

5991

**Beschluss des Kantonsrates
über den Bericht des Regierungsrates
über die Gemeinden und die Wirksamkeit
des Finanzausgleichs 2025**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 27. November 2024,

beschliesst:

I. Vom Bericht des Regierungsrates über die Gemeinden und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs 2025 wird Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

I. Auftrag

Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat mit dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2025 zum fünften Mal nach 2009, 2013, 2017 und 2021. Der Bericht stützt sich auf § 31 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG, LS 132.1) und umfasst den Zeitraum vom 2. Januar 2020 bis zum 1. Januar 2024. Er gibt Auskunft über den Stand der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie über den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Im Zentrum des Berichts steht 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 die Steuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen.

Der Bericht zeigt die Entwicklung der Strukturen und der Finanzlage der Gemeinden. Vor dem Hintergrund des Bevölkerungswachstums ist den Herausforderungen der Finanzierung der Siedlungserschließung ein eigenes Kapitel als Schwerpunkt gewidmet. Die Aufgabenteilung

zwischen Kanton und Gemeinden wird von beiden staatlichen Ebenen betrachtet, und die Bevölkerung wurde 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 der Finanzausgleich entwickelt hat.

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2025 enthält verschiedene Neuerungen. Er erscheint erstmals umfassend in digitaler und im Vergleich zu den beiden Gemeinde- und Wirksamkeitsberichten 2017 und 2021 in wesentlich kürzerer Form. Im Weiteren wird nach 2013 erstmals wieder die Sicht der Gemeinden anhand relevanter Umfrageergebnisse der nationalen Gemeindeschreiberbefragung im Bericht dargelegt. Um Vergleiche zu erleichtern, orientiert sich der Aufbau des Gemeinde- und Wirksamkeitsberichts 2025 an den Berichten früherer Jahre. Der Bericht wird nach wie vor auch in einer Druckfassung veröffentlicht.

2. 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 Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden haben seit der letzten Berichtsperiode wiederum zugenommen. Dies ist so unter anderem 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).

3. Finanzausgleich

a) Der kantonale Finanzausgleich trägt weiterhin dazu bei, die in der Kantonsverfassung festgelegten Ziele zu erreichen, 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.

Der Finanzausgleich sorgt weiterhin für die notwendige finanzielle Stabilität der Gemeinden. Er erwies sich besonders in den Jahren der Pandemie als Resilienzfaktor für stark betroffene Gemeinden. Der Finanzausgleich erfüllt damit nach wie vor seine im Gesetz definierten Ziele. 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 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 es der Regierungsrat für angezeigt, die geltenden gesetzlichen Grundlagen zu überprüfen. Dies soll die Grundlage für eine politische Diskussion darüber bieten, ob der Finanzausgleich weiterentwickelt werden soll.

b) Der Fachbeirat nahm in Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags gestützt auf § 27 FAG Stellung zum individuellen Sonderlastenausgleich und zum Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2025 (§ 38 Abs. 4 Finanzausgleichsverordnung [LS 132.11]). Er erachtet in seiner Stellungnahme die derzeitige Steuerfussdisparität als im Einklang mit dem Verfassungsauftrag. Zudem sieht er keine Anzeichen dafür, dass die Gemeinden ihre Aufgaben nicht erfüllen könnten.

Der Fachbeirat regt an, den Einbezug des Steuerfusses bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse wegzulassen oder zumindest eine geringere gewichtete Steuerfussbindung in der Berechnungsformel vorzusehen. Dadurch soll der potenzielle Fehlanreiz, mit einem höheren Steuerfuss mehr Ressourcenzuschüsse zu erhalten, für beitragsberechtigte Gemeinden verringert bzw. beseitigt werden.

Zudem regt der Fachbeirat an, bei spezialgesetzlichen Lastenausgleichen inskünftig stärker darauf zu achten, was bereits durch den Finanzausgleich kompensiert wird und was nicht. Dadurch lassen sich doppelte Abgeltungen vermeiden.

Im Weiteren kritisiert der Fachbeirat die pauschale Festlegung des Zentrumslastenausgleichs an die Städte Winterthur und Zürich. Er schlägt eine Überprüfung des Zentrumslastenausgleichs vor. Hierbei soll diskutiert werden, was Zentrumslasten sind und wer diese zu tragen hat. Zudem sollen allfällige Zentrumsnutzen, die nicht bereits durch den Ressourcenausgleich erfasst sind, berücksichtigt werden.

Hinsichtlich des Individuellen Sonderlastenausgleichs (ISOLA) regt der Fachbeirat zwei Massnahmen an: 1) Für Gemeinden, die wegen ihres wiederkehrend hohen Defizits existenziell auf den ISOLA angewiesen sind, soll der Kanton zusätzliche finanzielle Fusionsanreize schaffen. 2) Der hohe Verwaltungsaufwand, der mit den ISOLA-Gesuchen verbunden ist, soll gesenkt werden, indem nur noch eine vertiefte Prüfung durchgeführt wird.

c) Wie unter Abschnitt a) dargelegt, erfüllt der Finanzausgleich aus Sicht des Regierungsrates nach wie vor seine Ziele. Der Regierungsrat hält es aufgrund der vielfältigen Veränderungen seit der letzten Revision des Finanzausgleichs jedoch für angezeigt, die geltenden gesetzlichen Grundlagen zu überprüfen. Die Anregungen des Fachbeirates zum Finanzausgleich sowie die Prüfung zusätzlicher finanzieller Fusionsanreize für Gemeinden in dauerhafter Finanznot werden hierbei miteinbezogen. Bezüglich allfälliger Doppelabgeltungen teilt der Regierungsrat die Einschätzung des Fachbeirates. In Bezug auf den hohen administrativen Aufwand von ISOLA-Gesuchen hat das zuständige Gemeindeamt 2024 bereits ein Vorhaben angestossen, das die Gesuchsbearbeitung vereinfachen soll.

4. Herausforderungen Finanzierung der Siedlungerschliessung

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 dem Kanton geführt. Dabei führten Projekte der Siedlungerschliessung zu einem Anstieg der Landpreise. Das erhöht die Investitionsausgaben für den Kanton, da es keine Gegenfinanzierung hierfür gibt.

Die Verschuldung des Kantons steigt und Investitionen müssen priorisiert werden. Der Regierungsrat prüft daher verschiedene Möglichkeiten einer Gegenfinanzierung von Infrastrukturprojekten unter Beizug 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.

5. 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. Sämtliche Veränderungen führten zu einer Verschiebung von Aufgaben in Richtung Kanton. Sie verursachten 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 Gemeindeschreiberbefragung 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 sich wohlfühlen in ihrer Gemeinde. Etwas mehr als die Hälfte der Befragten hält die Steuern jedoch für zu hoch. Eine überwiegende Mehrheit findet zudem die Spannweite der Steuerfüsse im Kanton zu gross. 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.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli