsbefragung im Auftrag des Gemeindeamtes des Kantons Zürich

Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der Wohngemeinde

Wie zufrieden sind die Bewohnerinnen und Bewohner mit folgenden Dienstleistungen in ihrer Wohngemeinde?



Hinweis zu den Daten: ^ Der Wortlaut der Frage wurde für die Befragung 2019 angepasst.
* Bei den Aspekten bestehen signifikante Unterschiede zwischen den Jahren 2015, 2019 und 2023.

Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Bevölkerungsbefragung im Auftrag des Gemeindeamtes des Kantons Zürich

Gründe für Zufriedenheit in der idealen Wohngemeinde

Wird nicht nach der tatsächlichen Wohngemeinde, sondern nach der idealen Gemeinde gefragt, verschieben sich die Faktoren für die Zufriedenheit mit der Leistung der Gemeinde geringfügig.

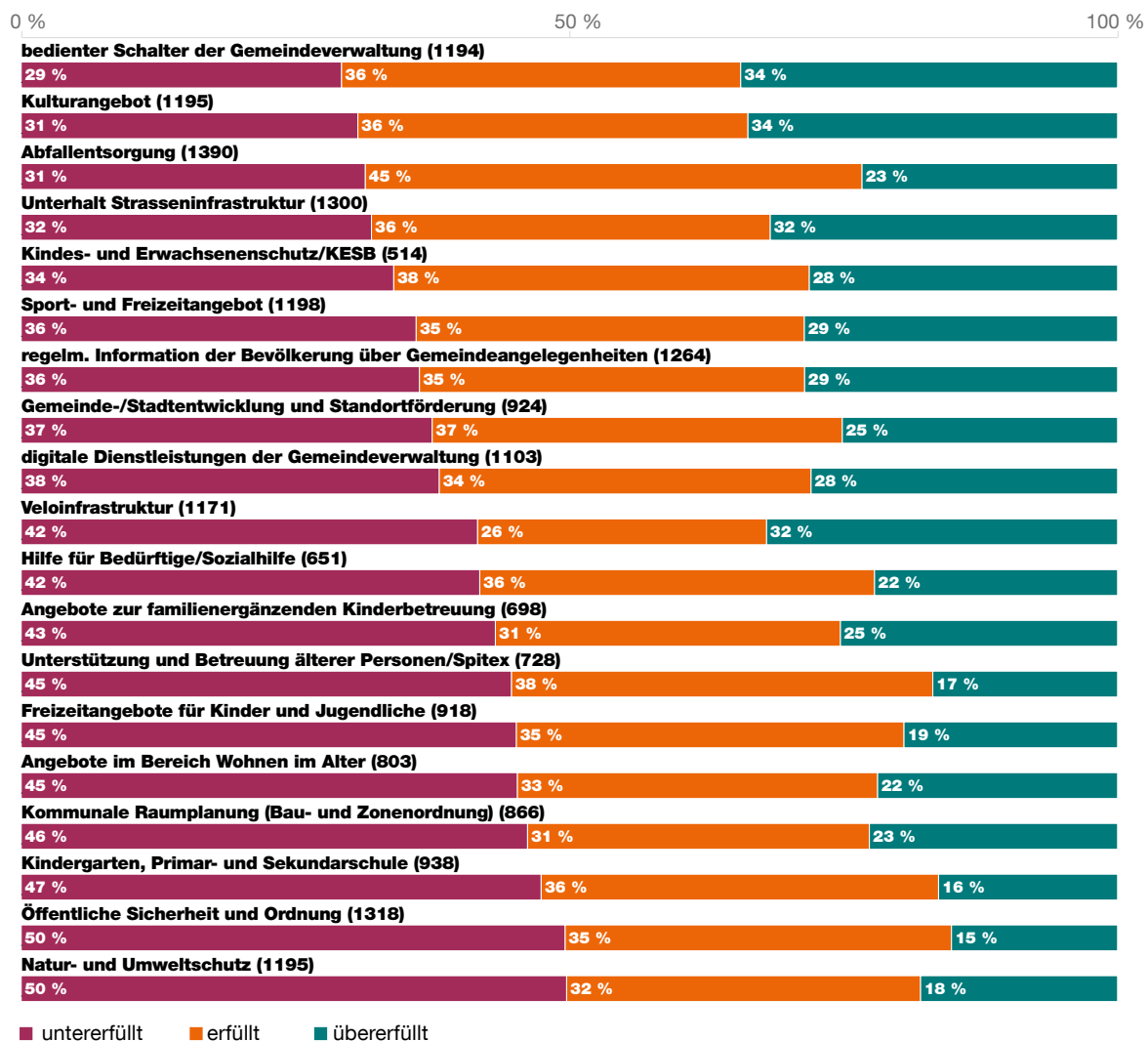
Am wichtigsten für die Befragten ist die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Dahinter folgen eine funktionierende Abfallentsorgung und der Natur- und Umweltschutz. Im Vergleich mit den von der Wohngemeinde tatsächlich erbrachten Dienstleistungen zeigt sich, dass Abfallentsorgung und die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die zwei Bereiche, die den Einwohnerinnen und Einwohnern in einer idealen Wohngemeinde am wichtigsten sind, von den tatsächlichen Wohngemeinden auch am besten erfüllt werden. Bei der Raumplanung, der Veloinfrastruktur und der KESB besteht aus Sicht vieler Befragter noch Verbesserungspotenzial.

Erfüllungsindex

Um den Zusammenhang zwischen Wichtigkeit und Zufriedenheit aufzuzeigen, wurde der Erfüllungsindex berechnet. Stimmen bei einer antwortenden Person die Beurteilung von Wichtigkeit und Zufriedenheit überein, so wird die Dienstleistung als erfüllt beurteilt. Ist die Wichtigkeit grösser als die Zufriedenheit, so gilt der Aspekt als untererfüllt. Das trifft am stärksten auf den Natur- und Umweltschutz zu.

Ist die Zufriedenheit höher als die Wichtigkeit, ist der Aspekt übererfüllt. Die bedienten Schalter der Gemeindeverwaltung erachteten die Befragten am stärksten als übererfüllt. Der Erfüllungsindex zeigt, dass die Zufriedenheit mit der Erfüllung bestimmter Aufgaben weitgehend mit der Wichtigkeit übereinstimmt. Handlungsbedarf besteht, bei bereits hohem Erfüllungsgrad, in den Aspekten Öffentliche Sicherheit und Ordnung und Natur- und Umweltschutz.

Erfüllungsindex: Zusammenhang zwischen Wichtigkeit einzelner Dienstleistungen und Zufriedenheit mit diesen (rangiert nach zunehmender Untererfüllung, Anzahl ungewichteter Antworten in Klammern).



(Anzahl ungewichteter Antworten in Klammern)

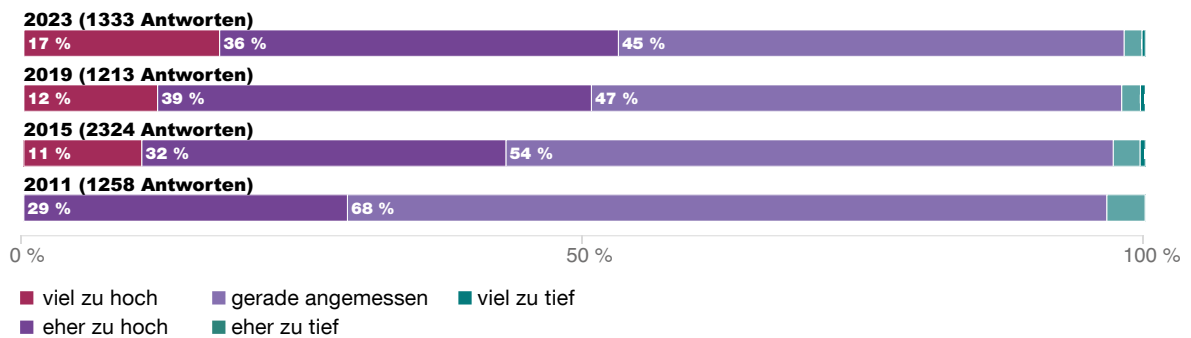
Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Bevölkerungsbefragung im Auftrag des Gemeindeamtes des Kantons Zürich

5.3.3 Steuerhöhe und Spannweite der Steuerfüsse

Ein wichtiger Aspekt der Befragung waren die Höhe und Spannweite der Steuerfüsse. 45 % der Befragten beurteilen den eigenen Steuerfuss als gerade angemessen. Dieser Wert ist in den Befragungen seit 2011 stetig gesunken.

Angemessenheit der Steuerhöhe

Wie beurteilen die Bewohnerinnen und Bewohner die Höhe der Steuern in ihrer Wohngemeinde im Vergleich dazu, was sie dafür erhalten?



Hinweis zu den Daten: Im Jahr 2011 wurden den Befragten die Antwortkategorien «viel zu hoch» und «viel zu tief» nicht vorgelegt.

Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Bevölkerungsbefragung im Auftrag des Gemeindeamtes des Kantons Zürich

Angemessene Spannweite der Steuerfüsse

Die überwiegende Mehrheit der Befragten wünscht sich eine kleinere Spannweite der Steuerfüsse. Lediglich 4 % würden eine noch grössere Spannweite bevorzugen. Rund 17 % finden die bestehende Spannweite angemessen. Diese Unterschiede sind sehr deutlich und auch statistisch signifikant.

Konkret konnten sich die Befragten zum maximalen und minimalen Steuerfuss äussern. Besonders der maximale Steuerfuss sollte nach der Meinung der

Befragten deutlich sinken. Sie halten einen maximalen Steuerfuss von 108 % für angemessen. Der tatsächliche höchste Steuerfuss liegt 2023 bei 130 %. Beim minimalen Steuerfuss erachten die Befragten 75 % als angemessen. Das ist leicht höher als der reale tiefste Steuerfuss von 72 %.

Die Befragten konnten fünf Bereiche nennen, in die ihre Steuergelder vermehrt investiert werden sollten. An erster Stelle liegt die Bildung, gefolgt vom öffentlichen Verkehr und der öffentlichen Sicherheit.

Bandbreite der kommunalen Steuerfüsse

Welche Bandbreite der kommunalen Steuerfüsse wünschen sich die Bewohnenden des Kantons Zürich?

2023 (956 Antworten)



2019 (986 Antworten)



0 % 50 % 100 %

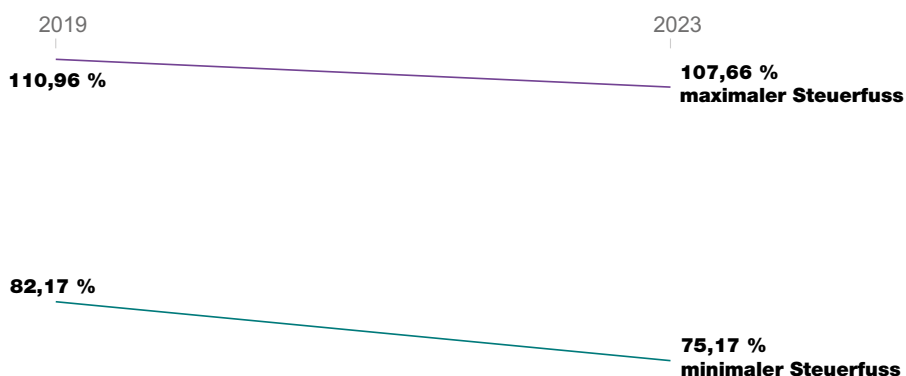
- eine kleinere Bandbreite
- eine grössere Bandbreite
- 72 %–130 %

(Anzahl Antworten in Klammern)

Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Bevölkerungsbefragung im Auftrag des Gemeindeamtes des Kantons Zürich

Angemessene Bandbreite des Steuerfusses

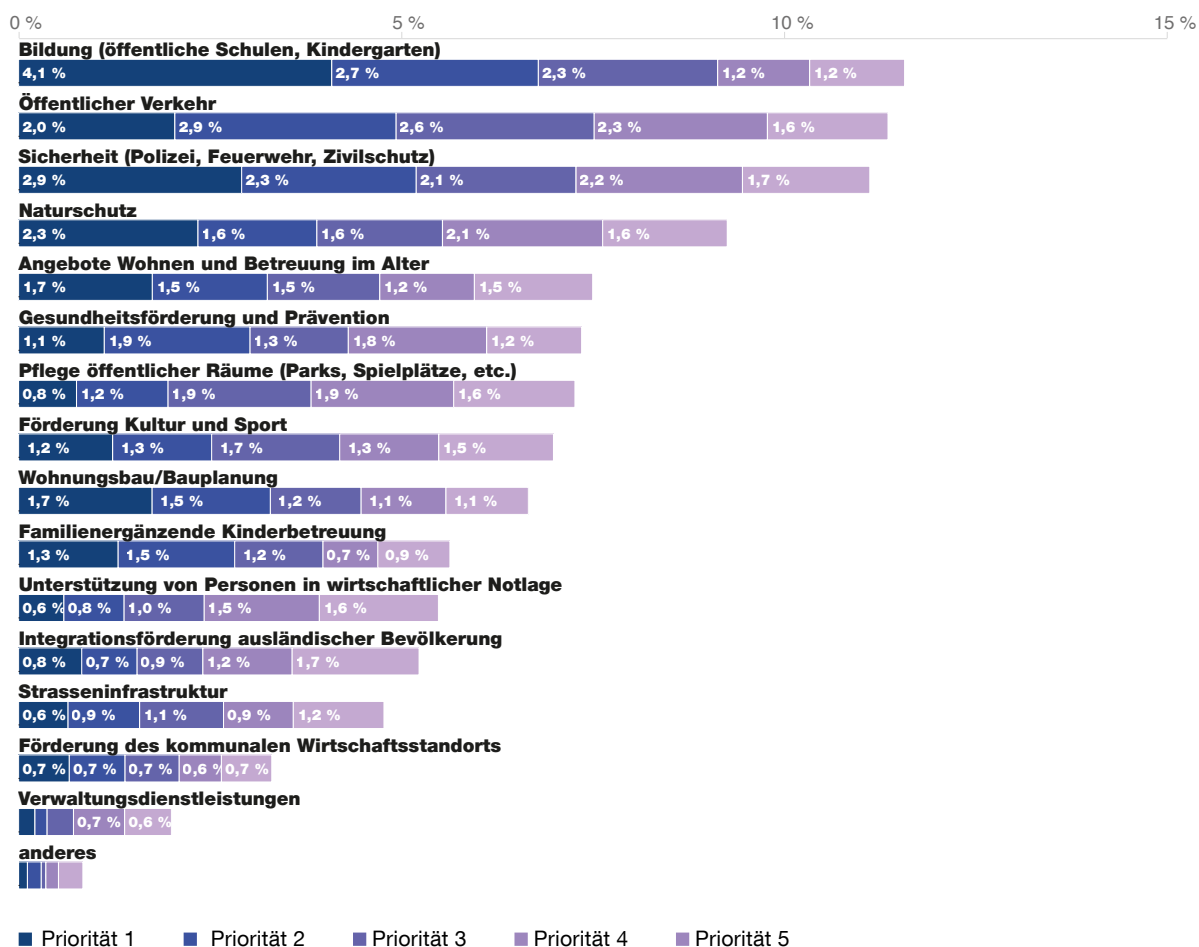
Welchen minimalen und welchen maximalen Steuerfuss würden die Bewohnenden des Kantons Zürich wählen, wenn sie darüber frei bestimmen könnten?



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Bevölkerungsbefragung im Auftrag des Gemeindeamtes des Kantons Zürich

In welche Bereiche sollen die Wohngemeinden vermehrt investieren?

Mehrfachantworten, Verteilung der Antworten über alle Antworten



Hinweis zu den Daten: Bei dieser Frage konnten die Personen 5 Themen auswählen und diese nach der Priorität 1 bis 5 ordnen.

Lesehilfe
 Insgesamt wurden 5589 Themenvorschläge angegeben.
 11 % sämtlicher Themenvorschläge betrafen den Bereich Bildung. Die Förderung der Bildung wurde dabei in 4 % aller Nennungen als erste Priorität bezeichnet. 258 der 1508 Befragten haben diese Frage nicht ausgefüllt, 1250 haben sie ausgefüllt. Prozentangaben wurden auf alle Antworten berechnet (und nicht auf alle Antwortenden).

Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Bevölkerungsbefragung im Auftrag des Gemeindeamtes des Kantons Zürich

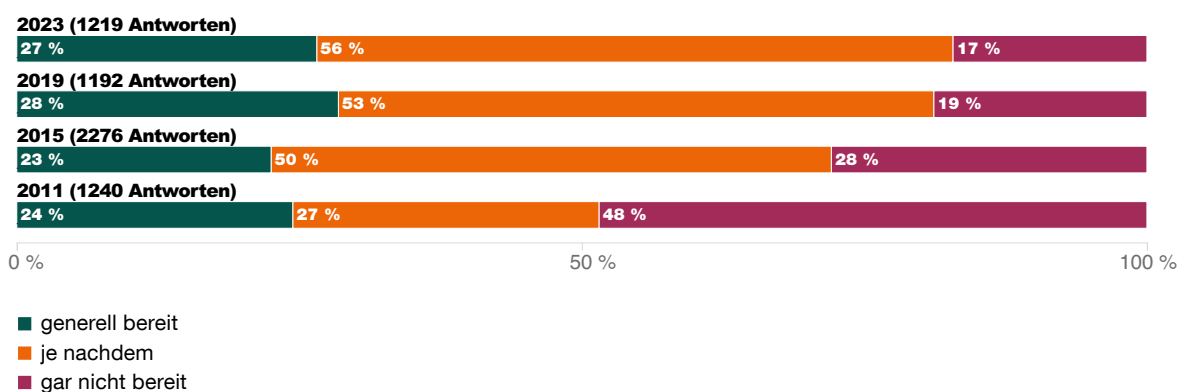
5.3.4 Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg

Ein Viertel der Befragten ist 2023 grundsätzlich bereit, Dienstleistungen, welche die eigene Gemeinde nicht (mehr) erbringt, in der Nachbargemeinde zu beziehen. Über die Hälfte kann sich das von Fall zu Fall vorstellen. Diese Bereitschaft ist über alle Befragungen seit 2011 stetig gestiegen. Diese Entwicklung hängt vermutlich damit zusammen, dass tatsächlich viele Dienstleistungen nicht mehr in der eigenen Gemeinde bezogen werden können und sich die Bevölkerung daran gewöhnt hat, dass nicht jede Gemeinde alle Dienstleistungen anbieten kann.

Wenn Gemeinden bestimmte Aufgaben nicht mehr erfüllen können, finden 87% der Befragten, dass diese Aufgabe in einem Zweckverband oder einer Anstalt gemeinsam mit anderen Gemeinden angeboten werden soll. Dieser hohe Wert hat sich in allen Befragungen kaum verändert. Auch einen Ausgleich der Lasten durch andere Gemeinden oder die Übertragung einer Aufgabe an eine andere Gemeinde ist für fast drei Viertel der Befragten denkbar. Etwa die Hälfte der Befragten hält in diesem Fall eine Fusion mit anderen Gemeinden für eine mögliche Lösung. Nur gerade ein Viertel der Befragten wäre bereit, einer Übertragung der Aufgaben an private Organisationen zuzustimmen.

Bereitschaft, Dienstleistungen in der Nachbargemeinde zu beziehen

Wären die Bewohnerinnen und Bewohner generell bereit, Dienstleistungen, die ihre Wohngemeinde erbringt, in Zukunft in einer Nachbargemeinde zu beziehen?

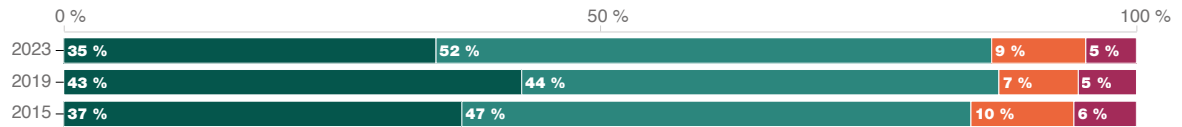


(Anzahl Antworten in Klammern)

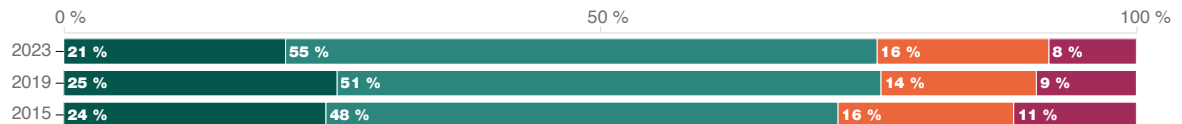
Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Bevölkerungsbefragung im Auftrag des Gemeindeamtes des Kantons Zürich

Wenn Gemeinden bestimmte Aufgaben nicht mehr erfüllen können, dann ...

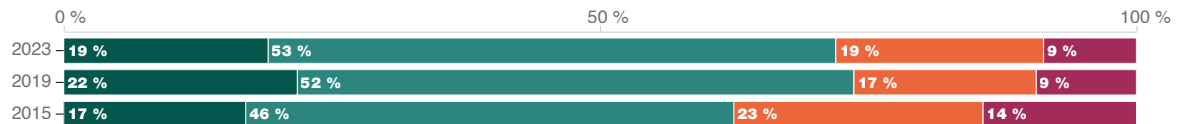
sollten sie diese Aufgaben mit anderen Gemeinden gemeinsam in einem Zweckverband oder einer Anstalt erbringen.



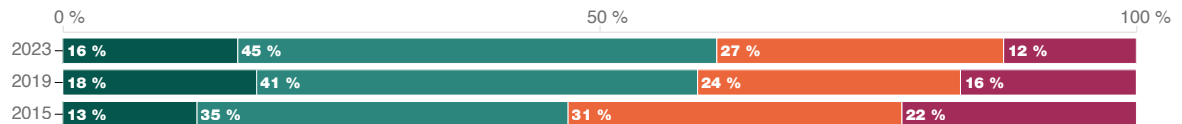
sollten die Gemeinden die Lasten untereinander ausgleichen.



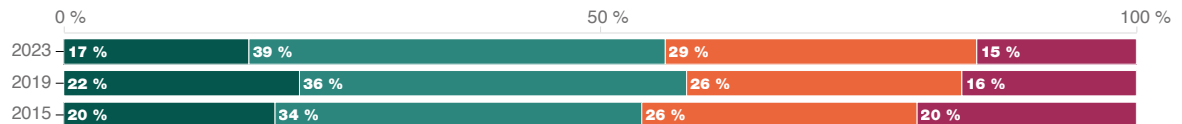
sollten sie diese Leistungen einer Nachbargemeinde übertragen.*



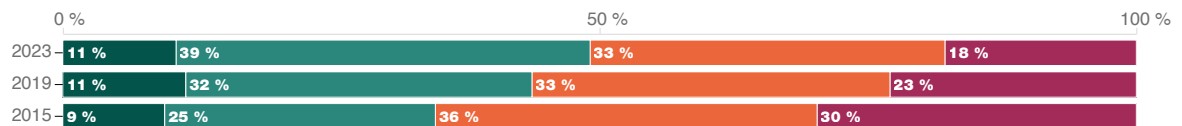
sollte der Kanton die Finanzierung übernehmen.*



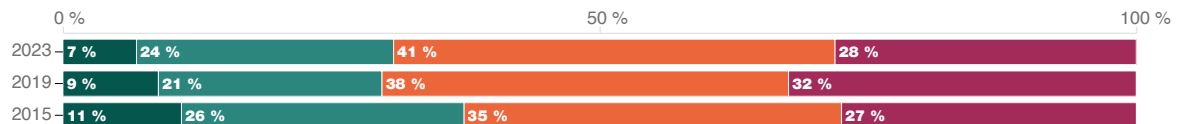
sollten sie mit anderen Gemeinden fusionieren.



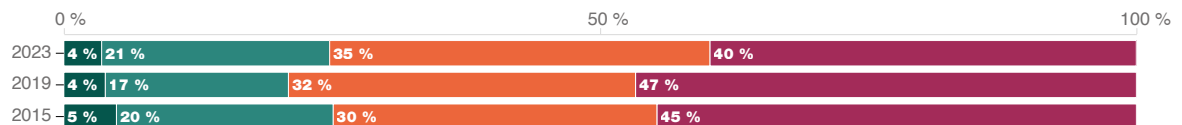
sollte der Kanton diese Aufgaben übernehmen.



sollten sie diese Leistungen nicht mehr anbieten.



sollten diese Aufgaben an private Organisationen übertragen werden.



■ sehr einverstanden ■ eher nicht einverstanden
■ eher einverstanden ■ überhaupt nicht einverstanden

Anzahl ungewichteter Antworten in Klammern, rangiert nach Zustimmung 2023.

Hinweis zu den Daten: *signifikante Unterschiede.

6

Anhang



Anhang I: Stellungnahme des Fachbeirates

1. Fachbeirat 1.1 Zusammensetzung des Fachbeirates

Mit Beschluss vom 24. August 2022 (RRB Nr. 1094/2022) wählte der Regierungsrat die Mitglieder des Fachbeirates zum individuellen Sonderlastenausgleich für eine Amtsperiode von vier Jahren, das heisst vom 1. September 2022 bis zum 31. August 2026.

Mitglieder des Fachbeirates sind:

1. als Vertreter der Gemeinden
Markus Ernst, Gemeindepräsident Küsnacht
Sergio Rämi, Gemeindepräsident Truttikon
2. als Vertreter des Kantons
Alexander Locher,
Direktion der Justiz und des Innern
Vimal Vignarajah, Finanzdirektion

Als Vorsitzenden des Fachbeirates wählten die Mitglieder des Fachbeirates Prof. Marius Brühlhart.

1.2 Aufgabe des Fachbeirates

Die Aufgabe des Fachbeirates ist es, die Direktion der Justiz und des Innern bzw. das Gemeindeamt beim Vollzug des individuellen Sonderlastenausgleichs (ISOLA) zu beraten (§ 27 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz FAG). So sollen das Ermessen, das beim ISOLA besteht, objektiviert und Entscheidungen transparent gemacht werden. Dafür nehmen eine Vertretung einer finanzschwachen Gemeinde und eine Vertretung einer finanzstarken Gemeinde neben den beiden Vertretern des Kantons im Fachbeirat Einsitz.

Beim ISOLA geht es um die Begründung, Dokumentation und Quantifizierung von Sonderlasten. Dabei wird der Finanzbedarf einer gesuchsstellenden Gemeinde im Vergleich zu jenen der übrigen Gemeinden betrachtet. Bei der Beurteilung fliesen die Bewertungen aus den Fachdirektionen der kantonalen Verwaltung ein.

Der Fachbeirat ist im Rahmen des Finanzausgleichs als beratendes Organ tätig und daher mit der Materie vertraut. Im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht des Regierungsrates gibt er eine Stellungnahme zum System des Finanzausgleichs ab.

1.3 Stellungnahme des Fachbeirates

Der Finanzausgleich des Kantons Zürich ist ein vielschichtiges und komplexes System. Der Fachbeirat hat in seinen bisherigen Stellungnahmen im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 und 2021 deshalb jeweils eine ganze Reihe von Feststellungen und Beobachtungen eingehend diskutiert und Anregungen formuliert. In seiner nachfolgenden Stellungnahme zum Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2025 legt der Fachbeirat den Fokus auf eine Auswahl von Themen, die aus seiner Sicht von besonderer Bedeutung sind.

2. Entwicklung des Finanzausgleichs

Die Zielsetzung des Finanzausgleichs ist in Art. 127 der Kantonsverfassung und in § 2 FAG festgehalten. Die vorrangige Aufgabe des Finanzausgleichs ist es, den Gemeinden die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Fehlen ihnen dazu die entsprechenden Mittel, soll sie der Finanzausgleich bei der Finanzierung unterstützen. Weiter soll der kantonale Finanzausgleich dafür sorgen, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Da die Steuerfüsse von den Gemeinden autonom festgelegt werden, sind sie durch den Finanzausgleich jedoch nicht direkt beeinflussbar. Um die Wirkung des Finanzausgleichssystems erfassen zu können, bietet sich ein Vergleich der Steuerkraft an. Diese Masszahl zeigt die Finanzstärke einer Gemeinde. Je grösser die Unterschiede in der Steuerkraft, desto mehr muss der Finanzausgleich umverteilen, um die Steuerkraft- und letztlich indirekt die Steuerfussunterschiede zu begrenzen.

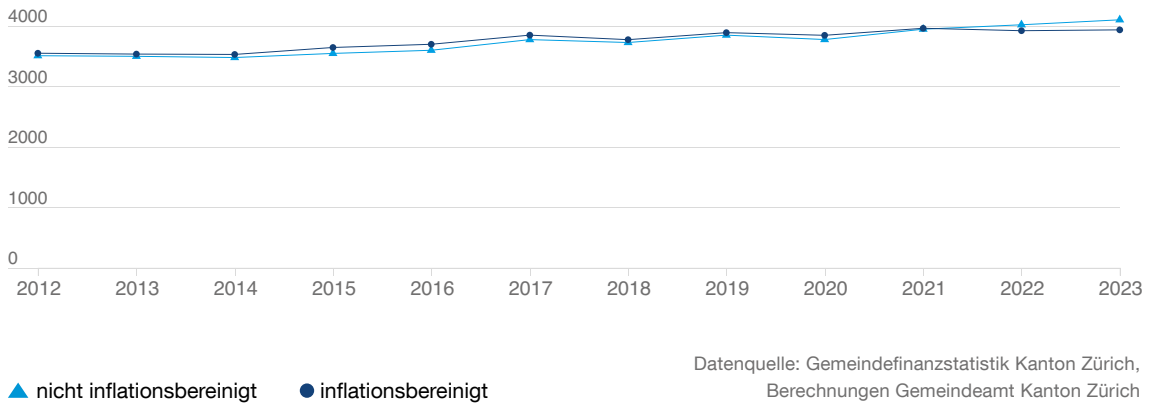
2.1 Ressourcenentwicklung

Das Kantonsmittel der relativen Steuerkraft (ohne die Stadt Zürich) ist zwischen 2012 und 2023 inflationsbereinigt von Fr. 3544 auf Fr. 3930 gestiegen. Dies entspricht einer realen Steigerung von rund 11 %. Den Zürcher Gemeinden stehen somit mehr Finanzmittel zur Verfügung als bei der Einführung des neuen Finanzausgleichs. Die Teuerung war lange Zeit negativ oder stabil, stieg in den Jahren 2022 und 2023 jedoch deutlich an. Das reale (inflationsbereinigte) Kantonsmittel verharrte in diesen beiden Jahren auf dem ungefähr gleichen Niveau, während das nominale (nicht inflationsbereinigte) Mittel höher ausfiel.

Kantonsmittel der relativen Steuerkraft (ohne Stadt Zürich)

Landesindex – Dezember 2010 = 100

↑ Franken



Die untenstehende Grafik zeigt die jährliche Verteilung der Gemeinden nach ihrer Steuerkraft pro Kopf seit der Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2012. Wie die Entwicklung verdeutlicht, konnten sämtliche Gruppen ihre reale Steuerkraft im Vergleich zum Jahr 2012 steigern. Das gilt sowohl für die Gemeinden mit einer Steuerkraft zwischen dem 25. und dem 75. Perzentil (blaue Box), als auch für die 25% der Gemeinden, die deutlich darüber liegen (schwarze Antenne plus Ausreisser-Punkte oberhalb blauer Box) und die 25%, die darunter liegen (schwarze Antenne unterhalb blauer Box). Der Median der realen Steuerkraft pro Kopf stieg von Fr. 2694 im Jahr 2012 auf Fr. 2940 im Jahr 2023. Die jeweils finanzschwächste Gemeinde

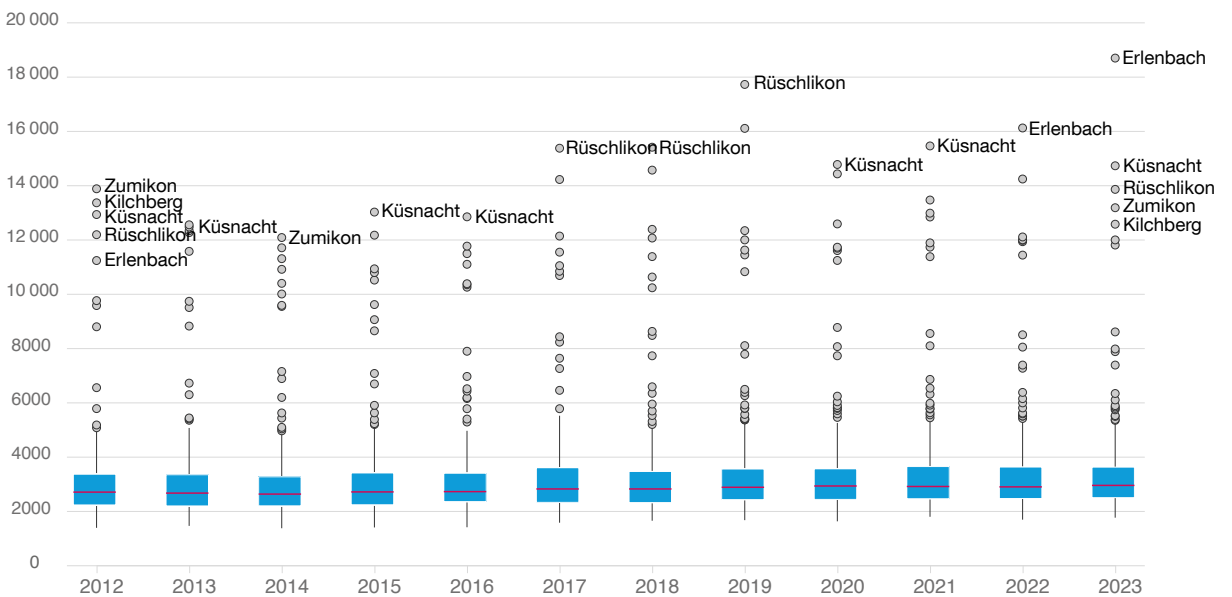
konnte ihre reale Steuerkraft pro Kopf von Fr. 1378 im Jahr 2012 auf Fr. 1752 im Jahr 2023 verbessern.

Die kleine Gruppe der sehr finanzstarken Gemeinden (schwarze Punkte) wie Küsnacht oder Erlenbach haben ihre Steuerkraft pro Kopf relativ zum Durchschnitt weiter verbessern können. Die jeweils finanzstärkste Gemeinde hatte 2012 eine reale Steuerkraft pro Kopf von Fr. 13 869 (Zumikon) und 2023 Fr. 18 685 (Erlenbach). Die Unterschiede haben dadurch leicht zugenommen. Insgesamt zeigt sich aber ein stabiles Gesamtbild, da sich die Steuerkraftunterschiede zwischen den finanzstarken bzw. den finanzschwachen Gemeinden nur leicht verändert haben.

Relative Steuerkraft

Landesindex – Dezember 2010 = 100

Franken



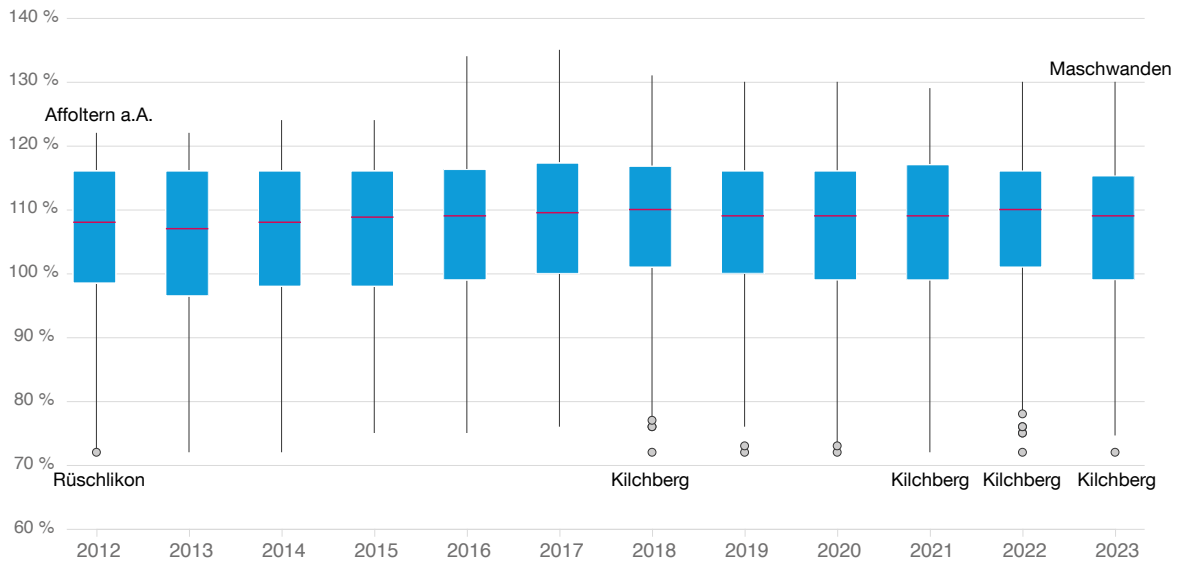
2.2 Steuerfussdisparitäten

Im horizontalen Ressourcenausgleich wird finanzstarken Gemeinden Geld abgeschöpft und den finanzschwachen Gemeinden fliessen Mittel zu. Bei gegebenen Pro-Kopf-Ausgaben sind finanzstarke Gemeinden dadurch angehalten, ihren Steuerfuss

anzuheben. Finanzschwache Gemeinden hingegen können ihren Steuerfuss senken. Das führt tendenziell zu einem Abbau der Steuerfussunterschiede durch den Finanzausgleich. Das Finanzausgleichsgesetz selbst enthält keine Regelung zu einem maximalen oder minimalen Gemeindesteuerfuss.

Steuerfüsse

Gemeinden des Kantons Zürich



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

Wie aus der obenstehenden Grafik zu entnehmen ist, verlief die Entwicklung der Steuerfüsse der Gemeinden unterschiedlich seit 2012. Das Kantonsmittel bewegt sich hingegen konstant nahe bei 100%. Das gilt auch für den Median. Er liegt bei rund 109% (Querstrich in blauer Box). Das bedeutet, dass 50% der Gemeinden einen tieferen und 50% der Gemeinden einen höheren Steuerfuss als 109% haben.

Seit dem Wegfall des Übergangsausgleichs im Jahr 2018 liegt der maximale Steuerfuss bei 130%

(1,3-Fache des Kantonsmittels). Ab dieser Grenze ist eine Gemeinde berechtigt, einen individuellen Sonderlastenausgleich zu beziehen. Sie hat deshalb keinen Anreiz, ihren Steuerfuss höher anzusetzen. Die Hälfte der Gemeinden (blaue Box) hat einen Steuerfuss in einer Bandbreite von rund 100% bis rund 117%. Unterhalb von 100% ist die Spannweite der Steuerfüsse höher (untere Antenne) als oberhalb (obere Antenne). Einzelne Gemeinden wie Küsnacht, Kilchberg oder Rüslikon haben aussergewöhnlich tiefe Steuerfüsse (schwarze Punkte).

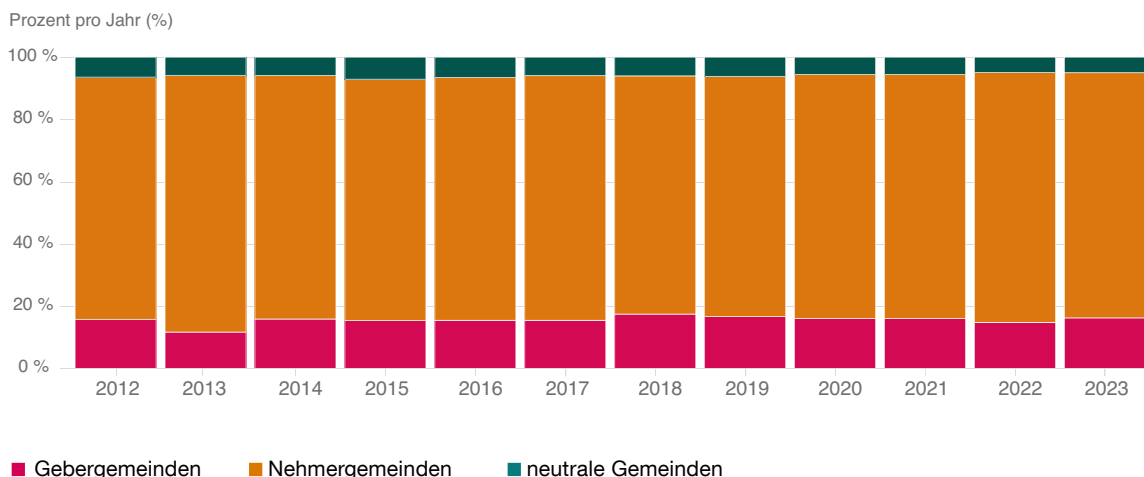
2.3 Finanzausgleichsbeiträge

Der Anteil der Gemeinden, die in den Finanzausgleich einzahlen (Gebergemeinden), blieb seit 2012 etwa gleich. Der Anteil der Empfängergemeinden von Finanzausgleichsbeiträgen hingegen hat leicht zugenommen, obwohl in den letzten Jahren

kleinere Gemeinden fusioniert haben. Leicht rückgängig ist der Anteil derjenigen Gemeinden, die weder Ausgleichsbeiträge erhalten noch in den Finanzausgleich einzahlen (neutrale Gemeinden).

Anteile der Geber-, Nehmer- und neutralen Gemeinden im Finanzausgleich

In Prozent pro Jahr (%)



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

Die Zahlungen aus dem Finanzausgleich sorgen dafür, dass die Steuerfüsse nicht zu weit auseinandergehen. Die Gemeinden, die Anspruch auf Finanzausgleich haben, erhalten je nach Situation Beiträge in sehr unterschiedlicher Höhe. Dies soll nachstehend anhand des Ausgleichsjahres 2023, das auf der Steuerkraft der Gemeinden des Jahres 2021 (Bemessungsjahr) beruht, näher dargelegt werden:

Im Jahr 2023 wurde einer Gemeinde durch den Ausgleich maximal Fr. 3692 pro Kopf an Beiträgen ausbezahlt (Gemeinde Maschwanden). Weitere

Gemeinden mit hohen Finanzausgleichsbeiträgen sind Fischenthal (Fr. 3607), Schlatt (Fr. 3070), Turbenthal (Fr. 2903) und Wila (Fr. 2806). In der Mehrheit erhalten die Empfängergemeinden Beiträge in der Bandbreite von Fr. 500 bis Fr. 1500 pro Kopf. Im Vergleich zum Jahr 2019 (letzte Berichtsperiode) sind die Pro-Kopf-Zahlungen in zahlreichen Gemeinden ganz leicht zurückgegangen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Bevölkerungszahl in einigen Empfängergemeinden stärker gestiegen ist als deren absolute Finanzausgleichsbeiträge.

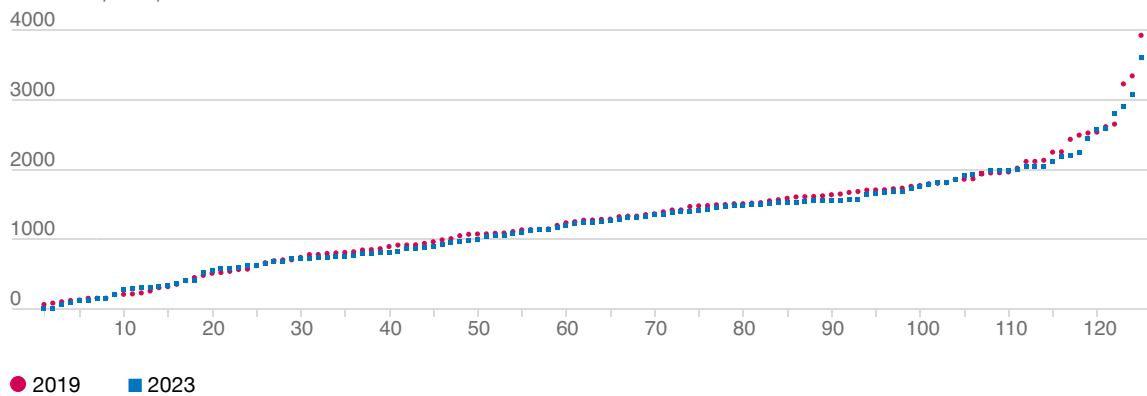
Demgegenüber wurden im Jahr 2023 den besonders finanzstarken Gemeinden (Abschöpfungen von mehr als Fr. 4000 pro Kopf) zwischen Fr. 4851 pro Kopf (Herrliberg) bis maximal Fr. 7672 pro Kopf (Küsnacht) für den Finanzausgleich (Ressourcen ausgleich) abgeschöpft. Zu den weiteren Gemeinden mit hohen Abschöpfungen im Jahr 2023 zählen Erlenbach (Fr. 6295), Kilchberg (Fr. 5961),

Rüschlikon (Fr. 5863), Zollikon (Fr. 5202) und Zuzikon (Fr. 5093). Bei den übrigen Gebergemeinden bewegen sich die Einzahlungen von wenigen Franken bis rund Fr. 1700 pro Kopf. Im Vergleich zur letzten Berichtsperiode (Jahr 2019) liegen die Abschöpfungen pro Kopf im Jahr 2023 tendenziell höher, wie untenstehende Abbildung zeigt.

Finanzausgleichsbeiträge

Pro Nehmergemeinde und pro Kopf

↑ Franken pro Kopf

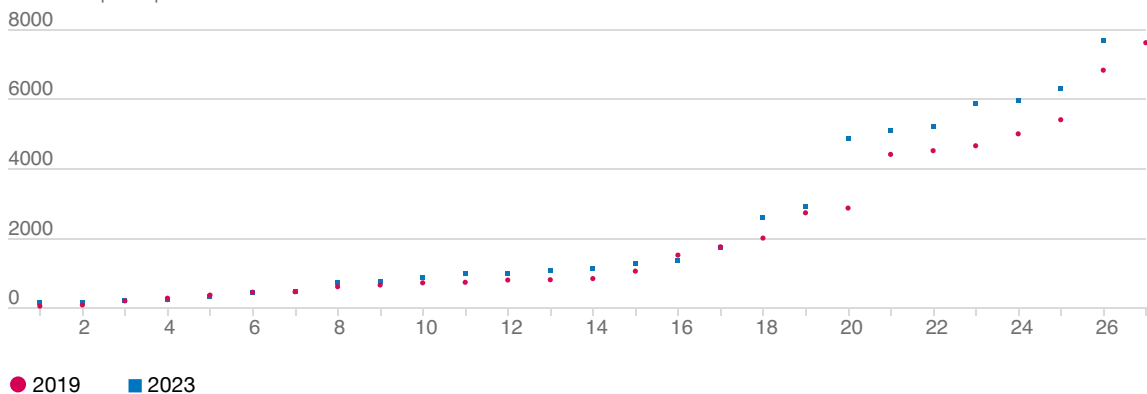


Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

Finanzausgleichsabschöpfungen

Pro Gebergemeinde und pro Kopf

↑ Franken pro Kopf



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Zürich

2.4 Individueller Sonderlastenausgleich (ISOLA)

Der individuelle Sonderlastenausgleich (ISOLA) gleicht besondere Lasten einer politischen Gemeinde aus, die von ihr nicht beeinflusst werden können und die weder vom demografischen Sonderlastenausgleich noch vom geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich abgegolten werden. Anspruchsberechtigt sind politische Gemeinden, die im Ausgleichsjahr einen Gesamtsteuerfuss festsetzen müssen, der über dem Ausgleichssteuerfuss liegt. Dieser liegt beim 1,3-Fachen des Kantonsmittels.

Die Gemeinden können in verschiedenen Aufgabebereichen besondere Lasten aufweisen. Denkbar sind einmalige Ereignisse (beispielsweise Sturm- oder Überschwemmungsschäden) oder andauernde ausserordentliche Zustände (beispielsweise ein überproportionaler Anteil an Sozialhilfefällen).

In der Berichtsperiode stellte nur noch die Gemeinde Maschwanden ISOLA-Gesuche, wie aus untenstehender Tabelle hervorgeht. In der letzten Berichtsperiode waren es noch bis zu vier Gesuche. Dieser Rückgang ist erfreulich. Das kumulierte Auszahlungsvolumen von rund 2,6 Mio. Franken in der aktuellen Berichtsperiode blieb hingegen gleich wie in der letzten Berichtsperiode. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Maschwanden einen stark steigenden ISOLA-Bedarf anmeldet. In den Jahren 2022 und 2023 liegen die definitiven Beiträge an die Gemeinde bei rund 1 Mio. Franken pro Jahr.

ISOLA-Beiträge

	2020	2021	2022	2023
ISOLA beantragt mit Budget (in Franken)	615 500	926 000	1 149 300	1 156 100
ISOLA definitiv aufgrund Jahresrechnung (in Franken)	86 800	500 000	1 088 900	934 900
Anzahl Gemeinden mit Gesuch	1	1	1	1
Berechtigung – Ausgleichssteuerfuss	130 %	129 %	130 %	130 %

Es gibt aktuell verschiedene Gemeinden, die sich nahe dem 1,3-Fachen des mittleren Steuerfusses bewegen. Es ist daher möglich, dass die Zahl der ISOLA-beziehenden Gemeinden in der nahen Zukunft steigt.

3. Besondere Feststellungen

3.1 Einbezug Steuerfüsse beim Ressourcenausgleich

Im Finanzausgleich wird der Ressourcenzuschuss einer Gemeinde mit deren Steuerfuss multipliziert. Dadurch erhalten Gemeinden mit einem höheren Steuerfuss mehr Ausgleich als Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss. Gemeinden sind bei der Festlegung ihres Steuerfusses autonom. Sie können durch die Erhöhung ihres Steuerfusses dafür sorgen, dass sie mehr Ausgleichsbeiträge erhalten.

Der Fachbeirat sieht darin einen wesentlichen Fehlanreiz im System des Finanzausgleichs, der ökonomisch insofern nicht zu rechtfertigen ist, als exogene Unterschiede beim finanziellen Grundbedarf durch Lastenausgleichsmassnahmen bereits kompensiert werden. Gemeinden mit gleicher Leistungsfähigkeit (Steuererträge pro Kopf) und gleichem Grundbedarf (nach Lastenausgleich), aber unterschiedlich hohen Steuerfüssen werden vom Ressourcenausgleich ungleich behandelt. Dies führt unter den Gemeinden zu Rangfolgeverschiebungen bei den Erträgen aus Steuern pro Kopf vor und nach dem Finanzausgleich, wie das in den Stellungnahmen des Fachbeirates zu den früheren Gemeinde- und Wirksamkeitsberichten 2017 und 2021 bereits detailliert dargelegt wurde. Dass Steuerfusserhöhungen durch den Ressourcenausgleich finanziell belohnt und Steuerfussenkungen finanziell bestraft werden, führt zudem tendenziell zu einer ineffizient hohen kommunalen Steuerlast.

Der Fachbeirat regt deshalb an, den Steuerfuss aus der Berechnungsformel zur Bestimmung der Ressourcenzuschüsse der Gemeinden zu entfernen oder zumindest die Steuerfussbindung in der Berechnungsformel zu reduzieren. Eine solche Anpassung hätte zur Folge, dass gerade Gemeinden mit hohen Steuerfüssen unmittelbar weniger Zuschüsse aus dem Finanzausgleich erhalten würden und damit finanzielle Einbussen zu tragen hätten. Es wäre daher eine geeignete Übergangsregelung zu finden, die diese Auswirkungen für die betroffenen Gemeinden abfedert und den Gemeinden genügend Zeit gibt, sich an die neue Regelung anzupassen.

3.2 Lastenausgleich im Rahmen von Spezialgesetzgebung

In der Berichtsperiode kam es zu spezialgesetzlichen Änderungen. Diese führten zu Lastenausgleichen von Kanton zu Gemeinden in Bereichen, die bereits im Finanzausgleich vertikal abgegolten werden.

Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich wird für spezielle Lasten in Bereichen wie Gemeindestrassen, Feuerwehr oder Forstwesen ausgerichtet. Seit der Änderung des Strassengesetzes per 1. Juni 2022 erhalten die Gemeinden ab 2023 ebenfalls einen Beitrag für den Unterhalt von Gemeindestrassen aus dem Strassenfonds (insgesamt rund 70 Mio. Franken).

Der demografische Sonderlastenausgleich deckt besondere Ausgaben im Bereich Bildung ab. Dazu zählen auch Ausgaben für Kinder- und Jugendheime. Per 1. Januar 2022 wurde im Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG) ein Kostenteiler eingeführt, bei dem der Kanton 40 % und die Gemeinden 60 % der Kosten tragen, wobei Letztere die Kosten nach Einwohnerzahl solidarisch verteilen. Durch diese Gesetzesänderung werden die Gemeinden weitere Entlastungen erfahren. Der Regierungsrat des Kantons Zürich beziffert diese mit 30 Mio. Franken in seinem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2025–2028.

Doppelte Abgeltungen von Lasten durch den Finanzausgleich einerseits und spezialgesetzliche Regelungen andererseits sollten vermieden werden. Andernfalls führt dies zu wachsenden Ausgaben beim Kanton, ohne dass eine Gegenfinanzierung sichergestellt ist. Der Fachbeirat ist der Meinung, dass der Kanton mit dem Finanzausgleich ein effektives Ausgleichsinstrument besitzt. Zu seinen Kernzielen zählen unter anderem die Stärkung der Gemeindeautonomie sowie die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und die Vermeidung von Fehlanreizen. Deshalb werden die Ausgleichsbeiträge nicht zweckgebunden ausgerichtet.

Bei spezialgesetzlichen Lastenausgleichen sollte inskünftig stärker darauf geachtet werden, was bereits durch den Finanzausgleich kompensiert wird und was nicht. Dies gilt auch bei befristeten, spezialgesetzlichen Kompensationen. Das trägt zur Stärkung der Ziele des Finanzausgleichs bei. Zusätzlich ist es fraglich, ob angesichts zunehmender spezialgesetzlicher Lastenausgleiche der Einbezug des Steuerfusses in die Berechnung des Ressourcenausgleichs gerechtfertigt ist (vgl. 3.1).

3.3 Zentrumslastenausgleich

Im Finanzausgleichsgesetz werden zurzeit einzig die Zentrumslasten der Städte Zürich und Winterthur abgegolten. Begründet wurde dies bei der Finanzausgleichsreform im Jahr 2012 mit höheren Aufwendungen in den Bereichen der Polizei und Soziales sowie der Erbringung von zentralen Leistungen für Dritte wie im Bereich Kultur. Der Ausgleichsbetrag wurde politisch bestimmt. Aus

fachlicher Sicht darf die Quantifizierung einer Zentrumsabteilung jedoch nicht pauschal bestimmt werden, sondern sie muss sich an messbaren Kriterien orientieren. Sollten weitere Gemeinden die Kriterien erfüllen, ist zu prüfen, ob auch sie einen Ausgleich erhalten müssten.

Angesichts der Entwicklungen im Kanton (Bevölkerungswachstum, steigende Steuerkraft) ist aus Sicht des Fachbeirates eine Diskussion darüber angezeigt, was Zentrumslasten sind und wer diese zu tragen hat. Aus Sicht des Fachbeirates ist zudem zu prüfen, ob allenfalls auch Zentrumsnutzen vorhanden sind, die nicht bereits im Rahmen des Ressourcenausgleichs berücksichtigt werden. Aus diesen Gründen schlägt der Fachbeirat eine Überprüfung des Zentrumslastenausgleichs vor.

3.4 Situation des individuellen Sonderlastenausgleichs (ISOLA)

Die Gemeinden können ein Gesuch um Ausrichtung eines ISOLA für das Budget stellen. Die Grundlagen bilden die Budgetzahlen der Gemeinde. Der ISOLA-Beitrag wird in diesem Fall vorläufig zugesprochen. Die Gemeinden können den ISOLA auch nach Abschluss eines Rechnungsjahres geltend machen. Die Grundlage bildet hierbei die Gemeinderechnung. Auf deren Basis legt das Gemeindeamt den definitiven ISOLA-Beitrag fest.

Das Gemeindeamt zieht bei der Prüfung eines Gesuchs die Fachdirektionen des Kantons bei. Diese beurteilen detailliert die von der Gemeinde angegebenen Sonderlasten in den jeweiligen Aufgabenbereichen auf ihre Berechtigung. Dem Fachbeirat wird danach ein Vorschlag zur Ausrichtung des ISOLA unterbreitet. Dieser beurteilt das Gesuch unter Einhaltung von Gesetz und Rechtsprechung sowie der Prinzipien Gleichbehandlung der Gemeinden und Nachvollziehbarkeit.

Aus Sicht des Fachbeirates zeigen sich in der gegenwärtigen Anwendungspraxis folgende zwei Herausforderungen:

- Eine Gemeinde kann vom ISOLA finanziell abhängig werden. Die Anzahl der zur Sonderlastabgeltung angemeldeten Aufgabenbereiche ist viel grösser als erwartet und übersteigt die angestrebte Abdeckungsbreite bei Weitem. Der Kanton hat nur begrenzte Einflussmöglichkeiten. Seit dem Verwaltungsgerichtsurteil im Jahr 2017 gegen umfangreichere Kürzungen von ISOLA-Beiträgen ist die Beurteilung von Sonderlasten weiter eingeschränkt. Für die Gemeinde gibt es kaum Anreize, sich aus dieser Lage selbstständig zu befreien. Der Kanton finanziert dadurch über den ISOLA strukturelle Defizite einer Gemeinde, ohne dass ein Ende absehbar ist. Dies zeigt der aktuelle Fall der Gemeinde Maschwanden deutlich.

Dies ist nicht im Einklang mit dem Sinn und Zweck des ISOLA. Aus Sicht des Fachbeirates ist der ISOLA grundsätzlich eine temporäre Absicherung und keine auf Dauer angelegte finanzielle Unterstützung. Diese Absicherung ist zum Beispiel gegen exogene Lasten (z.B. Stürme, Überschwemmungen) oder ganz bestimmte, vorübergehende Sonderlasten (z.B. hohe Sozialhilfekosten). Aufgrund der bisherigen Praxis stellt sich daher die Frage nach den Grenzen des Ausgleichs.

- Der Vollzug des individuellen Sonderlastenausgleichs ist sehr aufwendig. ISOLA-Gesuche durchlaufen in der Regel zwei Mal einen Antragsprozess (Budget und Jahresrechnung). Bei diesem Verfahren sind jeweils zahlreiche kantonale Ämter mit vertieften Prüfungen beschäftigt. Mit Blick auf das erzielbare Ergebnis besteht ein Missverhältnis zwischen Aufwand und Nutzen dieses Verfahrens.

Auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit dem ISOLA hat der Fachbeirat folgende Anregungen:

- Für eine Gemeinde, die ohne ISOLA nicht mehr existieren kann, bleibt de facto nur noch eine Fusion, um sich von diesen Ausgleichsbeiträgen zu befreien. Für mögliche Fusionspartner ist eine solche Gemeinde jedoch kaum attraktiv. Aus Sicht des Fachbeirates ist es daher angezeigt, dass der Kanton für solche Fälle zusätzliche finanzielle Fusionsanreize schafft. Die aktuelle gesetzliche Regelung für Fusionsbeiträge bietet hierfür zu wenig Handlungsspielraum.
- Der Verwaltungsaufwand beim Vollzug des ISOLA könnte erheblich vereinfacht werden, wenn nur noch basierend auf der Jahresrechnung eine vertiefte Prüfung des Gesuchs durchgeführt wird. Auf eine Prüfung der Sonderlasten für das Budget könnte verzichtet werden. Die Gemeinde muss ohnehin (nochmals) ein Gesuch stellen, wenn sie den ISOLA definitiv beansprucht.

4. Fazit

Der Fachbeirat erachtet die derzeitige Steuerfussdisparität als im Einklang mit dem Verfassungsauftrag. Sie ist im langen Zeitvergleich bislang einigermassen stabil geblieben, wie auch die Ressourcendisparitäten. Ob die Gemeinden ihre notwendigen Aufgaben tatsächlich erfüllen, kann der Fachbeirat nicht beurteilen. Weder der Wirksamkeitsbericht noch die bisherigen Erfahrungen der Mitglieder geben jedoch Anlass, daran zu zweifeln.

Der Einbezug des Steuerfusses beim Ressourcenzuschuss ist aus Sicht des Fachbeirates kritisch zu hinterfragen, insbesondere da der Lastenausgleich exogene Unterschiede beim Grundbedarf bereits ausgleicht. Die Steuerfussbindung verstösst gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz der Gemeinden und führt zu einem Fehlanreiz. Durch die Erhöhung des Steuerfusses können Gemeinden mehr Ausgleichsbeiträge beanspruchen – Steuererhöhungen werden quasi subventioniert. Der Fachbeirat regt daher an, den Steuerfuss aus der Ausgleichsformel des Ressourcenausgleichs zu entfernen oder zumindest eine geringere gewichtete Steuerfussbindung in der Formel vorzusehen.

Spezialgesetzliche Änderungen in der Berichtsperiode führen dazu, dass Lasten von Gemeinden doppelt, das heisst sowohl spezialgesetzlich als auch vom Finanzausgleich, abgegolten werden. Nach Ansicht des Fachbeirates sollte deshalb inskünftig stärker darauf geachtet werden, was bereits durch den Finanzausgleich kompensiert wird und was nicht, um Doppelkompensationen zu vermeiden.

Im Finanzausgleichsgesetz werden zurzeit einzig die Zentrumslasten der Städte Zürich und Winterthur abgegolten. Der Ausgleichsbetrag hierfür wurde politisch bestimmt. Angesichts der Entwicklungen im Kanton wie zum Beispiel das Bevölkerungswachstum schlägt der Fachbeirat die Überprüfung des Zentrumslastenausgleichs vor. Hierbei wäre ebenfalls zu prüfen, ob Zentrumsnutzen bestehen, die nicht bereits im Ressourcenausgleich berücksichtigt sind.

Die Entwicklung des ISOLA ist insofern erfreulich, dass aktuell nur eine Gemeinde auf diesen Ausgleich angewiesen ist. Dieser Fall zeigt jedoch auch die Herausforderungen dieses Ausgleichsinstruments deutlich auf. Aus Sicht des Fachbeirates sollte der Kanton zusätzliche finanzielle Fusionsanreize schaffen, um eine Fusionslösung für Gemeinden zu ermöglichen, die ohne diesen Ausgleich nicht mehr existieren können. Weiter regt der Fachbeirat an, dass ISOLA-Gesuche nur noch basierend auf der Jahresrechnung eingehend geprüft werden. Dies würde den Verwaltungsaufwand auf ein vertretbares Mass reduzieren.

Mitteilung an:

- Direktion der Justiz und des Innern,
Neumühlequai 10, 8090 Zürich
- Gemeindeamt, Wilhelmstrasse 10,
8090 Zürich

Namens des Fachbeirates

Prof. Marius Brühlhart Alexander Haus
Vorsitzender Sekretär

Datum: 18. November 2024

Anhang II: Stellungnahme des Regierungsrates zur Stellungnahme des Fachbeirates

Der Regierungsrat dankt dem Fachbeirat für die geleistete Arbeit bei der Beurteilung der Gesuche um individuellen Sonderlastenausgleich und für die vorliegende Stellungnahme zum Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2025. Er nimmt zur Kenntnis, dass der Fachbeirat die derzeitige Steuerfussdisparität ebenfalls als im Einklang mit dem Verfassungsauftrag beurteilt. In seiner Stellungnahme nennt der Fachbeirat verschiedene Punkte, die es im heutigen Ausgleichssystem zu überdenken gilt. Der Regierungsrat begrüsst diese Anregungen und äussert sich dazu wie folgt:

Berücksichtigung des Steuerfusses beim Ressourcenzuschuss

Zuschussberechtigte Gemeinden mit einem höheren Steuerfuss erhalten mehr Beiträge als diejenigen mit einem tieferen Steuerfuss. Bei der Ausarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes war bekannt, dass der Einbezug des Steuerfusses bei der Bemessung von Zuschüssen als falscher Anreiz angesehen werden kann. Nach Prüfung verschiedener Alternativen hat der Regierungsrat an der Berücksichtigung des Steuerfusses festgehalten, um die von der Verfassung geforderte Ausgleichswirkung zu erzielen (Distributionsziel). Seit der Finanzausgleichsreform im Jahr 2012 gibt es keine Hinweise darauf, dass Gemeinden mit Ressourcenzuschüssen systematisch höhere Steuerfüsse festsetzen würden als die übrigen Gemeinden. Der Regierungsrat ist jedoch offen, diese Kritik zu berücksichtigen.

Lastenausgleich im Rahmen von Spezialgesetzgebung

Spezialgesetzliche Änderungen haben in der Berichtsperiode dazu geführt, dass Lasten von Gemeinden doppelt, das heisst sowohl spezialgesetzlich als auch vom Finanzausgleich, abgegolten werden. Der Regierungsrat teilt die Einschätzung des Fachbeirates, wonach bei spezialgesetzlichen Regelungen inskünftig mehr darauf geachtet werden muss, was bereits durch den Finanzausgleich kompensiert wird und was nicht. Dadurch lassen sich Doppelkompensationen vermeiden.

Zentrumslastenausgleich

Der Regierungsrat anerkennt, dass in den Städten Winterthur und Zürich die Zentrumsleistungen in den Bereichen Soziale Wohlfahrt, Sicherheit und Kultur einen verhältnismässig grösseren Anteil der Ausgaben einnehmen als bei den anderen Gemeinden. Die umliegenden Gemeinden profitieren zudem von Leistungen, welche die Städte in ihrer Zentrumsfunktion erbringen. Dem Regierungsrat ist bewusst, dass besonders der Pauschalbetrag

im Zentrumslastenausgleich in erster Linie nach politischen und nicht nach rein wirtschaftlichen Kriterien festgelegt wurde. Hinsichtlich der Frage der Überprüfung des heutigen Zentrumslastenausgleichs verweist der Regierungsrat auf seine Ausführungen im Fazit dieser Stellungnahme.

Situation Individueller Sonderlastenausgleich (ISOLA)

Zurzeit ist mit Maschwanden nur eine Gemeinde auf den ISOLA angewiesen, was erfreulich ist. Der bestehende Fall verdeutlicht aber auch die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem ISOLA-Instrument bei Gemeinden, die ohne diesen Ausgleich nicht mehr existieren können (Defizitdeckung). Der Fachbeirat schlägt deshalb vor, dass der Kanton zusätzliche finanzielle Fusionsanreize für solche Gemeinden schafft, damit sie für eine Fusion infrage kommen. Der Regierungsrat anerkennt, dass das Bedürfnis der Gemeinden nach kantonalen Unterstützung in ausserordentlichen Lagen fortbesteht und der ISOLA ein notwendiges Instrument ist.

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung des Fachbeirates, dass der Verwaltungsaufwand bei der Behandlung von ISOLA-Gesuchen hoch ist. Ein entsprechendes Projekt zur Effizienzverbesserung von ISOLA-Gesuchen ist beim zuständigen Gemeindeamt bereits in Arbeit. Hierbei soll insbesondere geprüft werden, ob das Gesuch für den provisorischen ISOLA, das auf den Budgetwerten der Gemeinde beruht, vereinfacht werden kann.

Fazit

Aus Sicht des Regierungsrates erfüllt der Finanzausgleich nach wie vor seine gesetzlichen Vorgaben. Seit seiner Revision im Jahr 2012 haben sich Kanton und Gemeinden aber weiterentwickelt. Es gab gesetzliche Anpassungen und Verschiebungen von finanziellen Aufwänden. Das bietet in mehreren Bereichen Anlass für Kritik, wie dies die vorliegende Stellungnahme des Fachbeirates und das Anliegen des Postulats KR-Nr. 171/2024 betreffend Braucht der innerkantonale Finanzausgleich eine Auffrischung? zeigen. Aufgrund der vielfältigen Veränderungen seit der letzten Revision des Finanzausgleichs hält der Regierungsrat es für angezeigt, die geltenden gesetzlichen Vorgaben zu überprüfen. Die Anregungen des Fachbeirates zum Finanzausgleich sowie die Prüfung zusätzlicher finanzieller Fusionsanreize für Gemeinden in dauerhafter Finanznot werden hierbei miteinbezogen. Diese Überprüfung soll die Grundlage bieten für eine politische Diskussion darüber, ob der Finanzausgleich weiterentwickelt werden soll.

