

4964

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 24/2012 betreffend
Begleitgruppe für den neuen Finanzausgleich**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 20. Februar 2013,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 24/2012 betreffend Begleitgruppe für den neuen Finanzausgleich wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 5. März 2012 folgendes von den Kantonsräten Martin Farner, Oberstammheim, Martin Zuber, Waltalingen, und Stefan Hunger, Mönchaltorf, am 23. Januar 2012 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie eine Begleitgruppe für den neuen Finanzausgleich eingesetzt werden kann.

Der neue Finanzausgleich wurde per 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt. Während der Übergangsphase muss eine paritätische Kommission mit Vertretern aus Gemeinden, Städten und Kanton die Umsetzung begleiten. Gleichzeitig soll die Kommission die Arbeit des Fachbeirates (gemäss Finanzausgleichsgesetz) für den individuellen Sonderlastenausgleich übernehmen.

*Bericht des Regierungsrates:***Ausgangslage**

Die Stimmberechtigten haben das Finanzausgleichsgesetz vom 12. Juli 2010 (FAG, LS 132.1) in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 angenommen. Der Regierungsrat setzte das FAG und die dazugehörige Finanzausgleichsverordnung vom 17. August 2011 (FAV, LS 132.11) auf den 1. Januar 2012 in Kraft. Wesentliche Neuerungen sind der Ausbau des Ressourcenausgleichs (früher: Steuerkraftausgleich) und des Zentrumslastenausgleichs, die Ausrichtung eines demografischen, eines geografisch-topografischen und eines individuellen Sonderlastenausgleichs sowie die Abschaffung der Finanzkraftindexierung von Staatsbeiträgen und des Steuerfussausgleichs. Um den Gemeinden Zeit zum Anpassen an die neuen Verhältnisse zu geben, wird Letzterer sechs Jahre als Übergangsausgleich fortgeführt und im Verlauf dieser Zeit schrittweise vermindert.

Nach der Annahme des Gesetzes machten einige Gemeinden mit Beschwerde beim Bundesgericht geltend, die im ersten Jahr nach Inkraftsetzung des Gesetzes zur Anwendung gelangende Übergangsbestimmung zur Bemessung der Ressourcenausgleichsbeiträge und -abschöpfungen sei bundesverfassungswidrig. Das Bundesgericht wies die Beschwerde mit Urteil 2C_542/2011 vom 3. Juni 2012 ab.

Übergangsausgleich

Die Direktion der Justiz und des Innern informiert die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden jeweils im Juni über die im Folgejahr zu erwartenden Finanzausgleichsbeiträge. Analog zur bisherigen Praxis zum Steuerfussausgleich können alle Gemeinden um Übergangsausgleich nachsuchen, bei denen der massgebende Gesamtsteuerfuss von derzeit 122% nicht ausreicht, um den von ihnen budgetierten Aufwand zu finanzieren. 20 Gemeinden ersuchten für das Rechnungsjahr 2012 um Übergangsausgleich (2011: 22 Gemeinden). Für das Rechnungsjahr 2013 waren es 18 Gemeinden.

Die Direktion der Justiz und des Innern prüfte die Voranschläge dieser Gemeinden und einigte sich mit ihnen auf einen provisorischen Übergangsausgleichsbeitrag. Die Summe all dieser Beiträge belief sich 2012 auf 38 Mio. Franken (2011: 100 Mio. Franken) und wird 2013 voraussichtlich 31 Mio. Franken betragen. Sie liegt dank der neuen Finanzausgleichsinstrumente gegenüber früher also deutlich tiefer. Mit

der Reform des Finanzausgleichs wurde eine Vielzahl von Gemeinden finanziell bessergestellt: 80 Gemeinden senkten für 2012 die Steuerbelastung gegenüber dem Vorjahr, nur 11 Gemeinden erhöhten sie. 2013 setzt sich diese Entwicklung tendenziell fort: 37 Gemeinden haben einen tieferen, 13 Gemeinden einen höheren Steuerfuss als im Vorjahr.

Das erstmalige Ausarbeiten des Voranschlags und der Umgang mit den neuen Finanzausgleichsmitteln erwiesen sich in politischen Gemeinden mit tiefer Steuerkraft und hohem Steuerfuss, deren Gebiet Teil einer Kreisschulgemeinde ist, als anspruchsvoll. In solchen Gemeinden sanken 2012 die Staatsbeiträge an die Lehrerentlohnung gegenüber 2011 beträchtlich. Die im Gegenzug vermehrten Ressourcenausgleichsbeiträge flossen vorerst den politischen Gemeinden zu, welche die Schulgemeinden daran beteiligen mussten. Um unter diesen Gegebenheiten grosse Steuerfussveränderungen zu vermeiden, war es unumgänglich, dass sich die Kreisschulgemeinde und die betroffenen politischen Gemeinden über ihre Steuerfüsse sowie die Verteilung des Finanzausgleichs auf Schul- und politische Gemeinde einigten. Wo dies gewünscht wurde, unterstützte die Direktion der Justiz und des Innern die Gemeinden dabei beratend.

2014 wird der im Übergangsausgleich massgebende Gesamtsteuerfuss neu das um den Faktor 1,25 erhöhte Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse des Jahres 2012 sein (§ 36 FAG). In diesem Jahr lag das Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse dank den Steuersenkungen in den Gemeinden mit hoher Wahrscheinlichkeit unter 99%. Es ist zu erwarten, dass 2014 die Gemeinden einen Gesamtsteuerfuss von höchstens 123% erheben müssen, um Übergangsausgleich beanspruchen zu können. Die bisherige faktische Defizitgarantie des Kantons wird also erst 2016 merklich vermindert werden, bevor sie 2018 ganz entfallen wird. Daneben brachte der Wechsel vom alten zum neuen Finanzausgleich aus kantonaler Sicht weder Überraschungen noch Schwierigkeiten.

Umfrage bei den Gemeinden zum Gesetzesvollzug

Aus dem Blickwinkel der Gemeinden kann dies allerdings anders aussehen. Sie wurden deshalb im Juni 2011 eingeladen, ihre Erfahrungen, offenen Fragen, Probleme und Anliegen im Zusammenhang mit dem Vollzug des neuen Finanzausgleichs mitzuteilen. Darauf gingen 22 Stellungnahmen ein. Sie lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen:

Zufrieden mit der Umsetzung:

Zufrieden mit der Umsetzung des neuen Finanzausgleichs äusseren sich der Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF), der Verband Zürcher Schulpräsidenten (VZS) sowie die Gemeinden Bärenswil, Däniken, Dietlikon, Feuerthalen, Niederhasli, Richterswil, Schlatt und Volketswil.

Grundsätzlich zufrieden, Einzelfragen:

Eine zweite Gruppe von Gemeinden war mit der Finanzausgleichsreform grundsätzlich zufrieden, erkannte aber einzelne Probleme. Die Stadt Dietlikon forderte ein Ausgleichsinstrument zur Abgeltung hoher Sozialkosten. Die Gemeinden Rorbas und Thalheim a. d. Th. regten wie die Weinländer Gemeinden an, im geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sei die Berechtigung (§ 21 FAG) abgestuft auszugestalten.

Unzufrieden mit der Umsetzung:

Unzufriedenheit drückten der Gemeindepräsidentenverband des Bezirks Andelfingen sowie die Gemeinden Humlikon, Kleinandelfingen, Ossingen, Rheinau, Unterstammheim, Volken, Waltalingen und Zell aus. Sie forderten im Wesentlichen, im Übergangsausgleich seien auf die Anwendung von § 36 Abs. 4 FAG (t-2) zu verzichten, im Ressourcenausgleich sei die Bemessung und das Auszahlungsdatum des Ressourcenzuschusses (§§ 12 und 13 FAG) zu ändern, im geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sei die Berechtigung (§ 21 FAG) abgestuft auszugestalten und im individuellen Sonderlastenausgleich der Ausgleichsteuerfuss (§ 24 FAG) zu senken. Hohe Ausgaben seien bei Kleingemeinden als nicht beeinflussbar zu qualifizieren, der Kapitaldienst und die Abschreibungen seien in den Katalog möglicher Sonderlasten aufzunehmen und überdurchschnittliche Kosten im Bereich Feuerwehr seien nicht als geografisch-topografische Sonderlast zu betrachten. Die Gemeinde Rheinau forderte bei der Messung der Steuerkraft ein Ausklammern der Quellensteuereinnahmen (§ 8 lit. f FAG) und im geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich das Messen der Siedlungsdichte unter Einbezug der Wasserflächen. Die Gemeinde Zell wünschte sich Instrumente zum Sonderlastenausgleich in den Bereichen Sonderschule, Sozialhilfe und Pflegefinanzierung.

Die Umfrage zeigt insgesamt, dass 8 der 171 Politischen Gemeinden mit dem neuen Finanzausgleich unzufrieden sind.

Demokratische Prozesse und Rechtssicherheit

Gegenstand der Kritik der Gemeinden sind in erster Linie vermeintlich falsche oder fehlende Gesetzesbestimmungen und Ausgleichsinstrumente, die dazu führen würden, dass die betreffenden Gemeinden nicht zu ausreichend Finanzausgleichsmitteln kämen.

Die Umfrage zeigt, dass es sich beim Grossteil der genannten Vorbringen nicht um Vollzugsprobleme, sondern um Anliegen handelt, die nur mit einer Anpassung des FAG umgesetzt werden könnten. Zuverlässige Aussagen zur Erzielung der mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz verfolgten Wirkung können aufgrund der erst wenigen Erfahrungen jedoch noch keine gemacht werden. Dies war dem Gesetzgeber bewusst. Er hat daher zwar eine Wirkungsüberprüfung vorgeschrieben, diese aber sinnvollerweise erst für 2016 vorgesehen. Bereits vor der Erstattung des gesetzlich vorgesehenen Wirkungsberichts eine Gesetzesanpassung vorzunehmen, widerspricht daher nicht nur der Gesetzessystematik im FAG, sondern auch dem klaren Willen des Gesetzgebers.

Oft drücken diejenigen, die bereits im Gesetzgebungsverfahren mit einer neuen Regelung nicht einverstanden waren, ihre Unzufriedenheit anlässlich der Umsetzung des neuen Erlasses erneut aus. Die Rechtssicherheit, die Anerkennung demokratischer Entscheidungsverfahren und die Achtung von Kantonsrat und Stimmberechtigten lassen aber Revisionen schon kurz nach Erlass neuer Regelungen nur in Ausnahmefällen wie z. B. Notsituationen als gerechtfertigt erscheinen. Solche sind im Zusammenhang mit dem FAG nicht ersichtlich. Es erschiene vielmehr als Zwängerei, den in langjähriger und aufwendiger Gesetzgebungsarbeit gefundenen Kompromiss bereits vorzeitig und ohne Not infrage zu stellen.

Begleitgruppe

In der genannten Umfrage äusserten sich die Gemeinden auch zum Vollzug des individuellen Sonderlastenausgleichs, der ab 2016 Bedeutung erlangen wird. In diesem Zusammenhang sieht das Gesetz zur Beratung der Direktion der Justiz und des Innern einen Beirat vor und regelt dessen Zusammensetzung (§ 27 FAG). Die Direktion der Justiz und des Innern hat deshalb den bereits bestehenden Beirat für Gemeindefragen im Sinne der Postulanten mit je einer Vertretung der finanzstarken und der finanzschwachen Gemeinden sowie des Verbandes Zürcher Finanzfachleute (VZF) ergänzt. In der neuen Zusammensetzung sollten nun auch Fragen des Finanzausgleichs erörtert werden.

Der Beirat für Gemeindefragen bietet somit Gewähr, dass die verschiedenen Interessen der Gemeinden in Finanzausgleichsbelangen angemessen vertreten werden. Dabei ist vorgesehen, dass einzelne seiner Mitglieder zugleich im geplanten Fachbeirat nach § 27 FAG Einsitz nehmen können. Der Beirat für Gemeindefragen setzt sich zurzeit wie folgt zusammen:

- Martin Graf, Regierungsrat,
Vorsteher Direktion Justiz und Inneres
- Christian Zünd,
Generalsekretär Direktion Justiz und Inneres
- Hans-Peter Hulliger,
Präsident Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich
(GPV)
- Katharina Kull,
Gemeindepräsidentin Zollikon
- Sabine Sieber,
Gemeindepräsidentin Sternenbergr
- Hansjörg Baumberger,
Präsident Verein Zürcher Gemeinbeschreiber und
Verwaltungsfachleute (VZGV)
- Thomas Kuoni,
Präsident Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF)
- Ueli Hofmann,
Vorsitzender Statthalterkonferenz Kanton Zürich
- Jacqueline Hayek,
Vorsitzende des Kollegiums der Bezirksratsschreiberinnen
und Bezirksratsschreiber Kanton Zürich
- Alain Griffel,
Professor für Staats- und Verwaltungsrecht Universität Zürich
- Arthur Helbing,
Leiter Gemeindeamt.

Im Finanzausgleichsvollzug ist gegenwärtig einzig die Frage der Berücksichtigung der Wasserflächen beim Messen der Siedlungsdichte hängig. Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden zeigte sich zudem mit der bisherigen Entwicklung des Finanzausgleichs zufrieden. Denkbar ist, dass sich im Verlauf der Zeit weitere Vollzugsfragen stellen werden. Vor diesem Hintergrund erschiene es unverhältnismässig, wenn der Kanton neben dem bestehenden und nunmehr erweiterten Gemeindebeirat und dem nach § 27 FAG vorgesehenen Fachbeirat auch noch eine besondere Begleitgruppe für den Finanzausgleich einsetzen würde.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 24/2012 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Kägi	Husi