

Sitzung vom 18. Mai 2016

451. Anfrage (Gemeindefusionen, Finanzierung Sonderlasten)

Die Kantonsräte Johannes Zollinger, Wädenswil, Martin Farner, Oberstammheim, und Markus Schaaf, Zell, haben am 29. Februar 2016 folgende Anfrage eingereicht:

In einer Antwort auf eine Anfrage zur Förderung von Gemeindefusionen schrieb der Regierungsrat 2013 u. a.:

«Als wichtigste Bestimmungsgrössen für eine optimale Gemeindestruktur gelten die Aufgabenautonomie, die gewachsenen Zusammenarbeitsstrukturen (z. B. bereits bestehende interkommunale Zusammenarbeit) und Gesichtspunkte der Raumordnung. Die Kantonsverfassung (Art. 84 Abs. 5 KV, LS 101) und das Gemeindegesetz (§ 8 GG, LS 131.1) sehen eine Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen durch den Kanton vor. Der Kanton soll einen Teil der durch die Fusion verursachten Kosten übernehmen und verhindern, dass die Fusion wegen finanzieller Nachteile einer Gemeinde scheitert. Solche entstehen, wenn eine der Gemeinden stark verschuldet ist oder eine bisher finanzausgleichsberechtigte Gemeinde durch die Fusion ihre Finanzausgleichsbeiträge verliert.»

Der Finanzausgleich soll dafür sorgen, dass alle Zürcher Gemeinden ihre Grundaufgaben und ihre Autonomie wahrnehmen können, ohne dass die Gemeindesteuerfüsse übermässig voneinander abweichen.

Die Worte les ich wohl, allein mir fehlt der Glaube. Aktuell werden finanzschwache Gemeinden mit den Tücken des Individuellen Sonderlastenausgleich (Isola) konfrontiert. Um Isola zu erhalten, muss der Steuerfuss auf mindestens das 1,3-Fache des Kantonsmittels festgelegt werden. Für jeden Aufgabenbereich muss die Gemeinde zudem die gesetzliche Grundlage ihrer Tätigkeit darlegen und begründen, weshalb sie ihre Ausgaben nicht senken kann. Nur wenn dieser Nachweis gelingt, können die im Vergleich zu anderen Gemeinden überdurchschnittlichen Aufwendungen als Sonderlasten anerkannt werden. Ein enormer bürokratischer Aufwand für die Darlegung von Fakten, die eigentlich seit Jahren bekannt sind.

Für eventuell fusionswillige Gemeinden (z. B. Wädenswil, Schönenberg Hütten mit bereits bestehender interkommunaler Zusammenarbeit aber mit eher geringer Finanzkraft) sind das sehr schlechte Rahmenbedingungen. Nach einem Zusammenschluss bleibt nur noch der Ressourcenausgleich. Die weiteren Finanzausgleichsbeiträge entfallen. Die hohen Fix-

kosten aufgrund der dünn besiedelten Gebiete und der topografischen Situation bleiben bestehen. Zudem bleibt für die übernehmende Gemeinde das Risiko für vernachlässigten Unterhalt bzw. nicht getätigte werterhaltende Investitionen.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist der Kanton bereit, während einer noch zu bestimmenden Zeit auch nach Gemeindezusammenschlüssen Beiträge an bestehende Sonderlasten zu leisten, um den Anstieg des Steuerfusses für übernehmende Gemeinden zu vermeiden?
2. Wenn nein, warum nicht, bzw. welche alternative Zukunftsperspektiven sieht der Regierungsrat für kleine Gemeinden, welche auf Sonderlastenausgleichsbeiträge angewiesen sind und keine aufnehmende Gemeinde finden?
3. Wie sollen diese Gemeinden ihre Aufgaben weiterhin selbständig regeln, die Werterhaltung ihrer Infrastrukturen sicherstellen und welchen Handlungsspielraum soll ihnen gewährt werden? (Art. 85 KV)
4. Mit welchen Steuerfussunterschieden rechnet der Kanton zukünftig und wie verhält sich dies mit der Kantonsverfassung und insbesondere mit dem Finanzausgleichsgesetz? (§ 2 Abs. 2 FAG, LS 132.1)

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Johannes Zollinger, Wädenswil, Martin Farner, Oberstammheim, und Markus Schaaf, Zell, wird wie folgt beantwortet:

Der Kanton hat ein Interesse daran, dass sich Gemeinden zusammenschliessen. Starke Gemeinden, die einen wesentlichen Teil ihrer Aufgaben aus eigener Kraft erfüllen, sind die Grundlage eines gut funktionierenden Kantons. Als eines seiner Ziele hat sich der Regierungsrat in den Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2019 denn auch kommunale Strukturen als eigenständige und eigenverantwortliche Träger des Service public gesetzt (Legislaturziel 10.4).

Art. 84 Abs. 5 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) verpflichtet den Kanton, zusammenschlusswillige Gemeinden in ihren Bestrebungen zu unterstützen. Die Unterstützung kann in Form von finanziellen Beiträgen, wie sie in § 8 des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) vorgesehen sind, und in Form von Beratung durch kantonale Stellen geleistet werden. So hat der Regierungsrat vor Kurzem zur Unterstützung der geplanten Fusion der Politischen Gemeinden Wädenswil, Schönenberg und Hütten einen Beitrag von insgesamt Fr. 7 600 000 zugesichert (RRB Nr. 299/2016).

Der Kanton übernimmt einen Teil der durch die Fusion verursachten Kosten und verhindert durch finanzielle Zuschüsse, dass die Fusion für eine der beteiligten Gemeinden finanzielle Nachteile zur Folge hat und aus diesem Grund scheitert. Finanzielle Nachteile können sich dadurch ergeben, dass eine der Gemeinden stark verschuldet ist oder dass eine bisher finanzausgleichsberechtigte Gemeinde wegen der Fusion einen Teil der Finanzausgleichsbeiträge verliert. Solche Mehrbelastungen setzen falsche Anreize und müssen deshalb gemäss Art. 84 Abs. 5 KV vermieden werden.

Im neuen Gemeindegesetz (nGG, vgl. ABI 2015-04-30), das der Kantonsrat am 20. April 2015 beschloss, sind zur Unterstützung von Fusionen vier Beitragsinstrumente vorgesehen: Beiträge an die Projektkosten, Zusammenschlussbeiträge, Entschuldungsbeiträge und Beiträge zum Ausgleich von Einbussen beim Finanzausgleich.

Zu Frage 1:

Wie jede Gemeinde hat auch eine fusionierte Gemeinde Anspruch auf Ausgleich von Sonderlasten, sofern sie die Voraussetzungen gemäss den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG, LS 132.1) erfüllt. An einer Gemeindefusion sind regelmässig Gemeinden beteiligt, die sich hinsichtlich Grösse, Bevölkerungszahl, Bevölkerungszusammensetzung, Steuerkraft und Topografie unterscheiden. Gemeindefusionen können deshalb dazu führen, dass sich die Rahmenbedingungen für die Gewährung von Beiträgen aus dem Finanzausgleich verändern. Dies kann sich auf die Höhe der Beiträge (Ressourcenausgleich, demografischer und geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich, individueller Sonderlastenausgleich) auswirken oder den Wegfall der Anspruchsberechtigung auf bestimmte Beiträge zur Folge haben.

Der Begriff «Sonderlasten» setzt voraus, dass besondere Lasten im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes vorliegen: Beim demografischen Sonderlastenausgleich ist dies ein hoher Anteil an Einwohnerinnen und Einwohnern unter 20 Jahren (§ 17 FAG), beim geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sind es eine geringe Bevölkerungsdichte und schwierige topografische Verhältnisse (§ 20 FAG), beim individuellen Sonderlastenausgleich sind es besondere Lasten, die von der Gemeinde nicht beeinflusst werden können und die nicht über die anderen Beitragsgefässe abgegolten werden (§ 23 FAG). Eine Last wird dann zur Sonderlast, wenn sie für die zuständige Gebietskörperschaft eine grosse finanzielle Belastung darstellt. Wenn nach einer Fusion die Last von einer grösseren Gebietskörperschaft getragen wird, kann dies dazu führen, dass aufgrund von neuen Rahmenbedingungen (z. B. veränderte Alterspyramide, weniger Hangneigung) keine Sonderlast mehr vorliegt und die kantonalen Ausgleichsbeiträge wegfallen.

Gemeinden, die grundsätzlich fusionswillig sind, sollen nicht wegen drohender Einbussen beim Finanzausgleich am bisherigen Zustand festhalten. Im Rahmen der Unterstützung von Gemeindefusionen werden Einbussen beim Finanzausgleich deshalb während einer Übergangszeit abgedeckt. Massgebend ist dabei die Differenz zwischen den Finanzausgleichsbeiträgen, die den beteiligten Gemeinden in einem bestimmten Zeitraum vor dem Zusammenschluss tatsächlich ausbezahlt wurden, und den hypothetischen Beiträgen, die den beteiligten Gemeinden unter der Annahme ihrer Fusion zugestanden hätten (vgl. § 159 nGG). Dabei werden Einbussen beim Ressourcenausgleich sowie beim demografischen und geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich berücksichtigt. Die errechnete Einbusse beim Finanzausgleich wird im ersten Jahr nach dem Zusammenschluss voll ausgeglichen, in den drei folgenden Jahren wird der Beitrag jährlich um 25% gesenkt. Danach sollte die neue Gemeinde in der Lage sein, die Mindereinnahmen mit Effizienzgewinnen und durch die Neuausrichtung von Strukturen und Leistungen aufzufangen. Im Fall der geplanten Fusion zwischen den Politischen Gemeinden Wädenswil, Schönenberg und Hütten, auf die in der Anfrage Bezug genommen wird, hat der Regierungsrat einen Beitrag von Fr. 2 800 000 zugesichert, um Einbussen beim Finanzausgleich auszugleichen (RRB Nr. 299/2016).

Zu Frage 2:

Es kann der Fall eintreten, dass eine finanzschwache Gemeinde trotz entsprechender Bemühungen keine Gemeinde findet, die mit ihr fusionieren will. Die Gemeinde gerät dadurch jedoch nicht in eine aussichtslose Lage, weil in diesem Fall die Instrumente des Finanzausgleichs greifen. Wenn die eigenen Erträge aus Steuern und Gebühren sowie die Transferzahlungen aus dem Finanzausgleich (Ressourcenausgleich, demografischer und geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich) nicht ausreichen, kann die Gemeinde ein Gesuch um individuellen Sonderlastenausgleich stellen. Dabei wird geprüft, ob die vorgebrachten Sonderlasten auf notwendige Aufgaben zurückzuführen und deren Aufwendungen nicht beeinflussbar sind. Sind die Kriterien erfüllt, werden die Aufwendungen durch den individuellen Sonderlastenausgleich abgedeckt. Sind die Kriterien nicht erfüllt, hat die Gemeinde die Wahl, diese Ausgaben einzusparen oder deren Finanzierung selber zu übernehmen.

Die Kantonsverfassung schliesst Zwangsfusionen aus. Eine Fusion kommt nur zustande, wenn alle beteiligten Gemeinden zustimmen (vgl. Art. 84 Abs. 1 KV). Der Kanton kann somit nicht eingreifen, wenn eine fusionswillige Gemeinde von den Nachbargemeinden nicht als Fusionspartnerin akzeptiert wird. Es gibt keine Rechtsgrundlage, um eine (leistungsfähige) Gemeinde zur Fusion mit einer notleidenden Nachbargemeinde zu zwingen.

Der Nichteinbezug einer fusionswilligen Gemeinde kann jedoch künftig bei der Bemessung der finanziellen Unterstützung eine Rolle spielen. § 155 nGG verlangt als Voraussetzung für die kantonale Unterstützung, dass bei einem Zusammenschluss unter anderem die Interessen der anderen Gemeinden berücksichtigt werden. Der Gesetzgeber bringt damit zum Ausdruck, dass benachbarte Gemeinden einander Rücksicht und Beistand schulden. Wird im Rahmen einer Mehrfachfusion gegen diesen Grundsatz verstossen, kann der Kanton den Beitrag an die Fusion kürzen.

Zu Frage 3:

Bei der Finanzierung von kommunalen Aufgaben ist die Unterscheidung zwischen Steuerhaushalt und Gebührenhaushalt von Bedeutung (vgl. Beantwortung der Anfrage betreffend Entlastung des Gebührenhaushalts bei ländlichen Fusionsgemeinden [KR-Nr. 125/2013]).

Die unterschiedliche Finanzierung betrifft auch die Infrastrukturen, die in der vorliegenden Anfrage erwähnt werden. Während Hochbauten (Gemeindehäuser, Schulen) und das Strassennetz über Steuern finanziert werden, erfolgt die Finanzierung der Wasser- und Elektrizitätsversorgung sowie der Abwasser- und Abfallentsorgung durch Gebühren nach dem Verursacher- und Kostendeckungsprinzip (sogenannte Eigenwirtschaftsbetriebe).

Der Finanzausgleich kommt dem Steuerhaushalt der Gemeinde zugute. Die Werterhaltung (Unterhalt, Erneuerung) von Hochbauten und Strassen wird durch die Beiträge des Finanzausgleichs mitfinanziert, wenn die eigenen Steuererträge hierfür nicht ausreichen. Bei den gebührenfinanzierten Aufgaben hingegen kommt der Finanzausgleich nicht zum Tragen. Anders als beim Steuerhaushalt gibt es bei den gebührenfinanzierten Aufgaben keinen Auftrag der Kantonsverfassung, wonach der Kanton Massnahmen treffen müsste, damit die Gebühren in den Zürcher Gemeinden keine zu grossen Unterschiede aufweisen.

Vom Grundsatz der Gebührenfinanzierung gibt es Ausnahmen bei den Abwasseranlagen. Gemäss Art. 60a Abs. 2 des Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20) sind andere Finanzierungsmöglichkeiten erlaubt, wenn kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers gefährden. Gestützt auf diese Bestimmung dürfen Steuermittel zur teilweisen Finanzierung der Abwasserentsorgung verwendet werden. Gerade in dünn besiedelten ländlichen Gebieten können kostendeckende Abgaben so hoch sein, dass sich im Sinne des Gemeinlastprinzips ein gewisser Ausgleich aus Steuermitteln rechtfertigt. In dieser Konstellation ist auch eine Mitfinanzierung durch den Finanzausgleich möglich.

Zu Frage 4:

Gemäss Art. 127 Abs. 2 lit. b KV sorgt der Finanzausgleich dafür, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Die Bandbreiten der Steuerfussunterschiede werden durch das Kantonsmittel beeinflusst. Längerfristig wird es sich eine Gemeinde nicht leisten können, ihren Steuerfuss unter dem 0,7-Fachen des Kantonsmittels festzusetzen, da sie für jeden zusätzlichen Franken Steuerkraft mehr Ressourcenabschöpfung abliefern muss, als sie selber an Steuereinnahmen einnimmt. Nach oben ist der Steuerfuss grundsätzlich offen. Ein Steuerfuss über dem 1,3-Fachen des Kantonsmittels bedeutet, dass die Aufwendungen durch den Finanzausgleich nicht abgedeckt werden. In diesem Fall hat die Gemeinde die Wahl, ob sie die Aufwendungen selber mit einem höheren Steuerfuss finanzieren möchte oder ob sie sie einsparen will. Längerfristig rechnet der Regierungsrat nicht mit dauerhaft höheren Unterschieden bei den Steuerfüssen.

Art. 122 Abs. 2 KV schreibt vor, dass die Gemeinden ihren Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit führen. Diese Bestimmung steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Art. 127 KV, der eine Beschränkung der Steuerfussdisparität verlangt. Wird die Beschränkung der Unterschiede in den Steuerfüssen mit einem Höchststeuerfuss umgesetzt, verlieren die Gemeinden mit besagtem Höchststeuerfuss den Anreiz, ihre Mittel sparsam einzusetzen. Jede zusätzliche Ausgabe wird von den kantonalen Steuerzahlenden finanziert und nicht von den Nutzniessenden der Leistung. In Anbetracht dieses Umstands ist die absolute Forderung nach einer Begrenzung der Steuerfussdisparitäten zu relativieren. Der Regierungsrat erachtet die Anforderung mit dem beschriebenen relativen Absicherungssystem als erfüllt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli