
Vorlagen an den Kantonsrat

Direkt zu den gefundenen Referenzen: [1](#)

↑ Top  **3869**

Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 198/1998 betreffend neuen Finanzausgleich in Analogie zum Bund (NFA) (vom 27. Juni 2001)

Der Kantonsrat hat am 21. Juni 1999 folgende von Kantonsrätin Susanne Bernasconi-Aeppli, Zürich, und Kantonsrat Christian Bretscher, Birmensdorf, am 8. Juni 1998 eingereichte Motion als Postulat zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, ein dem neuen Finanzausgleich des Bundes (NFA) analoges Modell für den Kanton Zürich auszuarbeiten.

Dabei sind insbesondere folgende Elemente zu berücksichtigen:

- Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden
- Zusammenführen von Finanz- und Entscheidungskompetenzen
- Stärkere Zusammenarbeit unter den Gemeinden, mit Lastenausgleich. Der Kanton erlässt die Instrumente (Rahmenvereinbarung)
- Neuer Ressourcenausgleich unter den Gemeinden.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

1. Die geltende Regelung des Finanzausgleichs im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich kennt den im Finanzausgleichsgesetz geregelten direkten und den im Staatsbeitragsgesetz geregelten indirekten Finanzausgleich. Beim direkten Finanzausgleich werden die Gemeinden durch finanzielle Unterstützung des Kantons (vertikaler Finanzausgleich) oder finanzstarker Gemeinden (horizontaler Finanzausgleich) unmittelbar besser gestellt.

Zum direkten Finanzausgleich gehören der Steuerkraftausgleich, der Investitionsfonds und der Steuerfussausgleich. Der Lastenausgleich zu Gunsten der Stadt Zürich lässt sich ebenfalls dem direkten Finanzausgleich zuordnen. Der Steuerkraftausgleich ist ein horizontaler Finanzausgleich der finanzstarken Gemeinden (Abschöpfung 1999 rund 170 Mio. Franken; rund 6 Mio. Franken aus Ausgleichsfonds, nachfolgend alle Zahlen für das Rechnungsjahr 1999) zu Gunsten der finanzschwachen Gemeinden (Zuschüsse 159 Mio. Franken) sowie der grossen Kunstinstitute der Städte Zürich (14 Mio. Franken) und Winterthur (3 Mio. Franken). Der Steuerfussausgleich ist ein vertikaler Finanzausgleich des Kantons zu Gunsten der finanzschwachen Gemeinden (47 Mio. Franken). Der Investitionsfonds dient der Verminderung von Investitionslasten der Gemeinden durch Beiträge des Staates. Seit 1994 sind keine Beiträge mehr zugesichert worden. Für das Jahr 2001 können im beschränkten Umfang wieder Beiträge zugesichert werden. Der Lastenausgleich für die Stadt Zürich (1999 insgesamt 134,35 Mio. Franken) umfasst die Bereiche Ortspolizei (32,011 Mio. Franken, Änderungen ab dem Rechnungsjahr 2001 infolge Wegfall der Abgeltung der Kriminalpolizei in Höhe von 47,5 Mio. Franken und der Neufestsetzung der Abgeltung Ortspolizei infolge der Eingliederung der städtischen Kriminalpolizei beim Kanton), Soziales (30,359 Mio. Franken) und Kultur (24,48 Mio. Franken).

Der indirekte Finanzausgleich umfasst u. a. die zweckgebundenen, nach der Finanzkraft abgestuften Staatsbeiträge des Kantons an die Gemeinden sowie den Staatsanteil an den Lehrerbesoldungen (Beiträge mit Finanzausgleichswirkung: 793 Mio. Franken), bei denen neben der Lenkungswirkung infolge Zweckbindung (vorläufige Berechnungen ergaben ein Volumen von 589 Mio. Franken) indirekt durch Abstufung der Beiträge nach der Finanzkraft auch eine Besserstellung der finanzschwachen Gemeinden beabsichtigt ist (Ausgleichswirkung, vorläufige Berechnungen 204 Mio. Franken).

2. Vorprojekt zur Reform des Zürcher Finanzausgleichs

Der geltende direkte und indirekte Finanzausgleich des Kantons Zürich wird aus unterschiedlichen Gründen als unbefriedigend beurteilt. So ist die mit dem indirekten Finanzausgleich verbundene Ausgleichswirkung weder transparent noch steuerbar. Beim Steuerkraftausgleich überzeugt die Bemessung der Zuschüsse (Ausgestaltung der U-Kurve) ebenfalls nicht mehr vollständig. Beim Steuerfussausgleich schliesslich erfolgt eine reine Defizitdeckung, die mögliche Ineffizienzen fortschreibt. Die Steuerfussdisparität zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden ist ein dauerndes Diskussionsthema.

Zur Aufnahme des Ist-Zustandes sowie für die Vorbereitung einer umfassenden Revision des geltenden direkten und indirekten Finanzausgleichs wurde unter der Leitung des Vorstehers der Direktion der Justiz und des Innern zusammen mit den unmittelbar interessierten Direktionen und unter Beteiligung der betroffenen Gemeindegruppen sowie der Städte Zürich und Winterthur das wifl-Projekt Nr. 65/2202 «Vorstudie und Reform des Zürcher Finanzausgleichs» durchgeführt.

Aufgabe des Projektes war es, das geltende System des Zürcher Finanzausgleichs zu analysieren, Schwächen festzustellen und jene Lösungen für eine Neugestaltung des Finanzausgleichs einzugrenzen, die in einem Hauptprojekt erarbeitet werden sollen. Zur Orientierung wurden auch die aktuellen Reformprojekte beim Bund (Neuer Finanzausgleich, NFA) und in den Kantonen in die Betrachtung einbezogen. Als Ergebnisse, die im Rahmen des Vorprojekts anzustreben waren, wurden insbesondere die Ablösung des indirekten Finanzausgleichs (Staatsbeiträge) verbunden mit einer Neugestaltung von Steuerkraft- und Steuerfussausgleich sowie die Integrierung eines Lastenausgleichs zu Gunsten von Agglomerationszentren in Bereichen mit wesentlichen Sonderlasten definiert. Auf der Grundlage der Ergebnisse des Vorprojekts soll der Kanton nunmehr im Hauptprojekt mit einem zielorientierten, steuerbaren und effizienten neuen Finanzausgleich ausgestattet werden. Die einzelnen Ergebnisse des Vorprojekts werden nachfolgend soweit erforderlich erläutert. Vorgängig ist dazu eine kurze Darstellung der Instrumente erforderlich, die im Neuen Finanzausgleich des Bundes vorgesehenen werden:

3. Der Neue Finanzausgleich des Bundes (NFA)

Der Neue Finanzausgleich des Bundes umfasst fünf Instrumente: (1) Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen, (2) interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, (3) neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen, (4) Ressourcenausgleich und (5) die Abgeltung für soziodemografische und geografisch-topografische Sonderlasten.

(1) Mit der Entflechtung sollen Aufgaben gesamthaft entweder in die Kompetenz des Bundes oder der Kantone fallen. Was die Kantone aus eigener Kraft erbringen können, sollen sie selbstständig oder in interkantonaler Zusammenarbeit erfüllen. (2) Durch die interkantonale Zusammenarbeit mit institutionalisiertem Lastenausgleich sollen die Zentrums Kantone entlastet werden. Das Bundesrecht bestimmt die Instrumente; so die Allgemeinverbindlicherklärung von interkantonalen Verträgen von gesamtschweizerischem Interesse und die Verpflichtung zur Mitwirkung bei Verträgen von regionalem Interesse (beide Instrumente auf Antrag der Kantone). Der Bundesgesetzgeber bestimmt die Aufgabenbereiche abschliessend. Für die inhaltliche Ausgestaltung sollen die Kantone zuständig bleiben. Sie tragen die Verantwortung. Trotz der beabsichtigten Aufgabenentflechtung verbleibt für verschiedene Bereiche eine gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen. (3) Bei solchen Verbundaufgaben soll die strategische Leitung beim Bund und die operative Verantwortung bei den Kantonen liegen. An die Stelle hoheitlicher Anordnungen durch den Bund sollen partnerschaftliche Einigungen zwischen Bund und Kantonen über Leistungsziele, Beitragsrahmen und Wirkungskontrollen treten. Der Bund will künftig auf prozentuale Kostenübernahmen verzichten. Neu ist stattdessen die Ausrichtung von Global- oder Pauschalbeiträgen sowie ein Wechsel von der Aufwand- zur Ergebnisorientierung geplant. Statt Einzelobjekte sollen sodann kohärente Programme subventioniert werden. (4) Im Sinne einer Stärkung der kantonalen Gestaltungskraft soll der neue Ressourcenausgleich die Leistungsfähigkeit der finanzschwächeren Kantone sicherstellen. Das neue Finanzausgleichsgesetz regelt deshalb den Mittelfluss von den finanzstarken zu den finanzschwächeren Kantonen. Wo dies nicht ausreicht, will der Bund subsidiär sicherstellen, dass die finanzschwächsten Kantone über die für eine eigenständige Aufgabenerfüllung minimal nötigen Mittel verfügen. Die politischen Eckwerte des Ressourcenausgleichs soll das eidgenössische Parlament festlegen. (5) Für die topografisch-geografisch sowie soziodemografisch bedingten übermässigen Lasten ist ein entsprechender Belastungsausgleich vorgesehen; dieser soll vorab die Berggebiets- bzw. Zentrums Kantone entlasten.

Der NFA verbessert von seiner Zielsetzung her zwar das System des Finanzausgleichs und stärkt dadurch den Föderalismus sowie die Kantone. In seiner gegenwärtigen Form ist er aber klar abzulehnen, weil er die angestrebten Ziele nur ungenügend erreicht. Der vorgesehene Ressourcenausgleich wird

nicht durch einen adäquaten Lastenausgleich ergänzt, und das alleinige Abstellen auf das Steuerpotenzial der Kantone beim Ressourcenausgleich bei gleichzeitigem Ungenügen des vorgeschlagenen soziodemografischen Lastenausgleichs lässt ihre unterschiedliche Aufgabenlast völlig ausser Betracht. Die eingehende Begründung seiner Haltung hat der Regierungsrat in verschiedenen Stellungnahmen zuhanden des Bundes und interkantonalen Gremien dargelegt.

4. Möglicher Anwendungsbereich der Instrumente des NFA im Kanton Zürich

Im Rahmen der beabsichtigten Revision des Zürcher Finanzausgleichs können Instrumente, die der NFA kennt, auf eine mögliche Anwendung für die Gemeinden des Kantons Zürich geprüft werden. Dabei sind jedoch Einschränkungen zu beachten:

Auf eine Aufgabentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden soll im Rahmen der geplanten Revision verzichtet werden. Eine solche Neuordnung würde den Rahmen der Revision des direkten und indirekten Finanzausgleichs sprengen, da sie weit über die Klärung von finanziellen Fragen hinausgeht. Überprüft wird hingegen der indirekte Finanzausgleich (Staatsbeiträge). Im Zentrum steht die Frage, ob auf eine Ausgleichswirkung der Staatsbeiträge und damit auf eine nach der Finanzkraft der Gemeinden abgestufte Höhe der Beiträge verzichtet werden könnte. Damit würden beträchtliche Mittel frei, die im direkten Finanzausgleich einsetzbar wären. Auf eine weiter gehende Umgestaltung des Staatsbeitragsgesetzes soll jedoch im Zusammenhang mit der geplanten Revision des Finanzausgleiches verzichtet werden.

Die geforderte Zusammenführung von Finanz- und Entscheidungskompetenzen bildet ein zentrales Anliegen des neuen kantonalen Finanzausgleichs. Unter der Voraussetzung, dass die Verteilung der Mittel in einer föderalistischen Organisation befriedigend ist, fällt die Bereitstellung öffentlicher Leistungen dann optimal aus, wenn diejenigen, die den Nutzen einer Leistung haben, auch über diese entscheiden und sie finanzieren (Äquivalenzprinzip). Eine finanzschwache Gemeinde soll deshalb mit jenen Mitteln ausgestattet werden, die sie zur effizienten Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Neben einer bedarfsgerechten und damit grundsätzlich individualisierten Mittelzuweisung ist es erforderlich, dass diese Mittel einer Gemeinde ungebunden zur Verfügung gestellt werden, denn im demokratischen Budgetprozess kann eine Gemeinde am besten selbst bestimmen, wie sie die Mittel verwenden soll. Zur Verwirklichung dieses Prinzips ist vorgesehen, Mittel aus dem indirekten Finanzausgleich, die den Gemeinden bisher indexiert nach ihrer Finanzkraft zweckgebunden zugewiesen wurden, im direkten Finanzausgleich zu verwenden. Dadurch wird die Autonomie der Gemeinden verstärkt. Mit einer nachträglichen Kontrolle können die Interessen der Mitfinanzierer (Kanton und finanzstarke Gemeinden) gewahrt werden.

Mit der Einführung des NFA soll auch die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in Kraft treten. Zweck dieses Instrumentariums ist die Abgeltung von so genannten Spillovers. Erbringt ein Kanton z. B. kulturelle Darbietungen - wie der Kanton Zürich mit dem Opernhaus oder die Stadt Zürich mit ihren Theatern und Kunstmuseen -, die gleichzeitig von den Einwohnerinnen und Einwohnern der umliegenden Kantone ohne vollständige Kostenabgeltung genutzt werden -, sollen diese Kantone einen Beitrag an die entstandenen Kosten leisten. Der Bund erlässt über die Organisation der Zusammenarbeit ein Rahmengesetz. Auf dieser Grundlage sollen die Kantone die Modalitäten und Höhe der Abgeltungen vereinbaren. Die Abgeltungsbereiche selbst sind im Gesetz abschliessend aufgezählt. Von Bedeutung für Kanton und Stadt Zürich ist dabei insbesondere die Lastenabgeltung für Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung. Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenabgeltung bildet jedoch nicht eigentlich Teil des engeren Finanzausgleichs des Bundes, sondern soll nur zusammen mit dem NFA als Rahmengesetz erlassen werden. Dieser Umstand macht die grosse Schwäche dieses Instrumentes deutlich - z. B. das Fehlen von klar umschriebenen Abgeltungsmodalitäten -, was sich wegen der vertragsmässigen Ausgestaltung zum Nachteil der «Leistungs-Kantone» wie dem Kanton Zürich auswirken wird. Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenabgeltung ist deshalb auch für eine Anwendung auf die Gemeinden des Kantons Zürich nicht geeignet. Allerding wird im Rahmen der Ausarbeitung der Revisionsvorlage geprüft, wie sich der bis Ende 2003 befristete Soziallastenausgleich für die Stadt Zürich zu einem eigentlichen interkommunalen Lastenausgleich ausbauen lässt. So könnten neben der Stadt Zürich auch regionale Zentren in einen Soziallastenausgleich einbezogen werden. An einem solchen Lastenausgleich könnten neben dem Kanton (vertikales Element) auch die Gemeinden (horizontales Element) beteiligt werden. Das bereits diskutierte so genannte «Bündner Modell» entspricht zwar diesem Ansatz, Berechnungen haben aber gezeigt, dass eine Anwendung auf die Gemeinden des Kantons Zürich im Rahmen der geltenden Bedingungen nicht in Frage kommt. Im Zusammenhang mit den noch zu erarbeitenden Lösungen wird auch zu prüfen sein, welche Vor- und Nachteile mit der geltenden Regelung verbunden sind. Ebenfalls geprüft wird, ob und wie sich die Stadt

Winterthur in einen Lastenausgleich einbinden lässt. Konzeptionel müssen mögliche Antworten mit den für den neuen Zürcher Finanzausgleich vorgesehen weiteren zentralen Instrumenten (Ressourcenausgleich und Belastungsausgleich, dazu nachfolgend) abgestimmt werden. Falls eine Abgeltung im Rahmen eines allgemeinen Belastungsausgleichs möglich wäre (dazu nachfolgend), entfallen besondere Instrumente. Im vorstehend dargelegten Zusammenhang wird insbesondere geprüft, ob der vom Bund vorgesehene soziodemografische Belastungsausgleich auf die Gemeinden des Kantons Zürich entsprechende Anwendung finden kann. Als soziodemografische Lasten werden Kosten bezeichnet, die durch die überdurchschnittliche Vertretung bestimmter Bevölkerungsgruppen entstehen und keine Spillovers in andere Kantone bzw. Gemeinden verursachen. Um diese Lasten quantifizieren zu können, werden jedoch nicht die Kosten direkt, sondern die Grössen der betreffenden Bevölkerungsgruppen als Indikatoren verwendet. Als mögliche Indikatoren sind beim Bund vorgesehen: z. B. Indikatoren im Bereich der Armut (die Anzahl der EL-Bezügerinnen und -züger) und im Bereich der Arbeitslosigkeit (die Anzahl der Stellensuchenden pro Kanton).

Ein wesentliches Element eines neuen Finanzausgleichs soll an Stelle des bisherigen Steuerkraftausgleichs ein neuer Ressourcenausgleich für die Gemeinden bilden. Charakteristische Eigenschaft des Ressourcenausgleichs ist der einnahmeseitige Ausgleich. Dieser kann dann horizontal zwischen den Gemeinden und vertikal vom Kanton zu den finanzschwachen Gemeinden erfolgen. Vorläufige Berechnungen haben ergeben, dass das Modell des Bundes (horizontaler Disparitätenabbau und vertikale Mindestausstattung), das auch Elemente des geltenden Zürcher Steuerkraftausgleichs umfasst, auf die Gemeinden des Kantons Zürich grundsätzlich anwendbar wäre. Für einen endgültigen Gesetzesvorschlag müssen aber weitere Berechnungen angestellt werden.

Subsidiär und komplementär zum Ressourcenausgleich soll an die Stelle des Steuerfussausgleichs ein allgemeiner Belastungsausgleich treten. Mit dem Belastungsausgleich sollen auf der Seite der Ausgaben Belastungen ausgeglichen werden, welche der Ressourcenausgleich nicht beseitigen konnte. Die Ausgestaltung (z. B. Maximalsteuerfuss) und Harmonisierung dieses Instrumentes mit dem Lastenausgleich muss im Einzelnen noch geprüft werden. Erkenntnisse und Ziele des New Public Management (z. B. Operationalisierung des Gebotes der Wirtschaftlichkeit durch eine Kosten- und Leistungsrechnung, Leistungsvereinbarungen mit Leistungsumschreiben) werden aber neben Normaufwandbetrachtungen die Ausgestaltung des neuen Instrumentes mit bestimmen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die wesentlichen Anliegen des NFA grundsätzlich auch bei der Revision des Zürcher Finanzausgleichs entsprechend zu berücksichtigen sind. Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist von der Aufgabenstellung her im geltenden Finanzausgleich in Form des Lastenausgleichs für die Stadt Zürich bereits verwirklicht. Geprüft wird allerdings, ob die Stadt Winterthur und im Rahmen des Soziallastenausgleichs neben den Städten Zürich und Winterthur weitere regionale Zentren in einen Lastenausgleich einbezogen werden können. In erster Linie ist aber zu klären, ob nicht alle Gemeinden in einen allgemeinen Belastungsausgleich einbezogen werden können. Für das Staatsbeitragsgesetz soll eine Neugestaltung grundsätzlich nur so weit geprüft werden, als der Verzicht auf eine Abstufung der Beiträge nach der Finanzkraft möglich ist.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, gestützt auf diesen Bericht und unter Verweisung auf das Hauptprojekt zur Reform des Zürcher Finanzausgleichs das Postulat KR-Nr. 198/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Notter

Der Staatsschreiber: Husi

[Rechtliche Hinweise](#)

Der Inset- und der Textteil stehen ausschliesslich zum Eigengebrauch zur Verfügung und dürfen nicht, insbesondere nicht zu kommerziellen Zwecken, weiterverwendet werden. Die ganze oder teilweise Verwertung, inklusive Einspeisung in Online-Dienste, durch unberechtigte Dritte ist untersagt.

www.amtsblatt.zh.ch - © Copyright 1999, [Staatskanzlei des Kantons Zürich](#) - Alle Rechte vorbehalten
