

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 158/2014

Sitzung vom 22. Oktober 2014

1095. Anfrage (Folgerungen aus dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht)

Die Kantonsräte Christoph Ziegler, Elgg, und Michael Zeugin, Winterthur, sowie Kantonsrätin Stefanie Huber, Dübendorf, haben am 23. Juni 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht werden unter anderem die Aufgaben und Gemeindeautonomie näher beleuchtet. Die Direktionen wurden dabei ersucht, die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nach den Funktionen Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung zu bewerten. Zu beurteilen war einerseits, wie stark der Kanton und die Gemeinden an der Rechtsetzungs- und Vollzugstätigkeit innerhalb des jeweiligen Sachgebietes beteiligt sind. Andererseits war darzulegen, wer für die Finanzierung der jeweiligen Aufgaben aufzukommen hat.

Dabei ist festzustellen, dass in verschiedenen Bereichen die Rechtsetzung vorwiegend beim Kanton, Vollzug und Finanzierung aber vorwiegend bei den Gemeinden liegt. Auch ist eine eindeutige Zuordnung der Aufgaben und ihrer Finanzierung oft schwierig.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Wo gibt es überall Festlegungen vom Kanton (Bund), deren Kostenfolgen nicht mehrheitlich vom Kanton getragen werden? Wir bitten dabei um eine detaillierte Auflistung der Bereiche und der prozentualen Kostenanteile für Kanton und Gemeinde.
2. Wie stellt sich der Regierungsrat grundsätzlich zur Tatsache, dass Entscheidungskompetenz und Kostenfolge nicht immer bei der gleichen Stelle liegen?
3. Sind Bestrebungen im Gange, dass Rechtsetzung und Finanzierung wieder vermehrt bei der gleichen Stelle zu liegen kommen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Christoph Ziegler, Elgg, Michael Zeugin, Winterthur, und Stefanie Huber, Dübendorf, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Dort, wo Kanton und Gemeinden Aufgaben gemeinsam erfüllen, werden die Rechtsetzungs-, Vollzugs- und Finanzierungsbefugnisse in der Regel oft nicht nur einer Staatsebene zugeordnet. Auch wenn die Gesetzgebungskompetenzen dem Kanton zugewiesen sind, kann der Gesetzgeber eine gemeinsame Finanzierung vorsehen.

Die Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist in den entsprechenden Gesetzen verankert und je nach Aufgaben unterschiedlich. Die wesentlichen Verbundaufgaben sind im Gemeindebericht 2013 einschliesslich der Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden dargestellt (vgl. Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. August 2013, Vorlage 5008).

Zu Frage 2:

In der Bundesverfassung (SR 101) findet sich der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz in Art. 43 Abs. 2 und 3. Danach trägt jenes Gemeinwesen die Kosten für eine Aufgabe, das auch für deren Erfüllung zuständig ist und von deren Nutzen profitiert.

Im Gegensatz zur Bundesverfassung findet sich in der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) keine Norm zur Übereinstimmung von Kosten, Nutzniessung und Zuständigkeit bei der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. In der Regel wird offengelassen, ob eine Aufgabe vom Kanton oder von den Gemeinden wahrzunehmen ist (vgl. Art. 100 ff. KV). Die offene verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung wird meist erst durch die kantonale Gesetzgebung ergänzt und konkretisiert.

Legislativorgane sind die Stimmberechtigten und der Kantonsrat. Der Regierungsrat kann demgegenüber keine gesetzlichen Bestimmungen zur Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden erlassen (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. g KV in Verbindung mit Art. 50 Abs. 1 KV). Das Gesetz sieht aber vor, dass er dem Gesetzgeber mit dem Gemeindebericht (§ 14a Gemeindegesetz [GG]; LS 131.1) und dem Wirksamkeitsbericht (§ 31 Finanzausgleichsgesetz [FAG]; LS 132.1) zur Entwicklung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden periodisch Bericht erstattet.

Mit dem Gemeindebericht 2009 hat der Regierungsrat dies ein erstes Mal getan. Entsprechend dem engen Zusammenhang zwischen Aufgabenverteilung und Finanzausgleich wurden 2013 der Gemeinde- und der Wirksamkeitsbericht sodann für die zweite Berichterstattung zusammengelegt.

Im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2013 stellt der Regierungsrat dar, welche öffentlichen Aufgaben vom Kanton bzw. von den Gemeinden geregelt, erledigt und finanziert werden. Dabei werden die Veränderungen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden während der Berichtsperiode vom 2. Januar 2008 bis 1. Januar 2012 aufgezeigt und die Auswirkungen auf den Handlungsspielraum und die Ausgaben der Gemeinden dargelegt (vgl. Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. August 2013, Vorlage 5008).

Kanton und Gemeinden erfüllen die Aufgaben in der Regel im Verbund. Anders ist es nur dort, wo eine kantonsweite und einheitliche Aufgabenerfüllung gewünscht (z. B. Spitalversorgung) oder aufgrund von Bundesrecht vorgegeben ist (z. B. Ergänzungsleistungen).

Diese alle vier Jahre zu erstellenden Berichte liefern sachliche Informationen für einen politischen Diskurs. Sie erlauben es dem Gesetzgeber zu beurteilen, ob und in welchen Sachbereichen Handlungsbedarf bei der Aufgaben- und Lastenverteilung besteht und eine die verfassungsrechtliche konkretisierende Regelung von Zuständigkeit, Nutzniessung und Kostentragung für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Sie tragen so zur stetigen Verbesserung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei.

Zu Frage 3:

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers zu prüfen und zu entscheiden, ob und inwieweit Aufgaben durch verschiedene Staatsebenen zu erfüllen sind. Dieser Entscheid hat nicht nur formelle, sondern auch materielle Bedeutung. Unter anderem geht es darum, Fehlanreize zu vermeiden. Die Frage der finanziellen Äquivalenz ist parallel dazu zu prüfen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi