



Kanton Zürich
Regierungsrat

Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2021

**Berichtsperiode 2. Januar 2016
bis 1. Januar 2020**

RRB Nr. 1327/2020
Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat



**Gemeinde- und
Wirksamkeitsbericht 2021**

Bezugsquelle

Gemeindeamt des Kantons Zürich
8090 Zürich
Telefon 043 259 83 30
www.zh.ch/gaz

Bilder

Staatskanzlei des Kantons Zürich

Design

Nora Vögeli, Grafik Design, Zürich
www.noravoegeli.ch

Druck

kdmz, Zürich

	Das Wichtigste in Kürze	4
1	Ausgangslage	10
2	Entwicklung der Gemeindefandschaft	16
3	Aufgabenteilung aus Sicht des Kantons	38
4	Wirksamkeit des Finanzausgleichs	88
5	Gemeinden 2030	128
6	Bevölkerungsbefragung	138
7	Anhänge	152

Das Wichtigste in Kürze

Überblick

Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat zum vierten Mal nach 2009, 2013 und 2017 über den Stand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und über den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob der neue Finanzausgleich seine gewünschte Wirkung erzielt. Der Bericht beleuchtet zu diesem Zweck auch Veränderungen bei der Aufgabenteilung und deren Auswirkungen auf die finanzielle Belastung der Gemeinden. Zudem konnte sich die Bevölkerung in einer Umfrage zur Zufriedenheit mit den Leistungen der Gemeinden und der Steuerpolitik äussern.

Der Regierungsrat ist seit 2012 verpflichtet, über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs Rechenschaft abzulegen. Der vorliegende Bericht ist eine Grundlage für den Gesetzgeber und die Behörden für ihre politischen Entscheidungen. Mit einem Sonderkapitel zur Plattform «Gemeinden 2030» stellt er zudem ein Pionierprojekt vor, in dem Gemeinden und Kanton sich gemeinsam für die Herausforderungen der Zukunft rüsten.

Gemeindelandschaft

Die Gemeinden im Kanton Zürich zeichnen sich durch eine grosse Vielfalt aus. Sie unterscheiden sich hinsichtlich Einwohnerzahl, Fläche und Finanzen stark. So reicht die Grösse der Gemeindegebiete von 160 Hektaren in Hüttikon bis fast 9000 Hektaren in der Stadt Zürich. Noch grösser ist das Spektrum bei den Einwohnerzahlen. Ende 2019 reichte es von 380 Personen in Weiach bis knapp 420 000 Personen in der Stadt Zürich. Entsprechend vielfältig sind denn auch die Entwicklungen in den Gemeinden. Am stärksten gewachsen ist in der Berichtsperiode die Gemeinde Aesch mit einer mittleren jährlichen Zuwachsrate von 8,5 Prozent. Demgegenüber verzeichnet Humlikon einen Bevölkerungsrückgang von knapp einem Prozent. Im ganzen Kanton ist die Bevölkerung im gleichen Zeitraum um rund 73 000 Personen gewachsen. Auch die Steuerkraft in den einzelnen Gemeinden geht weit auseinander: Während sie 2019 in Rorbas 1645 Franken pro Person betrug, waren es in Rüslikon 17 527 Franken. Ungeachtet dieser Unterschiede haben alle Gemeinden die gleichen Aufgaben zu erfüllen.

Mit der Totalrevision des Finanzausgleichs verloren die kleinen Gemeinden 2012 ihre finanzielle Vorzugsbehandlung. Sie werden seither gleich behandelt wie die übrigen Gemeinden. Damit fiel ein Fusionshindernis weg. Nach drei Gemeindezu-

sammenschlüssen in der letzten Berichtsperiode kam es zwischen 2016 und 2020 zu vier weiteren Zusammenschlüssen. Damit sank die Anzahl politischer Gemeinden von 168 auf 162. Auch die Zahl der Schulgemeinden nahm von 100 auf 85 ab. Damit setzen die Schulgemeinden den Trend weiter fort, sich entweder untereinander oder mit gebietsgleichen politischen Gemeinden zu vereinigen. Trotz dieser Entwicklungen ist Zürich aber immer noch einer der gemeindereichsten Kantone der Schweiz.

Aufgabenteilung und Handlungsspielraum

Die Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden stiegen in der Berichtsperiode weiter an. Diese Entwicklung ist in allen Bereichen, besonders aber bei der Bildung zu verzeichnen.

Die Gemeinden bestimmen weitgehend selbst, wie sie sich organisieren und ihre Aufgaben erfüllen wollen. Diese Freiheit beruht auf der Gemeindeautonomie, die im Kanton Zürich einen hohen Stellenwert geniesst und sich auch im neuen Gemeindegesetz widerspiegelt. Der Handlungsspielraum der Gemeinden bezieht sich auf die Regelung, die Finanzierung und den Vollzug einer Aufgabe. In der Berichtsperiode hat sich dieser Spielraum aus Sicht des Kantons nur geringfügig verändert. Als Folge der neuen Kantonalen Bürgerrechtsverordnung haben die Gemeinden keine eigene Rechtsetzungskompetenz in Bürgerrechtsfragen mehr. Vollständig entlastet wurden die Gemeinden im Bereich der Lebensmittelkontrollen. Im Bildungsbereich haben sie hingegen einen etwas grösseren Regelungsspielraum erhalten, sind im Gegenzug aber auch vermehrt für Vollzug und Finanzierung zuständig.

Ressourcen und Belastung der Gemeinden durch die Aufgabenerfüllung

Die Steuerkraft im Kanton ist in der Berichtsperiode gesamthaft gestiegen, aber nicht alle Gemeinden haben davon profitiert. 121 von 162 Gemeinden haben Ende 2019 eine höhere Steuerkraft als 2012. Dabei haben die Gemeinden mit geringerer Pro-Kopf-Steuerkraft absolut weniger stark zugelegt als Gemeinden mit bereits hoher Steuerkraft. Die Belastung der Gemeinden durch die Aufgabenerfüllung zeigt sich anhand der Entwicklung der Steuerfüsse. Seit 2012 ist die Entwicklung gesamthaft weitgehend konstant, allerdings mit einer Erhöhung des Maximalwertes. Von diesem sind einzelne einwohnerschwache Gemeinden betroffen.

Gleichzeitig zeigt die Bevölkerungsumfrage, dass 47 Prozent mit den Leistungen der Gemeinden sehr zufrieden und weitere 47 Prozent zufrieden sind. Die Gemeinden sind aus Sicht der Bevölkerung also in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen. Rund die Hälfte der befragten Personen hält die Steuern für angemessen.

Finanzausgleich

Der Finanzausgleich soll in erster Linie dafür sorgen, dass die Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen können, ohne dass ihre Steuerfüsse erheblich voneinander abweichen. Daneben soll er die Gemeinden unterstützen, die Mittel wirtschaftlich zu verwenden. Ebenso soll er die Gemeindeautonomie stärken und für eine gute Planbarkeit der Aufgabenfinanzierung sorgen. Kanton und Gemeinden tragen gemeinsam zum Finanzausgleich bei.

Der Finanzausgleich umfasst als wichtigstes Instrument den Ressourcenausgleich, der Unterschiede bei der Steuerkraft zwischen den Gemeinden vermindert. Finanzschwache Gemeinden erhalten Beiträge, während ein Teil der Steuererträge finanzstarker Gemeinden abgeschöpft wird. Weiter erhalten Gemeinden Beiträge für besondere Lasten, die mit einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen oder ungünstigen geografisch-topografischen Verhältnissen einhergehen. Den Städten Zürich und Winterthur wird zudem ein Zentrumlastenausgleich ausgerichtet. Gemeinden mit einer hohen Steuerbelastung können zusätzliche Beiträge an individuellem Sonderlastenausgleich beantragen.

Die Beiträge des Ressourcenausgleichs stiegen in der Berichtsperiode erst leicht und im letzten Jahr deutlich an. Haupttreiber war die negative Entwicklung der Steuerkraft in einigen einwohnerreichen Gemeinden. Die Abschöpfungen der Steuerkraft stiegen ebenfalls. Ein Ausreisser ist hier 2018 die Stadt Zürich mit einer ausserordentlich guten Entwicklung der Steuerkraft.

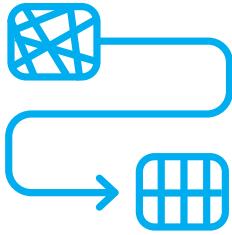
Die Steuerfüsse der Gemeinden waren weitgehend konstant. Die Spannweite nahm leicht zu, wobei nur wenige Einwohnerinnen und Einwohner von Steuerfüssen im höchsten Segment betroffen sind. Im Rückblick erfüllt der Finanzausgleich somit die in ihn gesetzten Erwartungen. Dennoch ist gemäss Befragung mit 83 Prozent eine Mehrheit der Wohnbevölkerung der Ansicht, dass die geringsten und die höchsten Steuerfüsse zu weit auseinanderliegen.

Der Fachbeirat bemängelt wie bei der letzten Berichterstattung den Einbezug des Steuerfusses bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse. Er weist darauf hin, dass Gemeinden ihre Einkünfte vermehren können, indem sie ihren Steuerfuss erhöhen. Diese Kritik trifft aus rein ökonomischer Sicht zu. Die Kantonsverfassung schreibt allerdings vor, dass der Finanzausgleich dafür sorgen muss, dass einerseits die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen und andererseits den Gemeinden die Mittel zur Aufgabenerfüllung bereitzustellen sind. Würden die Steuerfüsse bei der Bemessung von Beiträgen ausser Acht gelassen, führte dies zu grösseren und politisch kaum akzeptierten Steuerfussunterschieden. Die Mittelausstattung würde durch den Nichteinbezug des Steuerfusses geringer. Ohne eine Kompensation müsste das Leistungsangebot wohl abgebaut werden. Deshalb soll der Steuerfuss bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse weiterhin berücksichtigt werden.

Gemeinden 2030

Mit dem Ziel, die Gemeinden für kommende Herausforderungen zu stärken, entwickeln auf der Plattform «Gemeinden 2030» Gemeinden und Kanton partnerschaftlich Ideen, Handlungsansätze und Strategien für die Zukunft. In verschiedenen Austauschformen wurden in der ersten Phase seit 2017 Handlungsfelder definiert, in denen die Beteiligten Lösungen erarbeiten wollen, damit die Gemeinden über 2030 hinaus ihre wichtige Rolle in unserem Staatswesen wahrnehmen können.

Gemeindestrukturen



-6
politische
Gemeinden

-15
Schul-
gemeinden

→ Strukturen wurden einfacher

Zufriedenheit mit Leistungen der Gemeinden

94% 

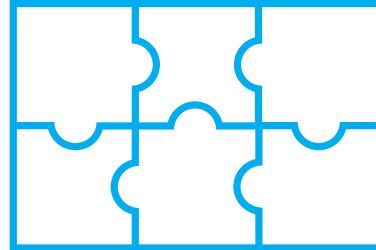
Finanzausgleich



72% : 130%

→ Ziele werden erreicht

Aufgabenverteilung



→ Aufgabenverteilung hat sich nicht wesentlich verändert

Gemeinden 2030



→ Gemeinden und Kanton erarbeiten gemeinsam Lösungen für die Herausforderungen der Zukunft

1	Ausgangslage	10
1.1	Auftrag	13
1.2	Grundsatz der Aufgabenteilung	14
1.2.1	Einleitung	14
1.2.2	Subsidiaritätsprinzip	14
1.2.3	Gemeindeautonomie	14
1.2.4	Fiskalische Äquivalenz	15
1.2.5	Aufgabenteilung in der Realität	15
2	Entwicklung der Gemeindelandschaft	16
2.1	Strukturen	20
2.1.1	Bevölkerung	20
2.1.2	Agglomerationen	22
2.2	Organisationsformen	24
2.2.1	Vielfalt	24
2.2.2	Gemeinden	25
2.2.3	Weitere Aufgabenträger	28
2.2.4	Vor- und Nachteile der interkommunalen Zusammenarbeit	30
2.3	Aufwendungen von Kanton und Gemeinden	31
2.3.1	Überblick	31
2.3.2	Finanzielle Bedeutung der Aufgabenbereiche	34
2.3.3	Lastenentwicklung zwischen Kanton und Gemeinden	36
2.4	Fazit	37
3	Aufgabenteilung aus Sicht des Kantons	38
3.1	Öffentliche Sicherheit	43
3.2	Bildung	47
3.3	Kultur und Freizeit	54
3.4	Gesundheit	55
3.5	Gesellschaft und soziale Sicherheit	61
3.6	Verkehr	67
3.7	Umwelt und Raumordnung	70
3.8	Volkswirtschaft	74
3.9	Finanzen und Steuern	76
3.10	Allgemeine Verwaltung	78
3.11	Fazit	87
4	Wirksamkeit des Finanzausgleichs	88
4.1	In Kürze	92
4.2	Finanzielle Unterschiede	93
4.2.1	Ausgangslage	93
4.2.2	Ausgabenentwicklung	95
4.2.3	Ressourcen- und Ausgabenunterschiede	96
4.2.4	Entwicklung der Steuerfüsse	97

4.3	Wirksamkeit des Finanzausgleichs	98
4.3.1	Ausgangslage	98
4.3.2	Ziele des Finanzausgleichs	98
4.3.3	Föderalismus und Finanzausgleich	98
4.3.4	Finanzausgleichsmodell	99
4.3.5	Zielerreichung des Finanzausgleichs	104
4.3.6	Handhabung Finanzausgleich	118
4.3.7	Kritik und mögliche Massnahmen	119
4.3.8	Finanzierung der Sozialkosten	127
4.3.9	Fazit	127

5 **Gemeinden 2030** **128**

5.1	Die Plattform – inklusiv und ergebnisoffen	132
5.2	Austauschprozess 2017-2018	133
5.2.1	Regionale runde Tische	133
5.2.2	Vertiefungsworkshop	133
5.2.3	Gemeindeforum 2018	133
5.2.4	Ergebnisse des Austauschprozesses	133
5.3	Umsetzungsarbeiten auf vier Handlungsfeldern	135
5.3.1	Bildung von vier Arbeitsgruppen	135
5.3.2	Attraktivität der Miliztätigkeit	135
5.3.3	Partnerschaftliche Zusammenarbeit Gemeinden und Kanton	136
5.3.4	Digitale Transformation	136
5.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit	136
5.4	Weiteres Vorgehen	137

6 **Bevölkerungsbefragung** **138**

6.1	Überblick	142
6.2	Wohlbefinden und Zufriedenheit	142
6.3	Steuerhöhe und Bandbreite der Steuerfüsse	147
6.4	Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg	149
6.5	Fazit	151

7 **Anhänge** **152**

7.1	Anhang I: Bericht und Stellungnahme des Fachbeirates zum Finanzausgleich	154
7.2	Anhang II: Stellungnahme des Regierungsrates zur Stellungnahme des Fachbeirates	171
7.3	Anhang III Unstimmigkeiten bei der Nachsteuerabrechnung NAST	174
7.4	Anhang IV: Finanzielle Auswirkungen durch die Kantonsratsdebatte	175

1



Ausgangslage

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2021 berichtet über den Stand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und über den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Zuständigkeit für die Leistungserbringung regelt die Kantonsverfassung. Sie orientiert sich am Subsidiaritätsprinzip, an der Gemeindeautonomie und am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Das Ziel ist eine möglichst bürgernahe und effiziente Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen. In der Realität erfolgt die Leistungserbringung jedoch nicht immer nach diesen Prinzipien. Häufig spielen dabei politische Abwägungen eine Rolle. So können hoch gewichtete öffentliche Interessen wie die Chancengleichheit und das Gleichbehandlungsgebot Abweichungen von den Prinzipien verlangen.

1.1 Auftrag

Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat zum vierten Mal nach 2009, 2013 und 2017 über den Stand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und über den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Grundlage für diesen Bericht ist der in § 31 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) formulierte Auftrag, der den Regierungsrat seit dem 1. Januar 2012 zur Berichterstattung über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs verpflichtet. Diese erfolgte erstmals umfassend mit dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017. Der vorliegende Bericht ist also die zweite umfassende Darstellung der Aufgabenteilung und zum Finanzausgleich.

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2021 erfasst die Berichtsperiode von 2. Januar 2016 bis 1. Januar 2020. Für die Vergleichbarkeit wurden der Aufbau und die Darstellung des Berichts 2017 übernommen, soweit das möglich war. Inhaltlich stellt er die Entwicklungen während der Berichtsperiode dar und zeigt die Veränderungen gegenüber der vorangehenden Periode auf. Ziel ist, die Folgen von Veränderungen der Gemeinderessourcen und die Entwicklung der Belastung durch die Erfüllung der notwendigen Aufgaben ersichtlich zu machen.

Der vorliegende Bericht zeigt nach der Darstellung der Ausgangslage (Kapitel 1) zunächst die Entwicklung der Gemeindelandschaft auf (Kapitel 2). Wei-

ter stellt er die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden aus Sicht des Kantons dar (Kapitel 3). Im vierten Teil (Kapitel 4) wird ausführlich die Entwicklung des Finanzausgleichs dargestellt und erläutert. Damit beleuchtet der Bericht die Veränderungen der Aufgabenteilung sowie die Auswirkungen auf den Handlungsspielraum und die Finanzen der Gemeinden aus unterschiedlichen Blickwinkeln.

Über die Berichtsperiode hinaus geht das Kapitel 5 über die Plattform Gemeinden 2030. Die Direktion der Justiz und des Innern hat diesen Prozess 2017 initiiert. Dabei entwickeln Gemeinden und Kanton gemeinsam Ideen und konkrete Vorschläge, wie die Gemeinden mit Blick auf die Herausforderungen der kommenden Jahre gestärkt werden können.

Die Bevölkerung der Zürcher Gemeinden konnte sich zudem zum dritten Mal zur Zufriedenheit mit den Leistungen ihrer Wohnortgemeinde äussern. Damit ist es erstmals möglich, Veränderungen über den längeren Zeitraum von acht Jahren darzustellen (Kapitel 6).

Im Anhang des Berichts nimmt der Fachbeirat Stellung zur Wirksamkeit des Finanzausgleichs und der Regierungsrat zur Stellungnahme des Fachbeirates.

Kapitel	Inhalt	Datengrundlage
Entwicklung der Gemeindelandschaft	Organisation und Struktur Finanzieller Gestaltungsspielraum Aufwandentwicklung	Verwaltungsstatistik Gemeindefinanzstatistik Gemeindefinanzporträt
Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden	Rechtsetzung Vollzug Finanzierung	Direktionsbefragung
Wirksamkeit des Finanzausgleichs	Zielerreichung Entwicklung der Ressourcen und Belastungen Kritik und Massnahmen	Steuerstatistik Finanzausgleichsstatistik Gemeindefinanzstatistik
Gemeinden 2030	Attraktivität Milizarbeit Zusammenarbeit Gemeinden / Kanton Digitale Transformation Interkommunale Zusammenarbeit	Projekt
Bevölkerungsbefragung	Wohlbefinden / Zufriedenheit Steuerhöhe / Bandbreite Zusammenarbeit	Bevölkerungsbefragung

Abbildung 1: Aufbau und Datengrundlagen des Gemeinde- und Wirksamkeitsberichts 2021

1.2 Grundsatz der Aufgabenteilung

1.2.1 Einleitung

Alle drei staatlichen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinden) erbringen öffentliche Leistungen zugunsten ihrer Einwohnerinnen und Einwohner. Sie haben deren Grundversorgung sicherzustellen. Die Zuständigkeit für die Leistungserbringung – und damit die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden – wird grundsätzlich durch die Bundes- und die Kantonsverfassung festgelegt. Sie orientiert sich dabei am Subsidiaritätsprinzip, an der Gemeindeautonomie und am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Ziel ist eine möglichst sinnvolle, bürgernahe und effiziente Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen.

Der Aufgabenkatalog der Kantonsverfassung (KV) bezeichnet in der Regel den Kanton und die Gemeinden gemeinsam als Aufgabenträger. Sowohl der Kanton als auch die Gemeinden sind somit für die einzelnen öffentlichen Aufgaben zuständig und müssen zusammenarbeiten. Bundesrecht und kantonale Gesetzgebung grenzen die Zuständigkeit in der Regel anhand der Bereiche Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe ab (Abbildung 2).

Staatsebenen	Aufgaben	Einnahmen
Bund	<ul style="list-style-type: none"> – Landesverteidigung – Nationalstrassen – Technische Hochschulen (ETH/EPFL) 	<ul style="list-style-type: none"> – Direkte Bundessteuer – Mehrwertsteuer – Zölle
Kanton	<ul style="list-style-type: none"> – Spitalversorgung – Agglomerationsverkehr – Universität 	<ul style="list-style-type: none"> – Einkommens- und Vermögenssteuer (Kanton) – Gewinn- und Kapitalsteuer (Kanton)
Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> – Elektrizitätsversorgung – Alterspflege – Volksschule 	<ul style="list-style-type: none"> – Einkommens- und Vermögenssteuer (Gemeinde) – Gewinn- und Kapitalsteuer (Gemeinde) – Grundstückgewinnsteuer

Abbildung 2: Dimensionen der Aufgabenteilung von Bund, Kantonen und Gemeinden

1.2.2 Subsidiaritätsprinzip

Für die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden hat das Subsidiaritätsprinzip eine grosse Bedeutung. Es ist in mehreren Bestimmungen der Kantonsverfassung verankert (Art. 83 und 97). Das Subsidiaritätsprinzip sieht vor, dass in einem föderalistischen Staat die übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn sie diese Aufgabe besser erfüllen kann als die untergeordnete Gebietskörperschaft. Eine Aufgabe soll dadurch so bürgernah wie möglich erfüllt werden können.

Können öffentliche Aufgaben gemeinsam besser als allein erfüllt werden, verlangt das Subsidiaritätsprinzip zunächst die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. An deren Stelle ist allerdings auch ein Zusammenschluss denkbar. Kommt die Zusammenarbeit nicht zustande, sind

ihre Kosten zu hoch oder ist eine zentrale Erfüllung der Aufgabe zweckmässiger, übernimmt der Kanton als übergeordnete Gebietskörperschaft diese Aufgabe.

1.2.3 Gemeindeautonomie

Die Gemeindeautonomie wird in Art. 85 KV lediglich in allgemeiner Weise garantiert. Sie wird durch das kantonale Recht gewährleistet. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten die Gemeinden in einem Aufgabenbereich als selbstständig oder autonom, wenn das kantonale Recht den Aufgabenbereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Massgebend ist dabei, dass die Gemeinden eigene Regelungen oder Entscheidungen treffen und dabei ihren besonderen Verhält-

nissen und Bedürfnissen Rechnung tragen können. Die Gemeindeautonomie erstreckt sich sowohl auf die Rechtsetzung als auch auf den Vollzug.

Die Gemeinden verfügen im Rahmen des kantonalen Rechts über eine weitgehende Organisationsautonomie. Jede Gemeinde kann bedarfsgerechte Organisationsformen wählen und sie nach ihren Bedürfnissen ausgestalten. Die Gemeinden haben weiter ein Wahlrecht zwischen Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Ebenso steht es ihnen weitgehend offen, wie viele Behörden sie schaffen, in welchen Aufgabenbereichen sie Kommissionen bilden und mit wie vielen Mitgliedern sie diese ausstatten wollen. Zudem haben die Gemeinden Spielraum, wenn sie die Wahlorgane und Wahlformen ihrer Behördenmitglieder bestimmen.

Die Spezialgesetzgebung konkretisiert die Aufgaben der Gemeinden. Sie enthält in der Regel jedoch keine konkreten Angaben über den Umfang der Gemeindeautonomie. Grundsätzlich hat die Autonomie ihre Grenzen dort, wo Gemeinsinn und öffentliche Interessen übergeordnete Regelungen erfordern, weil die Gemeinden einen Aufgabenbereich nicht zweckmässig erfüllen können und ihnen kein klar zu umschreibender Spielraum bleibt.

1.2.4 Fiskalische Äquivalenz

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt, dass die Regelung, der Vollzug und die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben jeweils der gleichen staatlichen Ebene zugeordnet sein sollen. Wer zahlt, soll also möglichst die entsprechenden Rechtsgrundlagen selbst schaffen und die Umsetzung und Anwendung selbst organisieren. Wenn Nutzerinnen und Nutzer sowie Entscheidungs- und Kostenträgerinnen und -träger übereinstimmen, ist das Ziel wirtschaftlich optimaler Entscheidungen am ehesten zu erreichen. Eine Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz kann zu Fehlanreizen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen führen. Wenn Verantwortlichkeiten bei Bereitstellung, Nutzung und Finanzierung auseinanderfallen, besteht das Risiko, dass zu viel, zu wenig oder das Falsche geleistet oder aber das Richtige mit zu hohen Kosten geleistet wird.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz soll die Entscheidungswege einfacher und bürgernäher machen. Es soll das staatliche Handeln durch eine verstärkte Gesamtsicht besser legitimieren und von fehleranfälliger Koordination entlasten. In seiner Reinform verlangt das Prinzip, dass eine Aufgabe entweder dem Kanton oder den Gemeinden zuzuweisen ist. Als Folge der vollständigen Aufgabenentflechtung würde die Aufgabe entweder von jeder politischen Gemeinde oder vom Kanton allein erfüllt. Dabei wäre

der ganze Prozess von der Regelung über die Finanzierung und Bereitstellung bis hin zur Nutzung der Leistung Sache einer Gemeinde oder des Kantons.

1.2.5 Aufgabenteilung in der Realität

Die Aufgabenteilung allein nach Subsidiaritätsprinzip, Gemeindeautonomie und Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entspricht nicht der zürcherischen Realität. Die tatsächliche Zuständigkeit für die Leistungserbringung ist häufig auch von politischen Abwägungen geprägt. Abweichungen von den «reinen Prinzipien» können etwa hoch gewichtete öffentliche Interessen sein. So zum Beispiel, wenn Chancengleichheit und Gleichbehandlungsgebot Unterschiede in der Leistungserbringung nicht zulassen.

Besonders das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gilt nicht absolut. Mit dem neuen Finanzausgleich übernehmen die Gemeinden im Sinne der fiskalischen Äquivalenz zwar vermehrt die Verantwortung für autonome Entscheidungen. Dazu gehört auch, dass sie deren finanzielle Konsequenzen selbst tragen. Ausnahmen gelten aber nach wie vor dort, wo es unmöglich ist, den Kreis der Nutzerinnen und Nutzer sowie der Entscheidungs- und Kostenträgerinnen und -träger in Übereinstimmung zu bringen. Dies gilt etwa für den Strassenbau und den öffentlichen Verkehr, weil die Bevölkerung immer mobiler wird. Zudem können raumplanerische Anforderungen und Entwicklungsmöglichkeiten kaum zweckmässig erfüllt werden, wenn keine Kompromisse zwischen übergeordneten planerischen Interessen und kommunaler Gestaltungsfreiheit möglich sind.

Die Kantonsverfassung verlangt von Kanton und Gemeinden, dass öffentliche Aufgaben wirkungsvoll, wirtschaftlich, nachhaltig und von der geeigneten Trägerschaft erfüllt werden (Art. 95 Abs. 2 KV). In den Legislaturzielen 2015–2019 bezeichnete der Regierungsrat die Gemeinden ausdrücklich als «eigenständige und eigenverantwortliche Träger des Service Public» (Legislaturziel 10.4), was sowohl der Gemeindeautonomie als auch dem Subsidiaritäts- und dem Äquivalenzprinzip Rechnung trägt. Die Legislaturziele sahen unter anderem die Stärkung und Sicherstellung der Leistungsfähigkeit durch passende Finanzausgleichsmechanismen vor. Die Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 äussern sich zum gleichen Thema wie folgt: «Die kantonalen Rahmenbedingungen ermöglichen den Gemeinden, ihre Aufgabe im Interesse der Bevölkerung selbstständig, demokratisch, rechtmässig und wirtschaftlich zu erfüllen» (LFZ 10.7). Dafür sollen auch neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden geprüft werden (RRZ 10h). Letztlich soll ein ergebnisorientierter und ressourcenschonender Gesetzesvollzug sichergestellt werden.

2



Entwicklung der Gemeinde- landschaft

Die Entwicklung im Kanton Zürich ist vom Bevölkerungswachstum geprägt. Das führt zu einem Anstieg der Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden. Es gibt Strukturunterschiede zwischen kleinen Gemeinden und grossen Städten, die ungeachtet ihrer Grösse die gleichen Aufgaben erfüllen müssen. Dies erfolgt durch eine Vielzahl von Organisationen wie politischen Gemeinden, Schulgemeinden, Zweckverbänden, Anstalten, privatrechtlichen Aufgabenträgern und vertraglichen Zusammenarbeitsformen. Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden hat Vorteile, führt aber auch zu komplizierten Strukturen. Eine Vereinfachung der Strukturen ist nötig, um den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung zu vergrössern.

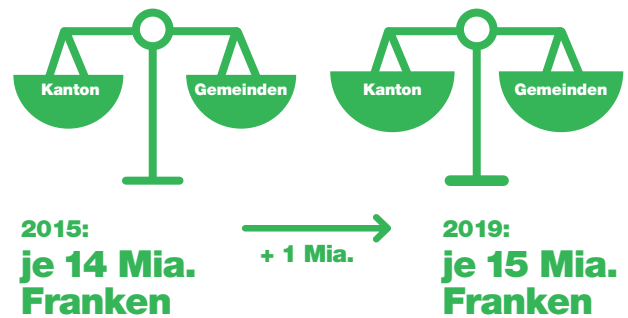
Bevölkerungswachstum



(31.12.2015–31.12.2019)

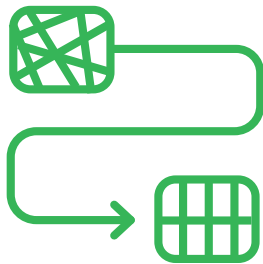
→ **Kanton Zürich ist stetig gewachsen**

Ausgaben von Kanton und Gemeinden



→ **Kanton und Gemeinden sind gleich stark**

Entwicklung der Gemeindestrukturen



-6
politische
Gemeinden

-15
Schul-
gemeinden

(2.1.2016–1.1.2020)

→ **Strukturen vereinfachen sich weiter**

2.1 Strukturen

An den grossen Strukturunterschieden der Gemeinden im Kanton Zürich hat sich auch in der jetzigen Berichtsperiode nichts geändert. Nach wie vor unterscheiden sich die kleinen Gemeinden von den grossen Städten stark in Bezug auf die geografischen, sozialen, demografischen und finanziellen Verhältnisse.

Die Gemeinden haben aber ungeachtet ihrer Grösse die gleichen Aufgaben wahrzunehmen. Kleinere Gemeinden stossen hierbei vermehrt an ihre Leistungsgrenzen. Diese Tendenz hat sich mit dem neuen Finanzausgleich grundsätzlich verstärkt, weil Kleingemeinden gegenüber grösseren Gemeinden nicht mehr bevorzugt werden. Da die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden nicht immer die erhofften Synergien ermöglicht, setzen die Gemeinden vermehrt auf Gemeindezusammenschlüsse. Entsprechend ergaben sich in der Berichtsperiode vier Zusammenschlüsse (vgl. Kapitel 2.2.2).

2.1.1 Bevölkerung

Die Bevölkerung ist in der Berichtsperiode weiter gewachsen. Ende 2015 wohnten insgesamt

1 463 459 Personen im Kanton. Bis Ende 2019 waren es 1 536 403 Personen. Die Bevölkerung wuchs somit um 72 944 Personen, 391 Personen weniger als im Zeitraum des letzten Berichts.

Die Gemeinden lassen sich nach ihrer Bevölkerungszahl in Kategorien unterteilen (Abbildung 3). Als Folge des Bevölkerungswachstums sind in der Berichtsperiode zehn Gemeinden, meist sehr knapp, in die nächsthöhere Kategorie aufgestiegen. Oberrieden hingegen ist in die nächsttiefere Gruppe gerutscht, mit neu 4996 Einwohnerinnen und Einwohnern allerdings äusserst knapp. Betroffen von einem Kategoriewechsel waren ausschliesslich Gemeinden mit Bevölkerungszahlen von 5000 bis 9999 (vier Gemeinden) und 10 000 bis 19 999 (sechs Gemeinden). Die Gemeinden des Stammertals, Oberstammheim, Unterstammheim und Waltalingen, stehen nach ihrer Fusion zusammen neu in der Gruppe bis 4999 statt jede für sich in der Gruppe unter 1999 Einwohnerinnen und Einwohner. Die übrigen vier Zusammenschlüsse während der Berichtsperiode hatten für die grössere, jeweils aufnehmende Gemeinde keinen Kategoriewechsel zur Folge.

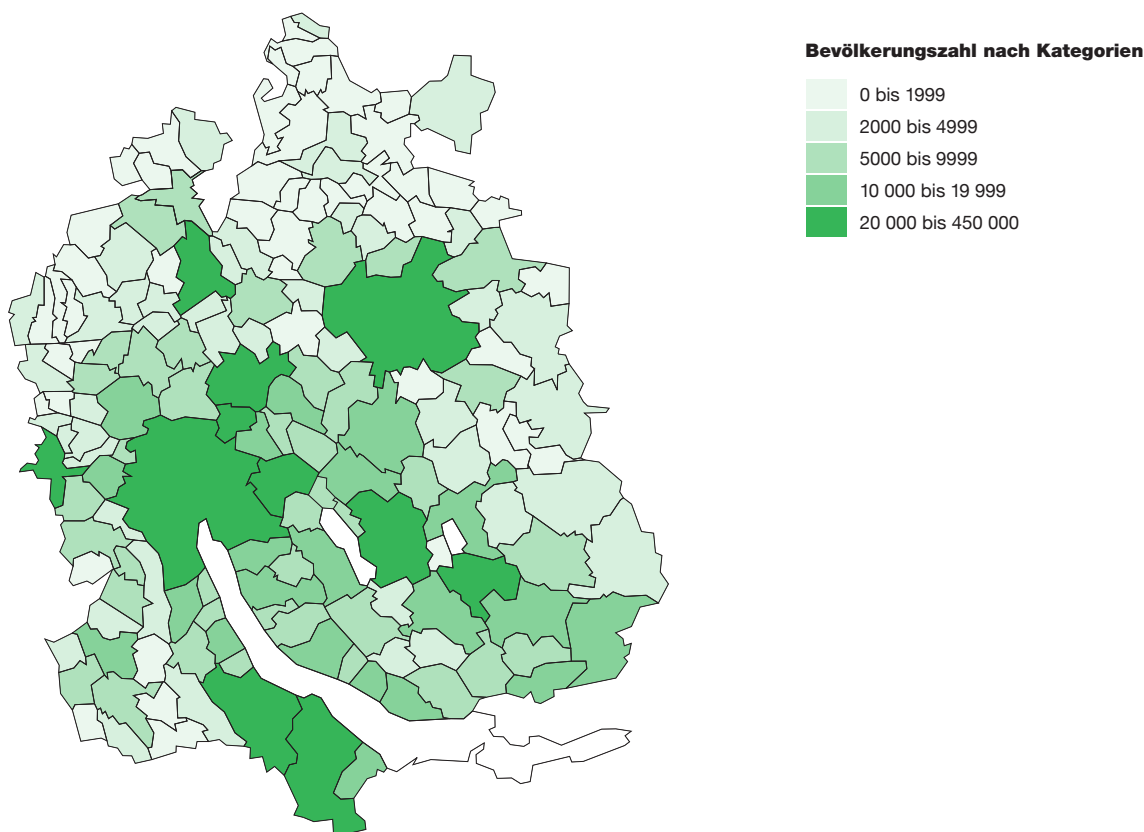


Abbildung 3: Politische Gemeinden nach Bevölkerungszahl 2019

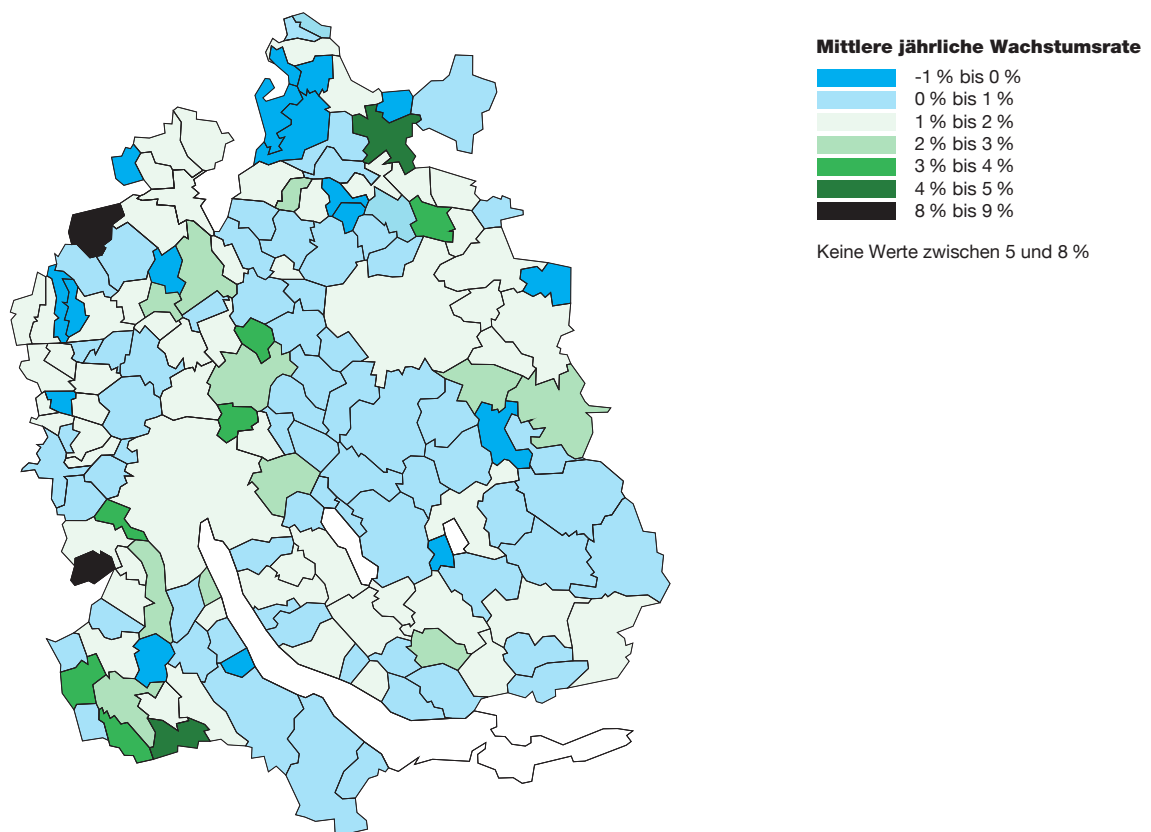


Abbildung 4: Mittlere jährliche Wachstumsraten in den politischen Gemeinden 2015–2019 in Prozent

Die Gemeinden weisen mittlere jährliche Wachstumsraten zwischen rund –1 Prozent und 8,5 Prozent auf (Abbildung 4). Rund 10 Prozent der Gemeinden (17) hatten 2019 weniger Einwohnerinnen und Einwohner als 2015, bis auf Oberrieden handelt es sich dabei um kleine Gemeinden (< 2235 Einwohnerinnen und Einwohner). Knapp 40 Prozent der Gemeinden wuchsen im Jahresmittel um

weniger als 1 Prozent, rund 35 Prozent der Gemeinden um 1 bis 2 Prozent und rund 11 Prozent der Gemeinden um 2 bis 4 Prozent. Den stärksten Zuwachs mit jährlich rund 8,5 Prozent verzeichneten die Gemeinden Aesch und Weiach. Die Entwicklung entspricht fast genau der Periode von 2011 bis 2015 und ist damit bemerkenswert konstant.

2.1.2 Agglomerationen

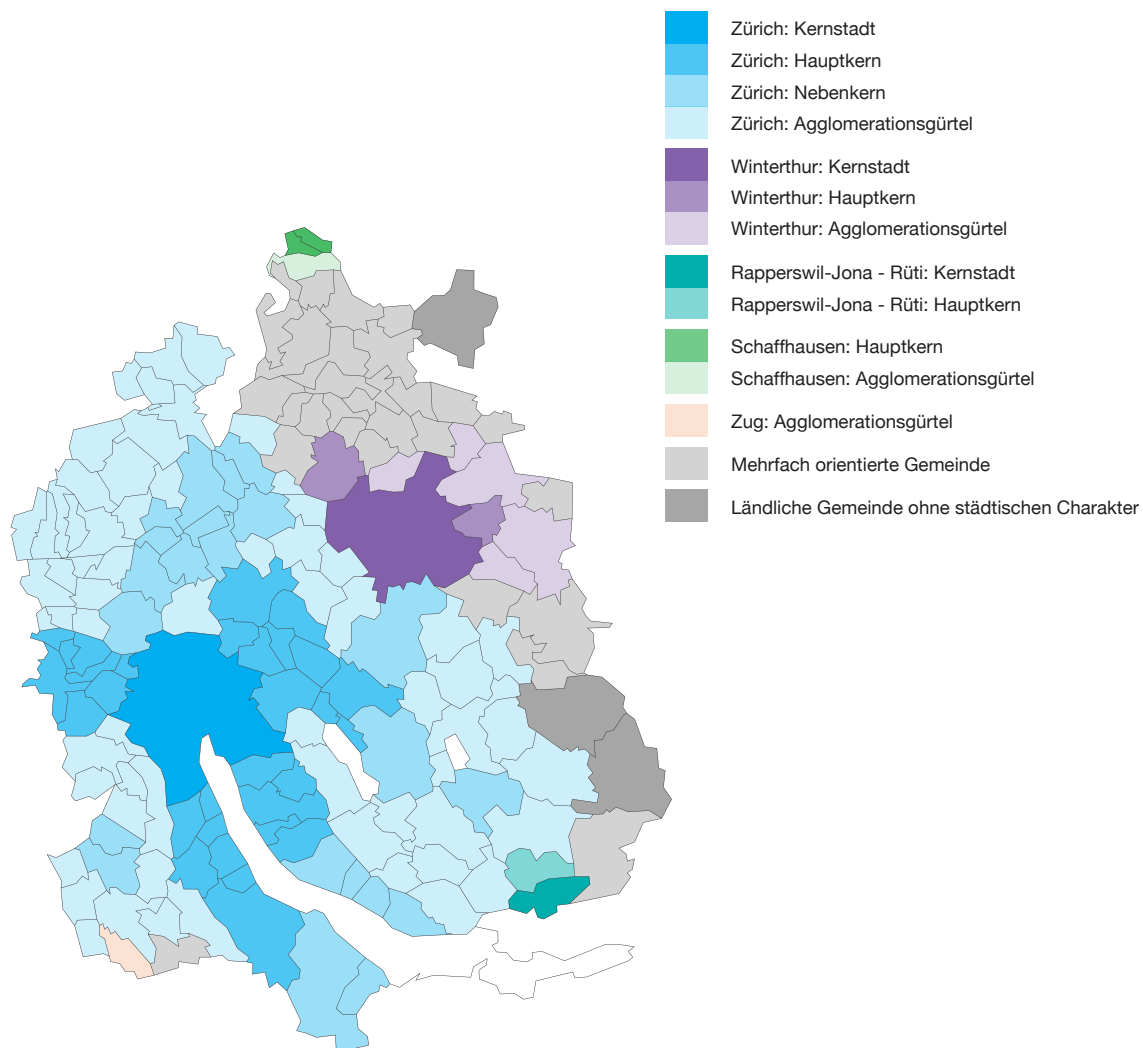


Abbildung 5: Agglomerationen im Kanton Zürich 2020

Die räumlichen Strukturen haben sich auch in dieser Berichtsperiode wenig verändert und sind von der beschleunigten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung geprägt. Die Bevölkerung ist weniger denn je an ihren Wohnort gebunden. Der Wohn- und Arbeitsort, aber auch die Einkaufs- und Freizeitorte entfernen sich zunehmend voneinander. Der stetige gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel, der mit einer steigenden Mobilität verbunden ist, führt zu einem Auseinanderdriften der sozioökonomischen Lebensräume und der staatspolitischen Entscheidungsstrukturen. Zahlreiche Entwicklungen machen vor den Gemeindegrenzen nicht halt. Stimm- und Wahlberechtigte, Steuerzahlerinnen und -zahler sowie Leistungsbezüglerinnen und -bezügler stimmen je nach Aufgabenbereich nicht mehr mit den Gemeindegrenzen überein. Die gesellschaftliche Entwicklung kann zu unterschiedlichen Zuständigkeiten in Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung öffentlicher Aufgaben führen. Damit wird insbesondere das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt (vgl. Kapitel 1.2.4). Dies erschwert die Steuerung staatlicher Aufgabenerfüllung. In besonderem Mass gilt dies für Agglomerationen. Politische Entscheidungen von Zentrumsgemeinden wirken sich auf Agglomerationsgemeinden und umgekehrt aus. An der Feststellung, dass die Realität zusehends vom Bild der Gemeinde als räumlich integrierte, soziale und politische Einheit abweicht, hat sich auch in dieser Berichtsperiode nichts geändert.

Das Bundesamt für Statistik entwickelte 2012 mit der Definition des «Raums mit städtischem Charakter» eine neue Methode, um die heutigen urbanen Strukturen der Schweiz statistisch abzubilden (Abbildung 5: Agglomerationen im Kanton Zürich 2020). Die neue Definition unterscheidet zwischen Agglomerationskernen mit Kernstädten (Zürich), Hauptkerngemeinden (Opfikon) und Nebenkerngemeinden (Wädenswil) sowie Agglomerations-

gürteln mit Gürtelgemeinden (Rafz). Kernbereich und Gürtel müssen eine gewisse Grösse aufweisen. Ausserhalb der Agglomerationen werden neue städtische Kategorien definiert. Hierzu gehören die mehrfach orientierten Gemeinden, die sich funktional auf verschiedene Agglomerationskerne ausrichten (Andelfingen). Weiter werden ländliche Gemeinden ohne städtischen Charakter bestimmt (Fiscenthal). Schliesslich gibt es Kerne ausserhalb von Agglomerationen, denen aber keine Zürcher Gemeinden zugeordnet werden.

Die neue Definition hat keinen unmittelbaren Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Sie dient vielmehr der genaueren Abbildung von urbanen Strukturen. Entsprechend reagiert die neue Definition schwächer auf Gemeindezusammenschlüsse, erleichtert internationale Vergleiche und ermöglicht eine nähere Differenzierung von urbanen Strukturen.

Die Abbildung zeigt, dass die Urbanisierung im Kanton Zürich zwischenzeitlich weiter vorangeschritten ist. Die meisten Gemeinden werden als Teil einer Agglomeration oder zumindest als mehrfach orientierte Gemeinden verstanden. Die Agglomerationen Zürich und Winterthur umfassen mittlerweile rund drei Viertel aller Gemeinden sowie nahezu alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich. Insgesamt wohnt im Kanton lediglich rund 1 Prozent der Bevölkerung ausserhalb der Agglomerationen.

2.2 Organisationsformen

2.2.1 Vielfalt

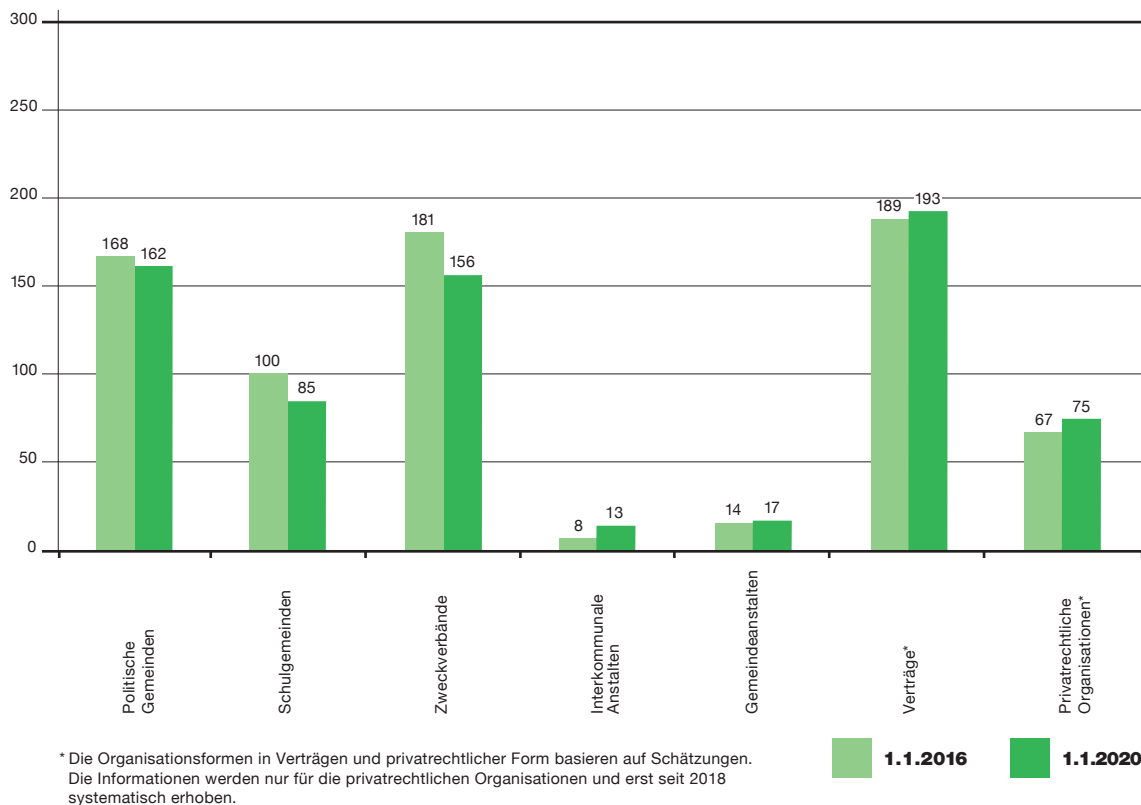


Abbildung 6: Vielfalt und Häufigkeit kommunaler Organisationsformen

Die Gemeinden können ihre öffentlichen Aufgaben im Rahmen ihrer Autonomie auf unterschiedliche Art und Weise und in verschiedenen Formen erfüllen. Die Gemeinden können ihre Aufgaben selbstständig, zusammen mit anderen Gemeinden oder durch Übertragung an Dritte (Ausgliederung) erfüllen. Bei der Übertragung an Dritte wird in der

Regel eine eigenständige juristische Person mit der Aufgabenerfüllung betraut. Die Gemeindegaststätten des Kantons Zürich ist geprägt durch eine Vielfalt von Organisationsformen und eine Vielzahl von Aufgabenträgern, die nicht flächendeckend erfasst sind.

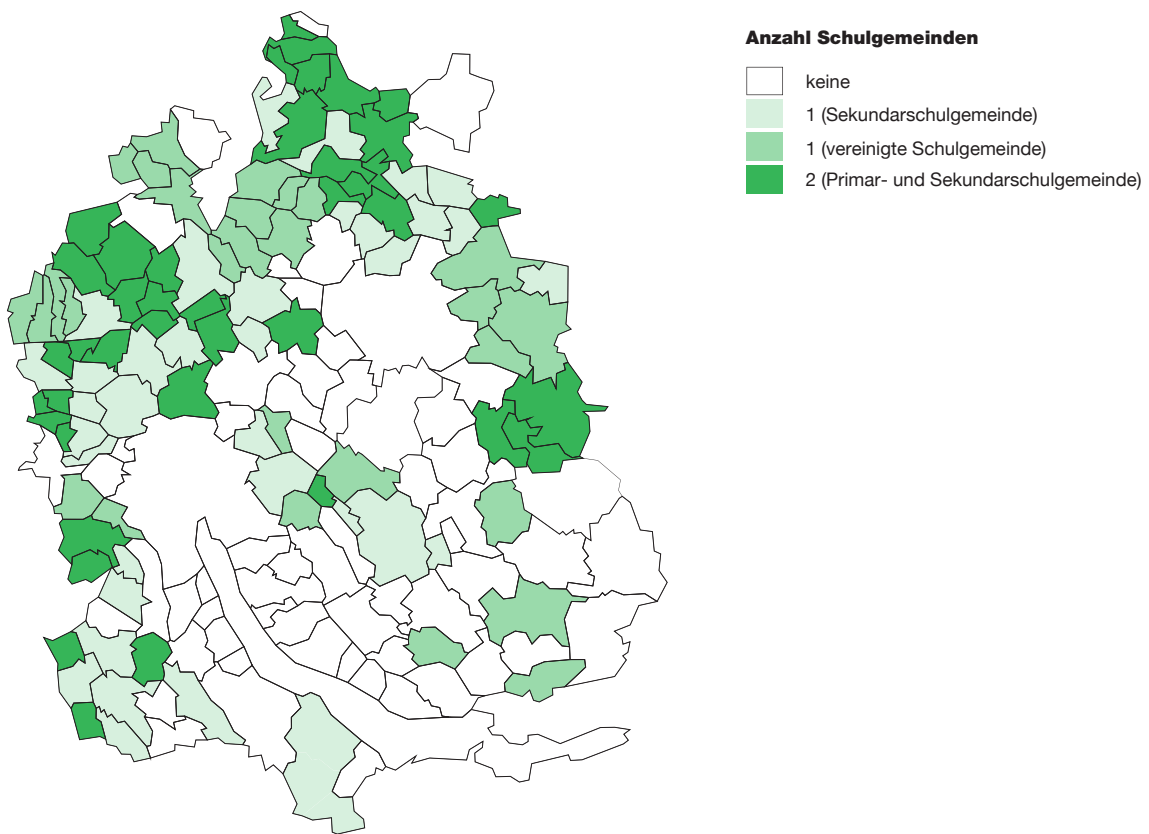


Abbildung 8: Anzahl bestehender Schulgemeinden auf dem Gebiet politischer Gemeinden per 1.1.2020

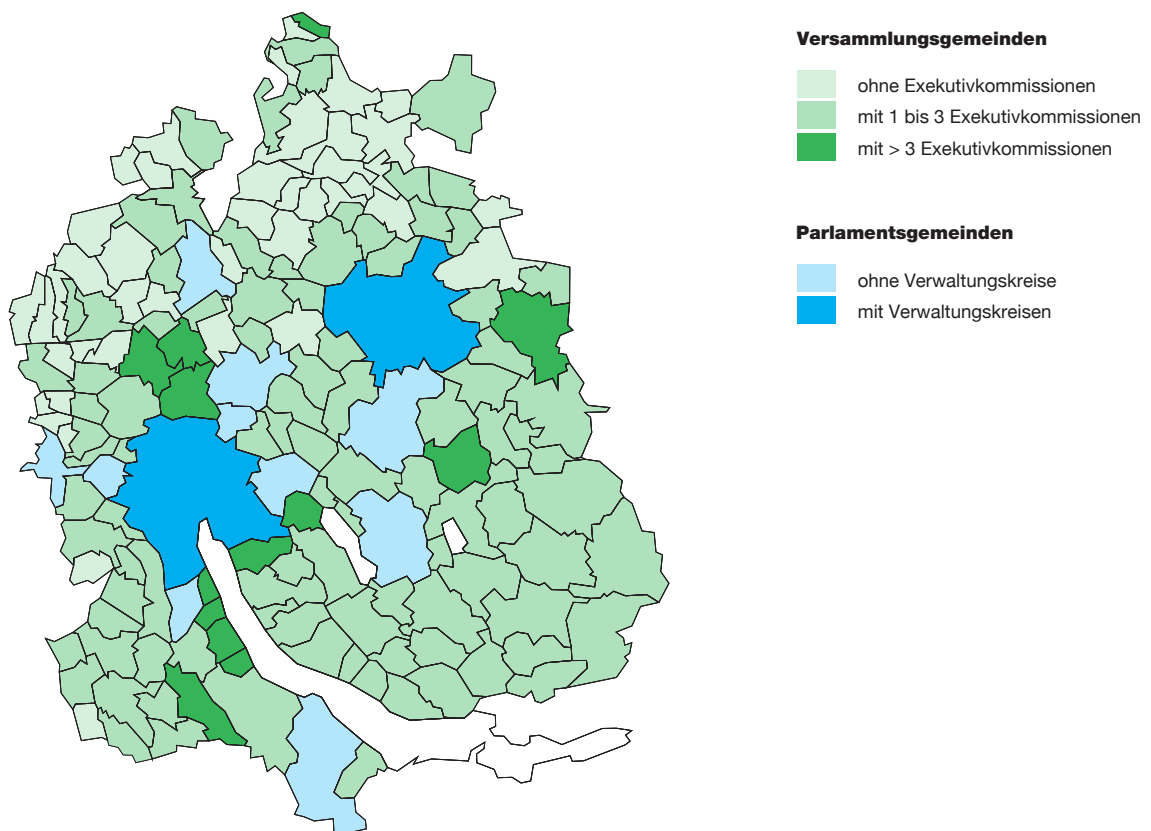


Abbildung 9: Gemeindefläche im Vergleich der Gemeindeorganisation 2020

Organisatorische Vielfalt

Die Autonomie der Gemeinden zieht eine organisatorische Vielfalt innerhalb der Gemeinden nach sich. Insbesondere bestimmen die Gemeinden weitgehend frei, ob sie als gesetzgebendes Organ ein Gemeindeparlament oder eine Gemeindeversammlung führen und wie viele Behörden sie schaffen wollen.

Die Gemeinden können entscheiden, in welchen Aufgabenbereichen sie Kommissionen schaffen und mit wie vielen Mitgliedern sie diese ausstatten wollen. Die organisatorische Vielfalt widerspiegelt sich in der Anzahl Mitglieder von Behörden und Organen.

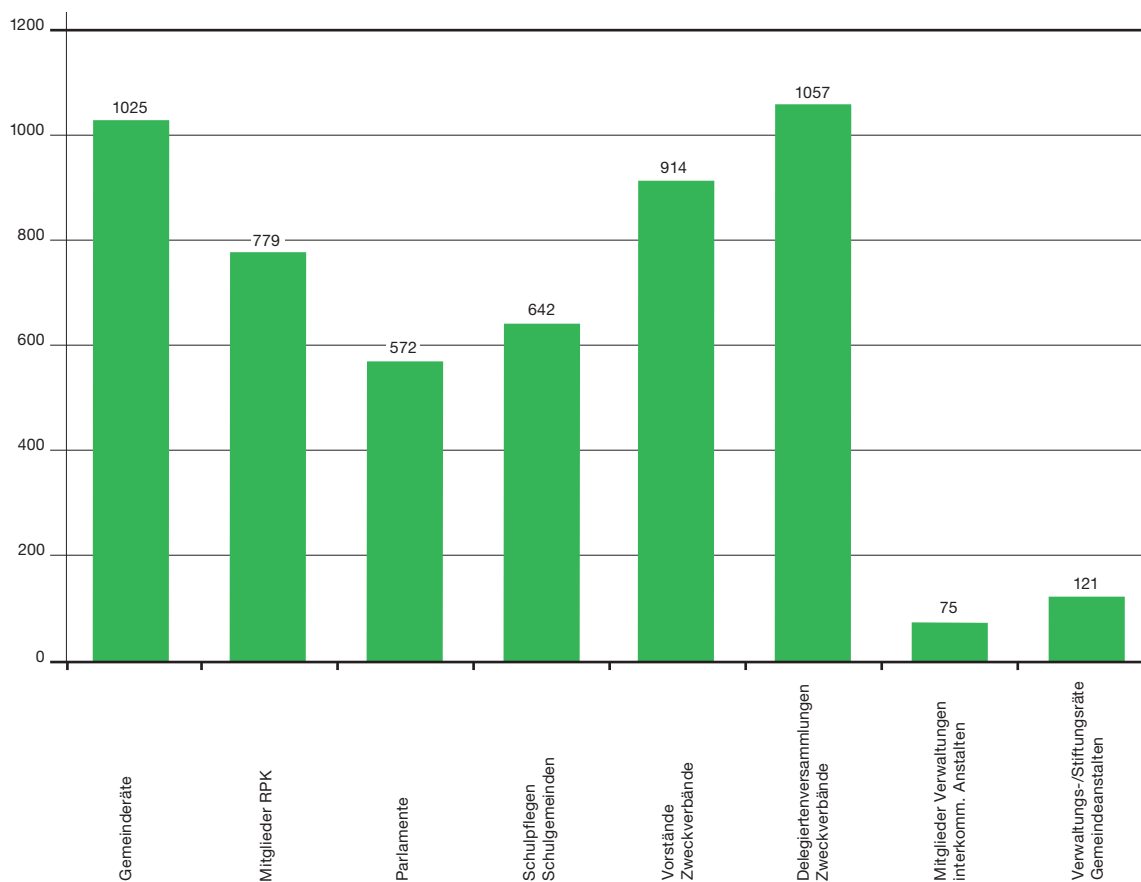


Abbildung 10: Anzahl Behördenämter und Positionen in vergleichbaren Organen 2020

Am 1. Januar 2020 werden 5185 Behördenpositionen gezählt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese nicht der Anzahl Personen entsprechen, die ein solches Amt ausüben. Denn insbesondere Exekutivfunktionen werden in der Gemeinde und in Zweckverbänden häufig von denselben Personen ausgeübt. So wird etwa die Präsidentin oder der Präsident der Schulpflege einer politischen Gemeinde mit Schule auch im Gemeinderat als Mitglied gezählt.

Nicht mehr erfasst wird die Anzahl der Behördenmitglieder der übrigen Exekutivkommissionen wie zum Beispiel der Sozialbehörden oder der Baukommissionen. Auch wenn die Zählweise nicht genau dieselbe ist wie in der Vorperiode, kann insgesamt ein geringer Rückgang der Behördenämter verzeichnet werden. Ebenfalls nicht erfasst sind die Funktionen, die in privaten Rechtsträgern durch Exekutivmitglieder der Gemeinden ausgeübt werden.

2.2.3 Weitere Aufgabenträger

Das Bild einer Gemeinde, die ihre Aufgaben weitgehend selbst wahrnimmt, entspricht kaum mehr der Realität. Die bereits in den letzten Berichtsperioden wahrgenommene Tendenz zur Übertragung von Aufgaben an neue Aufgabenträger hat leicht zugenommen. Es wurden ein Zweckverband, eine kommunale Anstalt und fünf interkommunale Anstalten neu gegründet. Auch privatrechtliche Organisationsformen zur Lösung kommunaler Aufgaben wurden gewählt, diese sind aber aufsichtsrechtlich nicht kantonal erfasst.

Zweckverbände

Nach wie vor ist der Zweckverband die häufigste Organisationsform, um kommunale Aufgaben über die Gemeindegrenzen hinaus gemeinsam zu lösen. 2020 sind 156 Zweckverbände in so verschiedenen Bereichen wie Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Abfall), Sicherheit (Zivilschutz, Feuerwehr, Polizei), Gesundheit und Pflege (Alters- und

Pflegeheim, Spitex, Spital, Sport), Regionalplanung, Schule, Forst oder Fürsorge tätig. Mit der Pflicht zur Einführung eigener Haushalte im Zuge der Umstellung auf das neue Gemeindegesetz ist aber damit zu rechnen, dass die Zahl der Zweckverbände sinken wird.

In der Berichtsperiode wurden 26 Zweckverbände aufgelöst und einer neu gegründet. Ihre Aufgaben organisieren die Gemeinden, wenn sie sie nicht selbst erfüllen, jetzt in Form von Anschluss- oder Zusammenarbeitsverträgen oder einer Aktiengesellschaft. Die Neuerung im Gemeindegesetz führt bei den Zweckverbänden zu einer regelmässigen Prüfung, ob ihre Strukturen für die Aufgabenerfüllung geeignet und angemessen sind. Deshalb dürften bis spätestens 2022 weitere Zweckverbände in andere Organisationsformen überführt werden.

Gemeindeanstalten und interkommunale Anstalten

Mit dem Kongresshaus der Stadt Zürich ist zwischen 2016 und 2020 auf Gemeindeebene lediglich eine neue Anstalt gegründet worden, zwei bisher als Stiftungen geführte juristische Personen wurden neu als kommunale Anstalten erfasst. Im selben Zeitraum entstanden fünf interkommunale Anstalten. Vier davon liegen im Bezirk Affoltern (zwei Sozialdienste, ein Pflegezentrum und die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde). Die fünfte liegt im Tösstal und erledigt die Abwasserentsorgung. Dies ist ein typischer Infrastrukturbereich für die interkommunale Zusammenarbeit.

Privatrechtliche Aufgabenträger und vertragliche Zusammenarbeit

Privatrechtliche Aufgabenträger können als Aktiengesellschaften (z.B. Werke, Spitäler), Stiftungen (z.B. Pensionskassen, Altersheime), Genossenschaften (z.B. Wasserversorgungen) und Vereine (z.B. Musikschulen, Horte) organisiert sein. Genaue Daten fehlen, da die Rechtsgrundlagen dieser Aufgabenträger nach geltendem Recht nicht der kantonalen Genehmigungspflicht unterliegen und deshalb nicht flächendeckend erfasst werden können. Es ist aber plausibel, in der Berichtsperiode von einer weiteren Zunahme auszugehen. Dieser Trend dürfte sich auch in Zukunft fortsetzen.

Weiter können die Gemeinden vertraglich zusammenarbeiten und einfache öffentlich-rechtliche Gesellschaften bilden, die unter anderem der gemeinsamen Erstellung von Einrichtungen (z.B. Schwimmbad, Schiessanlage) dienen. Zudem können sie mit Anschlussverträgen Aufgaben auf

eine andere Gemeinde übertragen oder die Mitbenützung einer Einrichtung vereinbaren (z.B. Jugendfragen).

Kantonale Vorgaben für die Zusammenarbeit der Gemeinden

Wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern, kann der Kanton die Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben verpflichten. Dies ist der Fall, wenn eine Aufgabe nicht von allen Gemeinden in der vorgesehenen Weise erfüllt werden kann. Dabei werden Zuständigkeitskreise festgelegt, in denen sich die Gemeinden organisieren müssen, um eine professionelle, qualitätsorientierte und rechtsgleiche Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Eine solche Kreisbildung ändert nichts an der kommunalen Zuständigkeit für die Aufgabe. Die Organisationsautonomie wird jedoch im jeweiligen Aufgabenbereich beschränkt. Wird die Aufgabe im Kreis mit Anschlussverträgen organisiert, geht die Aufgabenträgerschaft an Sitzgemeinden über, womit die Anzahl Aufgabenträger abnimmt. Zentral organisierte Gemeindeaufgaben gibt es im Betreuungswesen, im Zivilstandswesen, in der Regionalplanung und in der Koordination der kommunalen Aufgaben im öffentlichen Verkehr. Nicht immer gibt das kantonale Recht solche Kreisbildungen wie im Betreuungswesen vor. So sind etwa die Kreisbildungen im Zivilstandswesen und für die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden durch bundesrechtliche Vorgaben begründet. Es ist damit zu rechnen, dass auch in Zukunft weitere Kreisbildungen notwendig sein werden, da das übergeordnete Recht dies vorsieht oder weil die Leistungserbringung nur im grösseren Rahmen wirtschaftlich erbracht werden kann.

Diese zentral organisierten Gemeindeaufgaben sind nicht zu verwechseln mit der dezentral organisierten, kantonalen Aufgabenerfüllung in den zwölf Bezirken (z.B. die allgemeine Gemeindeaufsicht oder die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit) oder in anderen Perimetern (z.B. Staatsanwaltschaft, Jugendsekretariate, Spitalregionen und Notariats- und Konkurskreise).

2.2.4 Vor- und Nachteile der interkommunalen Zusammenarbeit

Überstrukturierte Aufgabenerfüllung

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden hat Vorteile. Sie ermöglicht die Erbringung von öffentlichen Leistungen, welche die Möglichkeiten von kleinen oder einzelnen Gemeinden aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, des Fachwissens oder aus faktischen Gründen (Siedlungsräume) übersteigen. Grössere Einzugsgebiete können tiefere Kosten oder eine professionellere Aufgabenerfüllung ermöglichen.

Gleichzeitig hat die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden aber auch Nachteile. So führt die grosse Zahl kommunaler Aufgabenträger (z.B. Gemeinden, Zweckverbände) und rechtlich selbstständiger Leistungserbringer (z.B. Anstalten, privatrechtliche Gesellschaften) zu einer Zergliederung der Aufgabenerfüllung. Der Kanton ist mit heute weit über 500 kommunalen Aufgabenträgern und rechtlich selbstständigen Leistungserbringern überstrukturiert und unübersichtlich. Dies führt zu vielen Schnittstellen und erfordert eine aufwendige Koordination. Die vielfältig organisierte Aufgabenerfüllung verringert die Transparenz und führt zu unklaren Zuständigkeiten. Zergliederte Strukturen erschweren eine zielgerichtete Steuerung der verschiedenen Aufgaben.

Die Überstrukturierung kann zu ungewollten Einschränkungen der Autonomie und des Handlungsspielraums der Gemeinden führen. Die Gemeinden verlieren mit der Zergliederung und einem hohen Grad an Zusammenarbeit an Gestaltungsmöglichkeiten. Auch die finanzielle Autonomie nimmt ab, weil ein grosser Teil der Gemeindebudgets in unterschiedlichen Strukturen unter Mitwirkung anderer Gemeinden bestimmt wird.

Zergliederte Strukturen können auch zu einem Verlust an Bürgernähe führen. Namentlich bei privatrechtlichen Leistungserbringern entfallen direktdemokratische Mitwirkungsrechte.

Die Zergliederung erschwert häufig die wirksame Organisation und Steuerung durch die Gemeinden. Die Governance ist anspruchsvoll und erfordert besondere Fähigkeiten der kommunalen Organe. Selbstständige Aufgabenträger und Leistungserbringer können eigene Interessen entwickeln, was zu Interessenkonflikten mit den beteiligten Gemeinden führen kann.

Die Zergliederung von Aufgabenträgern berührt schliesslich auch das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden. Der natürliche Ansprechpartner des Kantons sind die Gemeinden. Wenn diese aber viele und finanziell bedeutende kommunale Aufgaben nicht mehr selbst wahrnehmen, wird die Koordination je nach Bereich, Organisationsform und Grad der Zusammenarbeit immer komplexer.

Erfordernis der Strukturbereinigung

Einfachere Strukturen und weniger Aufgabenträger könnten kommunale Aufgaben besser steuerbar machen und damit die fiskalische Äquivalenz verbessern. Gemeindegemeinschaften mit einem zweckmässigen Perimeter können in Verbindung mit der Auflösung von Zweckverbänden dazu beitragen, dass Gemeinden öffentliche Aufgaben wieder vermehrt selbst erfüllen können. Dies erhöht die Selbstständigkeit und Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Die privatrechtlichen Leistungserbringer können mit Eigentümerstrategien und Leistungsverträgen stärker gesteuert werden, um die Anbindung an die demokratischen Mitwirkungsrechte und die Bürgernähe besser zu gewährleisten. Die Gemeinden können dadurch räumlich integrierte, soziale und politische Einheit zurückgewinnen.

In der Berichtsperiode fanden denn auch vier Gemeindefusionen (vgl. Kapitel 2.2.2) statt. Auch die Anzahl Schulgemeinden sank. Die Stimmberechtigten äussern oft hohe Zustimmung zu diesen Zusammenschlüssen. Dies zeigt, dass die Bevölkerung einer Vereinfachung der Strukturen grundsätzlich nicht abgeneigt ist.

2.3 Aufwendungen von Kanton und Gemeinden

2.3.1 Überblick

Die Bruttoaufwendungen von Kanton und Gemeinden haben in der Berichtsperiode weiter zugenommen. Gründe dafür sind die steigende Bevölkerungszahl, die demografische Entwicklung und die gestiegenen Anforderungen an die öffentlichen Leistungen. Der Trend zu höheren Erwartungen an öffentliche Leistungen dürfte sich in den kommenden Jahren fortsetzen.

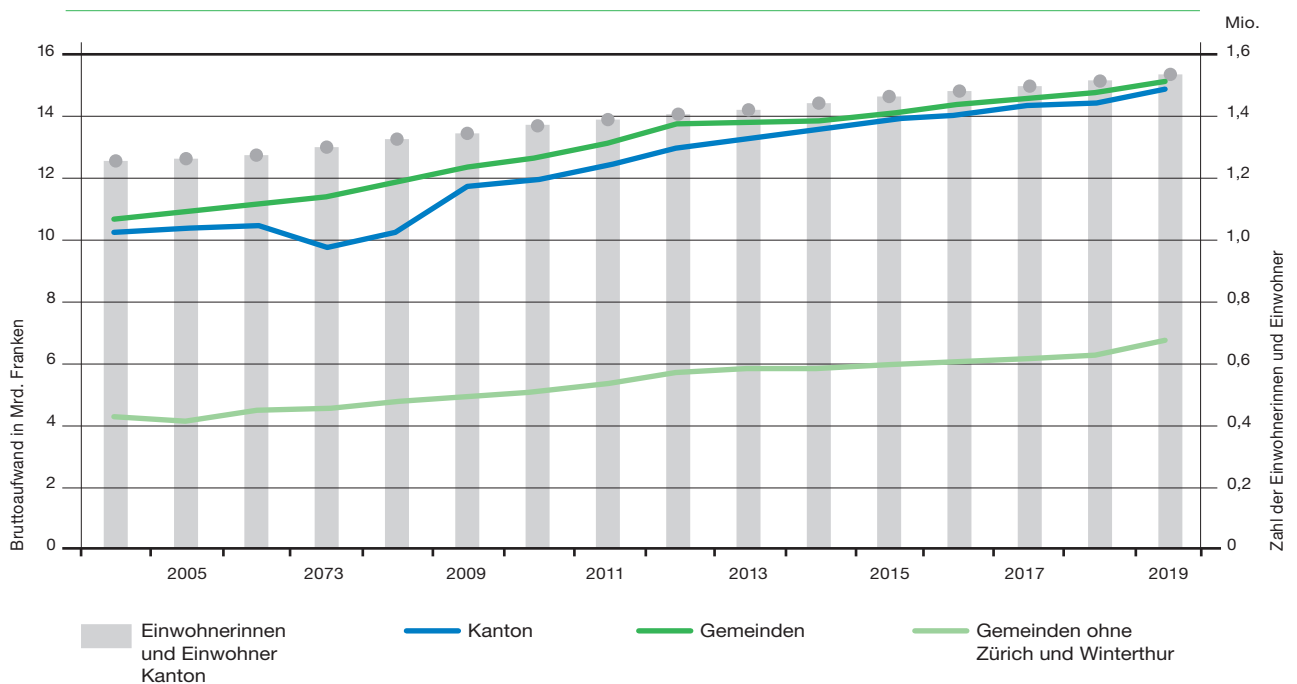


Abbildung 11: Entwicklung der Bruttoaufwendungen der Laufenden Rechnungen 2004–2019; angepasst an HRM2 (ohne Funktionen 8, Volkswirtschaft, und 9, Finanzen und Steuern)

Brutto/Netto

Die Bruttoaufwendungen der Gemeinden werden häufig durch Bundes- und Staatsbeiträge oder durch Beiträge Dritter entlastet. So erhalten Gemeinden unter anderem Beiträge an die Zusatzleistungen und Lehrerbesoldungen. Aus diesem Grund strebt man im Gemeindehaushalt vielfach eine Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettoaufwand an, um die effektive finanzielle Belastung der Gemeinde ersichtlich machen zu können. Der Nettoaufwand bildet dabei die eigentliche Belastung ab. Er ist zur Erzielung einer ausgeglichenen Rechnung massgebend und muss daher vollumfänglich durch allgemeine Mittel (Steuern) gedeckt werden.

Die Aufwandentwicklung verläuft bei Kanton und Gemeinden weitgehend parallel. Seit Einführung der neuen Spitalfinanzierung 2012 haben sich die Aufwendungen von Gemeinden und Kanton einander angeglichen.

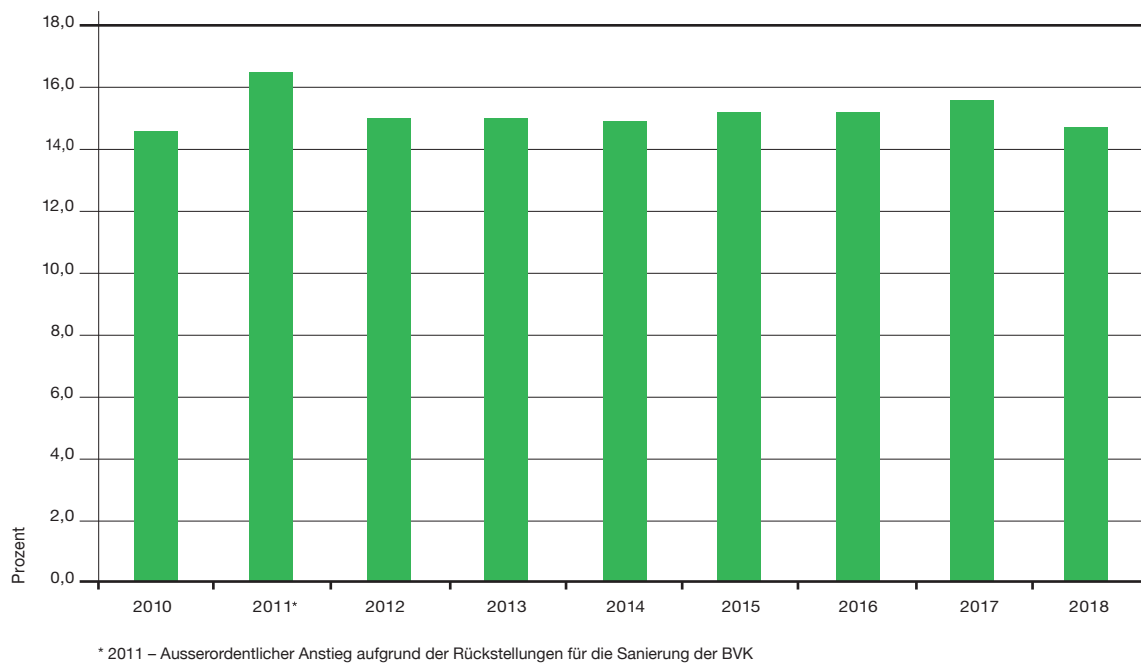


Abbildung 12: Entwicklung der Staatsquote

Die Staatsquote als Mass für den Anteil von Kanton und Gemeinden an der Wertschöpfung bleibt trotz steigenden Aufwandes seit 2010 bei rund 15 Prozent.

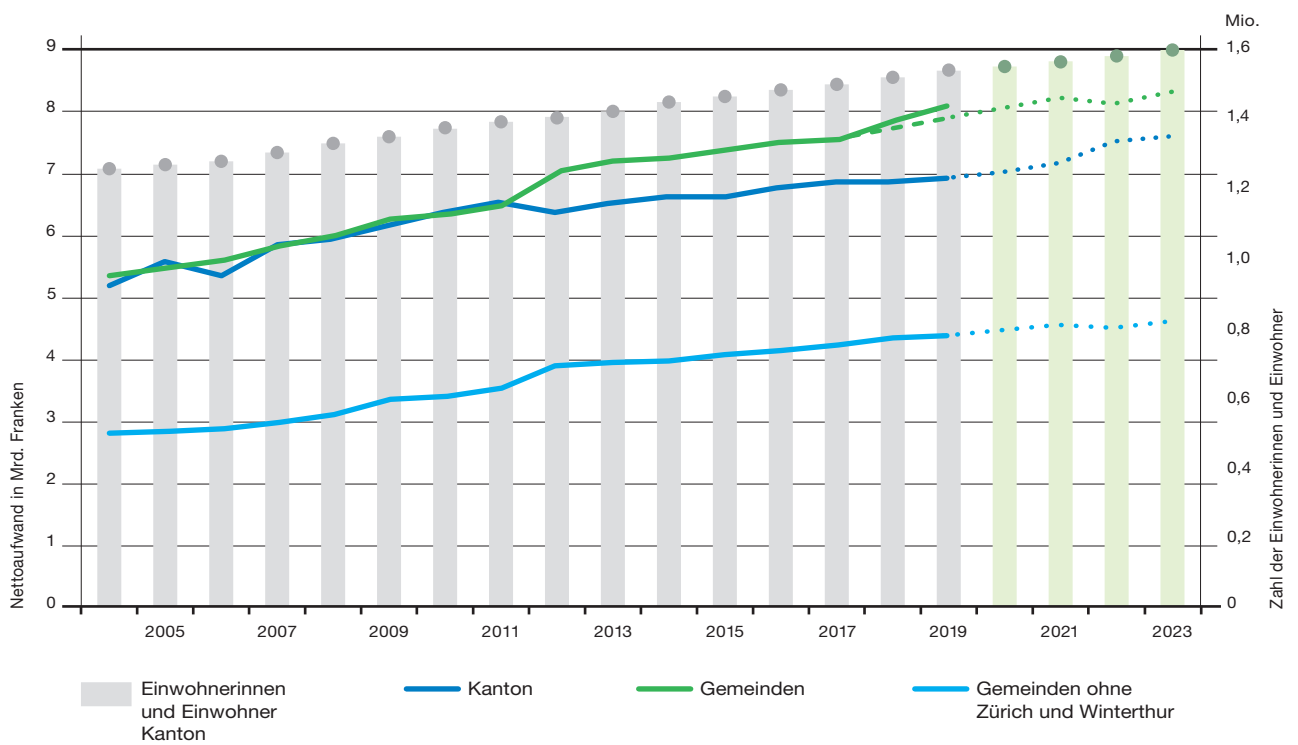


Abbildung 13: Entwicklung der Nettoaufwendungen und der Wohnbevölkerung 2000–2019

Mit dem neuen Finanzausgleich sind die Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden 2012 deutlich auseinandergefallen. Das liegt unter anderem daran, dass finanzkraftabhängige Staatsbeiträge, unter anderem die Besoldung der Lehrkräfte, und Beiträge an die Städte Zürich und Winterthur für die Bereiche Sicherheit, Kultur und Soziales seit 2012 nicht mehr gebunden an die Aufgabenbereiche, sondern als Finanzausgleich ausgerichtet werden. Dadurch werden sie statistisch nicht mehr als Nettoaufwendungen erfasst, obschon sie in der Realität nicht weggefallen sind. Somit wird die Zunahme der Nettoaufwendungen durch vermehrte Finanzausgleichszahlungen kompensiert, was in Abbildung 13 nicht ersichtlich ist. Nach dem Sprung 2012 entwickeln sich die Nettoaufwendungen bei Kanton und Gemeinden ungefähr parallel und folgen weitgehend der Bevölkerungsentwicklung.

In der zweiten Hälfte der Berichtsperiode steigen die Nettoaufwendungen der Gemeinden stärker als die des Kantons. Die Treiber der Entwicklung sind die Städte Zürich und Winterthur, was im Ver-

gleich zu der Darstellung ohne die Städte deutlich wird. Unter anderem entsteht der Effekt durch die Korrekturen der Stadt Zürich für die Wertberichtigung der Flughafenbeteiligung und die Abschreibungen des Stadtspitals Triemli.

In der Abbildung werden weiter die Entwicklungen der Nettoausgaben für die nächste Berichtsperiode gemäss dem Monitoring Finanzen Kanton–Gemeinden (Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2021–2024) dargestellt. Dabei zeigen sich, ausgehend von den um die erwähnten besonderen Korrektoreffekte der Stadt Zürich bereinigten Nettoausgaben, die Auswirkungen der Erhöhung des Kantonsanteils an den Zusatzleistungen ab 2021, die Änderungen der Kantonsbeiträge ab 2022 im Bereich des Kinder- und Jugendheimgesetzes, des Musikschulgesetzes und der im November 2020 angenommenen Vorlagen zum Zusatzleistungsgesetz und zum Strassengesetz. Mit der Entlastung der Gemeinden nähern sich die Nettoausgaben von Kanton und Gemeinden wieder dem seit dem neuen Finanzausgleich bestehenden Abstand an.

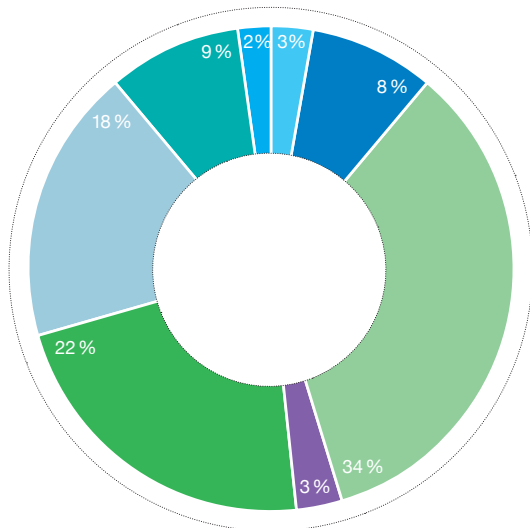
2.3.2 Finanzielle Bedeutung der Aufgabenbereiche

Die Aufwendungen von Kanton und Gemeinden lassen sich einzelnen Aufgabenbereichen zuordnen. Dadurch wird die finanzielle Bedeutung der einzelnen Bereiche für den Haushalt von Kanton und Gemeinden deutlich.

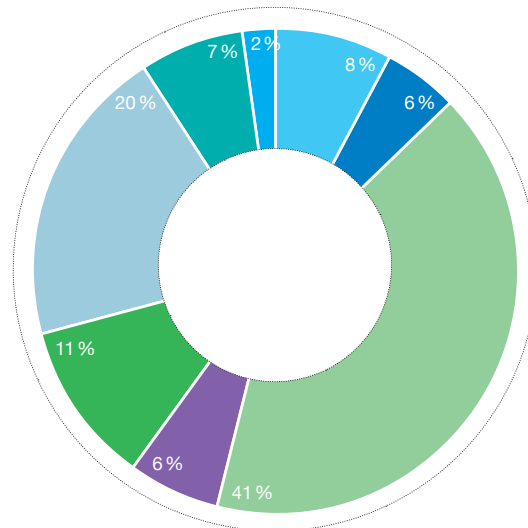
Zusammen entfallen auf die drei Bereiche Soziale Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung fast drei Viertel der gesamten Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden. Über alle Gemeinden verteilen sich die Aufwendungen für die einzelnen Aufga-

benbereiche ähnlich wie beim Kanton, wobei den Bereichen Bildung und Soziale Wohlfahrt eine finanziell grössere Bedeutung zukommt. Die Gemeinden wenden fast zwei Drittel der Ausgaben für diese beiden Bereiche auf, der Kanton nur die Hälfte. Im Gegenzug belastet den Kanton der Gesundheitsbereich anteilig wesentlich stärker als die Gemeinden. In Zukunft ist infolge der Abstimmungen im Herbst 2020 über das Zusatzleistungsgesetz und das Strassengesetz mit einer deutlichen Verschiebung von Kosten in Richtung Kanton und einer entsprechenden Gewichtung vor allem in der Sozialen Wohlfahrt zu rechnen.

Kanton



Gemeinden



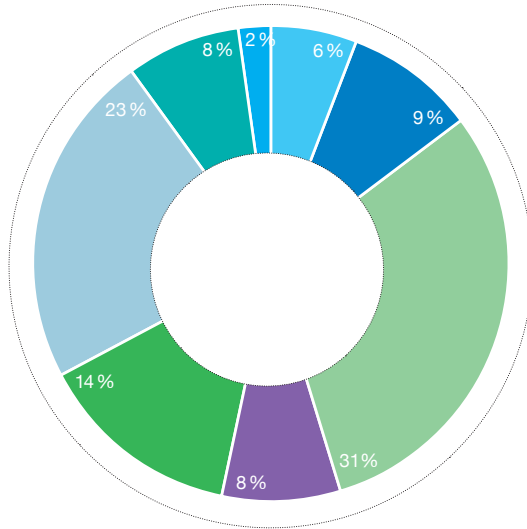
- Behörden und Verwaltung**
- Rechtsschutz und Sicherheit**
- Bildung**
- Kultur und Freizeit**
- Gesundheit**
- Soziale Wohlfahrt**
- Verkehr**
- Umwelt und Raumordnung**

Abbildung 14: Nettoaufwendungen nach Aufgabenbereichen in Kanton und Gemeinden 2019

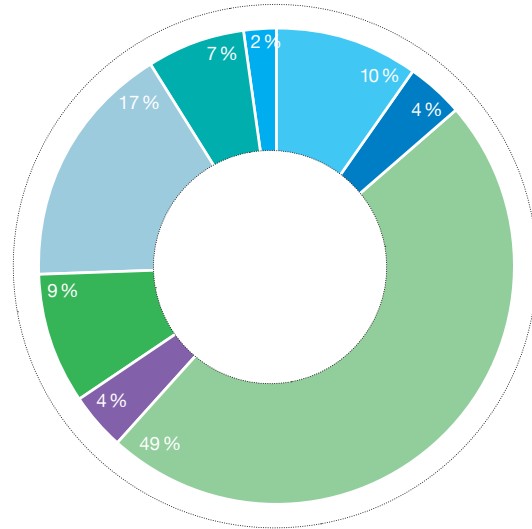
Bei den Gemeinden sind unterschiedliche finanzielle Gewichtungen der einzelnen Aufgabenbereiche feststellbar (Abbildung 14). In den Städten Zürich und Winterthur zeigen sich die Zentrumslasten, indem die Bereiche Soziale Wohlfahrt,

Sicherheit und Kultur wie in den beiden letzten Berichtsperioden einen grösseren Stellenwert als bei den übrigen Gemeinden haben. Bei Letzteren nimmt dafür der Bildungsbereich einen noch erheblich grösseren Teil des Nettoaufwands ein.

Zürich und Winterthur



Übrige Gemeinden











-  **Behörden und Verwaltung**
-  **Rechtsschutz und Sicherheit**
-  **Bildung**
-  **Kultur und Freizeit**
-  **Gesundheit**
-  **Soziale Wohlfahrt**
-  **Verkehr**
-  **Umwelt und Raumordnung**

Abbildung 15: Nettoaufwendungen nach Aufgabenbereichen für Zürich und Winterthur und für die übrigen Gemeinden 2019

2.3.3 Lastenentwicklung zwischen Kanton und Gemeinden

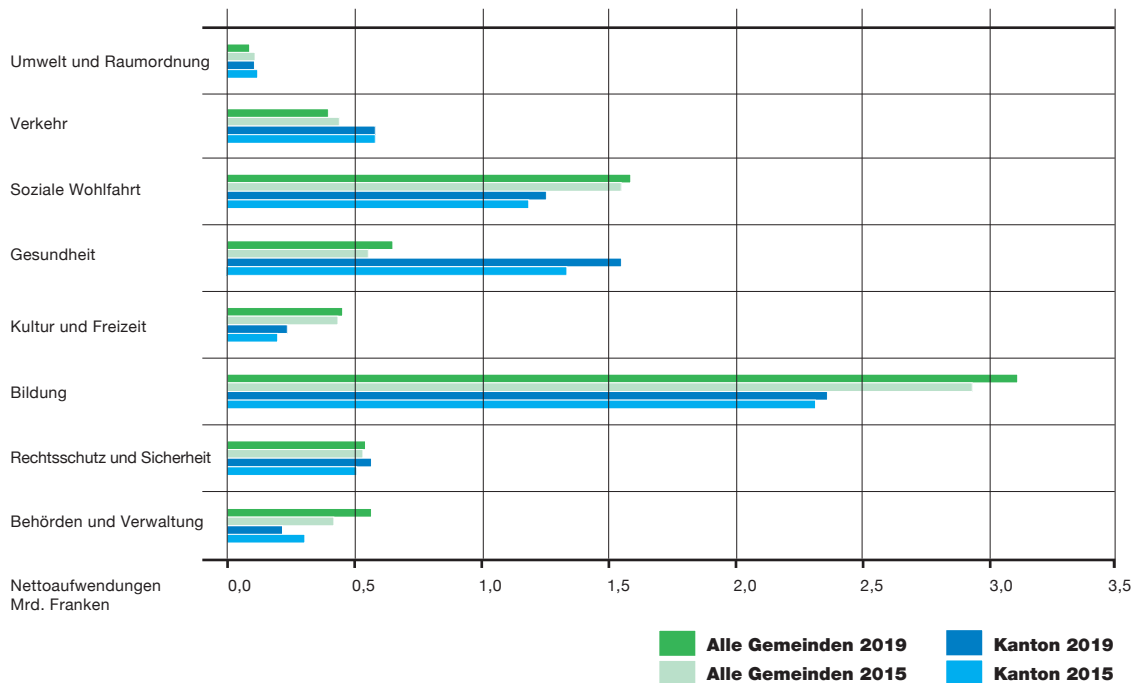


Abbildung 16: Nettoaufwendungen Kanton und alle Gemeinden 2015, 2019

In der Berichtsperiode sind die Aufwendungen von Kanton und Gemeinden in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt gesamthaft gestiegen. Über alle Bereiche war der Anstieg der Kosten für die Gemeinden stärker als für den Kanton.

Die folgenden Betrachtungen nach Bereichen berücksichtigen rund 360 Mio. Franken an Abschreibungen bei den Gemeinden 2015 nicht. 2019 sind diese gemäss der neuen Rechnungslegung auf die verschiedenen Funktionen verteilt.

Im Bereich Behörden und Verwaltung stieg der Aufwand bei den Gemeinden leicht an, während er beim Kanton leicht zurückging. Im Bereich Rechtsschutz und Sicherheit erhöhte sich der Aufwand von Kanton und Gemeinden in vergleichbarem Mass.

Auch in dieser Berichtsperiode ist die Bildung der Bereich mit den höchsten Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden. Insbesondere bei den Gemeinden steigen die Aufwendungen im Vergleich zum Kanton sehr stark und sind auch absolut gesehen deutlich höher. Das wird vermutlich anhalten, weil sowohl bei den Löhnen als auch bei der Sonderschulung keine Entspannung auf der Kostenseite zu erwarten ist.

Im Gesundheitsbereich ist der Kanton seit der Entflechtung der Zahlungsströme in der Akut- und Langzeitversorgung deutlich stärker belastet als die Gemeinden. Mittlerweile sind die Gemeinden aber wieder mit steigenden Gesundheitsausgaben konfrontiert, während die Kosten beim Kanton nicht mehr gestiegen sind.

Im Bereich Soziale Wohlfahrt sind die Aufwendungen insgesamt angestiegen, wobei der Anstieg bei den Gemeinden nach einer kurzen Entspannung anhält, während beim Kanton ein geringer Rückgang festgestellt wird.

Die Belastungen im Bereich Verkehr haben sich für den Kanton und die Gemeinden in der Berichtsperiode unterschiedlich entwickelt. Seit Mitte der Vorperiode steigen die Aufwendungen des Kantons kontinuierlich an. Die Gemeinden verzeichnen einen spürbaren Rückgang.

2.4 Fazit

Die Entwicklung der Gemeindelandschaft ist in der Berichtsperiode vom Bevölkerungswachstum geprägt. Nicht nur die grossen Städte Zürich und Winterthur sind gewachsen, sondern fast alle Gemeinden im Kanton. Rund 3,5 Prozent der Bevölkerung, gleich viel wie in der letzten Berichtsperiode, leben in Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Der Anteil, der in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern lebt, beträgt demgegenüber rund 69 Prozent und damit rund 3 Prozent mehr als in der letzten Berichtsperiode. Allgemein lässt sich feststellen, dass die Urbanisierung im Kanton Zürich weiter vorangeschritten ist, auch wenn das Bevölkerungswachstum gleichmässiger auf die Gemeinden verteilt ist als in der Vorperiode.

An den grossen Strukturunterschieden der Gemeinden hat sich nichts geändert. Nach wie vor unterscheiden sich die kleinen Gemeinden von den grossen Städten stark in Bezug auf Fläche, Bevölkerung sowie soziale, demografische und finanzielle Verhältnisse. Die räumlichen Strukturen sind von beschleunigten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen geprägt.

Als Ausdruck der Gemeindeautonomie ist die Gemeindelandschaft des Kantons Zürich durch eine Vielfalt von Organisationsformen und Aufgabenträgern geprägt. Am Ende der Berichtsperiode gibt es insgesamt 162 politische Gemeinden, 85 Schulgemeinden, 156 Zweckverbände, 13 interkommunale Anstalten, 17 Gemeindeanstalten sowie eine Vielzahl privatrechtlicher Organisationen (Aktiengesellschaften, Stiftungen, Vereine usw.) und Verträge. Die Anzahl politischer Gemeinden, Schulgemeinden und Zweckverbände ist in der Berichtsperiode kleiner geworden. Dafür gibt es mehr Anstalten als 2016. In Zukunft ist zudem von mehr privatrechtlichen Organisationen und vermehrter vertraglicher Zusammenarbeit auszugehen.

Eine Vereinfachung der Strukturen und eine Verringerung der Anzahl Aufgabenträger verbessern die Steuerbarkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung und die fiskalische Äquivalenz. Gemeindegemeinschaften können einen Beitrag an die Strukturvereinfachung leisten.

Die Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden sind in der Berichtsperiode stetig gestiegen und hauptsächlich auf das Bevölkerungswachstum zurückzuführen. Das Wachstum ist insgesamt etwas abgeflacht. Die Nettoaufwendungen der Gemeinden sind stärker gewachsen als die des Kantons. Beim Kanton wie auch den Gemeinden sind sie in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt gestiegen. Bei der Sozialen Wohlfahrt stiegen sie bei den Gemeinden stärker als beim Kanton. Bei der Bildung lässt sich eine Lastenverschiebung zu den Gemeinden, beim Verkehr in geringerem Umfang eine zum Kanton feststellen. In den übrigen Bereichen sind keine nennenswerten Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden erkennbar.

3



Aufgabenteilung aus Sicht des Kantons

Die Darstellung der kantonalen Sicht auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und ihrer Entwicklung ist nach den Politikbereichen gegliedert. Die zuständigen Direktionen des Regierungsrats beurteilen die Aufgabenteilung in Bezug auf die Rechtsetzung, den Vollzug und die Finanzierung. Es geht um eine Einschätzung, wie stark Kanton und Gemeinden in den entsprechenden Bereichen beteiligt sind und wer für die Finanzierung aufzukommen hat. Weiter werden besonders interessante oder aktuelle Themen aus den verschiedenen Politikbereichen herausgehoben und ausführlicher erläutert.



Die Darstellung aus Sicht des Kantons auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und ihre Entwicklung seit der letzten Berichtsperiode stützt sich auf die Einschätzungen der zuständigen kantonalen Direktionen. Die sieben Direktionen und die Staatskanzlei beurteilten die Aufgabenteilung in Bezug auf die Rechtsetzung, den Vollzug und die Finanzierung. Sie schätzen ein, wie stark der Kanton und die Gemeinden an der Rechtsetzungs- und Vollzugstätigkeit innerhalb des jeweiligen Aufgabenbereichs beteiligt sind und wer für die Finanzierung der Aufgaben aufkommt. Zudem stellen die Direktionen und die Staatskanzlei wichtige Entwicklungen aus ihren Aufgabenbereichen in eigenen Textabschnitten näher vor.

Im Gegensatz zu den Berichten 2013 und 2017 orientiert sich die vorliegende Berichterstattung über die Aufgabenteilung nicht mehr an der Organisationsstruktur der einzelnen Direktionen, sondern ist neu nach den Politikbereichen gegliedert. Der Bericht entspricht damit der Struktur der Richtlinien der Regierungspolitik und des Geschäftsberichts des Regierungsrates.

Neben der Darstellung zur Aufgabenteilung zeigen die Direktionen und die Staatskanzlei wesentliche

Veränderungen in den Zuständigkeiten während der Berichtsperiode auf und erklären sie. Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 bildet die Vergleichsbasis hierfür. Vorliegend haben die Direktionen und die Staatskanzlei wiederum bemerkenswerte Beispiele von Verbundaufgaben von Kanton und Gemeinden (und damit solcher, die sie gemeinsam wahrnehmen) aufgegriffen und vertieft dargestellt.

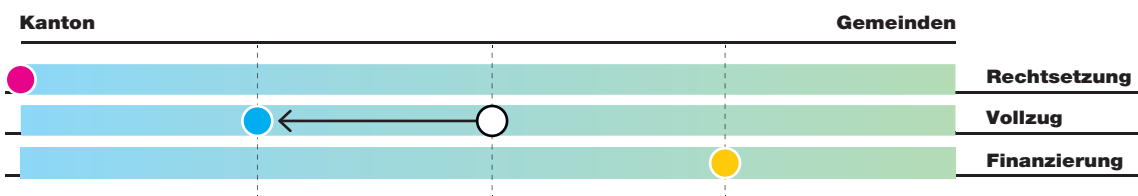
Die einzelnen Teile der Politikbereiche beginnen jeweils mit einer Kurzfassung der wichtigen Aufgaben und zeigen anschliessend einen Überblick über die Bereiche, bei denen Änderungen festgestellt worden sind. Die Sachaufgaben und festgestellten Änderungen werden anschliessend näher umschrieben und anhand von Schiebergrafiken veranschaulicht. In farblich hervorgehobenen Textboxen werden die Beispiele bedeutender Aufgabenbereiche und besonderer Verbundaufgaben gezeigt.

Alle erhobenen Daten beruhen auf qualitativen Wertungen innerhalb einer vorgegebenen, fünfstufigen Schiebergrafik.

Lesehilfe Schiebergrafiken



- 1 Vorwiegend beim Kanton (81 % bis 100 %)
- 2 Mehrheitlich beim Kanton (61 % bis 80 %)
- 3 Parallel bei Kanton und Gemeinden (41 % bis 60 %)
- 4 Mehrheitlich bei den Gemeinden (61 % bis 80 %)
- 5 Vorwiegend bei den Gemeinden (81 % bis 100 %)



 **Blau** = Kantonsanteil  **Grün** = Gemeindeanteil



Veränderungen gegenüber dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017

3.1 Öffentliche Sicherheit

Öffentliche Sicherheit ist eine Kernaufgabe von Kanton und Gemeinden. Sie nehmen diese Aufgaben gemeinsam wahr. Sicherheitsaufgaben fallen vor allem im Polizeiwesen und in den Bereichen Militär und Zivilschutz an. Weitere wichtige Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden

bestehen im Bereich Feuerwehr und Feuerpolizei. Die in den Schiebergrafiken festgehaltene Bewertung der Aufgabenteilung anhand der Kriterien Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung sowie deren Verhältnis bleibt gegenüber der letzten Berichtsperiode unverändert.

Polizei

Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei



Während das Polizeiorganisationsgesetz die Zuständigkeiten von Kantonspolizei und kommunalen Polizeien festlegt, regelt das Polizeigesetz, wie die Polizei ihre Aufgaben erfüllt. Dieses legt für die Kantonspolizei und die kommunalen Polizeien das polizeiliche Handeln und damit die Art der Aufgabenerfüllung sowie die möglichen polizeilichen Massnahmen fest. Es sorgt dafür, dass das polizeiliche Handeln unabhängig von der jeweiligen Zuständigkeit nach den gleichen Grundsätzen erfolgt, womit polizeiliche Massnahmen im ganzen Kanton nach einheitlichen Vorgaben angewendet werden.

Der Kanton und die Gemeinden sorgen gemeinsam für Vollzug und Finanzierung des Polizeiwesens. Die Kantonspolizei ist Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei und unterstützt die Behörden bei der Durchsetzung der Rechtsordnung. Im Weiteren leistet sie Amts- und Rechtshilfe. Sie erfüllt ihren Auftrag im Rahmen der Prävention, Repression

und Intervention in enger Zusammenarbeit mit den Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur sowie 37 Gemeindepolizeien (Stand Ende 2019). Neben den Städten Zürich und Winterthur mit je eigener Stadtpolizei verfügen im Kanton Zürich weitere 66 Gemeinden über eine eigene Kommunalpolizei oder werden von einer solchen betreut. Gemeinden ohne eigene kommunale Polizei oder mit einer Polizei, welche die kommunalen polizeilichen Aufgaben nicht umfassend erfüllt, zahlen der Kantonspolizei eine bescheidene pauschale Entschädigung. Da der Aufwand der Kantonspolizei für die Erfüllung dieser kommunalen Polizeiaufgaben in einem klaren Missverhältnis zu diesen Pauschalen stand, erhöhte sie der Regierungsrat mit der Änderung der Verordnung über die Entschädigung für gemeindepolizeiliche Aufgaben auf den 1. Januar 2018. Am 24. Oktober 2016 genehmigte der Kantonsrat die Verordnungsänderung einstimmig (vgl. Ausführungen in der Textbox zur Bedeutung des Polizeiwesens).

Bedeutung des Polizeiwesens

Der Aufgabenkatalog der Kantonsverfassung beginnt mit der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Sie bildet die notwendige Voraussetzung für ein geordnetes, friedliches Zusammenleben der Bevölkerung und das Funktionieren des Staates. Als öffentliche Kernaufgabe dient sie insbesondere auch allen anderen öffentlichen Aufgaben. Das Polizeiwesen ist daher für Kanton und Gemeinden gesellschaftlich wie staatspolitisch bedeutsam.

In den vergangenen Jahren hat es im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden keine grösseren Aufgabenverschiebungen gegeben. Die von den Schweizer Stimmberechtigten am 19. Mai 2019 angenommene Änderung des Waffengesetzes als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands bringt eine Reihe von neuen Aufgaben für die Kantonspolizei (Ausnahmebewilligungen, Meldewesen, Registrierung) mit sich. Demgegenüber wird die Zahl der Gesuche an die Gemeinden um einen Waffenerwerbsschein aufgrund der erforderlichen Ausnahmebewilligungen deutlich zurückgehen.

Die Kantonspolizei erreichte zu Beginn des Jahres 2015 nach jahrelanger Aufbauarbeit beim Polizeikorps den Sollbestand. Am 22. Mai 2019 erhöhte der Regierungsrat den Sollbestand um 20 Korpsstellen per 1. Januar 2020, um die mit der Einführung der 5. Ferienwoche resultierende Senkung der Nettojahresarbeitszeit auszugleichen. Aufgrund der gemäss Sicherheitsbericht des Bundesrates vom 1. Mai 2019 erhöhten Bedrohung bezüglich Terrorgefahr und der Zunahme von Gewaltdelikten sind die diesbezüglichen Aufgaben der Kantonspolizei noch stärker in den Fokus gerückt. Immer mehr wird von der Polizei erwartet, dass sie neben der Intervention bei Ereignissen und der Repression nach Delikten in erster Linie durch Prävention dafür sorgt, dass sich Straftaten und Unglücksfälle gar nicht erst zutragen. Zur Verminderung von

Gewalt gegen Frauen und zum Schutz von Opfern sowie für den Bereich Terrorbekämpfung, aber auch aufgrund des Bevölkerungswachstums hat der Regierungsrat am 18. Dezember 2019 beschlossen, den Sollbestand per 1. März 2020 um weitere 25 Stellen zu erhöhen.

Zudem konnten in der Berichtsperiode neue Sicherheitsassistentinnen und -assistenten rekrutiert werden. Diese werden schwerwichtig für die Grenzkontrollaufgaben im Flughafen eingesetzt. Ihr Einsatz ermöglicht, dass die Angehörigen des Polizeikorps für die Aufgaben zur Verfügung stehen, für die eine eigentliche Polizeiausbildung erforderlich ist. Weiter konnte in der Berichtsperiode der Bestand an zivilen Informatikspezialistinnen und -spezialisten der Kantonspolizei für die Bekämpfung der Internetkriminalität im Kompetenzzentrum Cybercrime um einzelne Stellen erhöht werden. So wird das entsprechende Knowhow laufend weiterentwickelt und der entsprechende Kompetenzerwerb im gesamten Korps gefördert. Dies ist nötig, weil digitale Kriminalitätsphänomene, die Fallzahlen und die Komplexität in diesem Bereich ständig zunehmen und sich die Technologien laufend weiterentwickeln.

Die Nettoaufwendungen der Kantonspolizei sind in der Berichtsperiode leicht angestiegen, was insbesondere auf die erwähnten zusätzlichen Sicherheitsassistentinnen und -assistenten und Korpsstellen sowie auf interne Verrechnungen für Raumkosten zurückzuführen ist. Die Kantonspolizei hat immer wieder neue und zusätzliche Aufgaben zu bewältigen und ihre Sicherheitsaufgaben für eine ständig wachsende Bevölkerung zu erfüllen. Dabei wird weiter angestrebt, die Angehörigen des Polizeikorps nur für Aufgaben einzusetzen, die eine polizeiliche Ausbildung voraussetzen. Auch die Nettoaufwendungen der Gemeinden im Polizeibereich sind in derselben Periode gesamthaft konstant geblieben.

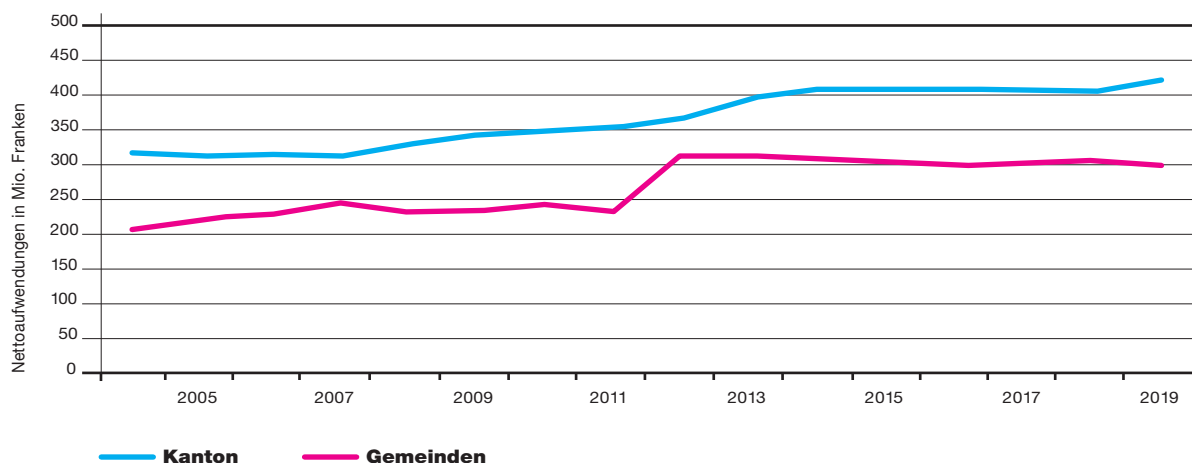
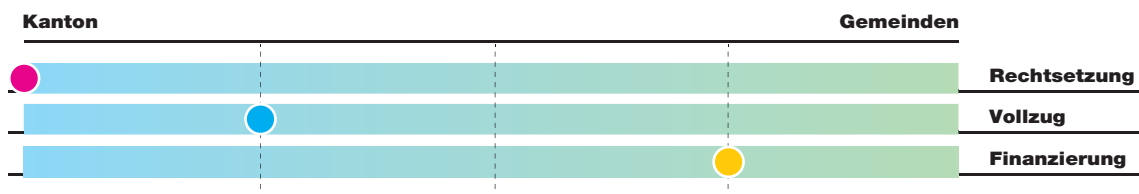


Abbildung 17: Entwicklung der Nettoaufwendungen im Polizeiwesen

Militär und Zivilschutz

Verwaltung und Zivilschutzorganisation



Das Militär ist in erster Linie eine Bundesaufgabe. Die verbleibenden kantonalen Aufgaben werden hauptsächlich vom Kanton wahrgenommen. Das kantonale Zivilschutzgesetz regelt die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Die Gemeinden sind vor allem zuständig für die Organisation des Zivilschutzes auf ihrem Gemeindegebiet,

die Wiederholungskurse und die Ausrüstung. Der Kanton führt einen Schutzraumfonds, der aus den Ersatzbeiträgen der Eigentümerinnen und Eigentümer für nicht erstellte und ausgerüstete Schutzräume gespeist wird. Aus dem Fonds können unter anderem öffentliche Schutzräume der Gemeinden finanziert werden.

Feuerwehr und Feuerpolizei

Brandverhütung, Brandschutz und Brandbekämpfung



Für die Brandverhütung, Feuerpolizei und Feuerwehr erlässt der Kanton die notwendigen Vorschriften. Der Vollzug wird zur Hauptsache von den Gemeinden besorgt, die diese Aufgaben auch

mehrheitlich finanzieren (vgl. Ausführungen in der Textbox zum Thema Gebäudeversicherung und Gemeinden).

Gebäudeversicherung und Gemeinden

Die Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) nimmt gemäss gesetzlichem Auftrag und in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden Aufgaben des kantonalen Feuerwehr- und Feuerpolizeiwesens sowie der kantonalen Gebäudeversicherung wahr. Sie versichert alle Gebäude im Kanton gegen Feuer- und Elementarschäden. Die GVZ ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Sitz in Zürich.

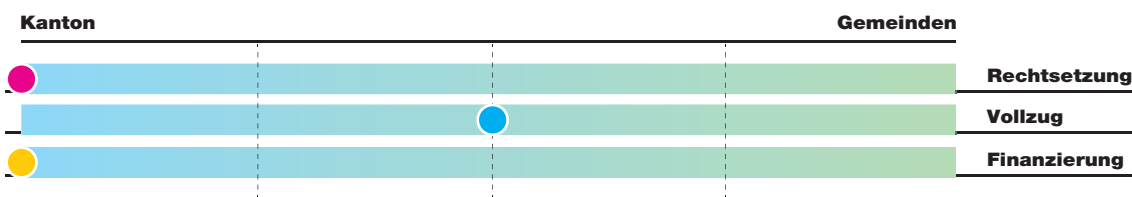
Auf den 1. April 2018 wurden die Feuerwehrverordnung und die Verordnung über die Subventionen der Gebäudeversicherungsanstalt an den Brandschutz geändert. Damit werden die Beiträge an die Gemeinden neu verteilt, wobei die Anpassung sowohl für die Gemeinden wie auch für die GVZ kostenneutral ist. Die Gemeinden werden von den Alarmierungskosten entlastet. Im Gegenzug entfallen Subventionen zur Erneuerung der Hydranteninfrastruktur, da in den letzten Jahren sowohl die Funktionalität als auch die Standorte der Hydranten mithilfe von Subventionsbeiträgen hinreichend verbessert werden konnten. Die GVZ beschränkt ihre Zuwendung künftig auf den Hydrantenunterhalt. Zudem hat die Überprüfung der Standorte der Feuerwehrgebäude im Kanton Zürich ergeben, dass – unter Vorbehalt bereits bestehender Projekte – kein Bedarf an zusätzlichen Feuerwehrbauten vorhanden ist. Von einer Subventionierung der Feuerwehrbauten wird deshalb in Zukunft abgesehen.

Ein Beispiel einer Verbundaufgabe zwischen der GVZ und den Gemeinden ist die zentrale Materialbeschaffung. Die GVZ betreibt einen zentralen Einkauf von Feuerwehrmaterial und -fahrzeugen für die Orts-, Stützpunkt-, Betriebs- und Berufsfeuerwehren. Dieser zentrale Materialeinkauf hat sich bewährt und bietet Vorteile für Gemeinden und GVZ. Den Gemeinden wird der Materialbezug abzüglich der gesetzlich vorgesehenen Beiträge in Rechnung gestellt. Damit erübrigen sich Beitragsgesuche und -abrechnungen. Der administrative Aufwand für die Gemeinden und die GVZ ist auf ein Minimum reduziert. Auch brauchen die Gemeinden keine Beschaffungskommissionen mehr. Schliesslich vereinfacht die Vereinheitlichung des Materials die Ausbildung und die Zusammenarbeit beim Einsatz.

Eine weitere Verbundaufgabe ist die enge Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der GVZ mit dem Ziel eines kompetenten und koordinierten Brandschutzvollzugs. Der versicherte Gebäudebestand und die Versicherungssumme der Gebäude im Kanton Zürich haben seit der letzten Berichtsperiode weiterhin stark zugenommen. Die intensive Bautätigkeit schlägt sich bei den kommunalen Baubewilligungen, im Brandschutzvollzug und bei feuerpolizeilichen Bewilligungen, Stellungnahmen und Vorentscheiden nieder. Für die Bewältigung dieses grossen Arbeitsumfangs sind eine enge Zusammenarbeit der GVZ mit den für den Vollzug verantwortlichen kommunalen Brandschutzbehörden sowie eine solide Fachkompetenz der Brandschutzexpertinnen und -experten von grosser Bedeutung. Die GVZ hat ihren Grundausbildungslehrgang deshalb neu modular aufgebaut und auf 19 Ausbildungstage erweitert. 2019 haben an diesem Grundausbildungslehrgang 18 neue Kommunale Brandschutzbeauftragte (KOBS) teilgenommen. Im Weiteren wurden alle bestehenden 155 KOBS an einer halbtägigen Informationsveranstaltung und fünf Workshops zum Thema «Brandfallsteuerungen» durch die GVZ weitergebildet. 2019 begutachtete die GVZ zudem 596 Bauprojekte mit erhöhtem Brandrisiko zuhanden des Bauentscheides der Gemeinde.

Landesversorgung

Wirtschaftliche Versorgung in Krisenzeiten



Für den Fall schwerer Mangellagen sorgt der Kanton im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben dafür, dass die notwendigen Vorbereitungen für die Sicherstellung einer ausreichenden Versor-

gung getroffen werden. Die Gemeinden sind für die organisatorischen Vorkehrungen auf kommunaler Ebene zuständig.

3.2 Bildung

Kanton und Gemeinden gewährleisten in einem umfassenden Sinne das Recht auf Bildung. Zu diesem Zweck sorgen sie gemeinsam für Wissensvermittlung namentlich auf der Grundlage der Lehrpläne, die Schulung gemäss der individuellen kognitiven und personalen, sozialen und physischen Fähigkeiten und für die Förderung in den Bereichen Musik, Sport und Kultur. Liegen die Voraussetzungen vor, besteht im Rahmen der gesetzlichen Regelungen der Anspruch, zu einer Bildungseinrichtung zugelassen zu werden. Die Bildungseinrichtungen haben die Fähigkeiten des einzelnen Menschen zu berücksichtigen und zu fördern. Die Schulung ist sowohl auf die Bildung als auch auf die Ausbildung im Hinblick auf die Teilhabe an Staat und Gesellschaft sowie den Eintritt in das Berufsleben ausgerichtet. Kanton und Gemeinden sind verpflichtet, dafür qualitativ hochstehende öffentliche Schulen zu führen, die konfessionell und politisch neutral sind.

Der Nettoaufwand des Kantons für den Politikbereich *Bildung* liegt 2018 bei knapp 2,5 Mrd. Franken. Dieser Betrag ist seit 2011 relativ konstant und entspricht ungefähr einem Fünftel der jährlichen Gesamtausgaben des Kantons. Bei den Gemeinden liegt der Nettoaufwand 2018 bei 3,1 Mrd. Franken. Dieser Betrag ist seit 2015 um rund 0,2 Mrd. Franken angewachsen. Die Ausga-

ben der Gemeinden fallen dabei nahezu vollständig im Volksschulbereich an. Der Nettoaufwand des Kantons verteilt sich demgegenüber auf alle Bildungsbereiche, wobei knapp ein Fünftel für die Volksschule aufgewendet wird, je rund ein Siebtel für die Berufsfach- und Mittelschulen, rund zwei Fünftel für die Hochschulen und ein Siebtel für den Bereich *Bildung übriges* (Angaben Kanton gemäss den Jahresabschlüssen, Angaben Gemeinden gemäss GEFIS).

Im Folgenden ist die Aufgabenteilung in den Bereichen Volks- und Mittelschule sowie in der Berufsbildung dargestellt, die von Gemeinden und Kanton gemeinsam wahrgenommen werden. Der Bereich Hochschule wurde ausgeklammert, da dieser ausschliesslich durch Kanton und Bund wahrgenommen wird. Daneben sind weitere bedeutsame und inhaltlich verwandte Bereiche wie die Jugendhilfe sowie die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung aufgeführt.

Im Bildungswesen gab es in der Berichtsperiode einzelne Veränderungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Finanzierung und den schulischen Rahmenbedingungen der Volksschule. Diese kleinen Veränderungen schlugen sich nicht in der Darstellung einzelner Schiebergrafiken nieder.

Volksschule

Die Gemeinden sind massgeblich an der Finanzierung der Volksschule beteiligt. Sie übernehmen 80 Prozent der Besoldung der kantonal angestellten Lehrpersonen.

Die Bereiche Schule und Lehrpersonal werden durch die Volksschul- und Lehrpersonalgesetzgebung weitestgehend kantonal geregelt. Die Kindergärten sowie die Primar- und Sekundarschulen selbst werden jedoch vorwiegend durch die Gemeinden betrieben. Schulträger sind dabei zu knapp 60 Prozent politische Gemeinden und zu etwas mehr als 40 Prozent spezielle Schulgemeinden. Lehrpersonen, die im Rahmen der Lektionentafel unterrichten, sind kantonale Angestellte. Ihr Anstellungsverhältnis richtet sich nach kantonalem Recht. Die Gemeinden wählen die Lehrpersonen aus und führen sie sowohl organisatorisch als auch personell. Lohneinstufungen und Lohnauszahlungen erfolgen durch die Bildungsdirektion.

In der Berichtsperiode treten mit der Einführung des neu definierten Berufsauftrags für Lehrpersonen, den neuen gesetzlichen Grundlagen für Tagesschulen sowie der Streichung der Staatsbeiträge für das Fach «Religion, Kultur und Ethik» Än-

derungen in Kraft, die den Gemeinden mehr Gestaltungsspielraum geben beziehungsweise eine finanzielle Entlastung bringen.

Seit dem Schuljahr 2017/18 gilt für die Lehrerinnen und Lehrer im Kanton Zürich der neu definierte Berufsauftrag. Das Arbeitspensum wird statt in Lektionen im Rahmen einer Jahresarbeitszeit festgelegt. Die verschiedenen Tätigkeitsbereiche, die im Lehrpersonalgesetz festgelegt sind, werden konkretisiert und quantifiziert. Somit sind die Erwartungen an die Lehrpersonen in inhaltlicher wie zeitlicher Hinsicht geklärt. Im Rahmen der kantonalen Vorgaben erhalten die Schulen einen Spielraum, um auf lokale und persönliche Bedürfnisse einzugehen.

Das Schulfach «Religion und Kultur» (bzw. «Religion, Kultur und Ethik») wird seit Schuljahr 2018/19 auf der Mittelstufe nicht mehr über Staatsbeiträge mitfinanziert. Gemäss Beschluss des Kantonsrates vom 23. Januar 2017 werden die Staatsbeiträge an die Gemeinden gestrichen und das Fach in die kantonalen Vollzeiteinheiten integriert. Dies führt zu einer finanziellen Entlastung von jährlich 1,16 Mio. Franken, wovon vor allem kleine Gemeinden profitieren.

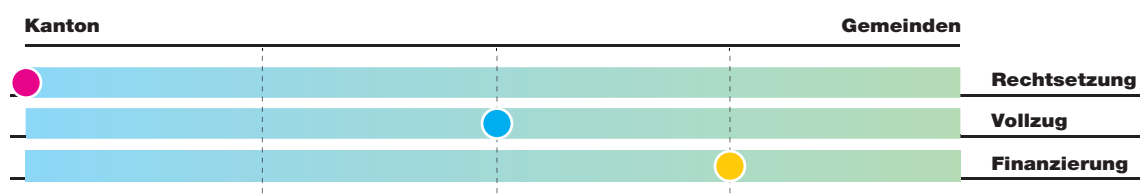
Schule

Schulbetrieb, sonderpädagogische Massnahmen einschliesslich Sonderschulung, Schulversuche und Qualitätssicherung



Lehrpersonal

Anstellung und Löhne



Bei den fakultativen Angeboten und den schulischen Rahmenbedingungen verfügen die Gemeinden über mehr Regelungsspielräume. Die grosse Autonomie in diesen Bereichen umfasst eine verstärkte Zuständigkeit der Gemeinden für den Vollzug und die Finanzierung.

Gemeinden erhalten einen grossen Handlungsspielraum. Als wesentliches Merkmal einer Tagesschule wird die pädagogische Verknüpfung von Unterricht und Betreuung im Gesetz verankert. Der Kanton unterstützt den Aufbau mit Beratungen und Hilfsmitteln.

Für Tagesschulen, deren Förderung der Regierungsrat in dieser Legislatur vorsieht, treten im August 2019 neue Rechtsgrundlagen in Kraft. Die

Fakultative Angebote

Freiwilliger Schulsport, Musikschulen, Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur



Schulische Rahmenbedingungen

Schulorganisation, Schulhäuser, Tagesstrukturen



Zürcher Lehrplan 21 in den Schulen angekommen

Mit dem Lehrplan 21 legen die deutsch- und mehrsprachigen Kantone erstmals gemeinsam verbindliche Ziele für die Volksschule fest. Alle beteiligten Kantone und das Fürstentum Liechtenstein haben die Einführung des Lehrplans 21 unterdessen beschlossen.

Einführung im Kanton Zürich

Vertretungen aller Beteiligten des Schulfelds wirkten ab 2015 mit, um die Lehrpläneinführung vorzubereiten und kantonsspezifische Ergänzungen auszuarbeiten. Dazu gehörte insbesondere eine Lektionentafel, die festlegt, wie viele Stunden für welche Fachbereiche zur Verfügung stehen. Nach einer breiten Vernehmlassung hat der Bildungsrat im Frühling 2017 die Inkraftsetzung des Zürcher Lehrplans 21 beschlossen (BRB 4/2017 und 5/2017). Die klare Ablehnung der Volksinitiative «Lehrplan vors Volk» mit 76,4 Prozent Nein-Stimmen-Anteil hat der Einführung des Zürcher Lehrplans 21 den Weg geebnet. Er gilt seit Schuljahr 2018/19 im Kindergarten und in der 1. bis 5. Klasse der Primarschule, seit dem Schuljahr 2019/20 zudem in der 6. Klasse und in der Sekundarschule. Auch die Sekundarstufe II beschäftigt sich mit dem neuen Lehrplan. Erste Informationen und Diskussionen in Gymnasien und Berufsbildung haben stattgefunden. Im Rahmen des Projekts «Gymnasium 2022» soll unter anderem der Unterricht in den Gymnasien auf den Lehrplan 21 abgestimmt werden.

Unterstützung für die Schulen

Den Schulleitungen kommt bei der Lehrpläneinführung eine wichtige Funktion zu. Sie haben sich im Rahmen einer eineinhalbtägigen Weiterbildung darauf vorbereitet und steuern den Prozess vor Ort, insbesondere die Weiterbildungen für die Schule. Zentrales Element dabei sind innovative Online-Lerneinheiten, die orts- und zeitunabhängig genutzt werden können. Für Lehrpersonen, die das neue Modul «Medien und Informatik» unterrichten, steht ein kostenloser Grundlagenkurs zur Verfügung, und Neuschaffungen von Lehrmitteln sind erfolgt oder stehen kurz vor Abschluss. Die Schulen sind also für den Unterricht mit dem neuen Lehrplan gut gerüstet.

Stichwort Kompetenzorientierung

Der Lehrplan 21 erfindet die Schule nicht neu. Er schliesst an Entwicklungen an, die an Schulen und in der Ausbildung der Lehrpersonen bereits heute stattfinden. Namentlich beschreibt er die Lernziele kompetenzorientiert. Der Lehrplan 21 zeigt auf, wie die einzelnen Kompetenzen über die ganze Volksschulzeit aufgebaut werden. Er legt Grundanforderungen fest und formuliert weiterführende Kompetenzstufen. Die Grundanforderungen in den Fachbereichen Mathematik, Fremdsprachen, Schulsprache und Naturwissenschaften orientieren sich an den nationalen Bildungsstandards (Grundkompetenzen). Dem Lehrplan 21 liegt das Verständnis zugrunde, dass kompetenzorientiertes Lehren und Lernen die Aspekte Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten, Haltungen und Einstellungen verbindet. Demnach ist die Kompetenz als Zusammenspiel von Wissen, Können und Wollen zu verstehen.

Finanzierung

Mit dem Zürcher Lehrplan 21 sind keine Verschiebungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden verbunden. Die neue Lektionentafel kann kostenneutral umgesetzt werden, und Weiterbildungen für Lehrpersonen, die eine effiziente Lehrpläneinführung garantieren, sind für die Gemeinden unentgeltlich. Von den rund 4 Mio. Franken, die der Regierungsrat für die Lehrpläneinführung bewilligt hat (RRB Nr. 878/2014), steht ein grosser Teil für Weiterbildungen und Unterstützungsmaterialien zur Verfügung (rund 2,6 Mio. Franken). Kosten von rund 4,8 Mio. Franken für schulinterne Weiterbildungen und Grundlagenkurse «Medien und Informatik» werden von der Pädagogischen Hochschule Zürich getragen. Die Beschaffung neuer Lehrmittel wird von den Gemeinden finanziert, wobei eine kontinuierliche Erneuerung der Lehrmittel auch unabhängig vom neuen Lehrplan notwendig ist. Der Anteil der digitalen Erweiterungen nimmt bei neuen Lehrmitteln stetig zu. Dies setzt eine Mindestausstattung der ICT-Infrastruktur voraus. Die Gemeinden sind gefordert, ihre ICT-Infrastruktur durch Ersatz- oder allenfalls Neubeschaffungen auf diese Voraussetzungen auszurichten.

Mittelschule

Kanton	Gemeinden	
		Rechtsetzung
		Vollzug
		Finanzierung

Die Mittelschulen (Gymnasium, Fachmittelschule, Handels- und Informatikmittelschule) schliessen sowohl an die Primarstufe (gymnasiale Unterstufe) als auch an die Sekundarstufe an. Sie bereiten die Schülerinnen und Schüler auf die gymnasiale Maturität, eine Fachmaturität oder eine Berufsmaturität vor.

Die öffentlichen Mittelschulen werden vom Kanton geführt. Für die Rechtsetzung, den Vollzug und die Finanzierung ist der Kanton zuständig. Nur die 7. und 8. Klasse des Untergymnasiums, die in die obligatorische Schulzeit fallen, werden durch die Gemeinden mitfinanziert.

Berufsbildung

Kanton	Gemeinden	
		Rechtsetzung
		Vollzug
		Finanzierung

Diese Aufgabe umfasst die berufliche Grundbildung auf Sekundarstufe II, die höhere Berufsbildung auf Tertiärstufe (höhere Fachschulen und Vorbereitungskurse auf die eidgenössischen Be-

rufsprüfungen und höheren Fachprüfungen) sowie die berufsorientierte Weiterbildung. Sie wird von Bund, Kanton und Organisationen der Arbeitswelt verantwortet.

Berufsvorbereitungsjahre

Kanton	Gemeinden	
		Rechtsetzung
		Vollzug
		Finanzierung

Die Gemeinden sind bei den Berufsvorbereitungsjahren tätig. Seit 2009 haben sie für ein bedarfsgerechtes Angebot an Berufsvorbereitungsjahren für die dort wohnenden Schulabgängerinnen und Schulabgänger zu sorgen (§ 6 Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz; EG BBG). Finanziert werden diese Angebote durch Elternbeiträge, Beiträge des Kantons und Leistungen der Gemein-

den (§§ 36 Abs. 2 lit. b und 44 Abs. 1 EG BBG). Während die Rechtsetzung beim Kanton liegt, entscheiden die Gemeinden, ob sie dieses Angebot selbst anbieten oder mittels Leistungsvereinbarung an Dritte delegieren. Zusätzlich legen die Gemeinden fest, welche Angebotstypen und -profile unterstützt werden.

Kinder- und Jugendhilfe

Mandatsführung, Erziehungs- und Familienberatung, Mütter-/Väterberatung, Abwicklung Alimentenhilfe, sonderpädagogische Massnahmen Vor-/Nachschulalter

Kanton	Gemeinden	
		Rechtsetzung
		Vollzug
		Finanzierung

Die Kinder- und Jugendhilfe umfasst sowohl die ambulante als auch die stationäre Kinder- und Jugendhilfe. Grundlage für die ambulante Kinder- und Jugendhilfe bildet das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) vom 14. März 2011, das am 1. Januar 2012 in Kraft trat. Im Rahmen dieses Gesetzes gewährleisten die 14 kantonalen Kinder- und Jugendhilfezentren (kjz) insbesondere Mandatsführungen und Abklärungen im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und der Gerichte, die Beratung von Eltern und Jugendlichen in Erziehungs-, Entwicklungs- und allgemeinen Familienfragen sowie die Beratung von Eltern mit Neugeborenen. Vier Regionale Rechtsdienste (RRD) gewährleisten die Rechtsvertretung von Kindern und Jugendlichen im Kinderschutz und beraten zu Fragen der Vaterschaft, des Kindesunterhalts und der elterlichen Sorge. Zur ambulanten Kinder- und Jugendhilfe zählen zudem die Abwicklung der Alimentenbevorschussung sowie die sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulalter. Die Stadt Zürich erfüllt diese Aufgaben mit Ausnahme der sonderpädagogischen Massnahmen selbst.

Die Gemeinden sorgen für ein bedarfsgerechtes Angebot an Schulsozialarbeit sowie an familienergänzender Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Sie sind für die Finanzierung der Alimentenhilfe (ALH) zuständig.

Die vom Kantonsrat am 27. November 2017 beschlossene Änderung des KJHG und die damit zusammenhängenden Verordnungsanpassungen (Erlass der Verordnung über die Tagesfamilien und Kindertagesstätten, Änderung der Kinder- und Jugendhilfeverordnung, Änderung der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich) sind am 1. August 2020 in Kraft getreten. Unter anderem werden damit die Kosten für die Beistandschaft unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (Mineurs non accompagnés,

MNA) durch Kanton und Gemeinden (60:40) finanziert und nicht mehr alleine durch die Gemeinden getragen. Insgesamt haben sich die Zuständigkeiten jedoch nicht wesentlich verändert. Vollzug und Finanzierung erfolgen nach wie vor zu etwa gleichen Teilen durch Kanton und Gemeinden.

Die stationäre Kinder- und Jugendhilfe beruht auf dem Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962. Der Kanton bewilligt und beaufsichtigt die hauptsächlich von privaten Trägern geführten Kinder- und Jugendheime und beteiligt sich mit Staatsbeiträgen an deren Finanzierung. Die KESB entscheiden auf kommunaler Ebene über die Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen. Vorbereitung und Vollzug der Entscheide liegen beim Kanton.

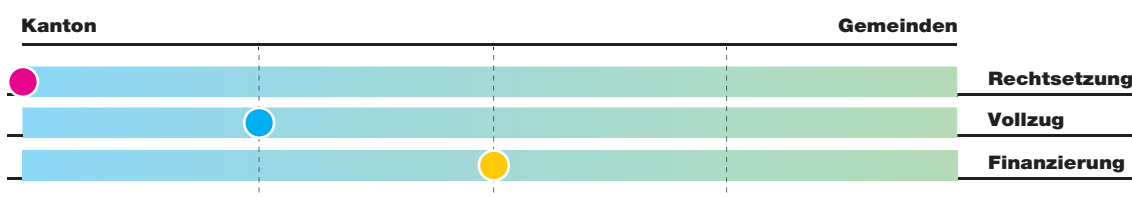
Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich stellte mit Entscheid vom 18. November 2015 fest, dass der Kanton Schuldner der Versorgertaxen für die Platzierung von Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Zürich in IVSE-anerkannten ausserkantonalen Einrichtungen sei. Dieser Verwaltungsgerichtsentscheid erwuchs am 8. April 2016 in Rechtskraft. Am 17. Juni 2016 entschied das Bundesgericht zudem, dass auch die Versorgertaxen für innerkantonale Platzierungen in beitragsberechtigten Kinder- und Jugendheimen vom Kanton zu tragen seien. Diese Entscheide führten zu einer vorübergehenden Änderung der bisherigen Praxis im Kanton Zürich, wonach gestützt auf Art. 276 ZGB in erster Linie die Unterhaltspflichtigen und subsidiär die sozialhilferechtlich zuständigen Gemeinden für die von der Bildungsdirektion festgelegten Versorgertaxen aufzukommen hatten. Aufgrund der Gerichtsentscheide und der damit verbundenen vorübergehenden Änderung der bisherigen Praxis wurde im Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) eine provisorische Zentralstelle für Kostenübernahmegarantien eingerichtet, die für die Prüfung der Fi-

finanzierungsanträge für Platzierungen, das Ausstellen von Kostenübernahmegarantien, die Zahlung der Rechnungen für die Versorgertaxen sowie die Abwicklung von Rückzahlungen an die Gemeinden zuständig war. Dank dieser Massnahme konnte der Kinderschutz trotz rechtlicher Unsicherheiten vollumfänglich gewährleistet werden.

Der Kantonsrat beschloss am 23. Januar 2017 eine Änderung des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge, mit der die bisherige Praxis der gemeinsamen Finanzierung von Kanton und Eltern beziehungsweise Gemeinden gesetzlich verankert wurde. Bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung am 1. Januar 2018 lag die Zuständigkeit zur Finanzierung der Versorgertaxen für die Zeit ab Rechtskraft des Verwaltungsgerichtsentscheides am 8. April 2016 (für Platzierungen in ausserkantonalen IVSE-anerkannten Einrichtungen) beziehungsweise des Bundesgerichtsentscheides am 17. Juni 2016 (für Platzierungen in innerkantonalen beitragsberechtigten Einrichtungen) vollumfänglich beim Kanton.

Am 27. November 2017 verabschiedete der Kantonsrat das neue Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG), das die rechtliche Grundlage für eine moderne, bedarfsgerechte Kinder- und Jugendhilfe bilden soll. Die umfangreichen Umsetzungsarbeiten sind im Gange. Der Entwurf der neuen Verordnung zum Kinder- und Jugendheimgesetz soll 2020 in Vernehmlassung gehen. Mit der geplanten Inkraftsetzung des KJG auf den 1. Januar 2022 verschieben sich verschiedene Aufgaben von den Gemeinden zum Kanton. Der Kanton verpflichtet sich zudem zu einer Gesamtplanung, die Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit der Angebote berücksichtigt. Die Finanzierung der Leistungen wird zu 60 Prozent durch die Gemeinden und zu 40 Prozent durch den Kanton erfolgen. Der Gemeindeanteil soll neu von allen Gemeinden gemeinsam im Verhältnis zur Einwohnerzahl getragen werden. Damit wird eine übermässige finanzielle Belastung kleinerer Gemeinden durch aufwendige Unterstützungsmassnahmen verhindert und die Administration vereinfacht.

Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung



In der Berichtsperiode haben sich keine Änderungen in der Aufgabenverteilung ergeben. Die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung für Jugendliche und junge Erwachsene wird vom Kanton durch sieben Berufsinformationszentren (biz) erbracht. Eine Ausnahme bildet die Stadt Zürich, die diese Leistungen mit Ausnahme einiger spezifischer Leistungen selbst erbringt. Die Rechtsetzung wird gemeinsam von Bund und Kanton wahrgenommen. Die Finanzierung der Angebote erfolgt gemeinsam durch Kanton und Gemeinden.

Die Informations- und Unterstützungsangebote der biz werden von über 90 Prozent der Schülerinnen und Schüler in Anspruch genommen. Neben den klassischen Beratungen im biz werden vor Ort auch aufsuchende Kurzberatungen in den Oberstufenschulhäusern angeboten. Regional und in Zusammenarbeit mit dem Gewerbe werden für

Schülerinnen und Schüler Informationsveranstaltungen zu Berufen durchgeführt. Damit Jugendliche mit Startschwierigkeiten soziale und kulturelle Hürden überwinden können, werden sie im Programm «Mentoring Ithaka» bei der Lehrstellensuche durch freiwillige und sachkundige Helferinnen und Helfer unterstützt. Im Rahmen des «Case Management Netz2» unterstützen Fachpersonen zudem Jugendliche mit einer Mehrfachproblematik mit dem Ziel, eine Ausbildung abzuschliessen. Für Eltern werden spezielle Veranstaltungen zum Thema «Berufswahl kompetent begleiten» organisiert. Der digitale Informationskanal «berufswahl.zh.ch» unterstützt Berufswählende, Eltern, Lehrpersonen sowie Lehrbetriebe im Kanton Zürich gezielt im Rahmen des Übergangs I und bietet zudem breite Informationen über Berufe, schulische Bildungswege, Weiterbildungen, Lehrstellen und Veranstaltungen an.

3.4 Gesundheit

Kanton und Gemeinden sind gemeinsam für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung zuständig. Die staatliche Gesundheitspolitik zielt auf eine hochstehende, für die gesamte Bevölkerung zugängliche und wirtschaftlich tragbare medizinische Versorgung ab. Zur Gesundheitsversorgung zählen neben der ambulanten Betreuung von Patientinnen und Patienten insbesondere die somatische, die psychiatrische und die rehabilitative Versorgung in Spitälern sowie die Langzeitversorgung in Alters- und Pflegeheimen. Weitere staatliche Aufgaben im Gesundheitswesen sind die Prävention und Gesundheitsförderung, die Aufsicht über die medizinischen Gesundheitsberufe und Institutionen, die kantonale Heilmittel- und Lebensmittelkontrolle, die Prämienverbilligungen und das Veterinärwesen.

Im Gesundheitsbereich erfolgt die Rechtsetzung im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben grundsätzlich auf Stufe Kanton (insbesondere Gesundheitsgesetz, Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz, Pflegegesetz sowie verschiedene Ausführungserlasse wie z.B. in den Bereichen Prämienverbilligung, der Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten beim Menschen sowie zur Kontrolle der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände).








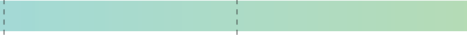




Auf den 1. Januar 2018 wurde die Organisation der Notfalldienste neu geregelt. Bis dahin waren Kanton und Gemeinden gemeinsam für eine zweckmässige Organisation der Notfalldienste verantwortlich. Da die Standesorganisationen in

der Vergangenheit den Notfalldienst aus eigener Kraft zu gewährleisten vermochten, erübrigten sich entsprechende Aktivitäten der öffentlichen Hand. Aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen wurde die Organisation über die Standesorganisationen jedoch zunehmend infrage gestellt. Vor diesem Hintergrund wurde die Zuständigkeit der Standesorganisationen und subsidiär des Kantons gesetzlich festgeschrieben (Teilrevision Gesundheitsgesetz). Die Gemeinden sind seit dem 1. Januar 2018 nur noch zur Organisation der Notfalldienste verpflichtet, wenn ihnen diese Aufgabe von der Gesundheitsdirektion übertragen wird. Sie finanzieren jedoch gemeinsam mit dem Kanton je hälftig die Kosten der neu geschaffenen, rund um die Uhr erreichbaren Triagestelle zur Koordination der Notfalldienste und Patientenvermittlung (Ärztefon); die Aufbaukosten, die im Zusammenhang mit der Schaffung der Triagestelle angefallen sind, hat der Kanton alleine finanziert.

Für den Vollzug der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ist seit dem 1. Januar 2020 ausschliesslich der Kanton zuständig. Mit der Totalrevision der kantonalen Vollzugsverordnung wurden die Gemeinden in fachlicher, organisatorischer und finanzieller Sicht vollständig entlastet, das heisst, das bisherige kommunale Aufgabengebiet (z.B. die Kontrolle des Detailhandels) und die entsprechenden Kosten für die Gemeinden fallen weg.

Spitäler

Stationäre Grundversorgung, spezialisierte Versorgung, Bedarfsplanung und Finanzierung

Kanton	Gemeinden			
				Rechtsetzung
				Vollzug
				Finanzierung

Der Kanton sorgt für eine bedarfsgerechte, effiziente und qualitativ hochstehende medizinische Versorgung der Bevölkerung im Bereich der stationären Grundversorgung und spezialisierten Versorgung. Seit 2012 ist die stationäre Spitalplanung und -finanzierung in allen Versorgungsbereichen (Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie) vollumfänglich Sache des Kantons. Mit der Erstellung der Spitallisten entscheidet der Kanton über die Zulassung von Spitälern zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenversicherung und koordiniert deren Angebote. Diejenigen Spitäler, die über einen kantonalen Leistungsauftrag verfügen, erhalten 55 Prozent der Behandlungskosten durch den Kanton vergütet.

Die Gemeinden können weiterhin als Eigentümerinnen und Betreiberinnen von Spitälern fungieren. Auch diese Spitäler erhalten wie die übrigen Anbieter kantonale Behandlungspauschalen ausgerichtet, sofern sie auf der kantonalen Spitalliste geführt sind.

In der Berichtsperiode erfuhr der Spitalbereich weder in der Rechtsetzung noch beim Vollzug oder bei der Finanzierung Veränderungen.

Langzeitpflege

Alters- und Pflegeheime, Spitex, Rettungsdienste



Die Gemeinden sorgen für eine bedarfs- und fachgerechte stationäre und ambulante Pflegeversorgung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner. Sie betreiben zu diesem Zweck eigene Einrichtungen oder beauftragen von Dritten betriebene Pflegeheime und Spitex-Institutionen oder selbstständig tätige Pflegefachpersonen. Der Kanton erteilt die notwendigen Betriebsbewilligungen, ist zuständig für die gesundheitspolizeiliche Oberaufsicht und führt die Pflegeheimliste.

Die in Pflegeheimen und Spitex-Institutionen anfallenden Pflegekosten werden über Beiträge der Krankenkassen, der Leistungsbezügerinnen und -bezüger sowie der öffentlichen Hand finanziert. Seit 2012 sind die Gemeinden alleine für die Finanzierung des Kostenanteils der öffentlichen Hand an den Pflegekosten zuständig.

Die Gemeinden verfügen über verschiedene Möglichkeiten, die Pflegekosten zu beeinflussen. So könnten beispielsweise Personen in Pflegeheimen mit nur leichtem Pflegeaufwand grundsätzlich kostengünstiger zu Hause ambulant von der Spitex betreut werden. Dass dazu in den Gemeinden noch Potenzial besteht, belegt eine Studie des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) vom Februar 2016. Sie weist nach, dass der Kanton Zürich im Vergleich zur Westschweiz mit über

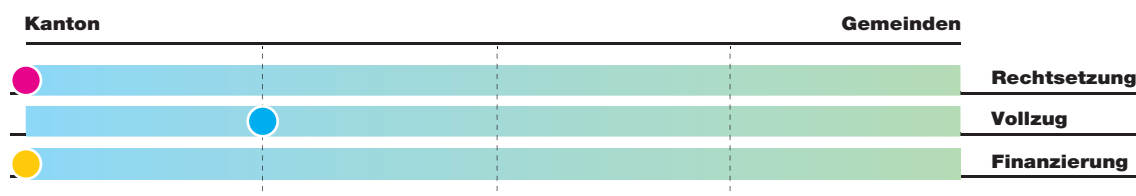
30 Prozent einen hohen Anteil an Personen in Pflegeheimen mit keinem oder nur tiefem Pflegebedarf aufweist. Über eine Erhöhung des Anteils der Spitex-Pflegeversorgung im Sinne von «ambulant vor stationär» kann erhebliches Einsparpotenzial genutzt werden. Wird dieses Einsparpotenzial genutzt, müssen im Kanton Zürich (wenn auch bei unterschiedlicher regionaler Ausprägung) mittel- bis langfristig nur wenige zusätzliche Pflegebetten geschaffen werden. In der aktualisierten Erhebung von 2018 (gestützt auf Daten von 2016) kommt das Obsan zum Schluss, dass bis 2035 im Kanton Zürich rund 1100 zusätzliche Pflegeheimbetten benötigt werden. In der Studie vom Februar 2016 wurde demgegenüber noch von einem Zusatzbedarf von rund 3000 Betten ausgegangen.

Auf der Grundlage der erwähnten aktualisierten Studie hat die Gesundheitsdirektion mit dem Gemeindepräsidentenverband und den Branchenverbänden Handlungsmöglichkeiten für die Gemeinden zur Unterstützung der Steuerung der stationären Pflegeplätze erarbeitet und die Optionen im Bericht vom 11. April 2018 unter dem Titel «Bedarfsentwicklung und Steuerung der stationären Pflegeplätze» veröffentlicht.

(vgl. zh.ch/de/gesundheit/heime-spitex/pflegeversorgung.html > Bedarfsprognose)

Umsetzung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG)

Sicherstellung Einhaltung Versicherungspflicht, Prämienverbilligung



Die Gemeinden sorgen für die Einhaltung der Krankenversicherungspflicht von Personen, die nach den Bestimmungen des KVG versicherungspflichtig sind. Über Ausnahmen von der Versicherungspflicht entscheidet demgegenüber der Kanton. Im Bereich Prämienverbilligung bestimmen die Gemeinden aufgrund der Steuerdaten die Berechtigten. Ausserdem übernehmen sie den ungedeckten Teil der Prämien von Sozialhilfebeziehenden und vergüten sie direkt an den Versicherer. Zudem haben die Gemeinden seit Inkrafttreten der neuen Verordnung zum Einführungsgesetz zum KVG (VEG KVG) am 1. Januar 2014 die Möglichkeit, bei neu Sozialhilfe beziehenden Personen Prämienausstände noch aus der Zeit vor dem Sozialhilfebezug zu übernehmen. Die Gemeinde kann so – zumindest bezüglich der Krankenversicherungsprämien – die finanzielle Situation einer Per-

son bereinigen, die neu Sozialhilfe bezieht. Aber auch diese Aufwendungen gehen wie die Prämienübernahmen zulasten der Prämienverbilligung und damit vollumfänglich zulasten des Kantons. Schliesslich prüfen die Gemeinden den Anspruch von EL-Bezügerinnen und -Bezügern auf Prämienverbilligung.

In der Berichtsperiode hat der Kantonsrat ein neues Einführungsgesetz zum KVG verabschiedet (ABI 2019-05-10), das zu einer bedarfsgerechteren Verteilung der Mittel für die Prämienverbilligung führen wird. Die Gemeinden werden zudem vollständig von Vollzugsaufgaben im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung befreit. Das neue Gesetz wird voraussichtlich erstmals für die Prämienverbilligung 2021 zur Anwendung kommen.

Prävention und Gesundheitsförderung

Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs, schulärztliche Versorgung



Der Kanton führt Erhebungen über den Gesundheitszustand der Bevölkerung durch und orientiert die Öffentlichkeit periodisch über die Resultate. Kanton und Gemeinden sorgen sodann gemeinsam für Prävention und Gesundheitsförderung. Auch die Bekämpfung des Suchtmittelmiss-

brauchs ist eine gemeinsame Aufgabe. Demgegenüber fallen die schulärztliche und die schulzahnärztliche Versorgung in den Aufgabenbereich der Gemeinden. Die Aufgabenteilung hat in der Berichtsperiode nicht geändert.

Berufe im Gesundheitswesen

Berufsbewilligungen, Kontrolle und Aufsicht über Hebammen, Zahnprothetikerinnen und Zahnprothetiker usw.

Kanton	Gemeinden			
●				Rechtsetzung
●				Vollzug
●				Finanzierung

Die Erteilung von Berufsausübungsbewilligungen für Medizinalpersonen (Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Chiropraktorinnen und Chiropraktoren, Apothekerinnen und Apotheker, Hebammen usw.) und von Betriebsbewilligungen für Institutionen des Gesundheitswesens (Spitäler, Alters- und Pflegeheime, Spitex usw.) ist vollumfänglich Sache des Kantons. Grundsätzlich

unterstehen die bewilligungspflichtigen Institutionen der gesundheitspolizeilichen Aufsicht der Gesundheitsdirektion. Die Alters- und Pflegeheime sowie Spitex-Institutionen fallen jedoch unter die gesundheitspolizeiliche Aufsicht des Bezirksamtes, während die Oberaufsicht von der Gesundheitsdirektion wahrgenommen wird.

Lebensmittel- und Heilmittelkontrolle

Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände, Chemikalien und Heilmittel

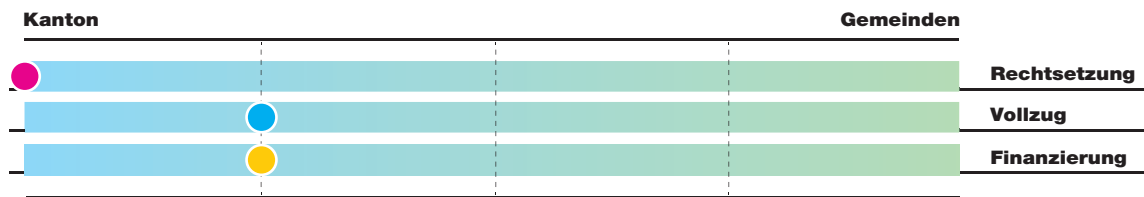
Kanton	Gemeinden			
●				Rechtsetzung
● ←	○			Vollzug
● ←	○			Finanzierung

Der Vollzug der eidgenössischen Chemikaliengesetzgebung und der Heilmittelgesetzgebung ist vollumfänglich Sache des Kantons. Gleiches gilt für die Fleischkontrollen. Der Vollzug des eidgenössischen Lebensmittelgesetzes ist neu ebenfalls vollumfänglich Sache des Kantons. In der Berichtsperiode ist im Bereich der Lebensmittelkontrolle auf den 1. Januar 2020 eine Lastenverschiebung

von den Gemeinden zum Kanton erfolgt. Mit der Totalrevision der kantonalen Vollzugsverordnung wurden die Gemeinden in fachlicher, organisatorischer und finanzieller Sicht vollständig entlastet, das heisst, das bisherige kommunale Aufgabengebiet (z.B. die Kontrolle des Detailhandels) und die entsprechenden Kosten für die Gemeinden fallen weg.

Veterinärwesen

Haltung und Produktion von Tieren, Hundegesetz



Im Veterinärwesen vollzieht der Kanton den Tier-schutz, die Seuchenprävention und -bekämpfung, die Vorgaben zu Tierarzneimitteln und zur hygie-nischen Primärproduktion, die Massnahmen bei auffälligen Hunden, die Bewilligungen von Hun-deausbilderinnen und -ausbildnern, die Präven-tionsmassnahmen nach Hundegesetz sowie die

Findeltiermeldestelle. Die Gemeinden sind für den Betrieb der Infrastruktur zur Sammlung von tieri-schen Nebenprodukten (Tierkörper) und den wei-teren Vollzug der Hundegesetzgebung zuständig. In der Berichtsperiode hat keine Lastenverschie-bung im Verhältnis zwischen Kanton und Gemein-den stattgefunden.

3.5 Gesellschaft und soziale Sicherheit

Soziale Sicherheit ist eine Kernaufgabe von Kanton und Gemeinden, die diese Aufgaben gemeinsam wahrnehmen. Im Rahmen der Sozialhilfe sorgen Kanton und Gemeinden für Menschen in Notlagen. Zudem unterstützen sie Personen mit IV- oder AHV-Rente in bescheidenen finanziellen Verhältnissen mit Zusatzleistungen. Eine weitere wichtige Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden besteht im Bereich Asylwesen.

Die in den Schiebergrafiken festgehaltene Bewertung der Aufgabenteilung anhand der Kriterien Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung sowie deren Verhältnis bleibt gegenüber der letzten Berichtsperiode unverändert.

Soziale Wohlfahrt

Sozialhilfe, Zusatzleistungen, Kinder- und Jugendhilfe, Prämienverbilligung



Verschiedene Bundesgesetze bilden die Grundlage für kantonale Ausführungserlasse im Bereich der Sozialen Wohlfahrt. Eigenständige kantonale Erlasse sind das Sozialhilfegesetz sowie das Kinder- und Jugendhilfegesetz und das Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge (vgl. für die zwei letztgenannten Erlasse Politikbereich 2 Bildung). Die Gemeinden sind in erster Linie für die Beratung der Betroffenen und die Gewährung der Sozialhilfe zuständig. Der Kanton übt Aufsichts- und Beratungsfunktionen gegenüber den Gemeinden aus, leistet für bestimmte Personengruppen Kostenersatz an die Gemeinden und entrichtet Staatsbeiträge an die wirtschaftliche Hilfe der Gemeinden. Im Weiteren obliegen dem Kanton die Aufsicht, Planung und Beratung sowie die Finanzierung der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung. Zur öffentlichen Sozialhilfe gehört auch die Asylfürsorge für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen sowie die Sozial-

hilfe für Flüchtlinge. Weiter wird die Unterbringung und Betreuung der dem Kanton Zürich zugewiesenen Asylsuchenden in zwei aufeinanderfolgenden Phasen durch den Kanton beziehungsweise die Gemeinden gewährleistet (vgl. Ausführungen zur Verbundaufgabe im Asylwesen, blauer Text, S. 64 und 65). Die finanzielle Unterstützung von Personen mit AHV- oder IV-Rente in bescheidenen finanziellen Verhältnissen wird durch Zusatzleistungen (Ergänzungsleistungen, Beihilfen, Zuschüsse) sowie durch allfällige Gemeindegzuschüsse zu den Beihilfen gewährleistet. Die Gewährung erfolgt durch die Gemeinden; Bund und Kanton leisten Beiträge an die Zusatzleistungen. Die Gemeinden können ihre Aufgaben im Zusatzleistungsbereich der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich übertragen (vgl. Ausführungen zur Bedeutung der Sozialen Wohlfahrt im blauen Text auf der nächsten Seite).

Bedeutung der Sozialen Wohlfahrt

Die Soziale Wohlfahrt ist für den Kanton und die Gemeinden von gesellschaftlicher wie auch finanzieller Bedeutung. Die entsprechenden Leistungen gewährleisten im Sinne der Sozialverfassung soziale Sicherheit und Gerechtigkeit. Rund ein Fünftel der Nettoaufwendungen des Kantons und gegen ein Viertel jener der Gemeinden entfallen auf Leistungen zum Zweck der Sozialen Wohlfahrt.

Die Aufwendungen verteilen sich auf verschiedene Unterstützungsleistungen. Bei den Gemeinden entfällt die Hälfte des Nettoaufwands auf die gesetzliche wirtschaftliche Sozialhilfe. Der Kanton leistet den Gemeinden für bestimmte Personengruppen einen vollständigen Kostenersatz. Zudem erhalten die Gemeinden vom Kanton einen Kostenanteil an die Ausgaben der wirtschaftlichen Hilfe. Weitere wesentliche Anteile des Nettoaufwands der Gemeinden entfallen auf die Zusatzleistungen der Sozialversicherungen sowie auf die – im Politikbereich 2 Bildung dargelegte – Kinder- und Jugendhilfe. Soweit die Leistungen gebundenen Ausgaben entsprechen, ist der Spielraum der Gemeinden bei deren Ausrichtung beschränkt. Die Gemeinden können ihre kommunalen Beiträge an die Krankenkassen für die Grundversicherung beim Kanton geltend machen. Der Bund leistet Beiträge. Die Aufwendungen für die Übernahme der Krankenversicherungsbeiträge der Gemeinden betragen rund 30 Prozent des Nettoaufwands des Kantons für die Soziale Wohlfahrt. Rund 16 Prozent des kantonalen Nettoaufwands entfallen auf die Zusatzleistungen. Deren Ausrichtung ist Sache der Gemeinden; der Kanton vergütet derzeit einen Kostenanteil von 44 Prozent.

Sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden war in der Berichtsperiode eine Zunahme der Aufwendungen zu verzeichnen. Im Vordergrund beim Kanton standen die Kostensteigerungen bei der wirtschaftlichen Hilfe und bei den Zusatzleistungen. Zudem lag die Zuständigkeit zur Finanzierung der Vorsorgetaxen bei Kinder- und Jugendheimplatzierungen aufgrund von Verwaltungs- und Bundesgerichtsentscheiden in der Zeit von April beziehungsweise Juni 2016 bis Ende 2017 vollumfänglich beim Kanton. Bei den Gemeinden fiel vor allem die wirtschaftliche Hilfe ins Gewicht.

Grundlegenden Einfluss auf die Aufwandsteigerung bei der Sozialen Wohlfahrt hat die demografische Entwicklung, welche auch künftig zu einem Anstieg der Zahl der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger führen wird. Zudem führen steigende Wohn- und Gesundheitskosten bei der Sozialhilfe und teilweise auch bei den Zusatzleistungen zu Aufwandsteigerungen. Offen sind die Auswirkungen der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung.

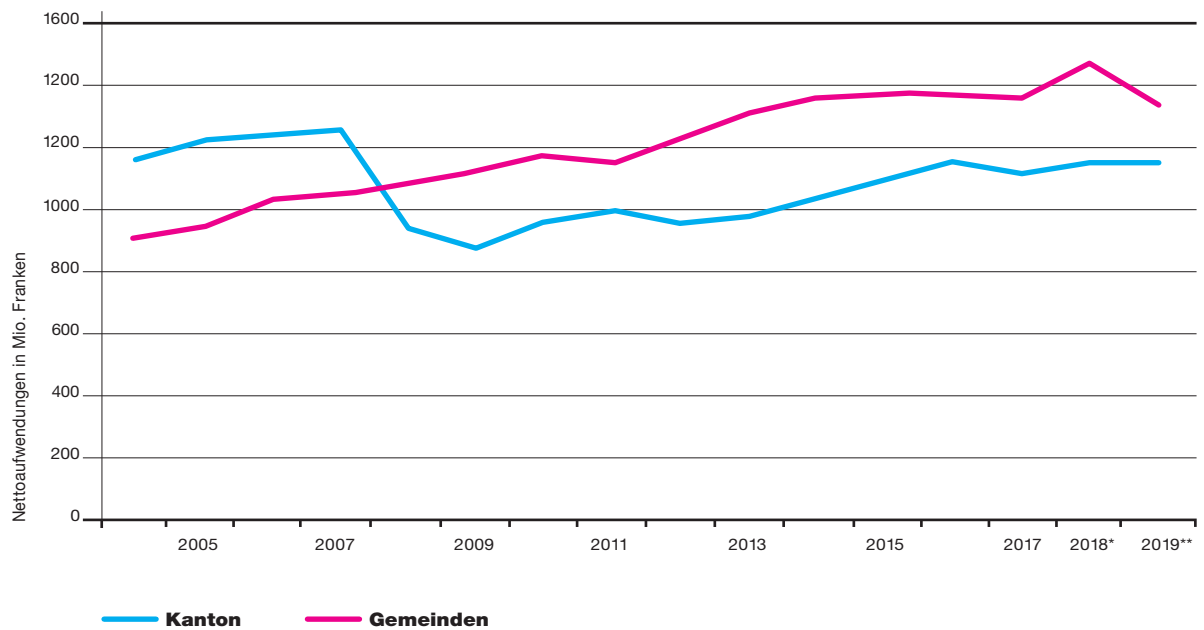


Abbildung 18: Nettoaufwendungen nach Leistungen von Kanton und Gemeinden für die Soziale Wohlfahrt (exkl. Jugendhilfe, vgl. dazu Politikbereich 2 Bildung)

*nach HRM2, **Ausreisser wegen deutlich geringerer Abzüge im Bereich Jugendhilfe infolge Teilrevision Jugendheimgesetz

Asylwesen

Die Gesetzgebung über die Gewährung von Asyl ist Sache des Bundes. Die auf dem neuen Asylgesetz beruhende Neustrukturierung des Asylbereichs trat am 1. März 2019 in Kraft. Sie soll zu einer Beschleunigung der Verfahren, die in regionalen Unterkünften des Bundes durchgeführt werden, beitragen. Zur Umsetzung ist der Bund deshalb auf zusätzliche eigene Strukturen angewiesen. Der Kanton Zürich stellt 870 Plätze für Bundesunterkünfte an den Standorten Stadt Zürich, Embrach und Rümliang zur Verfügung. Die Bundeszentren in der Stadt Zürich und in Embrach konnten in der Berichtsperiode in Betrieb genommen werden. Gemäss Asylgesetz sind die Kantone für die Sozialhilfe an Asylsuchende zuständig, die sich nicht in einem Bundeszentrum aufhalten. Für die Ausrichtung der Sozialhilfe gilt im Rahmen der Grundsätze des Bundes kantonales Recht. Gemäss dem kantonalen Sozialhilfegesetz regelt der Regierungsrat die Hilfe für Asylsuchende. Dem ist er mit dem Erlass der Asylfürsorgeverordnung nachgekommen.

Die Unterbringung, Betreuung und Unterstützung von Personen aus dem Asylbereich ist eine Verbundaufgabe, die im Kanton Zürich von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt wird. Der Bund weist den Kantonen Asylsuchende im erweiterten Verfahren zu. Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, deren Verfahren vom Bund im beschleunigten Verfahren bereits im Bundeszentrum abgeschlossen wurde, werden ebenfalls den Kantonen zugewiesen. Zudem werden die Personen den Kantonen zugewiesen, deren Asylgesuch abgelehnt oder durch Nichteintreten entschieden wurde, sofern deren Wegweisung nicht direkt ab dem Bundeszentrum erfolgen konnte. Da der Kanton Zürich besondere Aufgaben als Standortkanton von Bundeszentren und im Bereich des Wegweisungsvollzugs übernimmt, wird er durch eine geringere Zuweisung von Personen im erweiterten Asylverfahren entschädigt.

Seit Jahren wendet der Kanton ein Zweiphasensystem an, das sich bewährt hat und den Gemeinden eine Entlastung im Asylbereich bringt. In der ersten Phase wird die Unterbringung und Betreuung der vom Bund zugewiesenen Personen vom Kanton zentral organisiert und finanziert. Sie werden in dieser Zeit in kantonalen Durchgangszentren untergebracht und dort mit den Gepflogenheiten im Kanton vertraut gemacht sowie auf das Leben in den

Gemeinden vorbereitet. In der Berichtsperiode wurde die Integrationsförderung in den kantonalen Durchgangszentren im Rahmen der Integrationsagenda verstärkt, indem Integrationsbasiskurse aufgebaut und die Sprachförderung intensiviert wurden. Die frühzeitige Initialisierung des Integrationsprozesses erleichtert den Gemeinden die weitere Integrationsförderung der ihnen zugewiesenen Personen.

In der zweiten Phase werden die Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen den Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahl zugeteilt. Die aufgrund der 2015 stark angestiegenen Asylgesuchszahlen erfolgte Erhöhung der Zuweisungsquote für die Gemeinden auf den 1. Januar 2016 von 0,5 auf 0,7 Prozent der Einwohnerzahl konnte in der Berichtsperiode schrittweise wieder auf 0,5 Prozent gesenkt werden. Im Hinblick auf die Umsetzung der Neustrukturierung des Asylwesens wurde die den Gemeinden an ihre Aufnahmequote anzurechnende Personengruppe per 1. März 2019 angepasst. Im vormaligen System wurden den Gemeinden nur fürsorgeabhängige Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene an ihre Aufnahmequote angerechnet. Das hatte zur Folge, dass sobald eine Gemeinde eine Person erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert hatte, diese Person nicht mehr an die Aufnahmequote angerechnet wurde und die Gemeinde eine neue Person zugewiesen erhielt. Dieser negative Integrationsanreiz wurde behoben, indem den Gemeinden nun alle Asylsuchenden, Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommenen (ohne vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) an die Aufnahmequote angerechnet werden, Letztere jedoch nur während sieben Jahren ab Einreise in die Schweiz. Auch der Leitende Ausschuss des Gemeindepräsidentenverbandes hatte sich seit längerem für die Behebung dieses negativen Integrationsanreizes eingesetzt.

Mit der Zuweisung an die Gemeinden werden diese zuständig für Unterbringung, Betreuung und Unterstützung. Der Kanton leistet den Gemeinden auf der Grundlage der Leistungen des Bundes Beiträge für die Erfüllung dieser Aufgaben. Der Kanton sorgt weiter für die Kranken- und Unfallversicherung der ganz oder teilweise fürsorgeabhängigen Asylsuchenden. Auch für die Ausrichtung der Nothilfe für Personen ohne Aufenthaltsrecht ist der Kanton zuständig.

Seit dem 1. Januar 2012 waren vorläufig aufgenommene Personen nicht mehr der Asylfürsorge, sondern der ordentlichen Sozialhilfe unterstellt. Gestützt auf eine parlamentarische Initiative sprachen sich die Zürcher Stimmberechtigten am 24. September 2017 für eine Rückkehr zum früheren System aus, wonach vorläufig Aufgenommene wieder nach den reduzierten Ansätzen der Asylfürsorge unterstützt werden. Diese Regelung trat am 1. März 2018 in Kraft. Damit änderte auch die Finanzierung dieser Ausgaben der Gemeinden.

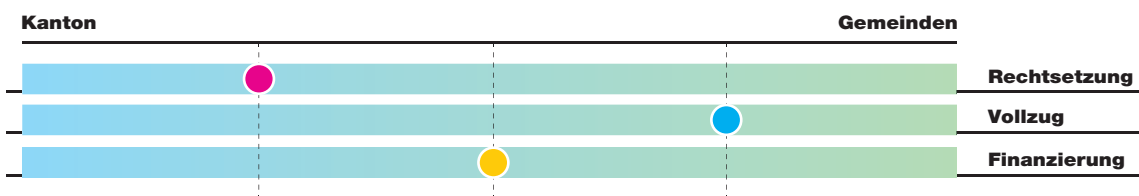
Während der Kanton im Rahmen der Sozialhilfe den Gemeinden sämtliche Kosten während zehn Jahren ab Einreise vergütete, erhalten die Gemeinden jetzt im Rahmen der Asylfürsorge pauschale Beiträge während sieben Jahren ab Einreise in die Schweiz. Die Gemeinden müssen somit drei Jahre früher für sämtliche Kosten aufkommen, wenn die betroffenen Personen bis dahin nicht integriert und sozialhilfeunabhängig sind.

Zugewanderte bilden einen wesentlichen Teil unserer Gesellschaft und unserer Wirtschaft. So ist Zuwanderung sowohl für Betroffene als auch für die Gesamtgesellschaft gleichermassen Chance und Herausforderung. Dass diese Herausforderung erfolgreich gemeistert werden kann – daran arbeiten die verschiedenen Stellen im Kanton: Integrationsförderung ist eine komplexe Querschnittaufgabe, die von der gesamten Gesellschaft und durch zahlreiche Akteurinnen und Akteure in der kanton-

alen und kommunalen Verwaltung geleistet wird. Die Fachstelle Integration unterstützt die Gemeinden bei ihrem Auftrag, die Integration der ausländischen Bevölkerung auf kommunaler Ebene zu verankern und wirkungsvoll umzusetzen. Neben einer bedarfsgerechten Förderung zur sprachlichen, beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Integration steht auch die Förderung des Zusammenlebens der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung im Zentrum.

Integration

Förderung der Integration und Chancengleichheit von Ausländerinnen und Ausländern



Die Fachstelle Integration prüft die Auswirkungen von Rechtsetzung und Verwaltungstätigkeit auf Integration sowie Chancengleichheit, koordiniert die Integrationsförderung und ist für die spezifische Integrationsförderung besorgt. In diesem Zusammenhang setzt sie mit dem Integrationsförderkredit und der Integrationspauschale (IP) Mittel des Bundes zur Finanzierung der Integrationsangebote von Gemeinden und Dritten ein.

Während der Berichtsperiode, das heisst 2016–2019, verdreifachte der Bund die IP, die er den Kantonen pro vorläufige Aufnahme und Flücht-

lingsanerkennung auszahlt. Dadurch wurden die Sozialhilfebudgets der Gemeinden finanziell entlastet. Dies führte in der Schiebergrafik jedoch nicht zu einer Verschiebung bei der Finanzierung von den Gemeinden hin zum Kanton, weil es sich bei den Mitteln aus der IP um Bundesmittel handelt, die für die Kantonsrechnung saldoneutral sind.

Der weitaus grösste Teil der finanziellen Mittel für die spezifische Integrationsförderung stammt vom Bund (68 Prozent) und von den Gemeinden (23 Prozent). 9 Prozent der Gesamtkosten entfallen auf den Kanton (Werte für 2018).

Ferner gab es in der Berichtsperiode zwischen Kanton und Gemeinden keine Verschiebungen bei Rechtsetzung und Vollzug. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass sich die Rahmenbedingungen des Bundes für die kantonalen Integrati-

onsprogramme im Sinne einer Konsolidierung der spezifischen Integrationsförderung (abgesehen von der erwähnten Erhöhung der IP) kaum verändert haben.

Gleichstellung von Frau und Mann

Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann in allen Rechts- und Lebensbereichen



Der Kanton Zürich ist ein attraktiver Wirtschaftsstandort mit hoher Lebensqualität. Hierzu trägt die kantonale Fachstelle Gleichstellung mit ihren Projekten zur Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung in allen Lebensbereichen bei. In der Berichtsperiode zeichnete sie mit der Stadt Zürich (2017) und der Gemeinde Bassersdorf (2019) zwei vorbildliche Gemeinden mit dem «Prix Balance^{ZH}» aus, nachdem in der Vorperiode die Gemeinde Mönchaltorf (2011) und bereits einmal die Stadt Zürich (2014) den Preis erhalten hatten. Die Fachstelle macht mit der Preisverleihung kommunale Arbeitgebende sichtbar, die sich besonders für die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben einsetzen.

Einen weiteren wichtigen Beitrag leistete die Fachstelle in der Berichtsperiode mit den Sensibilisierungslektionen auf allen Schulstufen zur Berufs- und Studienwahl. Hierzu gehören insbesondere das interaktive Spiel «JobMatcher», Informationen zu allen Berufen der Grundbildung im Kanton Zürich sowie Auftritte an der Berufsmesse. Die Fachstelle konnte dadurch rund 10 000 Kinder, Jugendliche und junge Menschen erreichen.

Prägend in der Berichtsperiode und darüber hinaus ist die Verwirklichung der Lohngleichheit in privat- und öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen. Die Fachstellen des Kantons und der Stadt Zürich waren in verschiedenen Gemeinden entweder mit dem «Lohnbus» oder mit Lohnworkshops präsent, um auf dieses Anliegen aufmerksam zu machen.

Ab Juli 2020 verpflichtet die Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann alle Arbeitgebenden im Kanton mit 100 oder mehr Mitarbeitenden, Lohngleichheit in ihren Betrieben nachzuweisen. Die Fachstelle kann unterstützen und Klarheit schaffen. Die Ergebnisse der während der Berichtsperiode durchgeführten Lohnanalysen werden im nächsten Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2025 verfügbar sein.

3.6 Verkehr

Die gemeinsamen Aufgaben von Kanton und Gemeinden im Bereich Verkehr erstrecken sich auf die Teilbereiche Verkehrsplanung, öffentlicher Verkehr und Strasseninfrastruktur. Die Rechtsetzung aller Bereiche erfolgt vorwiegend kantonal. Teilweise finden sich bundesrechtliche, selten kommunale Regelungen. Kanton und Gemeinden arbeiten zur

Erfüllung ihrer Aufgaben eng zusammen. Die finanzielle Bedeutung der Aufwendungen für den Bereich der Strassen und beim öffentlichen Verkehr ist enorm, hier fallen hohe Investitionskosten an. In der Berichtsperiode ergaben sich bei der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden keine Änderungen.

Verkehrsplanung

Verkehrsrichtpläne, Agglomerationsprogramme im Bereich Verkehr



Im Rahmen der kantonalen Richtplanung setzt der Kantonsrat die für die kantonalen und kommunalen Behörden verbindlichen Grundsätze für die Weiterentwicklung des Gesamtverkehrssystems im Kanton Zürich fest. Abgebildet werden bestehende und geplante Anlagen und Flächen für Verkehrsträger von überregionaler Bedeutung. Die Planung ist auf die Sachpläne des Bundes abzustimmen, beispielsweise auf den Sachplan Verkehr. Die Gemeinden erarbeiten kommunale Verkehrspläne und wirken – organisiert in Zweckverbänden – bei der regionalen Verkehrsplanung mit. Der Kanton setzt die regionalen Verkehrspläne und den kantonalen Verkehrsplan fest.

Mit dem Gesamtverkehrskonzept 2018 hat der Regierungsrat ein Konzept beschlossen, das für kantonale Stellen verbindlich ist und für die Ge-

meinden einen Orientierungsrahmen hinsichtlich der Weiterentwicklung des Gesamtverkehrssystems im Kanton bietet. In Zusammenarbeit mit kommunalen und regionalen Planungsträgern hat der Kanton schliesslich die dritte Generation der Agglomerationsprogramme erarbeitet, namentlich für die vier Regionen Limmattal, Stadt Zürich und Glattal, Winterthur und Umgebung sowie Zürcher Oberland. Die Erarbeitung der vierten Generation wurde in der Berichtsperiode begonnen und die Programme werden Mitte 2021 dem Bund eingereicht. Ferner ist der Kanton Zürich an den Agglomerationsprogrammen Schaffhausen und Obersee beteiligt. Die Agglomerationsprogramme stellen die Abstimmung von Siedlung und Verkehr sicher und sind Voraussetzung für Bundesbeiträge an Infrastrukturprojekte von Kanton und Gemeinden.

Öffentlicher Verkehr

Angebot, Betrieb, Tarife



Der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) ist für die Organisation des öffentlichen Verkehrs im Kanton zuständig. Er erfüllt seine Aufgaben innerhalb des vom Kantonsrat alle zwei Jahre bewilligten Rahmenkredits. Dieser Rahmenkredit deckt die Kos-

tenunterdeckung des ZVV, die je zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden getragen wird. Die Aufteilung des Betrags unter den Gemeinden erfolgt nach einem gesetzlich geregelten Kostenteiler. Oberstes Organ des ZVV ist der Verkehrsrat.

Investitionen in Infrastruktur

Kantonaler Verkehrsfonds, nationaler Bahninfrastrukturfonds

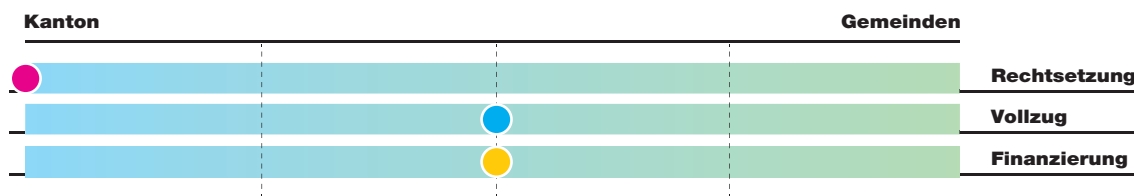


Erweiterungsinvestitionen der Infrastruktur werden über den kantonalen Verkehrsfonds (Einlage durch den Kanton 70 Mio. Franken pro Jahr) und im Falle der Bahninfrastruktur über den nationalen Bahn-

infrastrukturfonds (BIF) finanziert. Die Gemeinden beteiligen sich ab 1. Januar 2019 mit 34 Prozent am kantonalen Beitrag an den BIF von derzeit rund 130 Mio. Franken pro Jahr.

Strassen

Projektierung, Bau, Unterhalt und Finanzierung von Gemeinde- und Staatsstrassen, Veloinfrastruktur sowie Fuss- und Wanderwegen



Das Strassenwesen ist für Kanton und Gemeinden vorwiegend im Strassengesetz geregelt. Der Kanton ist für den Bau und Unterhalt der Staatsstrassen zuständig, also derjenigen Strassen, die in den kantonalen und regionalen Verkehrsplänen festgelegt sind. Die Gemeinden sind für die übrigen Strassen auf ihrem Gebiet zuständig. Die Städte Zürich und Winterthur bauen und unterhalten auch die überkommunalen Strassen, die über das Beitragswesen finanziert werden. Bis Ende 2011 richtete der Kanton ressourcenschwachen Gemeinden und Städten Staatsbeiträge an den Bau und den

Unterhalt von Gemeindestrassen aus. Für besondere Lasten der Gemeinden im Bereich der Gemeindestrassen wird aus dem Strassenfonds ein Beitrag an den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich geleistet. Die Veloinfrastruktur wird auf der Grundlage des 2016 beschlossenen Velonetzplans, der in die regionalen Richtpläne eingeflossen ist, geplant und realisiert. Fuss- und Wanderwege werden gemeinsam geplant, angelegt und unterhalten. Der Kanton finanziert diese Infrastrukturen im Rahmen seiner Aufgaben und Interessen.

3.7 Umwelt und Raumordnung

Kanton und Gemeinden nehmen öffentliche Aufgaben der Raumplanung sowie des Umwelt- und Naturschutzes wahr. Aufgabenbereiche innerhalb dieser Aufgaben sind unter anderem die Richt- und Nutzungsplanung, die Erteilung von Baubewilligungen, der Schutz von Ortsbildern und Baudenkmalern, die Bewirtschaftung und Pflege von Grünflächen wie öffentlichen Wäldern und Schutzgebieten sowie der Schutz der Gewässer. Im Weiteren fallen die Ver- und Entsorgung sowie die damit zusammenhängenden öffentlichen Bauten und deren Finanzierung in die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden, so zum Beispiel die Versorgung mit Wasser und Strom sowie die Entsorgung von Abfällen und Abwasser. Als Beispiel für eine Verbundaufgabe bildet der Kantonale Trinkwasserverbund das Bindeglied zwischen den Wasserversorgungen der Regionen. Er ermöglicht den Austausch von Trinkwasser im grossen Umfang und trägt somit wesentlich zur Versorgungssicherheit der Wasserversorgung im Kantonsgebiet bei. Insgesamt wurden im Bauwesen in der Berichtsperiode keine erheblichen Änderungen festgestellt, sodass sich keine Verschiebungen in der Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden ergeben haben.

Im Bereich der Raumplanung entscheiden die Gemeinden grundsätzlich selbst über ihre räumliche und bauliche Entwicklung. Die Ortsplanung untersteht jedoch der kantonalen Genehmigung und muss mit den Planungsgrundsätzen des Bundes und der kantonalen Richtplanung im Einklang stehen. Die Rahmengesetzgebung des Bundes und die kantonalen Rechtserlasse im Bereich der Raumplanung führen zu verzahnten Zuständigkeiten der betroffenen Planungsträger. Die parallele und äquivalente Verteilung der Zuständigkeiten in Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden steht damit im Einklang.

Für die Erteilung von Baubewilligungen sind grundsätzlich die Gemeinden zuständig. In besonderen Fällen ist zusätzlich eine kantonale Bewilligung erforderlich. Im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen nehmen Kanton und Gemeinden wichtige Aufgaben wahr.

Soweit das Bundesrecht Raum für weitere Regelungen lässt, sind sie vorwiegend kantonal; dies gilt für die Bereiche Grünraumbewirtschaftung, Gewässerschutz, Wasser und Abwasser, Abfallwirtschaft und Energie. So besteht zum Beispiel im Gewässerschutz grundsätzlich kein Spielraum für kommunales Recht, da das Gewässerschutzgesetz des Bundes und das kantonale Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz die Materie abschliessend regeln.

In den Bereichen Naturschutz und Renaturierung, Abfallentsorgung und kommunale Netzpläne sowie bei der Festsetzung von Gebühren verbleiben dagegen Regelungsspielräume für die Gemeinden. Im Gegensatz zur Rechtsetzung vollziehen und finanzieren die Gemeinden diese Aufgaben je nach Aufgabenbereich mehrheitlich bis vorwiegend oder in gleichem Umfang wie der Kanton. Anders als in den Bereichen Raumplanung decken sich in diesen Bereichen die Steuerungszuständigkeiten nicht mit den Vollzugs- und Finanzierungszuständigkeiten.

Die Entsorgung von Sonderabfällen aus Haushalten wird durch die kantonale Verwaltung organisiert, was ein gutes Entsorgungsangebot zu tiefen Kosten ermöglicht. Die Finanzierung erfolgt über eine durch die Gemeinde zu entrichtende Abgabe. Die Sammlungen durch das «Sonderabfallmobil» finden kundenfreundlich vor Ort in den Gemeinden statt.

Raumplanung

Richt- und Nutzungsplanung, Denkmalpflege, Ortsbildschutz, Vermessung



Baubewilligungen

Voraussetzungen, Verfahren, Umweltverträglichkeitsprüfung



Bewirtschaftung und Pflege von Grünflächen

Naturschutz, Forstwesen usw.



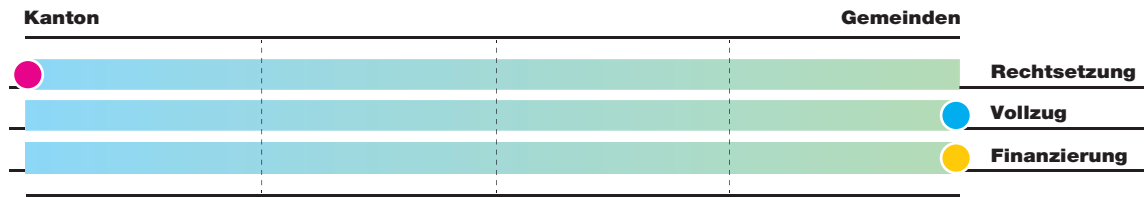
Gewässerschutz

Schutzzonen und Zustandserhebungen von Fließgewässern und des Grundwassers, Hochwasserschutz und Renaturierung



Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

Planung, Wasserfassung und -verteilung, Abwassernetz und -reinigung, Gebühren



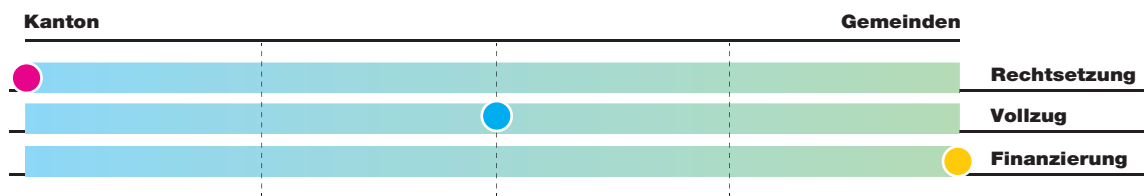
Energie

Planung, Versorgungsnetze, Wärmedämmung und Sparmassnahmen, Strom-, Gas- und Wärmeversorgung, Gebühren



Abfallwirtschaft

Planung, Aufbereitung, Verbrennung und Deponierung von Abfällen aus Haushalten und Gewerbe sowie von Bauabfällen, Information und Beratung, Anlage- und Betriebsbewilligungen, Gebühren



Prüfung und Finanzierung von Versorgungsbauten

Beratung, Überprüfung der Ausgestaltung und Finanzierungsbeiträge an Schul-, Heim- und Spitalbauten



Mehrwertausgleich: Neue Aufgaben für Kanton und Gemeinden

Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt von den Kantonen, dass sie erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile ausgleichen. Der Kanton Zürich erliess in der Folge das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG), das am 28. Oktober 2019 vom Kantonsrat beschlossen wurde und zusammen mit der am 30. September 2020 vom Regierungsrat erlassenen Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) am 1. Januar 2021 in Kraft tritt.

Als raumpolitische Stossrichtung der Mehrwertabgabe gilt es, die «richtige Entwicklung am richtigen Ort» zu ermöglichen. Neben der Optimierung der Bauzonen mit einem kantonalen Mehrwertausgleich bei Einzonungen soll mittels kommunalen Mehrwertausgleichs – durch Um- und Aufzonungen – eine konsequente, das heisst rationellere Nutzung der vorhandenen Bauzonen erfolgen («Siedlungsentwicklung nach innen»).

Welchen Wert ein Grundstück hat, hängt insbesondere von dessen Nutzungsmöglichkeiten ab. Die Nutzung eines Grundstücks bestimmt in erster Linie die Gemeinde mit ihrer Bau- und Zonenordnung. Der Wert eines Grundstücks kann massgeblich steigen, wenn die Gemeinde Landwirtschaftsland als Bauland einzont, wenn sie auf einem Grundstück durch Umzonung eine andere oder durch Aufzonung eine erhöhte Nutzung zulässt. Diese planerischen Massnahmen (d.h. Ein-, Um- oder Aufzonungen) führen als hoheitliche Verwaltungsakte zu Mehrwerten an den Grundstücken ohne eine wertschöpfende Handlung der Grundeigentümerschaft. Mit der neuen gesetzlichen Regelung des Mehrwertausgleichs kommt dieser generierte Mehrwert teilweise der Allgemeinheit zugute.

Der Regierungsrat überwies seinen Entwurf für das MAG im Februar 2018 an den Kantonsrat. Der nach langen Verhandlungen im April 2019 von der Kommission für Planung und Bau (KPB) präsentierte Kompromiss enthält besonders für den kommunalen Mehrwertausgleich differenzierte Regelungen: Bei Auf- und Umzonungen, die im stark überbauten Kanton Zürich wichtiger als Einzonungen sind, steht es den Gemeinden frei, eine Mehrwertabgabe einzuführen. Wenn sie sich dafür entscheiden, können sie einen Abgabesatz von höchstens 40 Prozent des um 100 000 Franken gekürzten Mehrwertes festlegen. Entscheidet sich die

Gemeinde für den Mehrwertausgleich, so kann sie anstelle einer Mehrwertabgabe auch städtebauliche Verträge bei Auf- und Umzonungen abschliessen.

Bei Verzicht auf eine Mehrwertabgabe ist dies jedoch nicht möglich. Von einer kommunalen Mehrwertabgabe befreit sind zudem in der Regel kleinere Grundstücke. Die Gemeinden können die Grösse dieser sogenannten Freifläche auf einen Wert zwischen 1200 und 2000 m² festlegen. Sämtliche Regelungen zum kommunalen Mehrwertausgleich, auch der Verzicht auf einen kommunalen Mehrwertausgleich, sind in der Bau- und Zonenordnung der jeweiligen Gemeinde festzuhalten. Die kommunale Mehrwertabgabe verbleibt bei den Gemeinden, wobei die Gemeinden einen kommunalen Mehrwertausgleichsfonds einrichten und ein Fondsreglement erarbeiten müssen. Mittel im Fonds stehen für kommunale Massnahmen der Raumplanung zur Verfügung.

Bei Einzonungen erhebt der Kanton eine Mehrwertabgabe im Umfang von 20 Prozent des Mehrwertes, wobei unter einem Mehrwert von 30 000 Franken keine Abgabe erhoben wird. Somit orientiert sich der Kanton Zürich an den Mindestvorgaben des RPG. Das auf diese Weise bezogene Geld fliesst in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds und steht zum einen für Entschädigungen bei Auszonungen, zum anderen für Massnahmen der überkommunalen Raumplanung zur Verfügung.

Der Kanton wird sowohl für die Bemessung des Mehrwertes als auch für die Berechnung der Abgabe ein Instrumentarium zur Verfügung stellen, um die einheitliche Anwendung des Mehrwertausgleichs im Kanton und in den Gemeinden zu fördern.

3.8 Volkswirtschaft

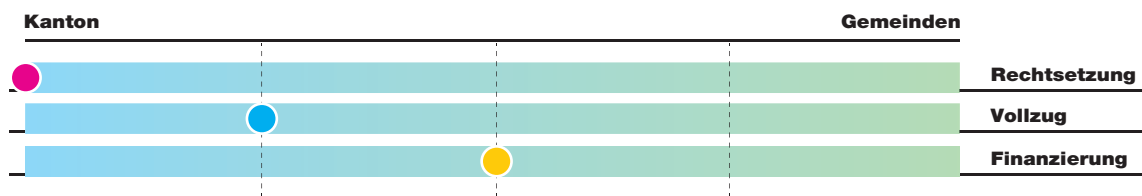
Die gemeinsamen Aufgaben von Kanton und Gemeinden im Bereich Volkswirtschaft erstrecken sich auf die Teilbereiche Wirtschaftspolizei, Wirtschaftssozial- und Landesversorgungspolitik.

Die Rechtsetzung aller Bereiche erfolgt vorwiegend kantonale. Teilweise finden sich bundesrechtliche, selten kommunale Regelungen. Vollzug und Finanzierung erfolgen dagegen verstärkt durch

die Gemeinden – in der Regel mit substanzieller Beteiligung des Kantons. Dabei arbeiten Kanton und Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben eng zusammen. Die finanzielle Bedeutung der Aufwendungen im Bereich der Volkswirtschaft ist relativ gering. In der Berichtsperiode ergaben sich bei der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden keine Änderungen.

Wohnbau- und Wohneigentumsförderung

Fachstelle Wohnbauförderung, vergünstigte Darlehen und Bürgschaften



Der Kanton fördert den Mietwohnungsbau durch zinslose oder zinsgünstige Wohnbaudarlehen. Es wird in der Regel eine gleichwertige Leistung der Gemeinden vorausgesetzt. Diese können den Wohnungsbau darüber hinaus freiwillig fördern.

Die weiter vorgesehene Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums durch die Übernahme von Bürgschaftsgebühren hat derzeit keine praktische Bedeutung.

Arbeitslosenbetreuung

Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme

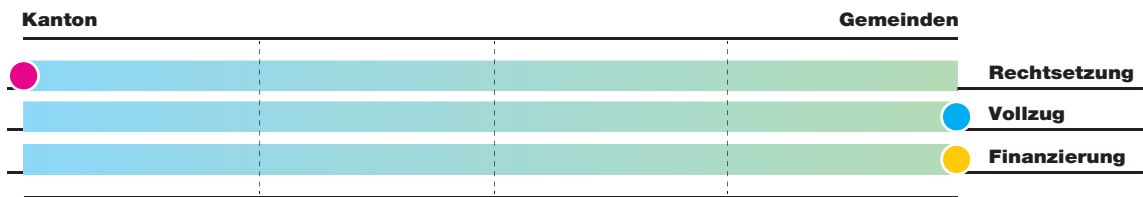


Der Kanton steuert und subventioniert zusammen mit den Gemeinden und ergänzend zu den bundesrechtlichen Leistungen der Arbeitslosenversicherung Weiterbildungs- und Beschäfti-

gungsprogramme für Personen, die bei der Arbeitslosenversicherung nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigt sind.

Gastgewerbe

Bewilligungen



Das Gastgewerbe und der Handel mit alkoholischen Getränken unterliegen einer gewerbepolizeilichen Bewilligungspflicht, die durch das kantonale

Gastgewerbegesetz geregelt wird. Für Vollzug und Finanzierung sind vorwiegend die Gemeinden zuständig.

Arbeitnehmerschutz

Ruhetage, Ladenöffnungszeiten, Unfallversicherungs- und Arbeitsgesetz



Der Kanton ist zuständig für den Vollzug des Arbeitsgesetzes und des Unfallversicherungsgesetzes. In den Bereichen Ruhetage und Ladenöffnungszeiten sind die Gemeinden für Vollzug und Finanzierung zuständig.

3.9 Finanzen und Steuern

Im Finanzwesen nehmen Kanton und Gemeinden insbesondere Aufgaben im Steuerbereich gemeinsam wahr. Die Steuerhoheit wird von Bund, Kanton und Gemeinden gemeinsam ausgeübt.

Insgesamt wurden in diesem Bereich in der Berichtsperiode keine massgeblichen Verschiebungen in der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden festgestellt, die sich auf die Schiebergrafiken ausgewirkt hätten.

Für den Bezug der direkten Bundessteuer ist der Kanton zuständig. Er erhebt und bezieht die Steuer für den Bund. Demgegenüber werden die Staats- und die Gemeindesteuern gestützt auf kantonales Recht von den Gemeinden erhoben und eingezogen. Bezogen werden die Staats- und Gemeindesteuern jährlich mit einer gemeinsamen Steuerrechnung. Alle steuerpflichtigen natürlichen Personen reichen ihre Steuererklärungen den kommunalen Steuerämtern ein. In mehr als der Hälfte der Fälle schätzen die Gemeinden die Steuerpflichtigen ein und leiten die Ergebnisse weiter an das kantonale Steueramt. Die übrigen Einschätzungen nimmt das kantonale Steueramt selbst vor. Die Steuern werden auf Einkommen und Vermögen natürlicher und auf dem Gewinn und Kapital juristischer Personen erhoben. Für

Staats- und Gemeindesteuern gelten dieselben Bemessungsgrundlagen und Tarife. Die kommunalen Steuerbehörden unterstehen der kantonalen Aufsicht. Die Steuerämter der Gemeinden rechnen Zahlungen monatlich ab und überweisen die Anteile des Kantons. Für den Bezug der Staatssteuern erhalten die Gemeinden eine Entschädigung pro steuerpflichtige Person. Die Nachsteuern und Steuerbussen werden vom Kanton veranlagt und bezogen. Die Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie die Quellensteuern von Arbeitnehmenden ohne Niederlassungsbewilligung werden vom kantonalen Steueramt erhoben und verwaltet, die Quellensteuer in Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern. Insgesamt sind im Steuerwesen Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung relativ äquivalent, mindestens mehrheitlich dem Kanton zugeteilt. Der Kanton entschädigt die Gemeinden für die vorgenommenen Vollzugsleistungen.

Im Steuerwesen ist die Autonomie der Gemeinden beschränkt. Bei der Festsetzung der kommunalen Steuerfüsse kommt der Gemeindeautonomie jedoch grundsätzlich eine grosse finanzielle Bedeutung zu. Indem sie ihre Steuerfüsse selbst festsetzen, können die Gemeinden die Höhe ihrer Einnahmen steuern und damit verbunden ihren finanziellen Gestaltungsspielraum beeinflussen.

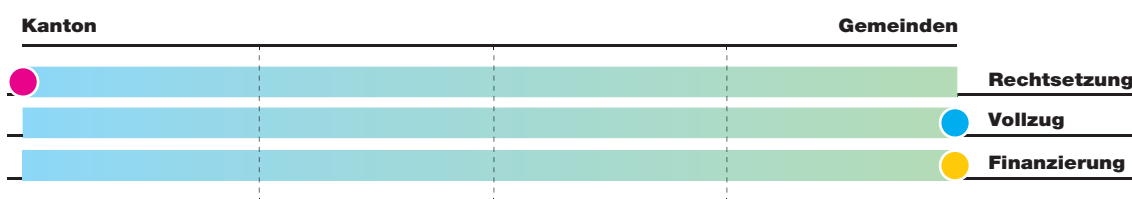
Steuern

Erhebung und Verwaltung von Staats- und Gemeindesteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Quellen- und direkten Bundessteuern



Grundstückgewinnsteuer

Erhebung und Verwaltung



Grundstückgewinne natürlicher und juristischer Personen unterliegen einer Sondersteuer, der Grundstückgewinnsteuer. Deren Erträge können für Gemeinden eine bedeutende Einnahmequelle

le bilden. Die Steuerhoheit obliegt den Gemeinden, auch wenn dieser Bereich mehrheitlich kantonale geregelt ist. Die Gemeinden vollziehen und finanzieren deren Erhebung und Verwaltung.

Gemeinsame Weiterentwicklung des Steuerwesens

Kanton und Gemeinden treiben die Weiterentwicklung im Steuerwesen eng verzahnt voran. Für die strategische Zusammenarbeit mit den Gemeinden und die koordinierte Weiterentwicklung des Steuerwesens im Kanton Zürich schufen das kantonale Steueramt und der Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich (VGS) 2017 das «Gemeinsame Strategische Steuerungsgremium» (GSSG). Es setzt sich paritätisch zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Geschäftsleitung des kantonalen Steueramts und des Vorstands des VGS. Aufgabe des Gremiums ist insbesondere die Steuerung des Portfolios der gemeinsamen Vorhaben von Kanton und Gemeinden. Dazu gehören vor allem die Festlegung von wichtigen Grundsätzen für Weiterentwicklung und die Priorisierung von Entwicklungsvorhaben. Zusätzlich hat sich das Gremium als wichtiges Forum zur laufenden Abstimmung der Weiterentwicklung im Steuerwesen etabliert. Das GSSG tagt viermal im Jahr.

Das GSSG priorisierte 2018 mehrere Entwicklungsvorhaben. Bei zwei Vorhaben wurde in der Folge die Initialisierung gestartet: Dabei handelt es sich um den papierlosen Steuererhebungsprozess und um ein gemeinsames Register. Diese Vorhaben stehen auch im Zusammenhang mit der vom Kanton vorangetriebenen Digitalisierung und mit den im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan festgelegten Entwicklungsschwerpunkten der

Finanzdirektion. Stellvertretend für diese Vorhaben sei der papierlose Steuererhebungsprozess vorgestellt. In diesem Entwicklungsvorhaben sollen kantonales Steueramt und Gemeindesteuerämter befähigt werden, den gesamten Steuererhebungsprozess vom Versand der Steuererklärung bis zum Bezug mittels eines Workflows einheitlich und papierlos durchzuführen. Kontrollmassnahmen sollen die einzelnen Prozessschritte überwachen und Grundlage für ein Reporting zur Steuerung im Gesamtprozess sein. Beim Projektvorgehen sollen realisierbare und erfolgreiche Schritte die Zielerreichung des Vorhabens sichtbar machen. Ein Team aus Vertreterinnen und Vertretern des kantonalen Steueramts und der Gemeinden setzt das Vorhaben um.

Gemeinden im Kanton fusionieren miteinander oder wechseln von einem Hersteller einer Gemeindeapplikation zu einem anderen. 2017 entwickelte das kantonale Steueramt erstmals zusammen mit einer fusionierenden Gemeinde einen Standardprozess für Gemeindefusionen und Herstellerwechsel. Die Standardisierung der vielen aufwendigen Schritte und die Festlegung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten wurden in der Folge stetig weiterentwickelt. Eine spezialisierte Mitarbeiterin des kantonalen Steueramts befasst sich damit, fusionierende Gemeinden zu betreuen. Das Vorgehen hat sich bewährt.

3.10 Allgemeine Verwaltung

Zu den von Kanton und Gemeinden gemeinsam wahrgenommenen Aufgaben im Bereich Allgemeine Verwaltung gehören die Organisation der Gemeinden und die Ausgestaltung der politischen Rechte wie kommunale Wahlen und Abstimmungen. Das Spektrum der gemeinsamen Aufgaben ist breit gefächert. Es umfasst unter anderem die Einbürgerungen, das Zivilstandswesen, das Einwohnerwesen, die Organisation des Betreibungswesens und die Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Hinzu kommen

Aufgaben in den Bereichen Integration, Kulturförderung und Gleichstellung von Frau und Mann. Bereichsübergreifend sind die Themen der Digitalisierung, E-Government und Informatikdienste.

In der Berichtsperiode gab es lediglich im Einbürgerungswesen eine Änderung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die sich auf die Schiebergrafik auswirkte. Sie ist auf die neue Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes zurückzuführen.

Gemeindeorganisation

Organisationsgesetzgebung, Aufsicht und Genehmigungen



Am 1. Januar 2018 und damit in der Mitte der Berichtsperiode trat das neue Gemeindegesetz in Kraft. Das vom Kantonsrat am 20. April 2015 beschlossene Gesetz schafft den zeitgemässen Rahmen für eine selbstständige, demokratische, wirtschaftliche und rechtmässige Aufgabenerfüllung der Gemeinden. Es setzt die Vorgaben der Kantonsverfassung um und schafft Transparenz in der Rechnungslegung. Zudem regelt es die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben, die Gemeindegusam-

menarbeit und die Unterstützung von Gemeindegusammenschlüssen. Die Gemeinden regeln ihre Organisation in Gemeindeordnungen, interkommunalen Verträgen und nachgeordneten Erlassen. Für die Kosten, die ihnen dabei erwachsen, haben sie – wie bisher – selbst aufzukommen. Bei der Gemeindeorganisation hat sich in der Berichtsperiode nichts an der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden geändert.

Neues Gemeindegesetz

Das neue Gemeindegesetz wurde am 20. April 2015 durch den Kantonsrat verabschiedet und löste das bisherige aus dem Jahr 1926 ab. Das neue Gesetz und die am 29. Juni 2016 vom Regierungsrat beschlossene dazugehörige Verordnung traten am 1. Januar 2018 in Kraft. Die Gemeindegesetzgebung regelt im Wesentlichen das Organisations- und Haushaltsrecht der Gemeinden. Sie legt den rechtlichen Handlungsspielraum fest, in dem sich die Gemeinden bewegen dürfen. So räumt sie den Gemeinden und ihren Organisationen grössere Spielräume ein, schränkt diese aber dort ein, wo einheitliche Regelungen im öffentlichen Interesse sind. Das ist etwa bei der Rechnungslegung oder der Rechtspflege der Fall. Die Gemeindegesetzgebung gilt nicht nur für die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden, sondern auch für Zweckverbände und Anstalten und damit für rund 500 öffentlich-rechtliche Organisationen.

Bedürfnisgerechte Organisation

Das Gemeindegesetz erweitert den organisatorischen Handlungsspielraum der Gemeinden. Sie können ihre Verwaltungsorganisation flexibel verändern und das Kommissionswesen nach ihren Bedürfnissen ausrichten. Die Aufteilung der Behördentätigkeit auf verschiedene Kommissionsarten verteilt die strategische Verantwortung für die Erfüllung von Gemeindeaufgaben. Es ist den Gemeinden auch überlassen, ob sie die Aufgaben selbst, mittels einer dezentralen Organisation oder mit einer anderen Gemeinde zusammen erfüllen wollen. Zudem weist das neue Gesetz die Organisation der Verwaltung ausdrücklich dem Gemeindevorstand zu und erweitert gleichzeitig das Delegationsprinzip. So dürfen viele operative Aufgaben und Entscheide der Verwaltung zur eigenständigen Besorgung übertragen werden. Dadurch kann sich der Gemeindevorstand auf die strategische Führung der Gemeinde konzentrieren.

Stärkung der Demokratie

Für einen Grossteil der wichtigen Beschlüsse ist von Gesetzes wegen das Gemeindeparlament oder die Gemeindeversammlung zuständig. Das neue Recht stärkt die Stellung der Stimmberechtigten bei Geschäften, in denen eine grosse demokratische Mitwirkung erforderlich ist. In solchen Fällen weitet es die Entscheidungskompetenz der Stimmberechtigten

an der Urne massvoll aus. So muss etwa die dauernde Übertragung wichtiger öffentlicher Aufgaben an selbstständige Aufgabenträger an einer Urnenabstimmung beschlossen werden. Im Übrigen überlässt das Gemeindegesetz den Gemeinden einen erheblichen Regelungsspielraum.

Zur Stärkung der Gemeindeversammlung trägt bei, dass sie in bestimmten Fällen eine Abstimmungsempfehlung zuhanden der Stimmberechtigten an der Urne abgeben kann. Die zweckmässige Verwendung der Steuermittel kann mit der Einführung einer Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission unterstützt werden. Neu legen die Gemeinden autonom und demokratisch die Grundsätze über die kommunalen Verwaltungsgebühren fest.

Erhöhung der Rechtssicherheit bei der interkommunalen Zusammenarbeit

Das neue Recht schafft Transparenz über die möglichen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Diese reichen von vertraglichen Absprachen bis hin zur Zusammenarbeit mittels juristischer Personen des öffentlichen und privaten Rechts. Das Gesetz enthält zudem neu die nötigen Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten für die interkommunale Zusammenarbeit. Dadurch erhöht es die Rechtssicherheit und stärkt die demokratische Legitimation der Zusammenarbeit.

Verbesserte Steuerung des Haushalts und nachhaltige Aufgabenerfüllung

Das kommunale Haushaltsrecht wird neu umfassend geordnet. Es fördert den sorgsamsten Umgang mit dem Gemeindevermögen und die effiziente Mittelverwendung mit dem Ziel einer möglichst nachhaltigen Aufgabenerfüllung. Es setzt die Empfehlungen des harmonisierten Rechnungsmodells der Finanzdirektorenkonferenz (HRM2) um und erfüllt so die heutigen Anforderungen an die Rechnungslegung. Die finanzpolitische Steuerung des Haushalts wurde erhöht: Gemeinden haben grundsätzlich für einen ausgeglichenen Haushalt zu sorgen, dürfen jedoch nach Massgabe ihrer vermögensrechtlichen Lage davon abweichen. Auch können Gemeinden mit Einlagen in die Reserve ihr Nettovermögen erhöhen oder eine Nettoverschuldung vermindern. Verstärkt wird auch die mittelfristige Steuerung der Finanzen und Aufgaben durch die Einführung des Finanz-

und Aufgabenplans. Die Angleichung der kommunalen Rechnungslegung an die privatrechtlichen Regelungen macht die Jahresrechnung und das Budget lesbarer. Die angepassten und einheitlichen Bewertungsvorschriften erfüllen die Forderung nach einer transparenten Rechnungslegung, welche die tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragsverhältnisse abbildet. In der Umsetzung stellte sich die Führung einer Anlagenbuchhaltung als grosse Herausforderung dar. Schliesslich trägt der neu erforderliche Ausweis von Finanzkennzahlen dazu bei, dass die finanzielle Lage der Gemeinden transparenter offengelegt und leichter beurteilt werden kann.

Einheitliche Regelung für Rechtspflege und Aufsicht

Das neue Gemeindegesetz harmonisiert die Rechtspflege mit den allgemeinen Rechtsmitteln gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz. Es verzichtet damit auf die bisherige Rege-

lung der im Gemeindebereich bestehenden besonderen Rechtsmittel. Ausgenommen ist dabei die Einsprache (die sogenannte Neubeurteilung). Ausserdem regelt das Gesetz die Zuständigkeiten im Bereich der Aufsicht über die Gemeinden und stärkt die Legitimation der zulässigen aufsichtsrechtlichen Massnahmen.

Stand Umsetzung und Entwicklungen

Die Gemeinden und die Zweckverbände haben ab Inkrafttreten des Gemeindegesetzes vier Jahre – also bis Ende 2021 – Zeit, ihre Gemeindeordnungen oder Statuten an das neue Recht anzupassen. Bis zum Ende der Berichtsperiode ist mehr als die Hälfte der Übergangsfrist abgelaufen, und der Handlungsbedarf ist noch erheblich (vgl. nachfolgende Abbildungen).

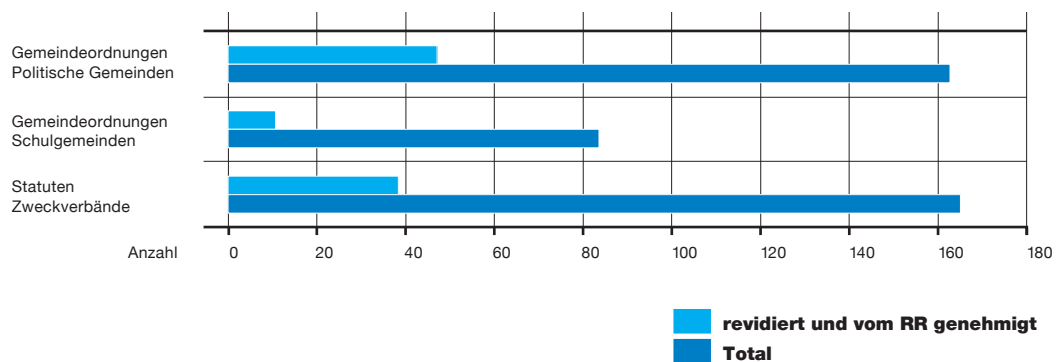


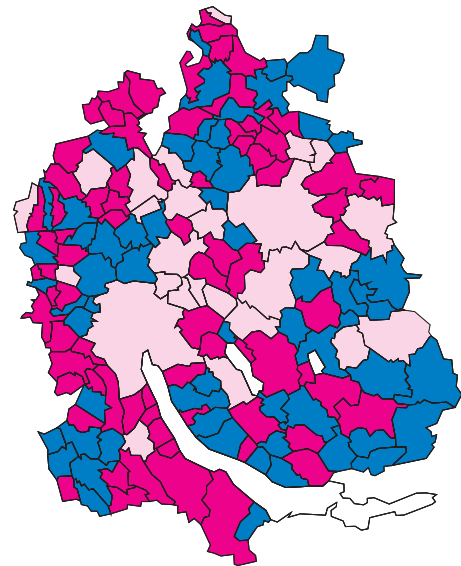
Abbildung 19: Stand Umsetzung Gemeindegesetz Ende 2019

Politische Gemeinden / Schulgemeinden

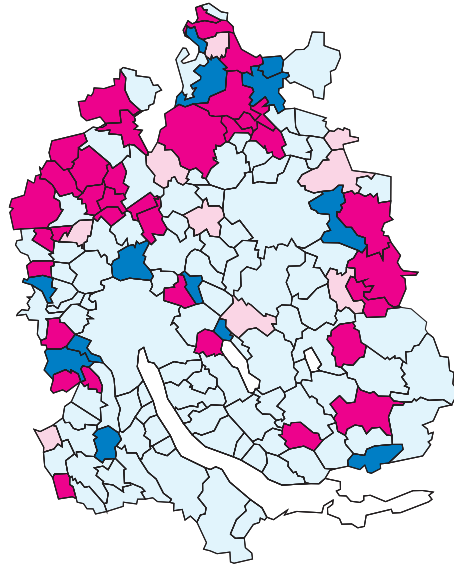
(Alle Stand 1. Januar 2020; aktueller Stand abrufbar auf zh.ch/gaz > Gemeindeorganisation >)

Bei den politischen Gemeinden zeigt die bisherige Entwicklung, dass die Anzahl eigenständiger Kommissionen rückläufig ist. Zudem sehen immer weniger Gemeinden vor, Geschäfte vor der Urnenabstimmung einer vorbereitenden Gemeindeversammlung zu unterbreiten. Von der Möglichkeit, eine Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission zu schaffen, haben die Gemeinden bisher nur zögerlich Gebrauch gemacht. Bis zum Ende der Berichtsperiode haben nur die politischen Gemeinden Brütten und Rüti eine solche eingeführt.

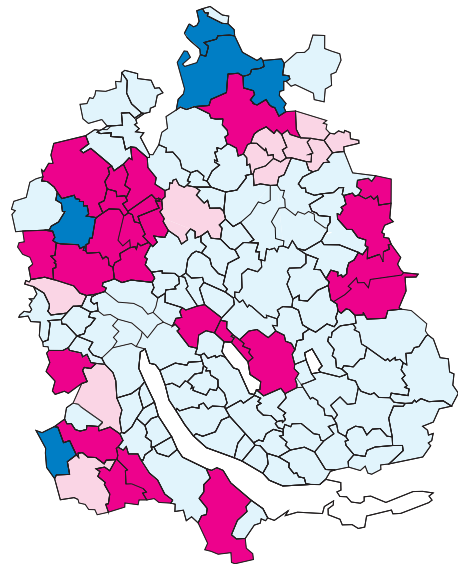
Zudem hat der Bestand an Schulgemeinden seit dem Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes um gut 15 Prozent abgenommen. In der Berichtsperiode hat sich auch die Anzahl Zweckverbände verringert. 22 Zweckverbände haben sich aufgrund von Gemeindefusionen oder Rechtsformänderungen aufgelöst.



■ Revision ausstehend
■ vorgeprüft
■ Anpassung erfolgt



■ Revision ausstehend
■ vorgeprüft
■ Anpassung erfolgt
■ keine eigenständige Primar- bzw. vereinigte Schulgemeinden



■ Revision ausstehend
■ vorgeprüft
■ Anpassung erfolgt
■ keine eigenständigen Sekundarschulgemeinden

Abbildung 20: Stand Umsetzung politische Gemeinden, Primarschulgemeinden, Sekundarschulgemeinden

Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht



Am 1. Januar 2013 trat das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft. Kernstück ist die Professionalisierung der Behördenorganisation. Das Bundesrecht schreibt den Kantonen vor, dass interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörden eingesetzt werden müssen. Wie unter altem Recht handelt es sich bei diesen professionalisierten Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) um kommunale Behörden, was sich bei der Schiebergrafik im Bereich des Vollzugs und der Finanzierung niederschlägt. Abgesehen von der Stadt Zürich erfolgt die Aufgabenerfüllung im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit. Die nötigen Anpassungen im kantonalen Recht erfolgten im Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR). Es regelt unter anderem das Verfahren für die Bildung der Kindes- und Erwachsenenschutzkreise, für die unter Anhörung der Gemeinden der Regierungsrat zuständig ist. Auch hat der Regierungsrat den Abschluss der vertraglichen Vereinbarung zu genehmigen, wenn mehrere Gemeinden eine gemeinsame KESB

schaffen. Das kantonale Recht schreibt weiter die fachliche Zusammensetzung der Behörde, die Mindestpensen und die Ausbildungsabschlüsse der Behördenmitglieder vor. Es bestimmt zudem die Organe der Gemeinden, die Behördenmitglieder ernennen.

Die Direktion der Justiz und des Innern hat Ende 2017 eine breit angelegte Evaluation des EG KESR in Auftrag gegeben. Sie will damit die kantonale Umsetzungsvorlage hinsichtlich Wirksamkeit, Tauglichkeit, Effizienz, Abläufen und Strukturen untersuchen und gestützt darauf mögliche Anpassungen anstossen. An einem Workshop mit betroffenen Organisationen wurden im Frühjahr 2018 folgende Hauptthemen festgelegt: Allgemeine Organisationsregelungen, Verfahren, Beistandschaften und Fürsorgerische Unterbringung.

In der Berichtsperiode hat es keine Änderungen in Bezug auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gegeben.

Politische Rechte

Ausgestaltung, Wahl- und Abstimmungsverfahren



Der Kanton regelt den Inhalt der politischen Rechte und das Verfahren für deren Ausübung. Für den Vollzug kommunaler Wahlen und Abstimmungen sind die Gemeinden selbst zuständig und tragen die dafür anfallenden Kosten.

Mit dem neuen Gemeindegesetz traten am 1. Januar 2018 die neuen Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte in Kraft. Änderungen gab es in den Bereichen Amtsantritt, Amtszwang und Regelung der Volksrechte in Gemeinden und Zweckverbänden. Von den neuen Regelungen über den einheitlichen Amtsantritt sind die Parlamentsgemeinden nicht betroffen, sie haben nur Auswirkungen auf die Versammlungsgemeinden. Ein Amtszwang entfällt neu für Mitglieder eigenständiger Kommissionen, mit Ausnahme der Schulpflege in politischen Gemeinden.

Diese Änderungen bei den politischen Rechten haben keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

Einbürgerungen

Erteilung des Bürgerrechts, Voraussetzungen und Koordination des Verfahrens



Der Bund hat die Rechtsgrundlagen für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts vollständig überarbeitet. Das neue Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht ist zusammen mit der neuen Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Das neue Bundesrecht erfordert eine grundlegende Überarbeitung der kantonalen Bürgerrechtsbestimmungen. Diese erfolgte in einem ersten Schritt durch die Totalrevision der Kantonalen Bürgerrechtsverordnung (KBüV), die der Regierungsrat zeitgleich mit dem neuen Bundesrecht auf den 1. Januar 2018 in Kraft setzte. In einem zweiten Schritt wird nun das Kantonale Gesetz über das Bürgerrecht (KBüG) angepasst. Dieses umfasst neu die bürgerrechtlichen Bestimmungen des alten Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926, das Ende 2017 aufgehoben wurde. Der Regierungsrat hat die Direktion der Justiz und des Innern im April 2019 ermächtigt, zum Gesetzesentwurf ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Die neue Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes sowie die 2018 in Kraft getretene revidierte Kantonale Bürgerrechtsverordnung führten zu einer Änderung bei den Zuständigkeiten. Neu verfügen die Gemeinden nicht mehr über eigene Rechtsetzungskompetenzen, womit eine zwingende Vorgabe der Kantonsverfassung umgesetzt wurde. Folglich ist die Rechtsetzungskompetenz in der Schiebergrafik neu vollständig beim Kanton angesiedelt.

Im ordentlichen Verfahren wird die seit Jahren bestehende Praxis in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden beibehalten. Der Aufwand pro Dossier ist seit dem Inkrafttreten des neuen Rechts durch die erhöhte Komplexität etwas gestiegen. Eine Effizienzsteigerung bei der Sachbearbeitung konnte dies allerdings wieder ausgleichen. Änderungen gab es bei der Aufgabenverteilung im erleichterten Einbürgerungsverfahren. Die Gemeinden übernehmen neu das persönliche Gespräch mit den Bewerbenden sowie das Erstellen des Erhebungsberichts. Dies ist eine zusätzliche Vollzugsaufgabe, die jedoch nicht gewichtig genug für eine Veränderung der Schiebergrafik im Bereich Vollzug ist. Pro Gesuch wird diese neue Aufgabe zudem vom Staatssekretariat für Migration (SEM) mit einer Gebühr von 200 Franken vergütet. Aus diesem Grund gibt es auch bei der Finanzierung keine Verschiebung in der Schiebergrafik.

Zivilstandswesen

Beurkundung des Personenstands; Aufsicht, Registerführung



Das Zivilstandswesen wird grösstenteils vom Bund und nachgeordnet vom Kanton geregelt. Die Gemeinden haben die Aufgabe, die Beurkundung des Personenstands auf kommunaler Stufe in regionalen Zivilstandskreisen zu vollziehen und zu finanzieren. Die Aufsicht über die Registerführung obliegt

dem Kanton, der die Kosten der im Bundesrecht festgeschriebenen Aufsichtsaufgaben auch selbst trägt. In der Berichtsperiode haben sich keine Änderungen bei der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden ergeben.

Einwohnerwesen

Führung Einwohnerregister; Betrieb der kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP) und eUmzugCH, Fachaufsicht, Koordinationsstelle «Registerharmonisierung»



Am 1. Januar 2016 trat das Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG) in Kraft. Die bis anhin im Gemeindegesetz enthaltenen Bestimmungen zum Melde- und Einwohnerregisterwesen wurden überarbeitet und ins MERG übergeführt. Das MERG regelt insbesondere die Datenerhebung der Einwohnerkontrollen, die E-Umzugsmeldung, die E-Drittmeldung, die Einführung der kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP) und der kantonalen Fachaufsicht über das Einwohnerwesen sowie amtliche Bekanntgabepflichten für Regelungen zur elterlichen Sorge. Mit Beschluss vom 13. Januar 2016 hat der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern als

zuständig für das Meldewesen und die Einwohnerregister erklärt. Nach einer dreijährigen Aufbauphase übernahm die neue Abteilung Einwohnerwesen des Gemeindeamts Anfang 2019 den Betrieb der KEP. Sie stellt den Support für den elektronischen Umzug sicher und dient als Koordinationsstelle «Registerharmonisierung» im Kanton Zürich. Zudem ist sie für die Fachaufsicht im Bereich des Einwohnerwesens gemäss MERG zuständig.

Diese Entwicklungen hatten in Bezug auf die Aufgabenverteilung, den Vollzug und die Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden in der Berichtsperiode keinen Einfluss.

Betriebswesen

Organisation der Betriebsämter, Aufsicht



Der Kanton schreibt Mindestanforderungen zur Organisation der Betriebsämter vor. Der Regierungsrat legt die Betriebskreise fest. Daneben übt der Kanton durch die Bezirksgerichte und das Betriebsinspektorat die Fachaufsicht aus. Die übrigen Aufgaben nehmen die Betriebsämter der Gemeinden wahr. Die meisten Gemeinden haben ihr Betriebswesen mit Anschlussverträgen interkommunal organisiert. Die Aufgaben des Betriebsamts werden durch die Sitzge-

meinde wahrgenommen. Die Anschlussgemeinden haben diese Aufgaben auf die Sitzgemeinde übertragen. An dieser Aufgabenteilung hat sich in der Berichtsperiode nichts geändert. Neu können die Betriebsämter gewisse Daten für ihre Aufgabenerfüllung direkt aus der kantonalen Einwohnerdatenplattform beziehen. Einzelne Betriebskreise wurden seit der Reorganisation zusammengeschlossen.

E-Government / Digitale Verwaltung

Um die Herausforderungen der digitalen Transformation gemeinsam anzugehen, haben der Kanton und die Gemeinden 2012 die Zusammenarbeitsorganisation egovpartner.zh.ch ins Leben gerufen. Gemeinsam wird das Ziel verfolgt, die Services der öffentlichen Verwaltung zu erneuern. Die Verwaltung soll Dienstleistungen gegen aussen «digital first» erbringen, während der interne Behördenverkehr «digital only» erfolgen soll. Dabei werden die Nutzerinnen und Nutzer ins Zentrum gestellt.

Mit Beschluss Nr. 1092/2012 hat der Regierungsrat die Voraussetzungen für die Zusammenarbeitsorganisation Kanton und Gemeinden «egovpartner.zh.ch» geschaffen. Er hat die Gemeinden eingeladen, die dazugehörige Vereinbarung zu unterzeichnen. Die Vereinbarung legt die gemeinsamen strategischen Stossrichtungen im Bereich E-Government und Digitale Verwaltung fest. Bis Ende 2019 haben 155 der 162 Gemeinden die Zusammenarbeitsvereinbarung unterzeichnet.

egovpartner.zh.ch besteht aus dem Steuerausschuss, dem Fachrat und der Geschäftsstelle, die in der Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government der Staatskanzlei angesiedelt ist. Für die einzelnen Vorhaben werden Umsetzungsorgane bestimmt. In der

Berichtsperiode konnten zusammen mit den Umsetzungsorganen verschiedene gemeinsame Projekte angestossen und umgesetzt werden. So zum Beispiel

- die Einführung der kantonalen Einwohnerdatenplattform KEP,
- die elektronischen steuerlichen Wegzugsmeldungen CHM-ZH,
- das Identity Access Management (Basisinfrastruktur für KEP und eBaugesucheZH) oder
- die Studie FrontOffice.

Weitere Leuchtturmprojekte im gegenwärtigen Projektportfolio sind zudem Vorhaben wie

- eBaugesucheZH (elektronisches Baubewilligungsverfahren),
- eEinbürgerungZH (elektronisches Einbürgerungsverfahren),
- DigDataZH (gemeinsame elektronische Langzeitarchivinfrastruktur),
- ZHwebGemeinden,
- ePublikation «Digitales Amtsblatt Schweiz» (amtliche Publikationen online) und
- reLex (Online-Rechtssammlung/eVernehmlassung).

Angaben zu [egovpartner](http://egovpartner.zh.ch) und zum Projektportfolio finden sich auf der Website egovpartner.zh.ch.

3.11 Fazit

Die Gemeinden bestimmen weitgehend selbst, wie sie sich organisieren und ihre Aufgaben erfüllen wollen. Diese Freiheit beruht auf der Gemeindeautonomie, die im Kanton Zürich einen hohen Stellenwert genießt und sich auch im neuen Gemeindegesetz widerspiegelt. Der Handlungsspielraum der Gemeinden bezieht sich auf die Regelung, die Finanzierung und den Vollzug einer Aufgabe.

In der Berichtsperiode hat sich dieser Handlungsspielraum aus Sicht des Kantons nur geringfügig verändert: Als Folge der neuen Bürgerrechtsver-

ordnung haben die Gemeinden seit dem 1. Januar 2018 keine eigene Rechtsetzungskompetenz in Bürgerrechtsfragen mehr. Vollständig entlastet wurden die Gemeinden im Bereich der Lebensmittelkontrollen. Seit dem 1. Januar 2020 ist ausschliesslich der Kanton für den Vollzug des eidgenössischen Lebensmittelgesetzes zuständig. Im Bildungsbereich haben die Gemeinden hingegen einen etwas grösseren Regelungsspielraum erhalten, sind im Gegenzug aber auch vermehrt für Vollzug und Finanzierung zuständig.

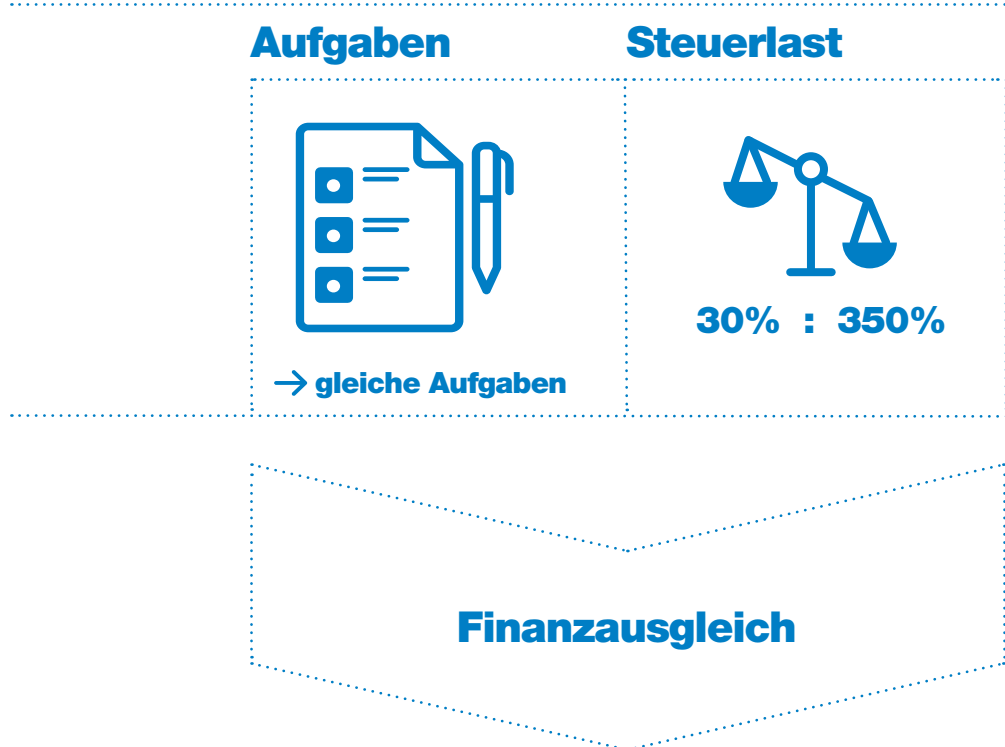
4



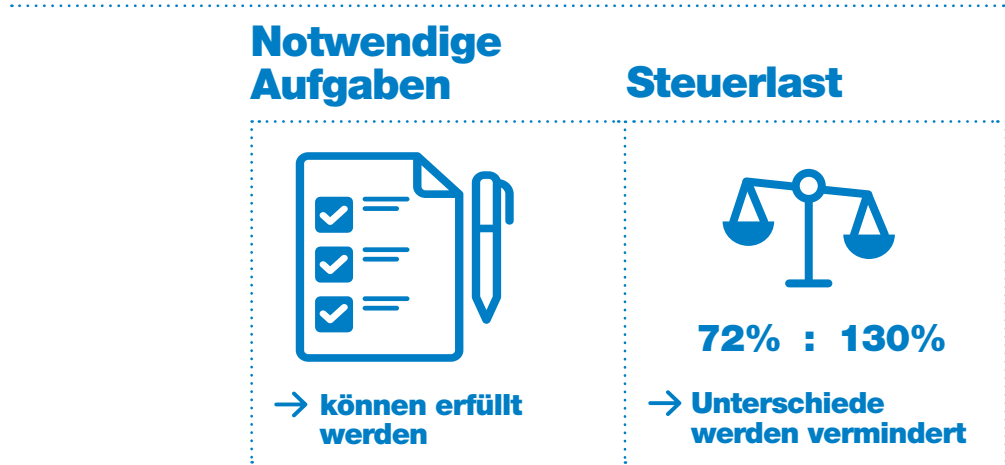
Wirksamkeit des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich vermindert die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden. Er ermöglicht den Gemeinden, die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben zu finanzieren, ohne dass ihre Steuerfüsse erheblich voneinander abweichen. Damit soll der Finanzausgleich für eine faire Ausgangslage im Standortwettbewerb sorgen. Der vorliegende Bericht gibt darüber Auskunft, ob der Finanzausgleich seine Ziele erreicht. Er zeigt zudem die Entwicklung der Ressourcen und der Belastungen der Gemeinden auf.

Ohne Finanzausgleich



Mit Finanzausgleich



→ Der Finanzausgleich sorgt für Chancengleichheit und Zusammenhalt im Kanton.

4.1 In Kürze

Der Finanzausgleich soll in erster Linie dafür sorgen, dass die Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen können, ohne dass ihre Steuerfüsse erheblich voneinander abweichen. Daneben soll er die Gemeinden unterstützen, die Mittel wirtschaftlich zu verwenden. Ebenso soll er die Gemeindeautonomie stärken und für eine gute Planbarkeit der Aufgabenfinanzierung sorgen. Kanton und Gemeinden tragen gemeinsam zum Finanzausgleich bei.

Der Finanzausgleich umfasst als wichtigstes Instrument den Ressourcenausgleich, der Unterschiede bei der Steuerkraft zwischen den Gemeinden vermindert. Finanzschwache Gemeinden erhalten Beiträge, während ein Teil der Steuererträge finanzstarker Gemeinden abgeschöpft wird. Weiter erhalten Gemeinden Beiträge für besondere Lasten, die mit einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen oder ungünstigen geografisch-topografischen Verhältnissen einhergehen. Den Städten Zürich und Winterthur wird zudem ein Zentrumslastenausgleich ausgerichtet. Gemeinden mit einer hohen Steuerbelastung können zusätzliche Beiträge an individuellem Sonderlastenausgleich beantragen.

Die Beiträge des Ressourcenausgleichs stiegen in der Berichtsperiode erst leicht und im letzten Jahr deutlich an. Haupttreiber war die im Vergleich negative Entwicklung der Steuerkraft in einigen einwohnerreichen Gemeinden. Die Abschöpfungen der Steuerkraft stiegen ebenfalls. Ein Ausreisser ist hier 2018 die Stadt Zürich mit einer ausserordentlich guten Entwicklung der Steuerkraft.

Die Steuerfüsse der Gemeinden waren weitgehend konstant. Die Spannweite nahm leicht zu, wobei nur wenige Einwohnerinnen und Einwohner von Steuerfüssen im höchsten Segment betroffen sind. Im Rückblick erfüllt der Finanzausgleich somit die in ihn gesetzten Erwartungen. Dennoch ist gemäss Befragung mit 83 Prozent eine Mehrheit der Wohnbevölkerung der Ansicht, dass die tiefsten und die höchsten Steuerfüsse zu weit auseinanderliegen.

Der Fachbeirat bemängelt wie bei der letzten Berichterstattung den Einbezug des Steuerfusses bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse. Er weist darauf hin, dass Gemeinden ihre Einkünfte vermehren können, indem sie ihren Steuerfuss erhöhen. Diese Kritik trifft aus rein ökonomischer Sicht zu. Die Kantonsverfassung schreibt allerdings vor, dass der Finanzausgleich dafür sorgen muss, dass einerseits die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen und andererseits den Gemeinden die Mittel zur Aufgabenerfüllung bereitzustellen sind. Würden die Steuerfüsse bei der Bemessung von Beiträgen ausser Acht gelassen, führte dies zu grösseren und politisch kaum akzeptierten Steuerfussunterschieden. Die Mittelausstattung würde durch den Nichteinbezug des Steuerfusses geringer. Ohne eine Kompensation müsste das Leistungsangebot wohl abgebaut werden. Deshalb soll der Steuerfuss bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse weiterhin berücksichtigt werden.

4.2 Finanzielle Unterschiede

4.2.1 Ausgangslage

Unterschiede zwischen den Gemeinden sind in einem föderalen Staat unumgänglich. Sie sind eine Folge des Subsidiaritätsprinzips, das in der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung festgeschrieben ist. Dieses funktioniert aber nur, wenn die Voraussetzungen für die Leistungserbringung in Bezug auf das Angebot an öffentlichen Gütern und deren Finanzierung durch Steuern akzeptiert sind. Das ist nicht der Fall, wenn sich zwischen den Gemeinden aufgrund äusserer Umstände wie der Lage beträchtliche finanzielle Unterschiede zeigen. Solche Unterschiede gibt es vor allem bei der Ressourcenstärke, also der Steuerkraft pro Kopf: Es gibt ressourcenstarke und ressourcenschwache Gemeinden. Zudem entstehen zwischen den Gemeinden auch bei effizienter Erfüllung der Pflichtaufgaben ungleiche Lasten, das heisst ungleiche Ausgaben pro Kopf. Diese sind von den höher belasteten Gemeinden weder selbst verursacht, noch können die Gemeinden sie beeinflussen. Eine Gemeinde mit einem verhältnismässig hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung muss beispielsweise im Bildungsbereich pro Kopf mehr aufwenden als andere Gemeinden. Eine Unterscheidung zwischen selbst- und fremdverursachtem Aufwand ist in der Praxis oft nicht möglich.

Die Unterschiede zwischen den Gemeinden sind beim Aufwand bedeutend geringer als bei der Ressourcenstärke. Die am wenigsten belastete Gemeinde steht zur am stärksten belasteten Gemeinde in einem Verhältnis von rund 1 zu 2,5. Bei der Ressourcenstärke beträgt das Verhältnis rund 1 zu 10,5.

Neben den Steuern sind die wichtigsten ordentlichen Einnahmequellen der Gemeinden die Gebühren. Sie sind der Preis für eine bestimmte staatliche Leistung, die von der gebührenpflichtigen Person veranlasst oder genutzt worden ist. In den Verwaltungsbereichen, die Leistungen gegen Gebühren erbringen, gilt in der Regel das Kostendeckungsprinzip: Die Gebühreneinnahmen sollen den Verwaltungsaufwand decken, der für die Leistungserbringung nötig ist. Überschüsse dürfen dabei nicht zur Quersubventionierung anderer Verwaltungsbereiche genutzt werden. Die Leistungen der Gemeinden in gebührenfinanzierten Bereichen sind durch jene zu decken, die sie beanspruchen. In diesem Bereich gibt es keine Finanzausgleichszahlungen, weil damit das Kostendeckungsprinzip verletzt würde.

Der Finanzausgleich beschränkt sich daher auf den Aufgabenbereich der Gemeinden, der mit Steuern finanziert wird. Welchen Anteil des Einkommens, Vermögens, Gewinns und Kapitals die Steuerpflichtigen in einer Gemeinde als Steuer entrichten müssen, hängt unter anderem vom Wohlstand der Gemeindebevölkerung ab. Je wohlhabender eine Gemeinde ist, desto kleiner ist tendenziell die Steuerbelastung und umgekehrt. Um die Gemeinden in dieser Hinsicht vergleichen zu können, wurden ihre Steuereinnahmen auf einen einheitlichen Steuerfuss von 100 Prozent umgerechnet und durch ihre Einwohnerzahl geteilt. Das Ergebnis ergibt die Steuerkraft pro Person (relative Steuerkraft).

Die Schere zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden hat sich geöffnet.

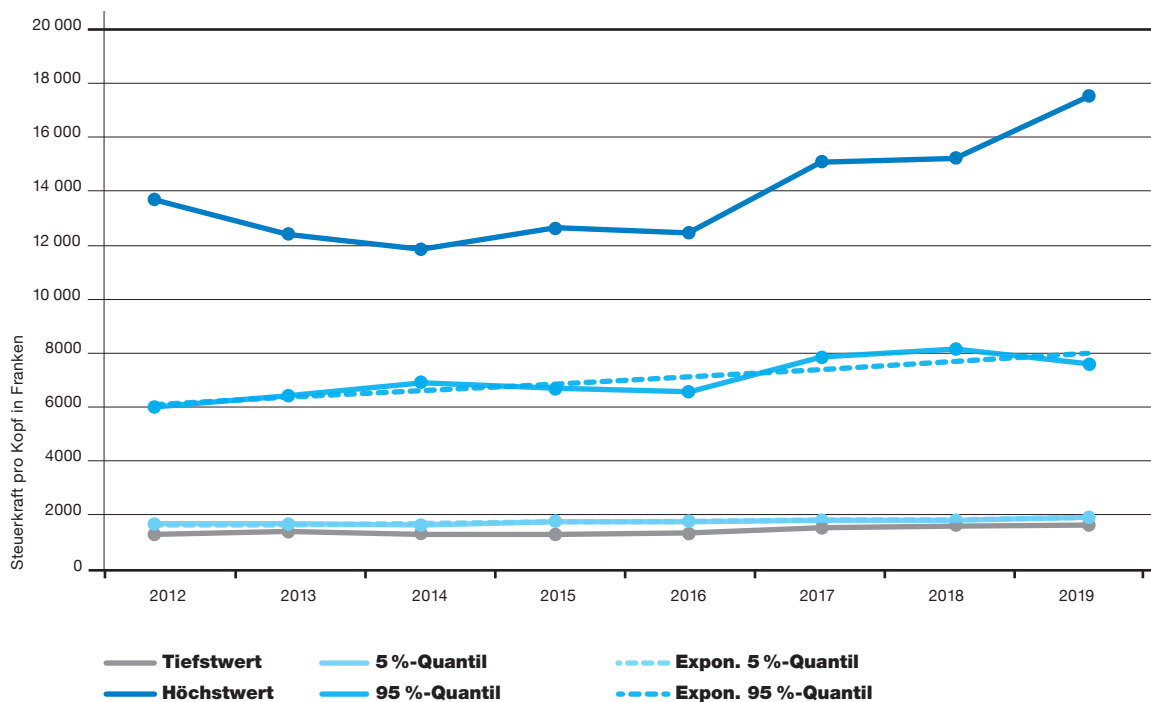


Abbildung 21: Entwicklung der Steuerkraft pro Person 2012–2019

x-Prozent-Quantil

Ein Quantil ist ein statistisches Lagemass. Das x-Prozent-Quantil einer Menge trennt diese Menge in zwei Teile, sodass x Prozent der Werte darunter und 100 minus x Prozente darüber liegen. Ausreisser nach oben wie nach unten sollen dadurch ausgeblendet werden.

121 der 162 Zürcher Gemeinden konnten Ende 2019 ihre Steuerkraft gegenüber 2012 erhöhen. Bei Gemeinden mit tiefer Steuerkraft fällt das absolute Wachstum in diesem Zeitraum geringer aus. Bei Gemeinden mit hoher Steuerkraft schwanken die Zahlen. In absoluten Beträgen ist die Steuerkraft der bereits ressourcenstarken Gemeinden im Vergleich zu jener der ressourcenschwachen Gemeinden stärker gewachsen. Besonders in den letzten Jahren ist der Höchstwert jeweils stark angestiegen.

Das Verhältnis zwischen der ressourcenschwächsten und der ressourcenstärksten Gemeinde beträgt im gesamten Beobachtungszeitraum im Schnitt rund 1 zu 9,5. Ende 2019 betrug es 1 zu 10,5.

Das 5-Prozent-Quantil der Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner lag 2012 bei rund 1700 Franken. Das bedeutet, dass 5 Prozent der Gemein-

den im Kanton Zürich eine tiefere Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner hatten. Am anderen Ende der Skala betrug das 95-Prozent-Quantil der Steuerkraft rund 6100 Franken. Folglich hatten 5 Prozent der Gemeinden oder rund acht Gemeinden eine höhere Steuerkraft. Während der Unterschied zwischen dem Tiefstwert und dem 5-Prozent-Quantil sehr gering ist (rund 300 Franken, Jahr 2019), beträgt er zwischen dem Höchstwert und dem 95-Prozent-Quantil bis zu 10 000 Franken. Sieben Gemeinden heben sich 2019 mit einer Steuerkraft pro Kopf von über 10 000 Franken deutlich vom Rest ab.

Der Vergleich der Wachstumsraten (2012–2019) der beiden Quantile zeigt, dass die ressourcenstarken Gemeinden im Mittel pro Jahr um rund 3,75 Prozent zulegen konnten und die ressourcenschwachen um rund 2,1 Prozent.

4.2.2 Ausgabenentwicklung

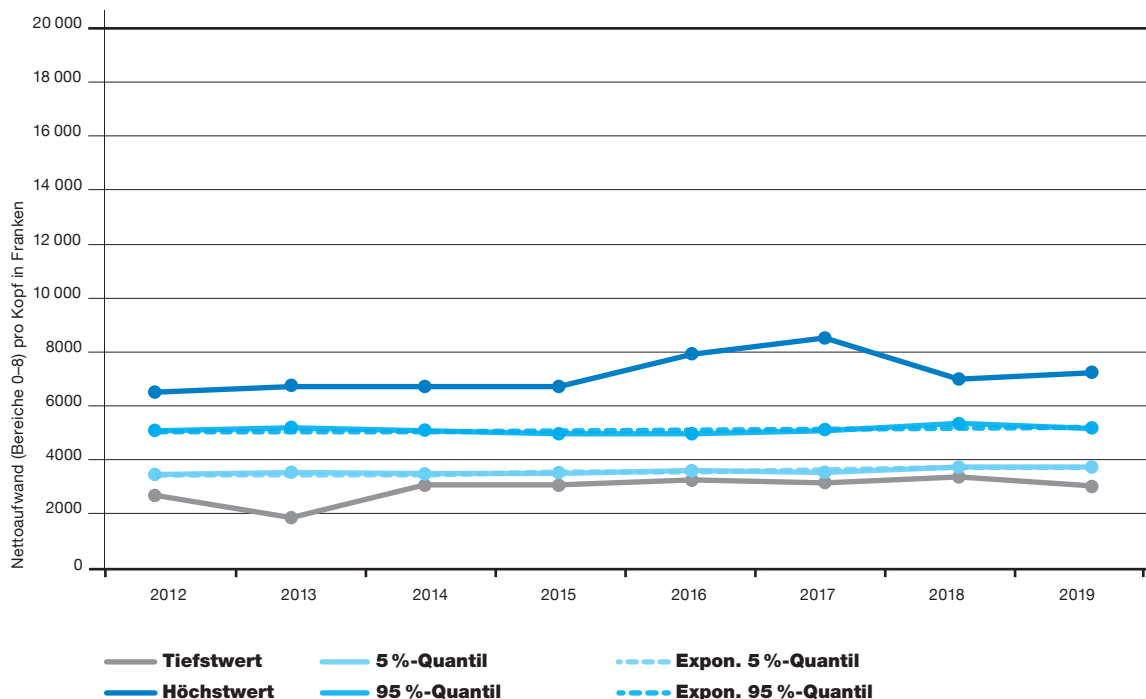


Abbildung 22: Entwicklung der Nettoaufgaben pro Person (Aufgabenbereiche 0–8 gemäss funktionaler Gliederung). Das Jahr 2019 weist erstmals die Werte gemäss neuer Rechnungslegung aus. Die Werte 2012–2018 wurden zwecks Vergleichbarkeit mit dem jeweiligen Abschreibungsbetrag ergänzt.

Die durchschnittliche Entwicklung des Nettoaufwands verläuft bis 2018 sehr konstant. Der Tiefstwert 2013 ist auf ein einmaliges Ereignis in einer Gemeinde zurückzuführen, die aufgrund der Übertragung ihrer Sparkasse einen einmaligen Ertrag ausweisen konnte. Die Maximalwerte 2016 und 2017 sind auf hohe zusätzliche Abschreibungen in einer Gemeinde zurückzuführen. Die Wachstumsraten der Quantilwerte sind sehr gering.

Das 5-Prozent-Quantil des Nettoaufwands pro Einwohnerin und Einwohner liegt 2012 bei rund 3500 Franken. Das bedeutet, dass 5 Prozent der Gemeinden im Kanton Zürich einen tieferen Net-

toaufwand pro Einwohnerin und Einwohner haben. Am oberen Ende beträgt das 95-Prozent-Quantil des Nettoaufwands rund 5100 Franken. Folglich hatten 5 Prozent oder rund acht Gemeinden einen höheren Nettoaufwand. Der Unterschied zwischen dem Tiefstwert und dem 5-Prozent-Quantil beträgt mit Ausnahme des Jahres 2013 rund 600 Franken. Der Unterschied zwischen dem Höchstwert und dem 95-Prozent-Quantil ist mit rund 2000 Franken bedeutend grösser.

Das Verhältnis zwischen dem Tiefstwert und dem Höchstwert liegt bei rund 1 zu 2,5 und ist im Vergleich mit der Steuerkraft bedeutend geringer.

4.2.3 Ressourcen- und Ausgabenunterschiede

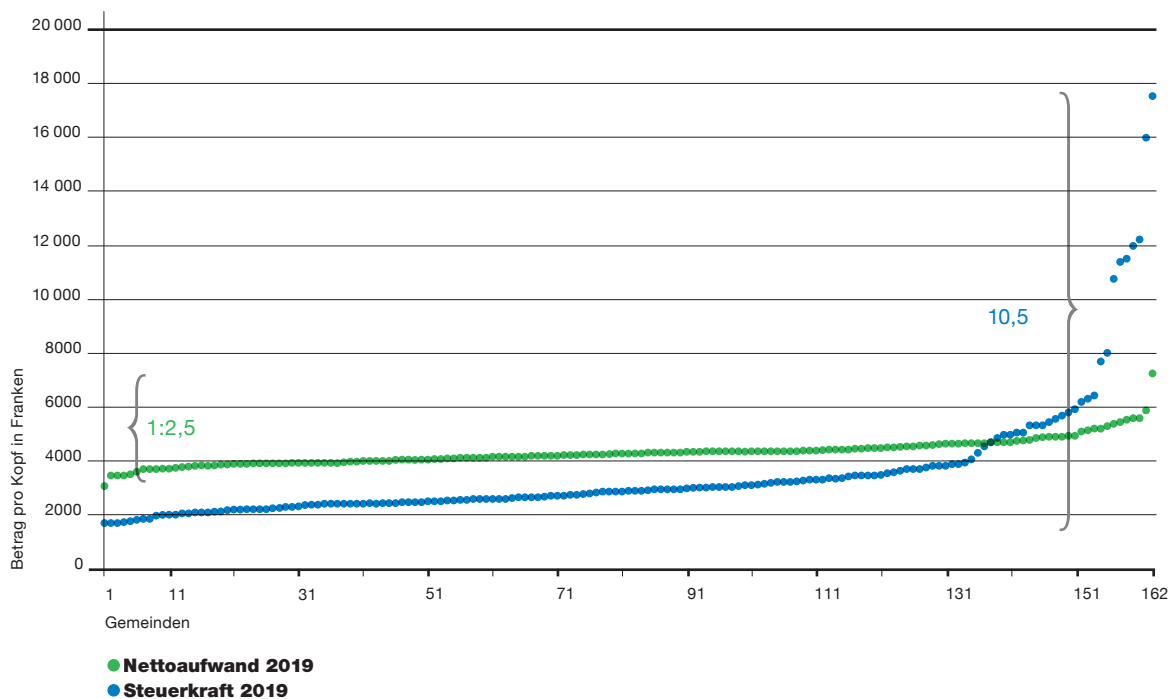


Abbildung 23: Rangfolge der Gemeinden für Ressourcen und Ausgaben 2019

Werden die Gemeinden nach der Höhe ihres Pro-Kopf-Betrags bei den Ressourcen und den Ausgaben aufgereiht, wird die Höhe der jeweiligen Disparität ersichtlich. Die Disparität beschreibt, wie stark der tiefste und der höchste Wert auseinandergehen.

Bei der Disparität der Ausgaben (grüne Punkte) zeigen sich an beiden Enden einzelne Gemeinden mit deutlich tieferen oder höheren Nettoaufwendungen als beim Rest der Gemeinden. Für die Erfüllung der Gemeindeaufgaben braucht die «teuerste» Gemeinde mehr als das Doppelte der «günstigsten» Gemeinde. Jeweils nur eine Gemeinde hat einen deutlich tieferen (rund 3000 Franken) oder einen deutlich höheren Nettoaufwand (rund 7300 Franken) als die anderen Gemeinden. 159 Gemeinden bewegen sich in einer Spannbreite des Nettoaufwands von 3400 bis 5600 Franken.

Die Rangfolge bei den Ressourcen zeigt, dass die Steuerkraft der «reichsten» Gemeinde mehr als dem Zehnfachen derjenigen der «ärmsten» Gemeinde entspricht. Am unteren Ende der Skala weisen acht Gemeinden eine Steuerkraft von weniger als 1900 Franken aus. Damit sind sie von den nachfolgenden Gemeinden deutlich abgeschlagen. Im Mittelfeld bewegen sich rund 130 Gemeinden in einer engeren Spannweite von rund 2000 bis 5000 Franken. Am oberen Ende sind sehr hohe Einzelwerte erkennbar. Eine Gruppe von sieben Gemeinden weist regelmässig einen relativen Steuerkraftwert von über 10 000 Franken aus.

4.2.4 Entwicklung der Steuerfüsse

Nach einer leichten Zunahme 2016 und 2017 geht der Trend hin zu geringeren Unterschieden bei den Steuerfüssen.

Die Gemeinden besteuern als Steuersubstrat insbesondere Einkommen und Vermögen von Personen sowie Gewinne und das Kapital von Unterneh-

men. Bei der Gestaltung der Steuern haben die Gemeinden wenig Freiheit. Sie können im Gegensatz zum Kanton nicht bestimmen, was (Ertragsquellen) und wie (Progression, Abzugsmöglichkeiten usw.) besteuert wird. Die Gemeinden können die Höhe der Steuerbelastung nur durch die Festlegung des Steuerfusses bestimmen. Gemäss Gemeindegesetz soll der Steuerfuss so festgesetzt werden, dass die Erfolgsrechnung des Budgets grundsätzlich ausgeglichen ist.

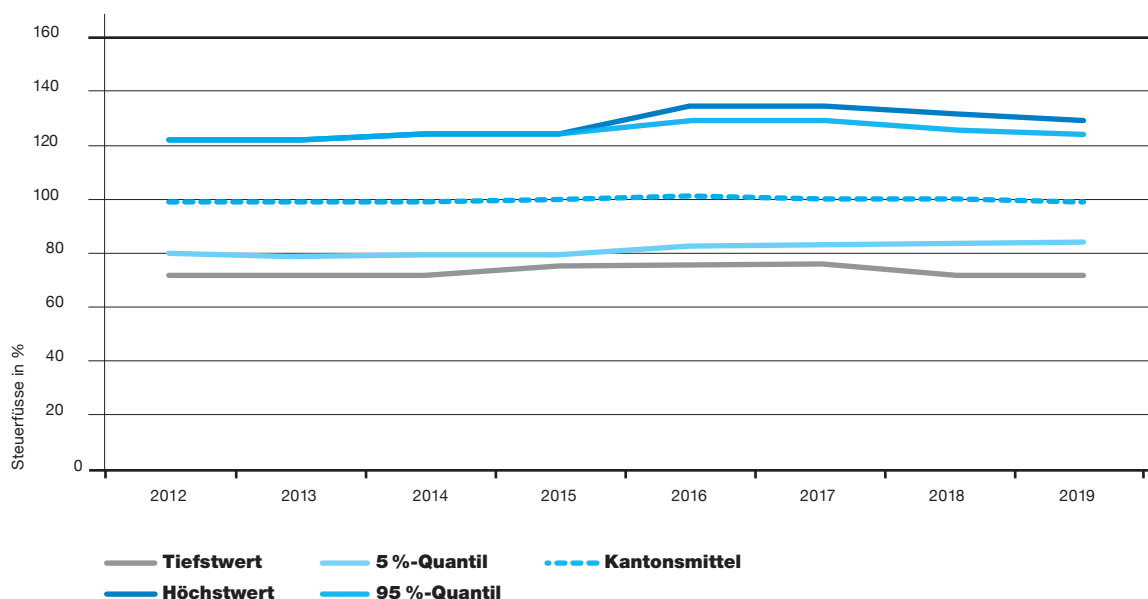


Abbildung 24: Steuerfüsse pro Gemeinde

Allgemein betrachtet haben sich die Steuerfüsse wenig verändert. Das Kantonsmittel blieb sehr stabil. Der Tiefstwert sank zuletzt leicht, während das 5-Prozent-Quantil seit 2015 eine leicht steigende Tendenz verzeichnet. Stärker gestiegen ist hingegen der Höchstwert. Zudem gehen dieser und der 95-Prozent-Quantil-Wert auseinander.

Der neue Finanzausgleich sah für eine Dauer von sechs Jahren einen garantierten Höchststeuerfuss vor. Dieser erhöhte sich jeweils und betrug 122, 124, 134 und 135 Prozent. Die Garantie nahmen von 2012 bis 2015 einige Gemeinden in Anspruch, sodass der Höchstwert während dieser Zeit auch dem 95-Prozent-Quantil-Wert entsprach. Für 2016 und 2017 verzichteten viele Gemeinden auf die Ga-

rantie, weil die Anspruchsgrenze auf 134 und ein Jahr später auf 135 Prozent erhöht wurde. Daher entstand eine Differenz zwischen dem Maximalwert und dem 95-Prozent-Quantil-Wert.

Das 5-Prozent-Quantil der Steuerfüsse liegt 2019 bei 84 Prozent. Das bedeutet, dass 5 Prozent der Gemeinden im Kanton Zürich (acht Gemeinden) einen tieferen Steuerfuss haben. Die Differenz zwischen dem 5-Prozent-Quantil und dem tiefsten Steuerfuss von 72 Prozent beträgt 12 Prozent. Sie ist damit doppelt so gross wie die Differenz des Höchststeuerfusses von 130 Prozent zum 95-Prozent-Quantil von 124 Prozent. Sechs Gemeinden konnten im Zeitraum von 2012 bis 2019 ihren Steuerfuss konstant unter 80 Prozent halten.

4.3 Wirksamkeit des Finanzausgleichs

4.3.1 Ausgangslage

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht gibt darüber Auskunft, ob der Finanzausgleich die verfolgten Ziele erreicht. Zusätzlich zeigt er auf, wie sich die Ressourcen und die Belastungen der Gemeinden entwickelt haben.

Soweit die Ziele nicht erreicht wurden, soll der Bericht Umfang, Ursachen und Auswirkung darstellen und Massnahmen aufzeigen.

4.3.2 Ziele des Finanzausgleichs

Die Kantonsverfassung gibt die Ziele des Finanzausgleichs vor. Seine Umsetzung ist grundsätzlich darauf ausgerichtet. Bei der Revision des Finanzausgleichs wurden die Zielsetzungen wie folgt ergänzt:

4.3.2.1 Erfüllung notwendiger Aufgaben

Das wichtigste Ziel des Finanzausgleichs ist es, dass die Gemeinden ihre notwendigen Aufgaben erfüllen können. Fehlen den Gemeinden die entsprechenden Mittel, muss der Finanzausgleich diese den Gemeinden zur Verfügung stellen.

Bei der Frage, ob eine Aufgabe notwendig ist oder nicht, unterscheidet man zwischen Grund- und Wahlbedarf. Der Finanzausgleich soll den Grundbedarf der Gemeinden abdecken. Für Wahlbedarf, also für nicht notwendige Aufgaben, besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Finanzausgleich. Die Beurteilung des Umfangs einer Aufgabenerfüllung bedingt jedoch immer eine subjektive Einschätzung. Eine eindeutige Abgrenzung zwischen notwendigen und nicht notwendigen Aufgaben ist in der Praxis deshalb schwierig oder sogar unmöglich.

4.3.2.2 Begrenzung von (beeinflussbaren) Steuerfussunterschieden

Der Finanzausgleich sorgt dafür, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Finanzielle Unterschiede können bei den Gemeinden auf der Einnahmen- oder der Ausgabenseite auftreten. Sie summieren sich in den Steuerfussunterschieden. Der Finanzausgleich soll jene Unterschiede in den Haushalten der Gemeinden vermindern, die diese nicht beeinflussen können. Die Folgen eigens verursachter Unterschiede müssen die Gemeinden selbst tragen.

4.3.2.3 Verhinderung falscher Anreize – wirtschaftliche Nutzung

Falsche Anreize entstehen dann, wenn die Gemeinden die Konsequenzen ihrer Entscheidungen nicht selbst tragen müssen. Sie können die Gemeinden verleiten, für gewisse Aufgaben mehr Mittel einzusetzen, als wenn sie diese selbst finanzieren müssten. Solche Mehrausgaben führen zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte. Der Finanzausgleich soll möglichst keine solchen falschen Anreize setzen. Allfällige Fehlanreize wären aufzuheben.

4.3.2.4 Stärkung der Gemeindeautonomie

Die Selbstbestimmung bei jenen Aufgaben, die den Gemeinden zugewiesen sind, ist ein wichtiger Vorteil des Föderalismus. Auf Gemeindeebene sind die lokalen Bedürfnisse besser bekannt als auf den übergeordneten Ebenen. Auch sind die Transparenz und Kontrolle aufgrund der Bürgernähe eher gegeben. Der Finanzausgleich darf die Gemeindeautonomie deshalb nicht mehr als notwendig einschränken.

4.3.2.5 Finanzierung durch Kanton und Gemeinden

Die Kantonsverfassung verpflichtet neben dem Kanton auch die Gemeinden zur Mitfinanzierung des Finanzausgleichs (Art. 127 Abs. 3 KV).

4.3.2.6 Der Finanzausgleich ist transparent, planbar und einfach zu handhaben

Je einfacher und transparenter ein Finanzausgleichssystem ist, desto besser werden dessen Wirkungen und Nebenwirkungen sichtbar. Der Kanton und die Gemeinden sind auf einen einfachen, transparenten und vor allem planbaren Finanzausgleich angewiesen.

4.3.3 Föderalismus und Finanzausgleich

Im föderalistischen System können sich die nicht beeinflussbaren finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinwesen im Laufe der Zeit verstärken. So ziehen Gemeinden mit tiefer Steuerbelastung neues Steuersubstrat an, während bei ressourcenschwachen Gemeinden Einwohnerinnen und Einwohner mit guter Steuerkraft abwandern und solche mit schlechter Steuerkraft zuwandern. Es kommt zu einem Konzentrationsprozess von finanzstärkeren und finanzschwächeren Bevölkerungsgruppen.

Diese Entwicklung birgt das Risiko von sozialen und wirtschaftlichen Spannungen, die wiederum die Leistungsfähigkeit und die Innovationskraft hemmen. Der demokratisch ausgehandelte und beschlossene Finanzausgleich setzt dieser Entwicklung Grenzen. Wie stark der Finanzausgleich den Steuer- und Leistungswettbewerb begrenzen soll, ist politisch zu entscheiden.

4.3.4 Finanzausgleichsmodell

4.3.4.1 Instrumente

Das Finanzausgleichsmodell setzt den Schwerpunkt bei der Verminderung der Ressourcenunterschiede an. Mit dem horizontal gestalteten Ressourcenausgleich werden bei reicheren Gemeinden Ressourcen abgeschöpft und den ärmeren Gemeinden Ressourcen zugesprochen. Mit

Ausnahme der Kulturbeiträge im Zentrumslastenausgleich können die Gemeinden die Gelder autonom, also ohne Zweckbestimmung verwenden. Auf eine Aufwandabdeckung durch den Kanton (Versicherungslösung) wurde weitgehend verzichtet beziehungsweise eine relativ hohe Hürde festgelegt. Noch stärker als nun im politischen Prozess festgelegt, wollte man ursprünglich auf die Abdeckung von Aufwendungen verzichten. Die Tatsache, dass eine Unterscheidung von beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Aufwendungen in der praktischen Umsetzung fast unmöglich ist, hat zu einer Zurückhaltung bei Lastenausgleichsinstrumenten geführt. Die beiden bedeutendsten Lastenausgleichsinstrumente, der Zentrumslastenausgleich und der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich, wurden denn auch auf politischem Weg festgeschrieben.



Abbildung 25: Instrumente des Finanzausgleichs

Der **Ressourcenausgleich** bezweckt die Verminderung der Ressourcenunterschiede zwischen den Gemeinden. Die Zuschüsse und Abschöpfungen bewirken, dass finanzschwache Gemeinden die Steuerfüsse senken können und finanzstarke Gemeinden die Steuerfüsse anheben müssen.

Die Ressourcenzuschüsse stellen sicher, dass die Steuerkraft pro Kopf mindestens 95 Prozent des Kantonsmittels (ohne Stadt Zürich) beträgt (Zuschussgrenze). Die Ressourcenzuschüsse werden zweckfrei ausgerichtet. Gemeinden können somit frei entscheiden, wofür sie die Mittel einsetzen möchten. Dies stärkt die Gemeindeautonomie.

Die Ressourcenabschöpfungen bewirken, dass die ressourcenstarken Gemeinden ihre Steuerfüsse anheben müssen. Die Abschöpfung erfolgt bei Gemeinden, deren relative Steuerkraft das Kantonsmittel um mehr als 10 Prozent übersteigt (Abschöpfungsgrenze). Die ressourcenstarken Gemeinden tragen dadurch zur Finanzierung des Finanzausgleichs bei.

Der **demografische Sonderlastenausgleich** deckt den Mehraufwand ab, den ein hoher Anteil an Kindern und Jugendlichen an der Bevölkerung verursacht. Für diese Altersgruppe erbringen die Gemeinden Leistungen im Vorschulalter, im Rahmen der Volksschule und des zwölften Schuljahres sowie im Bereich der Jugendhilfe. Diese Leistungen beanspruchen einen grossen Teil des Gemeindebudgets. Der demografische Sonderlastenausgleich kommt zum Zuge, wenn der Anteil an Kindern und Jugendlichen einer Gemeinde das 1,1-Fache des kantonalen Durchschnitts übersteigt. Für jede zusätzliche Person unter 20 Jahren über diesem Grenzwert gewährt der demografische Sonderlastenausgleich einen Beitrag von 12 000 Franken pro Jahr.

Mit dem **geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich** werden besondere Lasten vermindert, die auf eine dünne Besiedelung oder schwierige topografische Verhältnisse zurückzuführen sind. Dies führt zu höheren Erschliessungs- und Bewirtschaftungskosten. Beitragsberechtigt sind jene Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von unter 150 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Quadratkilometer Gemeindefläche oder mit mehr als 15 Prozent steiler Gemeindefläche (Hangneigung von über 35 Steigungsprozenten). Ein Anspruch besteht, wenn mindestens eines der beiden Kriterien erfüllt ist.

Der **individuelle Sonderlastenausgleich** vermindert besondere Lasten einer politischen Gemeinde (ausser den Städten Zürich und Winterthur), die von ihr nicht beeinflusst werden können und die weder der demografische noch der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich abgilt. Unter dem Begriff «Sonderlasten» versteht man in der Praxis überdurchschnittliche Nettoaufwendungen in einzelnen Aufgabenbereichen der funktionalen Gliederung. Denkbar sind einmalige Ereignisse wie Sturm- oder Überschwemmungsschäden oder andauernde Zustände wie viele Sozialhilfefälle oder umfangreiche Schülertransporte. Die Sonderlasten werden abgegolten, wenn der Steuerbedarf einer Gemeinde zu einem Steuerfuss führt, der das 1,3-Fache des kantonalen Durchschnitts übersteigt.

Mit dem **Zentrumslastenausgleich** werden den beiden Städten Zürich und Winterthur Zusatzlasten abgegolten. Diese Lasten bringen zum einen die grossstädtischen Bevölkerungsstrukturen mit sich, beispielsweise in den Bereichen Polizei und Soziales. Zum anderen sind sie die Folge zentraler Leistungen, welche die Städte zum Beispiel in den Bereichen Kultur und Verkehr auch für Dritte erbringen. Mit dem Zentrumslastenausgleich sollen diese externen Effekte kompensiert werden, damit die Steuerbelastung der beiden Städte vertretbar bleibt.

Mit dem **Übergangsausgleich** erhielten die Gemeinden Zeit, sich an das neue Ausgleichssystem anzupassen. Mit Ausnahme von Zürich und Winterthur hatten die Gemeinden bis 2017 Anspruch auf Übergangsausgleich, wenn sie einen Mittelbedarf aufwiesen, der nur mit einem Steuerfuss über dem festgelegten Höchststeuerfuss abzudecken war.

4.3.4.2 Verfahren

Das Finanzausgleichsgesetz regelt die Funktionsweise des Finanzausgleichs abschliessend. Die zuständige Direktion der Justiz und des Innern hat bei der Festlegung der Beiträge mit Ausnahme des individuellen Sonderlastenausgleichs grundsätzlich keinen Handlungsspielraum.

Um Beiträge des individuellen Sonderlastenausgleichs zu beanspruchen, müssen die Gemeinden ein Gesuch einreichen. Vor Erlass einer Verfügung wird jeweils die Stellungnahme des Fachbeirates eingeholt. Für ausserordentliche Ereignisse während des Ausgleichsjahrs können die Gemeinden nachträglich Beiträge geltend machen. Somit erfolgt die endgültige Festsetzung des Beitrags jeweils erst im Nachjahr.

4.3.4.3 Beiträge Absolut pro Instrument

Abbildung 26 zeigt einerseits die finanzielle Bedeutung der einzelnen Instrumente. Andererseits zeigt sie, dass das Volumen des Finanzausgleichs in der Tendenz gestiegen ist. Ressourcen- und Zentrumslastenausgleich zeichnen sich im Vergleich mit den anderen Instrumenten durch ihre hohen Werte aus.

Die Ausgleichsbeiträge für die Zentrumslasten von Winterthur und Zürich sind im Finanzausgleichsgesetz geregelt und werden lediglich an die Teuerung angepasst. Demgegenüber bildet der Ressourcenausgleich die unterschiedliche Entwicklung bei der Steuerkraft durch entsprechende Volumenveränderungen ab.

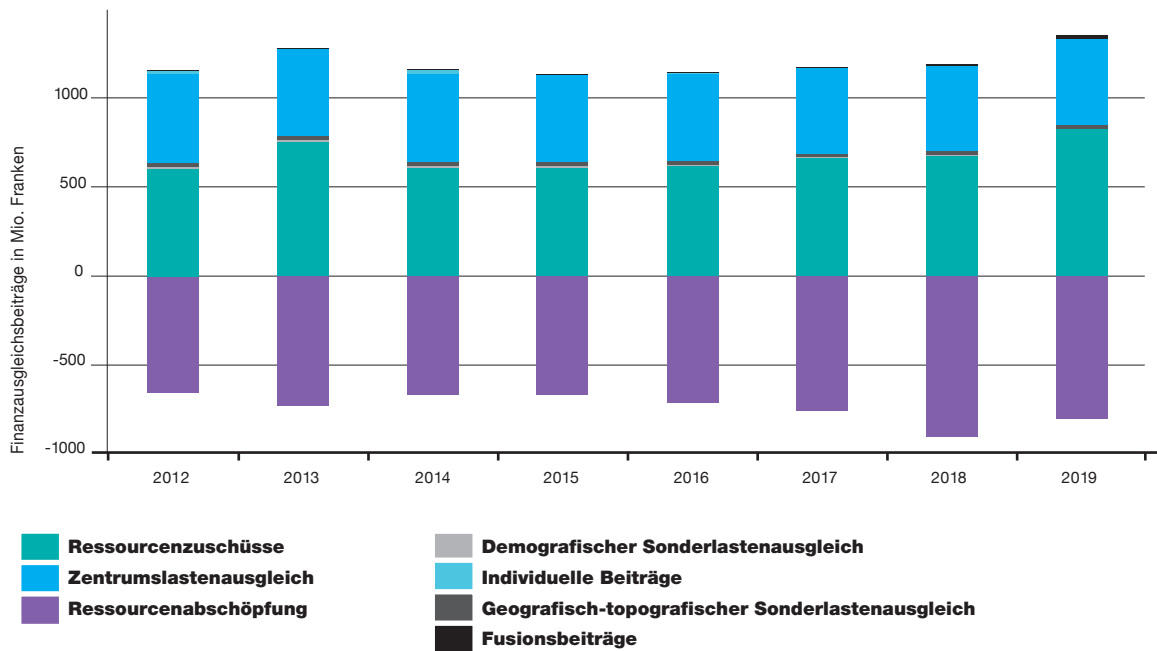


Abbildung 26: Beiträge der einzelnen Finanzausgleichsinstrumente

Pro Person und Gemeinde

Der Finanzausgleich wird vom See in die Peripherie verteilt.

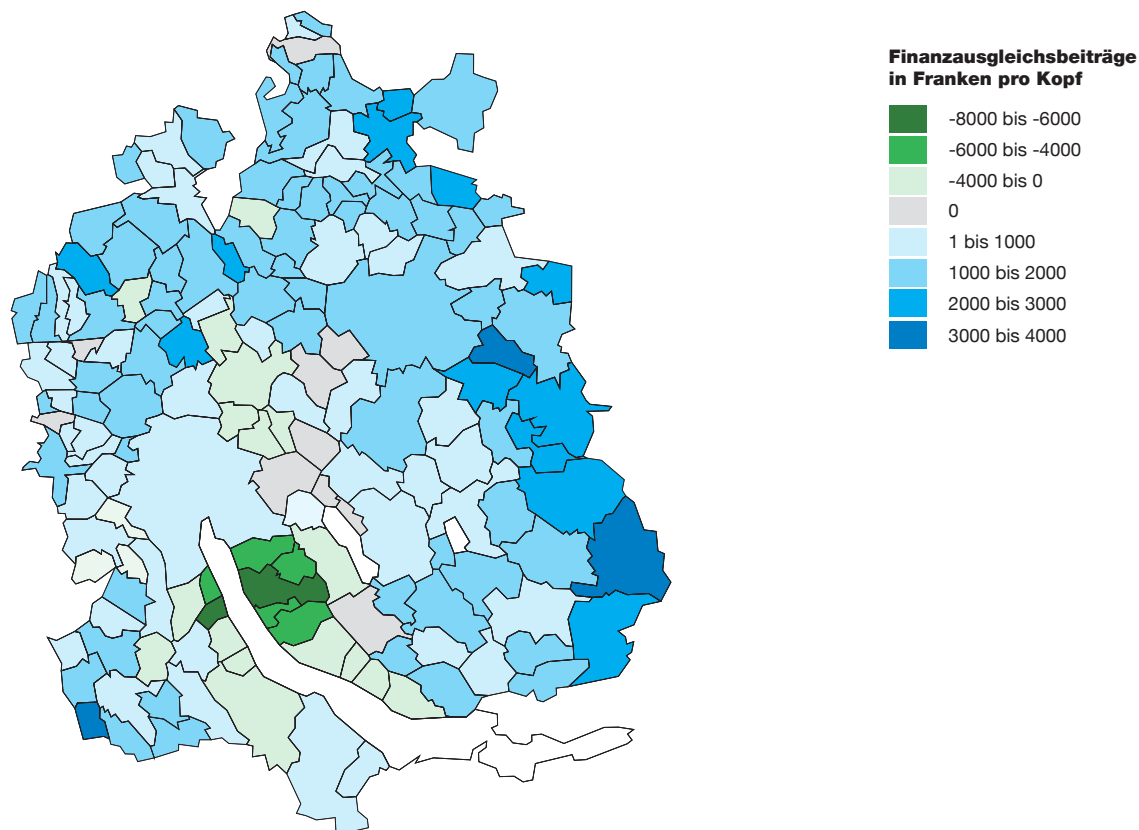


Abbildung 27: Verteilung der Beiträge des Finanzausgleichs pro Kopf 2019 (Stadt Zürich Zentrumslastenausgleich und Ressourcenabschöpfung verrechnet)

Grün eingefärbt sind die Gemeinden, bei denen Ressourcen abgeschöpft werden. Dabei gibt die Intensität der Farbgebung die Intensität der Abschöpfung wieder. Blau eingefärbt sind die Gemeinden, die einen Ausgleich empfangen. Gemeinden, die weder Abschöpfungsbeiträge leisten noch Zuschüsse erhalten, sind grau eingefärbt.

4.3.4.4 Entwicklung des Ressourcenausgleichs

Abbildung 28 zeigt, dass sowohl die Abschöpfungs- als auch die Zuschussbeiträge in der Berichtsperiode in der Tendenz zugenommen haben.

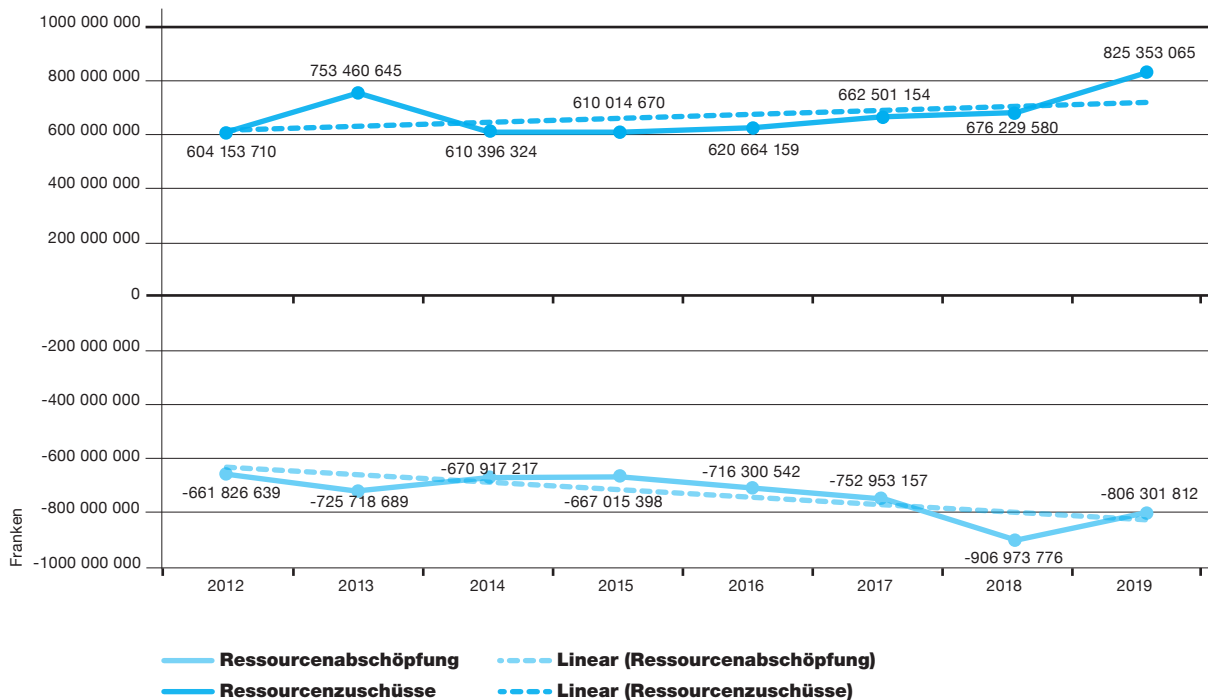


Abbildung 28: Entwicklung der Ressourcenabschöpfungs- und -zuschussbeiträge

Die Volumenerhöhung 2013 ist auf den einmaligen Effekt bei den Steuereinnahmen der Gemeinde Rüschlikon zurückzuführen. Er löste eine ausserordentliche Erhöhung der relativen Ausgleichsgrenze um rund 350 Franken aus. In der Folge erhielten einerseits Gemeinden mit einer unter der Ausgleichsgrenze liegenden Steuerkraft einen grösseren Ausgleich – das Volumen für den Ressourcenzuschuss stieg von 604 Mio. Franken auf 753 Mio. Franken. Andererseits leisteten die Gemeinden mit einer Steuerkraft über der Ausgleichsgrenze eine höhere Ressourcenabschöpfung. Im Saldo musste der Kanton einen höheren Beitrag leisten. Dieser Umstand ergibt sich daraus, dass Ressourcenzuschüsse und Ressourcenabschöpfungen zwar auf demselben Basiswert – der Steuerkraft – ermittelt werden, jedoch keine Symmetrie gegeben ist. Die Formelberechnungen für die Abschöpfung und für den Zuschuss sind voneinander unabhängig. Der Kantonshaushalt trägt jeweils den Saldo.

Die hohe Ressourcenabschöpfung 2018 (907 Mio. Franken) ist insbesondere auf die positive Entwicklung der Steuerkraft in der Stadt Zürich zurückzuführen.

Im langfristigen Trend öffnet sich die Schere zwischen den Abschöpfungen und den Zuschüssen. Zurückzuführen ist dieser Umstand insbesondere auf zwei Faktoren: Einerseits haben einige bevölkerungsstarke Gemeinden eine im Vergleich negative Entwicklung ihrer Steuerkraft pro Person. Dies führte zu entsprechend hohen Ressourcenzuschussleistungen. Andererseits konnten einige finanzstarke Gemeinden ihre Steuerkraft pro Kopf überdurchschnittlich steigern, was die Ausgleichsgrenze und die Abschöpfung erhöhte.

4.3.5 Zielerreichung des Finanzausgleichs

4.3.5.1 Notwendige Aufgaben

Der Finanzausgleich soll es allen Gemeinden ermöglichen, ihre Grundaufgaben gut zu erfüllen.

Resultat aus der Bevölkerungsbefragung gemäss Kapitel 6.

Die allgemeine Zufriedenheit mit den von der Wohngemeinde erbrachten Dienstleistungen ist im Kanton sehr gross. 47 Prozent der befragten Personen sind mit den Dienstleistungen im Allgemeinen sehr zufrieden und weitere 47 Prozent sind mit den Dienstleistungen eher zufrieden. Lediglich 5 Prozent der Befragten haben 2019 angegeben, mit den Dienstleistungen der Wohngemeinde eher nicht zufrieden zu sein und ein weiteres Prozent ist damit überhaupt nicht zufrieden.

Ziel des Finanzausgleichs ist es, die Gemeinden mit genügend Mitteln auszustatten, damit sie ihre notwendigen Aufgaben wahrnehmen können. Dabei fehlt es aber an einer klaren Definition notwendiger Aufgaben. Föderalismus zeichnet sich durch seine Effizienz und Effektivität bei der stufengerechten Aufgabenerfüllung aus. Welche Aufgaben erfüllt werden sollen und welche nicht, ist letztlich das Resultat politischer Prozesse und Meinungen. Vor diesem Hintergrund ist auf eine starre Unterscheidung zwischen notwendigen und nicht notwendigen Aufgaben zu verzichten. Im Zentrum steht eine genügende Mittelausstattung.

Die Steuerkraft ist der auf einen normierten Steuerfuss von 100 Prozent umgerechnete Steuerertrag. Mit der Steuerkraft steht ein Mass auf der Einnahmenseite zur Verfügung, das von den Gemeinden nicht beeinflusst werden kann. Als Grenze für den Ausgleich der Steuerkraft wurde die Steuerkraft ohne den Wert der Stadt Zürich festgelegt.

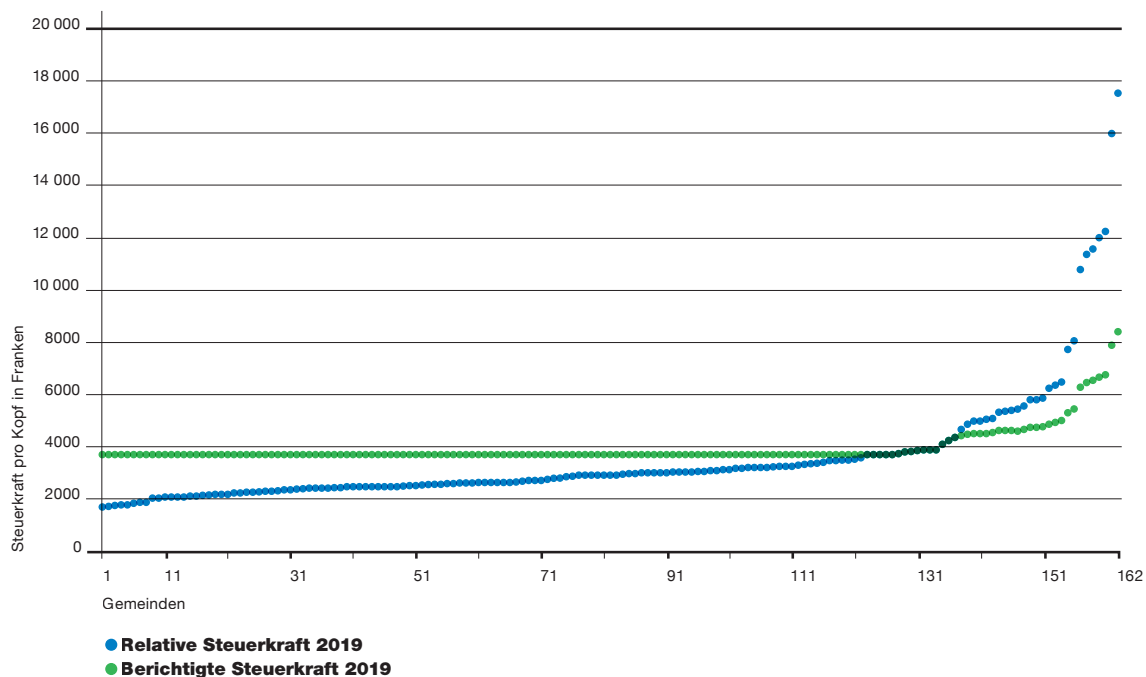


Abbildung 29: Ressourcenvergleich vor (relative Steuerkraft) und nach Ressourcenausgleich (berichtigte Steuerkraft)

Gemeinden mit einer tiefen Steuerkraft erhalten Ressourcenzuschüsse, während bei Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft Ressourcen abgeschöpft werden. Dadurch nehmen die Unterschiede auf der Einnahmenseite ab. Dies zeigt der Übergang von der blauen zur grünen

Linie in Abbildung 29. Ohne Ressourcenausgleich verläuft die Kurve für 2019 wesentlich steiler als mit dem Ressourcenausgleich. Er bewirkt folglich eine Verminderung der Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden.

4.3.5.2 Begrenzung von Steuerfussunterschieden

2019 hat der Finanzausgleich bei 125 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von insgesamt rund 1,17 Mio. auf den Steuerfuss eine senkende Wirkung. Bei 27 Gemeinden (rund 262 000 Einwohnerinnen und Einwohner) bewirkt der Finanzausgleich eine Erhöhung des Steuerfusses. Bei zehn Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von rund 67 000 findet kein Finanzausgleich statt.

In den Steuerfüssen widerspiegeln sich Unterschiede zwischen Gemeinden, deren Ursachen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite liegen können.

Einnahmenunterschiede

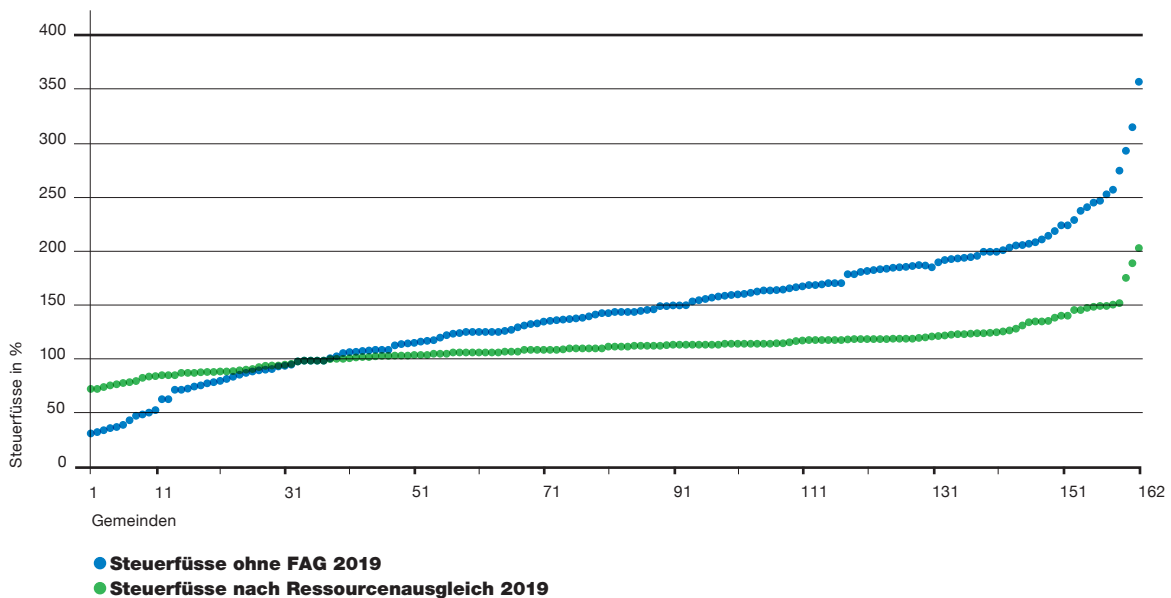


Abbildung 30: Wirkung des Ressourcenausgleichs auf die Einnahmenseite

Ohne Finanzausgleich und ohne Eigenreaktion der Gemeinde würde die Spannweite der Steuerfüsse rund 30 bis 350 Prozent betragen. Die blauen Punkte zeigen die Verteilung der Steuerfüsse ohne Finanzausgleich, die grünen jene nach Ressourcenausgleich. Letztere verlaufen wesentlich

flacher. Dies zeigt, dass der Ressourcenausgleich die Unterschiede zwischen den verwendbaren Ressourcen deutlich vermindert. Einerseits hebt eine Abschöpfung die tiefen Steuerfüsse an, andererseits senken die Zuschüsse die hohen Steuerfüsse.

Beitragsentwicklung Ausgleichsjahr

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Gemeinden mit Abschöpfung	28	22	28	28	27	28	30	28
Ressourcenabschöpfung in Mio. Franken	661,8	725,7	670,9	667	716,3	753	907	806,3
Anzahl Gemeinden mit Zuschüssen	131	139	129	128	128	130	126	121
Ressourcenzuschüsse in Mio. Franken	604,2	753,5	610,4	610	620,6	662,5	676,2	825,4
Neutrale Gemeinden	12	10	13	13	13	10	10	13

Nur mit dem Ressourcenausgleich müssten einige Gemeinden nach wie vor Steuerfüsse im Bereich von 150 und einzelne sogar von rund 200 Prozent erheben. Dies zeigt, dass lediglich eine Eingren-

zung der Ressourcenunterschiede noch zu keiner politisch akzeptierten Eingrenzung der Steuerfüsse führen würde.

Ausgabenunterschiede

Demografischer Sonderlastenausgleich

Oft fliesst beinahe die Hälfte des Gesamtaufwands einer Gemeinde in Leistungen für die Altersgruppe von 0 bis 19 Jahren. Entsprechend gross sind die Auswirkungen eines hohen Anteils an Kindern und Jugendlichen (Jugendquote) auf den Gemeindehaushalt. Hier setzt der demografische Sonderlastenausgleich an. Die Jugendquote lag in den letzten Jahren im kantonalen Durchschnitt (ohne Stadt Zürich) bei rund 21 Kindern/Jugendlichen pro 100 Einwohnerinnen und Einwohnern, mit leicht sin-

kender Tendenz. Für jede zusätzliche junge Person über diesem Grenzwert gewährt der Finanzausgleich der politischen Gemeinde einen Beitrag von 12 000 Franken.

2019 erzielte der demografische Sonderlastenausgleich in noch 30 Gemeinden eine steuerfussenkende Wirkung. Diese kann in einwohnerschwachen Gemeinden bis zu 20 Steuerfussprozente ausmachen.

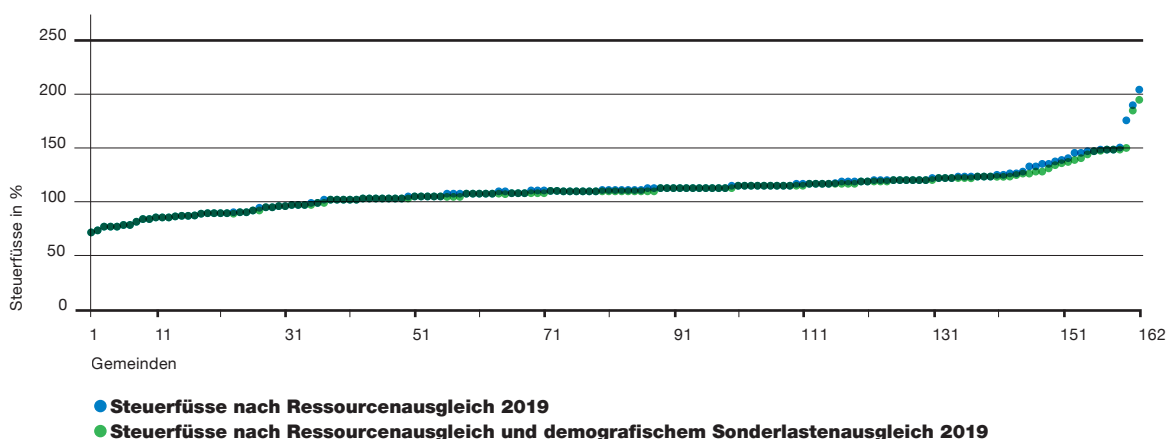


Abbildung 31: Wirkung des demografischen Sonderlastenausgleichs

Beitragsentwicklung Ausgleichsjahr

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Gemeinden	54	53	50	43	40	42	35	30
Demografischer Sonderlastenausgleich in Mio. Franken	12	11,5	10,2	8,8	7,7	6,6	5,8	5,3

Insgesamt ist der Anteil an Einwohnerinnen und Einwohnern unter 20 Jahren mit rund 20 Prozent konstant geblieben. Die Verteilung auf die Gemeinden ist aber gegenüber 2012 gleichmässiger. Damit sind die Unterschiede geringer geworden, was zu tieferen Ausgleichsbeiträgen führt. Auffallend ist die Abnahme der Beiträge für den demografischen Sonderlastenausgleich in den Bezirken Andelfingen, Hinwil und Pfäffikon. Sie weisen trotz Bevölkerungswachstum nur noch eine leicht ansteigende oder sogar eine leicht sinkende Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern unter 20 Jahren aus. Einzelne Gemeindefusionen waren mit ein Grund für diese Entwicklung.

Zentrumslastenausgleich

Grosse Städte tragen aufgrund ihrer Zentrumsfunktion eine erhöhte Belastung, auch unter Berücksichtigung von Zentrumsnutzen (Ansiedlung von Unternehmen). Es gibt aber keine eindeutige

wissenschaftlich anerkannte Methode zur Bezifferung von Zentrumslasten oder zur Ermittlung von Kriterien. Der Umfang der anzurechnenden Zentrumslast ist daher politisch zu bestimmen. Die Zentrumslastenausgleichsbeiträge der Städte Zürich und Winterthur wurden auf der Grundlage der Finanzausgleichsleistungen des Jahres 2005 festgelegt. Die Stimmberechtigten des Kantons haben die Beiträge an der Urne bestätigt. Seither werden sie jährlich der Teuerung angepasst.

Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich

Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich mindert die Belastung von Gemeinden durch dünne Besiedelung oder schwierige topografische Verhältnisse. Je tiefer die Bevölkerungsdichte und je höher der Anteil der steilen Gemeindefläche an der gesamten Gemeindefläche, desto höher ist der Beitrag pro Kopf.

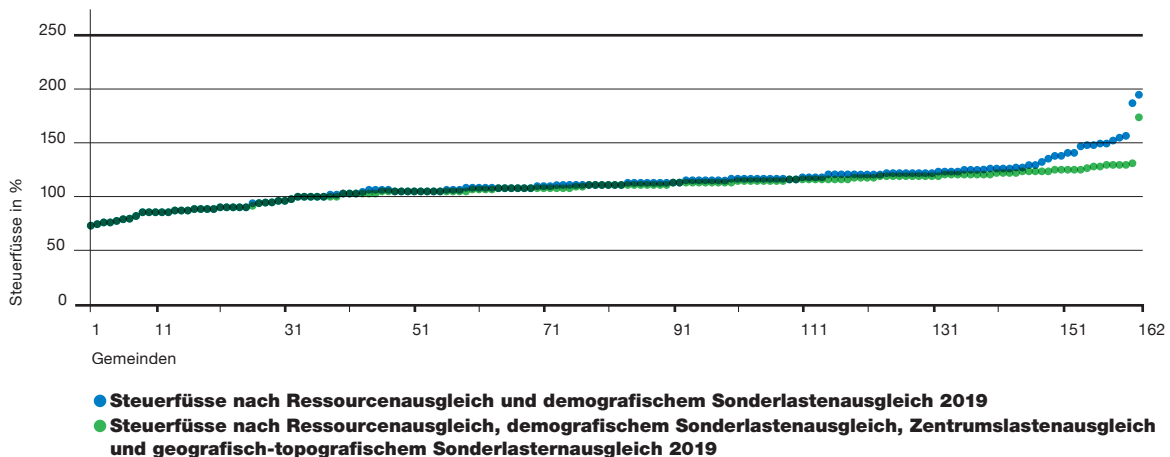


Abbildung 32: Wirkung des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs

Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich führt – wie vorgesehen – insbesondere in Gemeinden mit peripherer Lage zu teilweise deutlichen Steuerfussreduktionen von bis zu 29 Prozent – Maximalwert sogar 60 Prozent.

Beitragsentwicklung Ausgleichsjahr

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Gemeinden	47	47	46	44	41	40	38	35
Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich in Mio. Franken	22,7	23	21,6	21,8	20,9	20,3	20,5	20,4

Einige Gemeindefusionen haben unter anderem dazu geführt, dass es heute weniger Gemeinden gibt, die Beiträge des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs erhalten.

Individueller Sonderlastenausgleich und Übergangsausgleich

Übergangsausgleich (ÜAG) und individueller Sonderlastenausgleich (ISOLA) wurden mit Bezug auf das verfassungsrechtliche Ziel der Eingrenzung der Steuerfussdisparität konzipiert.

Der Übergangsausgleich erleichterte ab 2012 Gemeinden mit besonders hoher Steuerbelastung den Übergang vom bisherigen zum neuen Finanzausgleichsgesetz und verschaffte ihnen ausreichend Zeit für erforderliche Anpassungen. Der Übergangsausgleich war auf sechs Jahre ab Inkraftsetzung des Finanzausgleichsgesetzes am 1. Januar 2012 beschränkt. Er lief folglich Ende 2017 aus.

Beitragsentwicklung Ausgleichsjahr

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ISOLA	-	-	-	-	630 900	1 141 300	294 100	544 700
Anzahl Gesuche					4	4	2	1
Übergangsausgleich	28 204 400	12 619 400	15 151 900	6 733 700	65 300	777 600		
Anzahl Gesuche ÜAG	18	13	16	13	1	2	-	-
Berechtigung – Ausgleichsteuerfuss in Prozent	122	122	124	124	129 134	130 135	131	130

Übergangsausgleich

2012 beantragten 20 Gemeinden Übergangsausgleichsbeiträge in der Höhe von insgesamt 38 Mio. Franken. Nach Berücksichtigung des tatsächlichen Jahresrechnungsergebnisses betrug das Anspruchsvolumen allerdings nur noch 28 Mio. Franken für 18 Gemeinden. 2017 beantragten noch drei Gemeinden ein Volumen von 2,3 Mio. Franken und beanspruchten nach Berücksichtigung des Rechnungsergebnisses noch 0,7 Mio. Franken für 2 Gemeinden. Durch die fast gänzlich neutrale Haltung des Finanzausgleichs gegenüber Gemeindefusionen konnten viele Gemeinden, die Beiträge aus dem Übergangsausgleich beanspruchten, ihre angestossenen Gebietsreformen umsetzen. Das Ziel, den Gemeinden die nötige Zeit für ihre Anpassungen an die neuen Gegebenheiten zu gewähren, wurde damit erreicht.

Individueller Sonderlastenausgleich

Politische Gemeinden, die einen Gesamtsteuerfuss vom 1,3-Fachen des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse erheben müssen, können beim

Gemeindeamt ein Gesuch um individuellen Sonderlastenausgleich beantragen. Im massgebenden Jahr 2017 lag das Kantonsmittel bei 100,37 Prozent. Entsprechend betrug der Ausgleichsteuerfuss für 2019 130 Prozent.

Ab 2016 fängt der individuelle Sonderlastenausgleich spezielle Situationen einzelner Gemeinden auf. Im ersten Jahr beantragten neun Gemeinden ein Gesamtvolumen von 17,1 Mio. Franken. Ausbezahlt wurden 2016 0,6 Mio. Franken an 4 Gemeinden. In der Zwischenzeit hat die Bedeutung des individuellen Sonderlastenausgleichs stark abgenommen. Für 2019 stellte lediglich noch eine Gemeinde einen Antrag für ein Volumen von 0,5 Mio. Franken. Ausbezahlt wurden 2019 0,5 Mio. Franken. Der Bedarf war bisher gering und beschränkt sich auf Gemeinden mit wenigen Einwohnerinnen und Einwohnern.

Steuerfussunterschiede

Abbildung 33 zeigt die Verteilung der Steuerfüsse 2012, 2015 und 2019. 2012 lag der tiefste Steuerfuss bei 72, der höchste bei 122 Prozent. Drei Jahre später betrug der tiefste 75 und der höchste 124

Prozent. 2019 lag der Minimalwert bei 72 und der Maximalwert bei 130 Prozent. Die Spannweite der Steuerfüsse ist folglich über die Jahre um 8 Prozentpunkte grösser geworden.

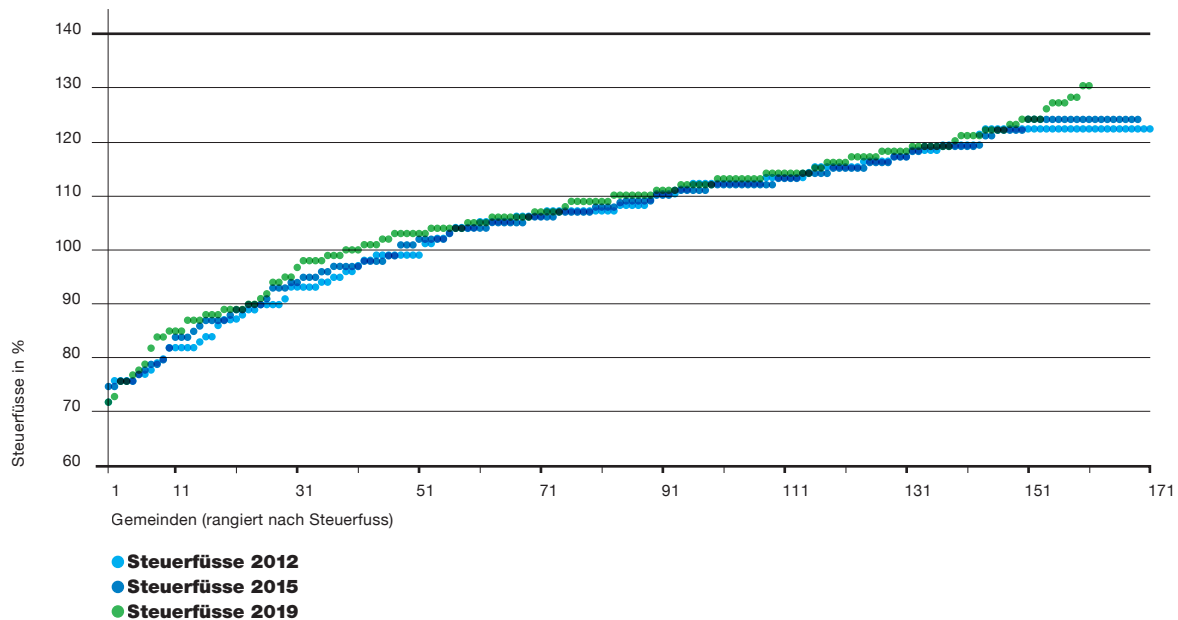


Abbildung 33: Verteilung der Steuerfüsse 2012, 2015 und 2019

In der Verteilung der Steuerfüsse 2012, 2015 und 2019 fällt Folgendes auf: 2012 sind bei den Steuerfüssen von 99, 107, 112 und 122 Prozent Häufungen zu entdecken (hellblaue Punkte). 2015 treten deutlich weniger solche Häufungen auf. Sie sind fast nur noch bei 112 und 124 Prozent erkennbar (blaue Punkte). 2019 häufen sich die Steuerfüsse nur noch bei 113 und 114 Prozent.

Die Häufungen bei 122 und 124 Prozent sind einfach zu erklären. Um einen Übergangsausgleich zu erhalten, musste eine Gemeinde 2012 einen Gesamtsteuerfuss von 122 Prozent und 2015 einen von 124 Prozent festsetzen. Deshalb mussten 2012 und 2015 keine höheren Steuerfüsse erheben werden. Seit 2018 gibt es für Gemeinden mit

besonderen individuellen Bedürfnissen den individuellen Sonderlastenausgleich. Diesen bezog 2019 aber nur noch eine Gemeinde.

Schon früher wäre die Spannweite viel grösser gewesen, hätte nicht der Übergangsausgleich die Steuerfüsse nach oben begrenzt. Mit dem Auslaufen des Übergangsausgleichs 2017 wurden auch die generelle Aufwandabdeckung und ein garantierter Höchststeuerfuss abgeschafft.

Betrachtet man die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner, die einen Steuerfuss in einer bestimmten Spannweite bezahlen müssen, relativiert sich die Vergrösserung der Steuerfussdisparitäten (Abbildung 34). Die Steuerfussverteilung

entwickelt sich sehr konstant. So ist der Anteil an Einwohnerinnen und Einwohnern, die einen im Vergleich hohen Steuerfuss bezahlen unverändert bei 58 Prozent geblieben. Der mittlere Steuerfussbereich hat zugunsten des tiefen Steuerfussbereichs einen Prozentpunkt verloren. Dies zeigt, dass die Gemeinden aus finanzpolitischer Sicht bestrebt sind, einen konstanten Steuerfuss zu erheben und dass ihnen dies in der Berichtsperiode gelungen ist.

Der Anteil der Steuerzahlenden im Kanton, die einen Steuerfuss von mehr als 110 Prozent bezahlen, blieb konstant bei 58 Prozent.

Der Anteil der Steuerzahlenden, die weniger als 90 Prozent zahlen, blieb ebenfalls konstant.

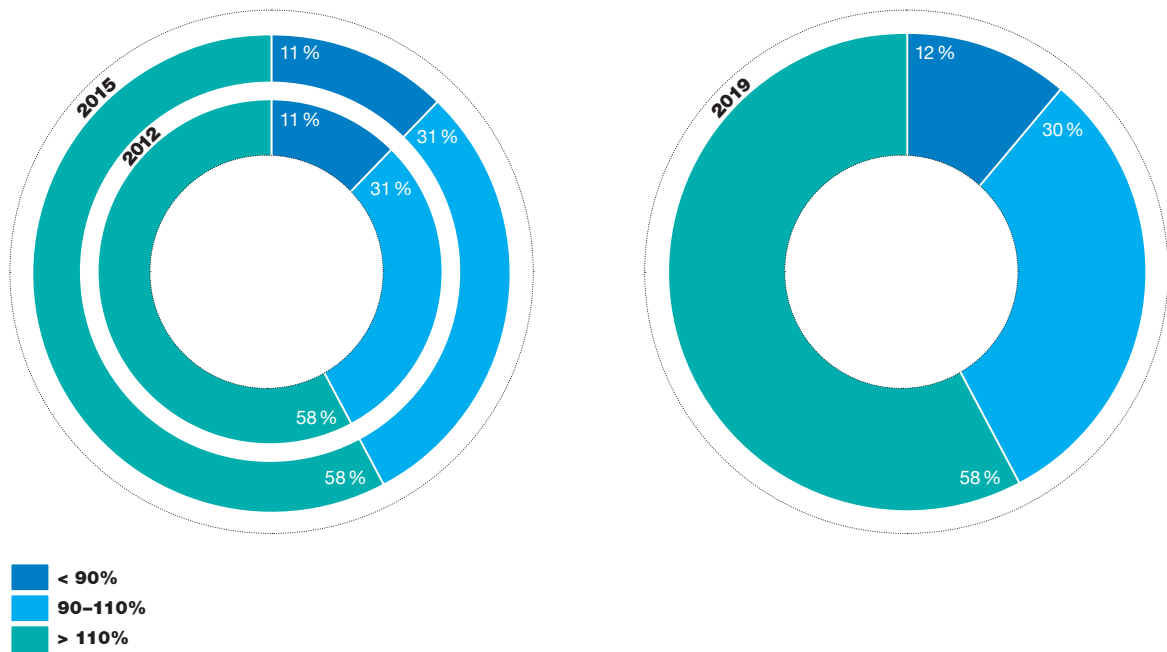


Abbildung 34: Verteilung Einwohnerinnen und Einwohner nach Steuerfüssen 2012, 2015, 2019

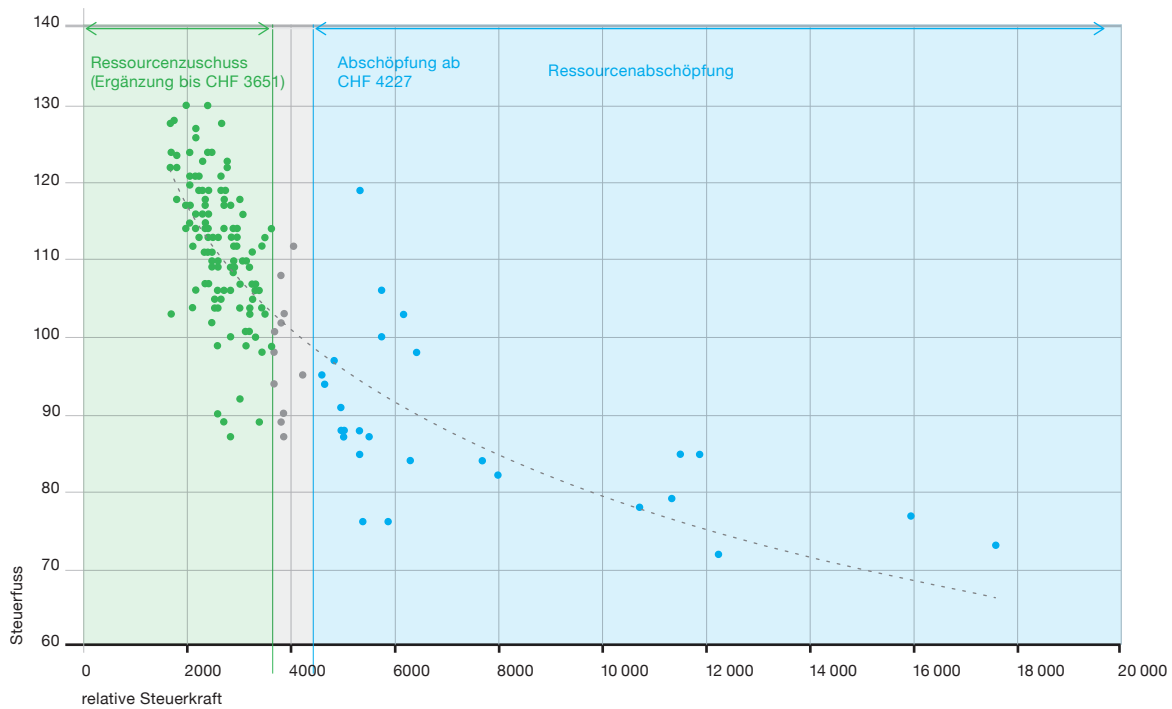


Abbildung 35: Steuerfüsse von 124 Ressourcenzuschuss-Gemeinden (grüner Bereich), 27 Ressourcenabschöpfungs-Gemeinden und 11 neutralen Gemeinden 2019

Gemeinden mit einem Ressourcenzuschuss (grüner Bereich) haben in der Regel einen deutlich höheren Steuerfuss als Gemeinden mit einer Ressourcenabschöpfung (blauer Bereich). 9 von 27 ressourcenstarken Gemeinden mussten 2019 einen Steuerfuss über 90 Prozent erheben. Eine Ausnahme bei den ressourcenstarken Gemeinden bildet die Stadt Zürich. Sie erhebt trotz Ressourcenstärke einen im Vergleich hohen Steuerfuss von 119 Prozent. Fünf Gemeinden mit Ressourcenzuschuss (grün) können einen Steuerfuss in der Nähe von 90 Prozent erheben.

Ressourcenstarke Gemeinden haben tendenziell einen tieferen Steuerfuss als ressourcenschwache Gemeinden.

4.3.5.3 Wirtschaftliche Verwendung – Anreize

In Abbildung 36 sind vier Gemeindegruppen aufgeführt. Die erste Gruppe besteht aus Gemeinden, die 2012 auf individuelle Beiträge des Kantons angewiesen waren. Die zweite Gruppe umfasst ressourcenschwache Gemeinden, die einen Zuschuss erhalten. Die dritte Gruppe setzt sich aus den ressourcenstarken Gemeinden zusammen, die eine Abschöpfung in den Finanzausgleich leisten. Die letzte Gruppe umfasst die übrigen Gemeinden.

Es wäre zu vermuten, dass Gemeinden, die auf individuelle Beiträge des Kantons einmal angewiesen waren, ihren Aufwand stetig erhöhten, da ihre Budgets durch eine faktische Aufwandabdeckung des Kantons ausgeglichen würden. Damit bestünde theoretisch kein Anreiz mehr, sich wirtschaftlich zu verbessern und der Nettoaufwand müsste stetig ansteigen.

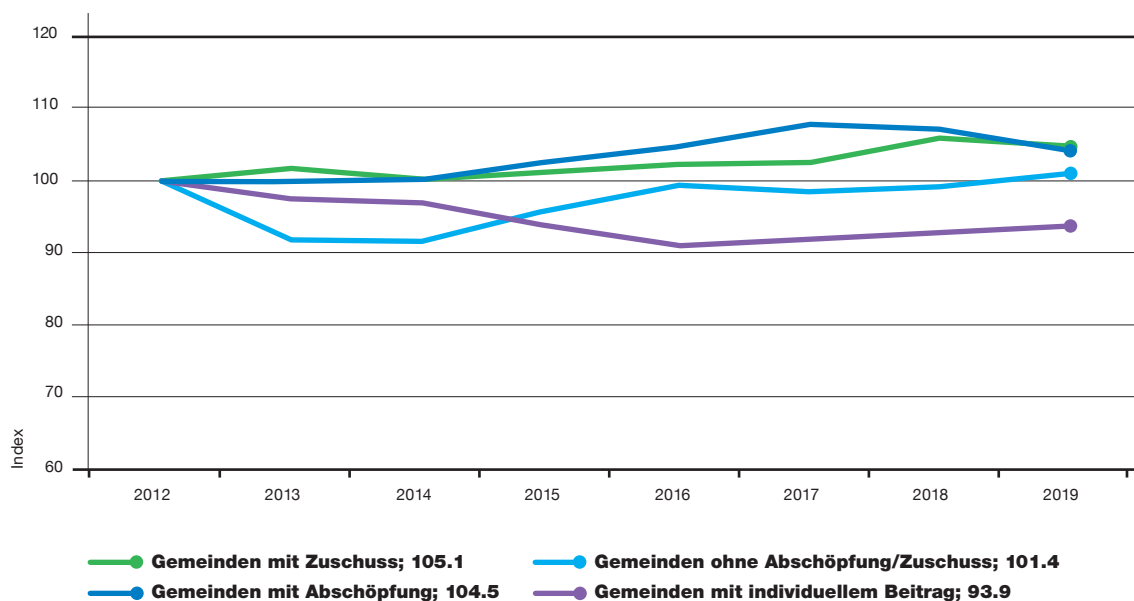


Abbildung 36: Index Nettoaufwandentwicklung pro Kopf (Bereiche 0–8); Entwicklung des Mittelwertes von vier Gemeindegruppen: Gemeinden mit individuellem Beitrag des Kantons (ÜAG; ISOLA ohne Fusionen), Gemeinden mit Ressourcenzuschuss, Gemeinden mit Ressourcenabschöpfung und Gemeinden ohne Abschöpfung/Zuschuss

Während die ressourcenstarken Gemeinden am Anfang einen ansteigenden Wert zu verzeichnen haben, weisen die Gemeinden mit einem individuellen Beitrag einen sinkenden Wert aus. Grund für den Anstieg bei den ressourcenstarken Gemeinden sind unter anderem hohe zusätzliche Abschreibungen. Am Ende des Betrachtungszeitraums weisen die Gemeinden, die 2012 individuelle Beiträge erhalten haben, die beste Entwicklung aus. Es lässt sich also nicht erkennen, dass die Gemeinden sich dem vermuteten Anreiz entsprechend verhalten würden.

Ressourcenzuschuss: Multiplikation mit dem Steuerfuss

Der Ressourcenzuschuss wird mit dem Steuerfuss multipliziert. Das bedeutet, dass eine Gemeinde weniger Ausgleich erhält, wenn sie den Steuerfuss senkt und umgekehrt. Darin kann ein sogenannter Fehlanreiz gesehen werden. Allerdings gilt es zu beachten, dass die Gemeinden die Konsequenzen ihrer Entscheidungen selbst mittragen. Die kommunalen Steuerzahlenden erhalten bei einer Steuerfusserhöhung eine höhere Steuerrechnung.

Wirtschaftliche Mittelverwendung

Im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Mittelverwendung ist weiter zu prüfen, ob Gemeinden, die Ressourcenzuschüsse erhalten, gezielt einen höheren Steuerfuss festgesetzt haben, um höhere Beiträge zu erhalten. Die Abbildung 37 zeigt die Jahresergebnisse der Empfänger- und der übrigen Gemeinden, gemessen an der berichtigten Steuerkraft (die sogenannte Jahresergebnisquote).

Gemeinden, die Ressourcenzuschüsse erhalten, wiesen in den ersten Jahren des neuen Finanzausgleichs ein besseres Ergebnis aus als die übrigen Gemeinden. Dies würde die These stützen. In den folgenden Jahren zeigt sich allerdings, dass die Zuschussgemeinden schlechtere Jahresergebnisse haben. Ein eindeutiger Trend oder eine Aussage lässt sich daher nicht erkennen.

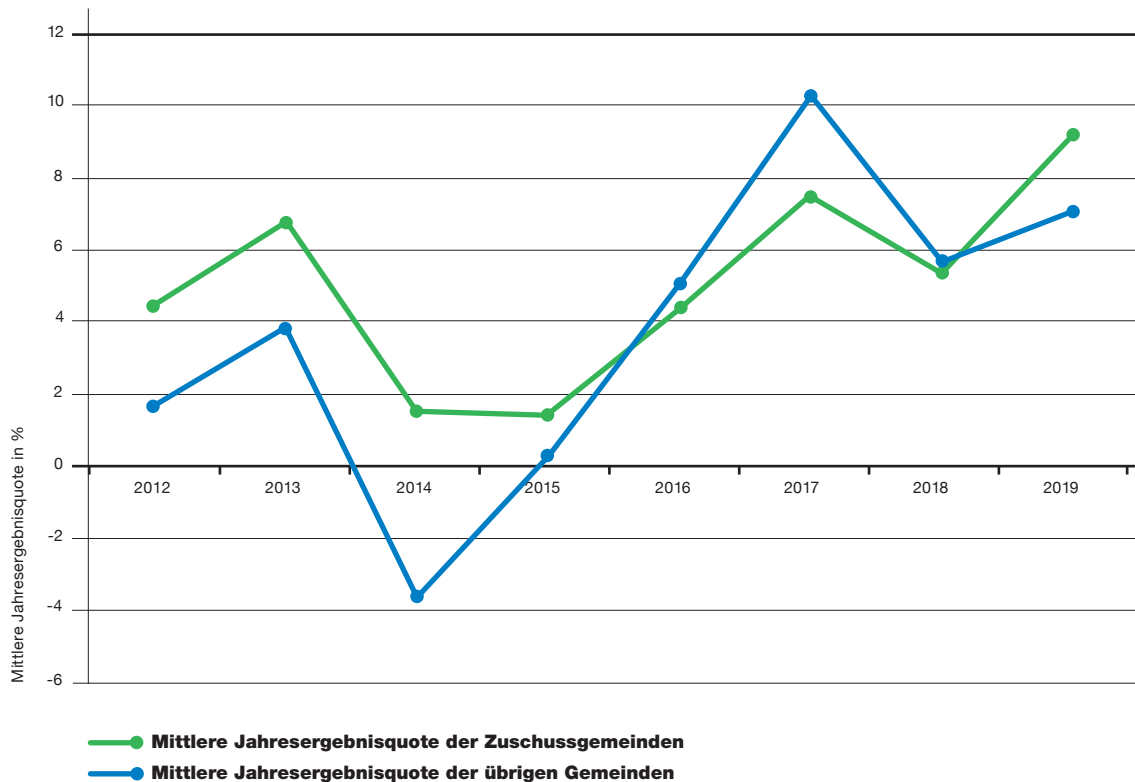


Abbildung 37: Mittlere Jahresergebnisquote der Zuschussgemeinden und der übrigen Gemeinden

4.3.5.4 Stärkung der Gemeindeautonomie

Die Nutzung gemeindeeigener Handlungsspielräume setzt eine gewisse finanzielle Autonomie voraus. Gemeinden können ihre Einnahmen jedoch nicht vollumfänglich frei verwenden. Staatsbeiträge und Gebühren sind beispielsweise an einen bestimmten Verwendungszweck gebunden. Der Grad der Finanzautonomie kann aus dem Verhältnis zwischen zweckfreien und zweckgebundenen Mitteln abgeleitet werden.

Mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs nahm der Anteil der zweckfreien Einnahmen gemessen an den gesamten Einnahmen um zwei Prozentpunkte zu (Abbildung 38). Über die Berichtsperiode hinweg sank er zuerst um einen Prozentpunkt auf 56 Prozent, um in der Folge auf 58 Prozent anzusteigen. Insofern ist der Gewinn an Finanzautonomie durch die Einführung des neuen Finanzausgleichs als gering zu beurteilen.

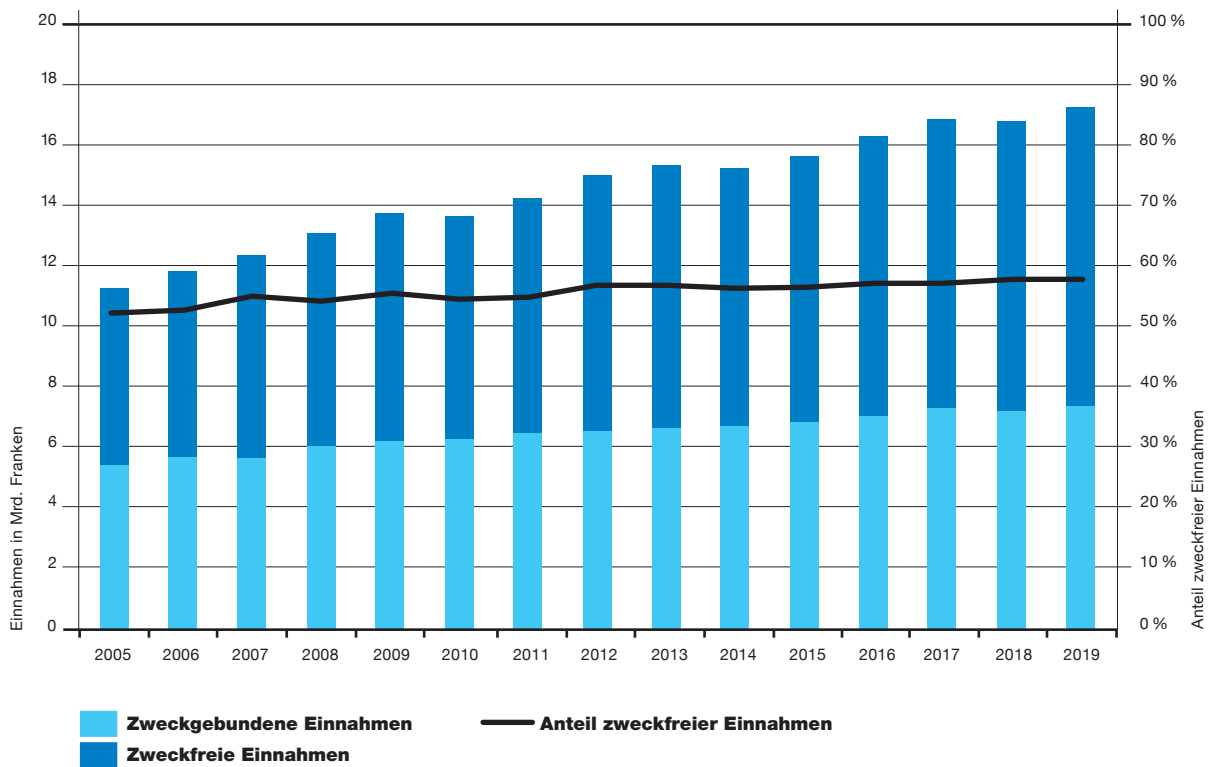


Abbildung 38: Anteil zweckfreier Einnahmen

4.3.5.5 Finanzierung durch Kanton und Gemeinden

Der aktuelle Finanzausgleich wurde 2012 in Kraft gesetzt. Für den alten Finanzausgleich wendete der Kanton von 2005 bis 2011 im Durchschnitt rund 450 Mio. Franken pro Jahr auf.

Der Finanzausgleich wird vom Kanton und den Gemeinden finanziert. Dieser Grundsatz ist in der Kantonsverfassung verankert (Art. 127 Abs. 3 KV). Der Kanton finanziert den Finanzausgleich aus dem allgemeinen Steuerhaushalt. Für den Finanzausgleich gibt es keinen Fonds. Mit dieser Form der Finanzie-

rung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich das Bedürfnis nach Umverteilung nicht aus der finanziellen Verfassung des Kantonshaushalts, also des Fondsbestands, ergibt, sondern aus der Höhe der Disparitäten. Das bedeutet auch, dass sich Unstetigkeiten vollumfänglich zugunsten oder zulasten des Kantonshaushalts auswirken. Der Finanzausgleich erhält einen Beitrag aus dem Strassenfonds, da mit dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich auch Beiträge an die Gemeindestrassen bezahlt werden. 2019 betrug dieser Beitrag 12,7 Mio. Franken.

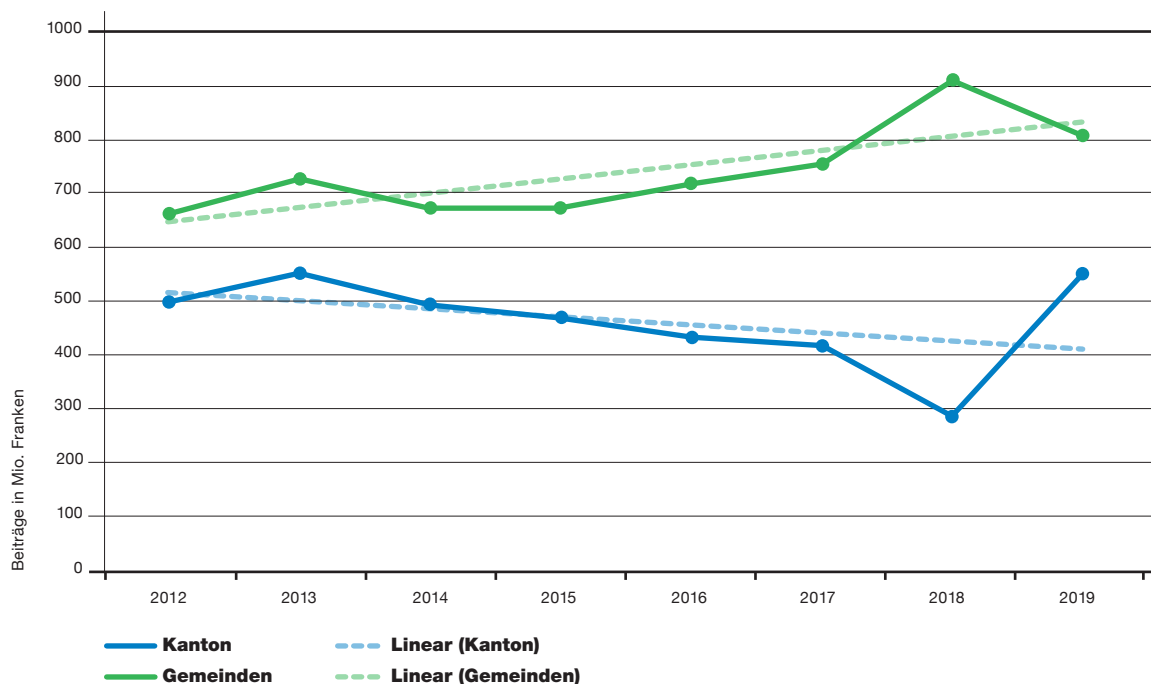


Abbildung 39: Entwicklung der Finanzierung des Finanzausgleichs

Seit der Einführung des neuen Finanzausgleichs 2012 haben sich die Kantonsbeiträge nach einem kurzen Anstieg bis 2017 mit sinkender Tendenz entwickelt, wogegen die Beiträge der ressourcenstarken Gemeinden gestiegen sind. Auffallend sind die drei Ausschläge 2013, 2018 und 2019.

Ein einmaliger Effekt in der Gemeinde Rüschlikon (der sogenannte Glencore-Effekt 2011) hatte zu sehr hohen Steuereinnahmen geführt, sodass sich 2013 die Ausgleichsgrenze des Ressourcenausgleichs markant erhöhte. Die Finanzierung durch die Gemeinden stieg dadurch um rund 65 Mio. Franken an. Auch der Kanton musste deutlich höhere Ressourcenbeiträge von rund 150 Mio. Franken zahlen. Gleichzeitig musste allerdings der Übergangsausgleich gegenüber dem Vorjahr bedeutend geringere Ausgleichsmittel aufwenden. Dies führte zu einem Anstieg des Kantonssaldos um «nur» rund 53 Mio. Franken.

Mit zunehmender Dauer des neuen Modells verringerte sich der Finanzierungsbeitrag des Kantons. Im Rechnungsjahr 2018 nahm der Kantonssaldo

nochmals markant ab, während der Gemeindegeldsaldo auf einen Rekordwert anstieg. Grund dafür war die positive Entwicklung in der Stadt Zürich, die eine um 141 Mio. Franken höhere Ressourcenabschöpfung der Stadt Zürich bewirkte. Als Folge davon verringerte sich der Kantonssaldo auf 285 Mio. Franken.

Der umgekehrte Umstand traf 2019 ein. Die Differenz zwischen der Steuerkraft des Kantons und derjenigen der Stadt Zürich sank im Ausgleichsjahr 2019 von 2021 auf 1349 Franken. In der Folge brach die Ressourcenabschöpfung um rund 191 Mio. Franken ein und der Kantonssaldo stieg auf 549 Mio. Franken an. Im Trend haben sich die Finanzierungsbeiträge von Kanton und ressourcenstarken Gemeinden auseinanderentwickelt.

Im aktuellen Finanzausgleich ist die Stadt Zürich in den Ressourcenausgleich eingebunden. Abbildung 40 zeigt die Entwicklung der Ressourcenabschöpfung bei der Stadt Zürich im Vergleich mit den anderen ressourcenstarken Gemeinden.

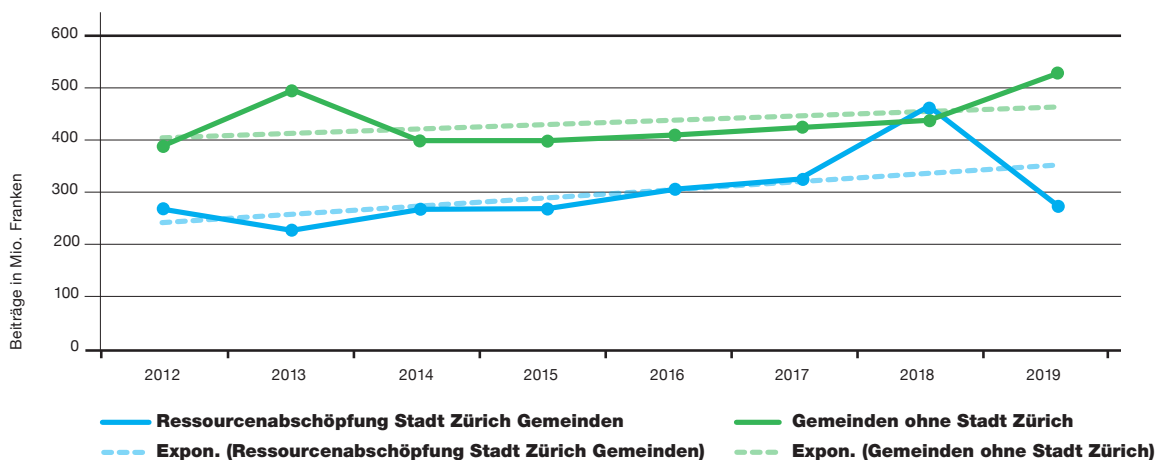


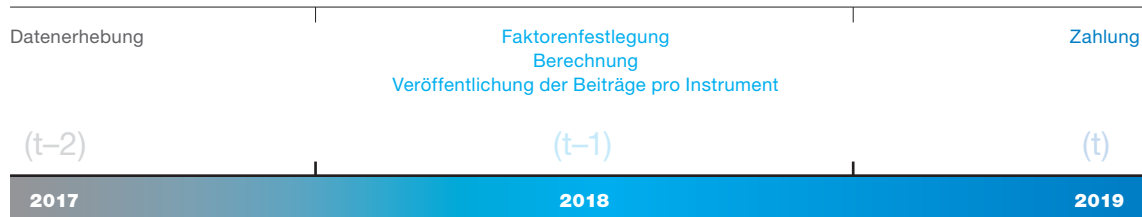
Abbildung 40: Entwicklung des Beitrags der Stadt Zürich und der Beiträge der übrigen ressourcenstarken Gemeinden

Der Unterschied zwischen dem Beitrag der Stadt Zürich und den übrigen ressourcenstarken Gemeinden hat sich in der Tendenz verkleinert. Das bedeutet, dass sich die Steuerkraft der Stadt Zürich leicht besser entwickelt hat als die der anderen ressourcenstarken Gemeinden. Der Vergleich der Wachstumsraten über den Zeitraum 2012 bis

2019 zeigt, dass die Stadt Zürich ihre Abschöpfung im Mittel jährlich um 5 Prozent erhöht hat, während die anderen ressourcenstarken Gemeinden ihre Abschöpfung um 2 Prozent erhöhen konnten. Ob der Trend bei einem Wirtschaftsabschwung stabil bleibt, ist unklar.

4.3.5.6 Der Finanzausgleich ist transparent, planbar und einfach zu handhaben

Finanzausgleich 2019



Als Bemessungsgrundlage für das Finanzausgleichsjahr (t) 2019 gelten die Daten des Jahres 2017 (t-2). Mitte des Jahres 2018 (t-1) werden die Beiträge für die Ressourcenabschöpfungen und -zuschüsse sowie die Lastenausgleichsbeiträge berechnet, damit die Gemeinden die Beiträge rechtzeitig in das Budget einstellen können. Zum besseren Verständnis der Beiträge veröffentlicht das Gemeindeamt die Herleitung und Berechnung der Beiträge auf der Website. Die Offenlegung der Faktoren sorgt für maximale Transparenz. Im Ausgleichsjahr erfolgt lediglich noch die Auszahlung.

Mit Ausnahme des individuellen Sonderlastenausgleichs ist der Verwaltungsaufwand beim Kanton relativ gering. Während beim Statistischen Amt im Frühling die Arbeiten zur korrekten Erhebung der Daten anfallen, vollzieht das Gemeindeamt jeweils im Juni die Berechnungen, die Publikation und Information.

4.3.6 Handhabung Finanzausgleich

4.3.6.1 Vollzug

Grenzbereinigungen Schulgemeinden

Zur Ermittlung der Steuerkraft ist der Gesamtsteuerfuss einer Gemeinde auf deren 100-Prozentwert umzurechnen. Bei politischen Gemeinden, auf deren Gebiet sich mehrere Primar- und/oder Sekundarschulgemeinden befinden, ist die Ermittlung der Steuerkraft kompliziert und fehleranfällig – besonders dann, wenn die Gemeinden nicht die Summe der beschlossenen Steuerfüsse in die einzureichenden Steuerabrechnungen übernehmen. Zwischen beschlossenen und bezogenen Steuerfüssen entstehen in diesen Fällen Unterschiede. Die Korrektur dieser Steuerabrechnungen ist zeitintensiv und der manuelle Eingriff birgt das Risiko von Fehlern. In der Tabelle sind die Gemeinden aufgeführt, die zurzeit noch solch komplizierte Konstellationen haben.

Primarschulgemeinden

Adlikon und Andelfingen

Turbenthal und Wila

Sekundarschulgemeinden

Rümlang-Oberglatt und Niederhasli Niederglatt Hofstetten

Turbenthal-Wildberg und Wila

Dinhard (Seuzach und Rickenbach)

Nänikon-Greifensee und Uster

Schulgemeinden, deren Gebiet nicht mit dem Gebiet einer oder mehrerer politischer Gemeinden übereinstimmt, müssen unter anderem aus diesem Grund ihre Gebiete bis Ende 2021 angepasst haben (§ 178 GG).

4.3.6.2 Restanzen bei den Nachsteuerabrechnungen

In der Berichtsperiode gab es Hinweise auf Unstimmigkeiten beim Restanzenausweis in der Nachsteuerabrechnung (NAST) und in der Finanzbuchhaltung, was Auswirkungen auf die korrekte

Steuerkraftberechnung durch das Statistische Amt hatte. Deshalb überprüfte das Gemeindeamt bei ausgewählten Gemeinden die Steuerabschlüsse über die Nachsteuern sowie deren Verbuchung in der Finanzbuchhaltung. Dabei stellte es bei einzelnen Gemeinden Unstimmigkeiten fest (siehe Anhang III). Der korrekte Einbezug der Nachsteuern in die Steuerkraftermittlung wird auch in Zukunft geprüft.

4.3.6.3 Individueller Sonderlastenausgleich

Der administrative Aufwand für die antragstellenden Gemeinden und die kantonale Verwaltung ist erheblich. Die Gemeinden müssen pro beantragtes Aufgabengebiet (Funktion) ausführen, weshalb sie in diesem Bereich überdurchschnittlich hohe Aufwendungen haben, und entsprechende Belege einreichen. Das Gemeindeamt nimmt den Antrag formell auf und leitet die Unterlagen an die entsprechenden Fachdirektionen weiter. Diese prüfen die Gesuche und teilen allfällige Kürzungen dem Gemeindeamt mit. Ursprünglich wurde angenommen, die Gesuche um Sonderlasten beschränkten sich auf grössere Beträge in den einzelnen Aufgabengebieten. Es zeigt sich aber, dass die Gemeinden im Schnitt mehr als 15 Bereiche anmelden. Das verursacht einen hohen administrativen Aufwand. Trotz detaillierter Angaben und genauer Prüfung durch die Fachdirektionen verbleibt letztlich nur ein geringer Anteil an

nicht anrechenbaren Aufwendungen. Auch nach intensiver Auseinandersetzung verbleibt ein Ermessensspielraum, den die Gemeinden oder der Kanton für sich beanspruchen und damit Grundlage für einen Rechtsstreit bieten. Ein aufwendiges Verfahren führt am Schluss faktisch zu einer Aufwandabdeckung durch den Kanton und zu einem garantierten Höchststeuerfuss.

4.3.7 Kritik und mögliche Massnahmen

4.3.7.1 Definition der Steuerkraft

Der Ressourcenausgleich erfolgt auf der Grundlage der Steuerkraft. Für die Berechnung der Steuerkraft werden die allgemeinen Gemeindesteuern auf einen einheitlichen Steuerfuss von 100 Prozent umgerechnet. Die allgemeinen Gemeindesteuern umfassen die Einkommens- und Vermögenssteuern, die Gewinn- und Kapitalsteuern und die Quellensteuern. Dabei werden Steuerauscheidungen, Nachsteuern, Steuererlasse, Steuerabschreibungen und pauschale Steueranrechnungen mitberücksichtigt. Die Grundstückgewinnsteuern oder die Konzessionsabgaben sind kein Bestandteil der allgemeinen Gemeindesteuern.

Sowohl Konzessionsabgaben als auch die Grundstückgewinnsteuern können einen erheblichen Anteil am Ertrag der Gemeinden ausmachen (Abbildung 41).

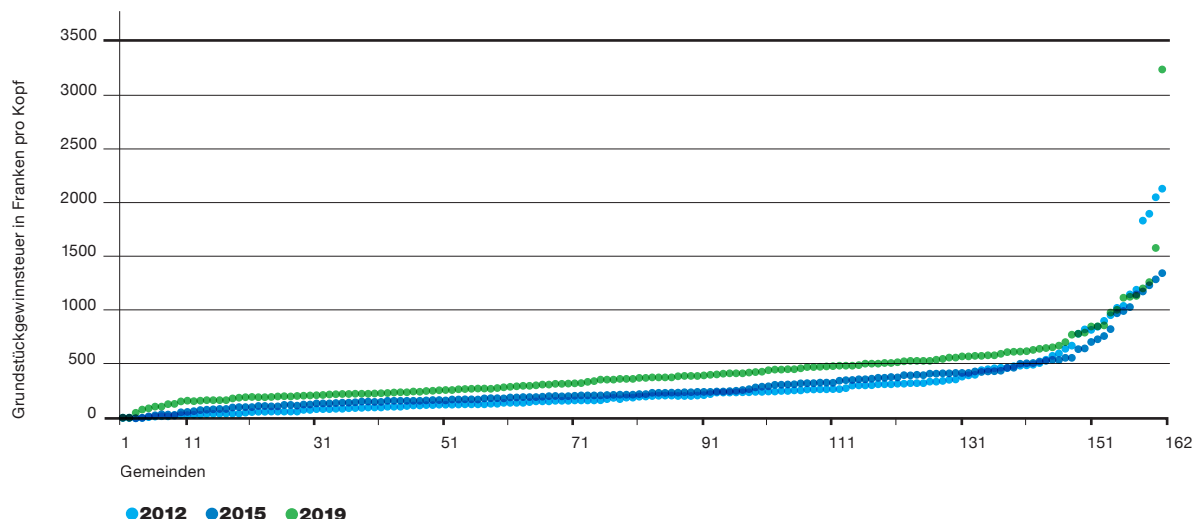


Abbildung 41: Entwicklung der Verteilung der Grundstückgewinnsteuer zwischen den Gemeinden in Franken pro Kopf

Die Beträge an Grundstückgewinnsteuern pro Kopf haben im Vergleich zu 2012 zugenommen. Bei der Erarbeitung des Finanzausgleichs auf der Datengrundlage der Jahre 2004 bis 2006 wurde geprüft, ob die Grundstückgewinnsteuer bei der Steuerkraft berücksichtigt werden soll.

Der Regierungsrat hat damals mit folgender Begründung darauf verzichtet: Die Grundstückgewinnsteuer korreliert stark mit der Steuerkraft. Das bedeutet, dass Gemeinden mit einer hohen Steuerkraft tendenziell auch hohe Einnahmen aus Grundstückgewinnsteuern erzielen. Deren Bemessung ist aufwendig und die Erhebung fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden. Würde die Grundstückgewinnsteuer zur Steuerkraft hinzugerechnet, würde sie in vielen Gemeinden beim Ressourcenausgleich abgeschöpft. Berücksichtigt man dazu die aufwendige Bemessung der Steuer, sind verzerrende Effekte durch ihren Einbezug nicht auszuschliessen.

Insofern ist es pragmatisch, die Grundstückgewinnsteuer bei der Steuerkraft nicht zu berücksichtigen. Ein Finanzausgleichssystem, das sämtliche Elemente der Ertragskraft und diese zudem mathematisch exakt erfassen müsste, wäre ineffizient und dennoch ohne Gewähr für vollständige Effektivität. Zwar verringert sich das Ausgleichsvolumen durch den Nichteinbezug gewichtiger Einnahmen, was tendenziell zu grösseren Unterschieden zwischen den Gemeinden führt. Der Nichteinbezug einzelner Erträge ist aber auch eine Reaktion auf die Kritik, dass zu viele Gemeinden in den Ressourcenausgleich eingebunden seien. Der Kanton konzentriert daher den Ausgleich auf jene einheitlich ermittelbaren Erträge, bei denen die Gemeinden über keinen Bemessungsspielraum verfügen.

Der Regierungsrat erachtet die damalige Begründung für den Verzicht auf den Einbezug weiterer Elemente des Steuersubstrats nach wie vor als richtig und sieht bei der Definition der Steuerkraft keinen Anpassungsbedarf.

4.3.7.2 Einbezug der Stadt Zürich in die relative Steuerkraft

Würde man die Steuerkraft aller Gemeinden einschliesslich der Stadt Zürich als Referenzwert wählen, würde die Stadt diesen Wert dominant beeinflussen. Die Steuerkraft der Stadt Zürich, in der ein

Viertel der Kantonsbevölkerung wohnt, ist aufgrund ihres im Vergleich hohen Anteils an Unternehmen volatiler als die vieler anderer Gemeinden.

Für 2019 betrug das Kantonsmittel der Steuerkraft ohne die Stadt Zürich 3769 Franken, während es mit der Stadt Zürich 4136 Franken gewesen wären. Die Erhöhung des Kantonsmittels hätte in einem ersten Schritt zur Folge, dass sich die Ressourcenzuschüsse um rund 316 Mio. Franken erhöhen und die Ressourcenabschöpfungen um 147 Mio. Franken sinken würden. Ohne eine Anpassung der Grenzwerte sowohl beim Ressourcenzuschuss als auch bei der Ressourcenabschöpfung würde der Kantonshaushalt um rund 460 Mio. Franken mehr belastet.

Für eine saldoneutrale Reform müssten die Grenzwerte sowohl für die Abschöpfungs- als auch für die Zuschussgemeinden im Rahmen einer Gesamtreform des Finanzausgleichs neu berechnet und politisch ausgehandelt werden.

Die Berechnung des Finanzausgleichs ohne die Stadt Zürich hat folgende Vorteile:

- Sie bindet die Stadt in das Finanzausgleichssystem ein, stabilisiert aber das Modell durch den Nichteinbezug in das Kantonsmittel.
- Die faktische Ausgleichsgrenze der Zuschussgemeinden liegt nicht bei 95 Prozent, wie im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen, sondern unter Berücksichtigung der Stadt Zürich bei rund 87 Prozent. Das entspricht ungefähr der Ausgleichsgrenze des Bundesfinanzausgleichs (garantierte Mindestausstattung für ressourcenschwächste Kantone bei 86,5 Prozent²).

Die Vorteile der bisherigen Berechnungsweise überwiegen für den Regierungsrat. Er sieht daher keinen Anpassungsbedarf.

4.3.7.3 Gewichtung mit Steuerfuss – falscher Anreiz

Bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse wird der Steuerfuss der Gemeinde berücksichtigt. Je höher der Steuerfuss angesetzt wird, desto höher fallen die Zuschüsse aus. Die Gemeinden könnten den Steuerfuss somit höher ansetzen, um höhere Beiträge zu erhalten. Aus Sicht des Fachbeirates setzt dies einen falschen Anreiz für die Gemeinden.

² Nationaler Finanzausgleich: Stand November 2019

<https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/themen/finanzpolitik/nationaler-finanzausgleich/fb-nationaler-finanzausgleich.html>

Die Bedenken an der Gestaltung der Ressourcenzuschüsse sind aus einer rein ökonomischen Sicht richtig. Ein Finanzausgleichsmodell berücksichtigt jedoch über die ökonomische Lehrmeinung (Zuordnung der Mittel) hinaus auch politische Verteilungsüberlegungen. Dazu gehört auch, dass die Mittelzuordnung dynamisch betrachtet werden muss. Wenn Gemeinden über längere Zeit unter hohen Steuerfüssen oder hohen Lasten leiden, werden sie politisch eine Veränderung des Zustandes erwirken wollen. Dies geschieht dann meistens in Form einer Kantonalisierung der Aufgabe, was letztlich dem Ziel der Subsidiarität entgegenläuft und allenfalls die Zuordnung der Mittel verschlechtert. Zu beobachten ist dieser Umstand zurzeit bei der Forderung nach einer Erhöhung des Staatsbeitrags an die Zusatzleistungen.

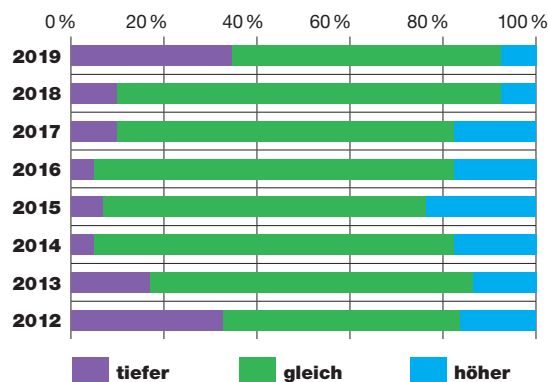
Umfang des Anreizes

Der Umfang des falschen Anreizes relativiert sich, wenn man berücksichtigt, dass die kommunalen Steuerzahlenden von der Steuerfusserhöhung ebenfalls betroffen sind. In der Weisung zum neuen Finanzausgleichsgesetz hielt der Regierungsrat denn auch fest: «Die Steuerzahlenden einer anspruchsberechtigten Gemeinde, deren Steuerbelastung in der Regel ohnehin bereits hoch ist, werden einer Erhöhung der Steuerbelastung kaum zustimmen, um beim Kanton zusätzliche Finanzausgleichsmittel beanspruchen zu können» (ABI 2009, S. 229).

Die Frage stellt sich aber, ob Gemeinden tatsächlich dem Anreiz entsprechend vorgehen. Zu beachten ist dabei insbesondere, dass die Höhe des Steuerfusses aus politischer Sicht ein wichtiges Element für die Attraktivität einer Gemeinde sein kann.

Handeln dem Anreiz entsprechend

Ressourcenstarke und neutrale Gemeinden



Ressourcenschwache Gemeinden

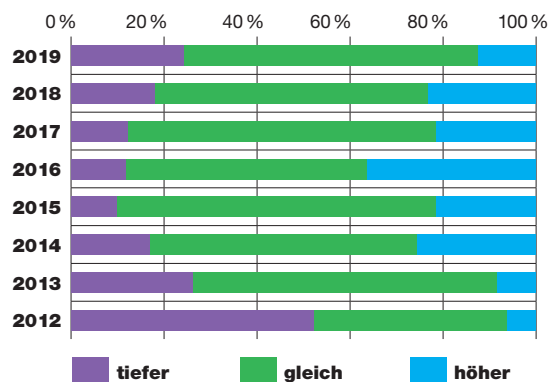


Abbildung 42: Entwicklung der Steuerfussveränderungen (ressourcenstarke und neutrale Gemeinden, ressourcenschwache Gemeinden)

In den Abbildungen werden die jährlichen Veränderungen der Steuerfüsse seit der Inkraftsetzung des Finanzausgleichs dargestellt. Dabei blieb das Ausmass der Senkung oder Erhöhung unberücksichtigt. Für die ressourcenstarken und die ressourcenschwachen Gemeinden zeigt sich ein ähnliches Bild. Bei den ressourcenstarken Gemeinden blieben rund 70 Prozent der Steuerfüsse von Jahr zu Jahr gleich, während sowohl die Erhöhungen als auch die Senkungen rund 15 Prozent betragen. Bei den ressourcenschwachen Gemeinden blieben im Schnitt rund 60 Prozent der Steuerfüsse unverändert. Bei rund 20 Prozent wurde der Steu-

erfuss jeweils erhöht oder gesenkt. 2012 und 2014 haben im Vergleich anteilmässig deutlich mehr ressourcenschwache Gemeinden ihren Steuerfuss gesenkt. Zu berücksichtigen ist auch, dass 2014 und 2016 Steuerfusserhöhungen bei ressourcenschwachen Gemeinden von Gesetzes wegen vorgeschrieben waren. Die Berechtigung zum Bezug von Übergangsausgleich bedingte in den erwähnten Jahren jeweils eine Steuerfusserhöhung (§ 36 FAG). Die Beobachtung lässt nicht erkennen, dass sich ressourcenschwache Gemeinden anders verhalten hätten als ressourcenstarke.

Auswirkungen des Anreizes beim Ressourcenzuschuss

Das Risiko eines möglicherweise falschen Anreizes war schon bei der Konstruktion des Ressourcenzuschusses bekannt. Die Bemessung ohne Berücksichtigung des Steuerfusses wurde denn auch geprüft, aus politischen Überlegungen aber verworfen. Der Regierungsrat hielt in der Weisung dazu fest: «Die Erreichung des politischen Zieles, die Steuerfussdisparitäten zwischen Gemeinden gering zu halten, wird durch die vorgeschlagene Berücksichtigung der Steuerbelastung bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse an ressourcenschwache Gemeinden erheblich verbessert» (ABI 2009, S. 229). Das Ziel, die Steuerfussdisparitäten nicht erheblich anwachsen zu lassen, ist zudem in Art. 127 der Kantonsverfassung verankert.

Ohne Berücksichtigung des Steuerfusses bei der Bemessung des Ressourcenzuschusses zeigen sich zwei Effekte (Abbildung 43). Zum einen müssten Gemeinden mit Ressourcenzuschuss und einem Steuerfuss von über 100 Prozent ihre Steuerfüsse teilweise erheblich anheben (blaue Punkte). Zum anderen könnten wenige Gemeinden mit

einem Ressourcenzuschuss und einem Steuerfuss unter 100 Prozent ihren Steuerfuss senken. Die heutige Berücksichtigung des Steuerfusses verkleinert bei ihnen den Ressourcenzuschussbeitrag. Mit dem Wegfall der Berücksichtigung des Steuerfussfaktors würden Mittel von rund 111 Mio. Franken (Basisjahr 2019) frei.

Eine Teilreform, bei der in einem ersten Schritt über 110 Gemeinden weniger Beiträge erhalten würden, erachtet der Regierungsrat nicht als mehrheitsfähig. Die frei werdenden Mittel müssten so verteilt werden, dass eine kompromissfähige Vorlage entstünde, welche die Steuerfussdisparität begrenzt. Dies würde letztlich eine Gesamtreform des Ausgleichssystems erfordern. Da der Finanzausgleich in seiner heutigen Form das Verfassungsziel erfüllt, sieht der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf für eine solche Reform.

4.3.7.4 Rangfolgeverschiebungen

Der Fachbeirat bemängelt, dass die Berücksichtigung des Steuerfusses bei der Bemessung des Ressourcenzuschusses zu Rangfolgeverschiebungen zwischen den Gemeinden führe.

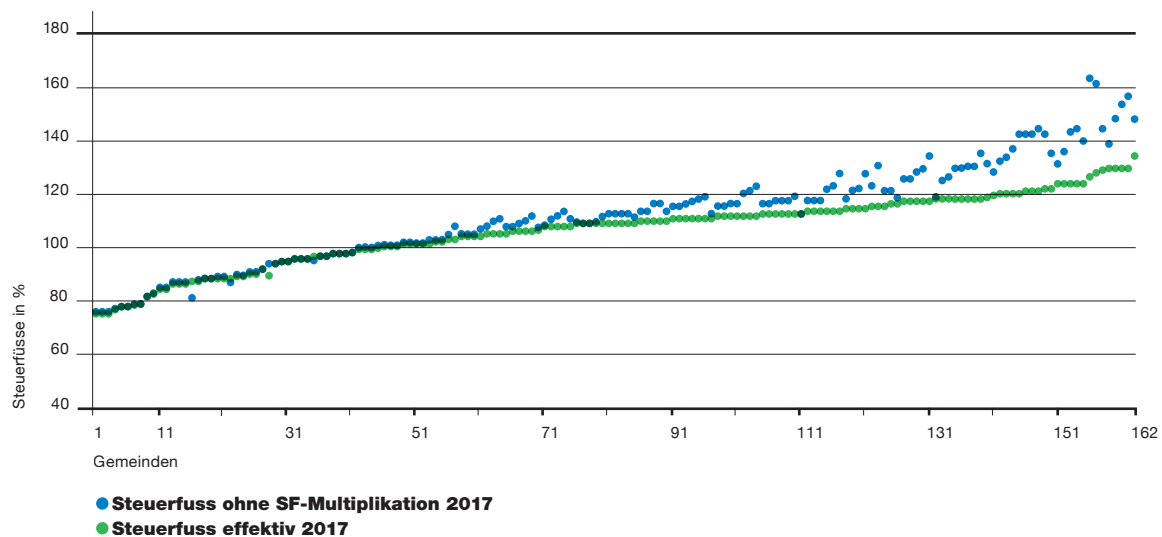


Abbildung 43: Finanzausgleichsjahr 2019; Steuerfüsse effektiv und theoretische Steuerfüsse, wenn die Multiplikation mit dem Steuerfuss beim Ressourcenzuschuss gestrichen würde

Rangfolgeverschiebungen gibt es, wenn einer ärmeren Gemeinde mit den Ressourcenzuschüssen mehr Mittel zur Verfügung stehen als einer reicheren. Eine ärmere kann daher eine reichere Gemeinde wegen der mit dem Steuerfuss multiplizierten Ressourcenzuschüsse in der Rangfolge der Mittelausstattung pro Kopf überholen.

Abbildung 44 zeigt die berichtigte und relative Steuerkraft pro Kopf in den Gemeinden. Bei der relativen Steuerkraft handelt es sich um Steuererträge, die auf einen einheitlichen Steuerfuss (100 Prozent) umgerechnet werden (blaue Punkte). Dadurch werden nicht die Steuereinnahmen pro Kopf verglichen, sondern das Einnahmepotenzial. Da das Einnahmepotenzial einheitlich ist, soll sich darauf die Rangfolge der Gemeinden beziehen.

Wird nun der Ressourcenzuschuss ebenfalls auf einen einheitlichen Steuerfuss umgerechnet und mit der relativen Steuerkraft verrechnet, ergibt sich die sogenannte berichtigte Steuerkraft (grüne Punkte).

In der Abbildung 44 zeigt sich, dass es keine Rangfolgeverschiebungen unter den grünen und den

blauen Punkten gibt. Die Steuerkraft einer vor Ressourcenausgleich vermögenden Gemeinde ist mindestens gleich hoch wie diejenige der zunächst weniger vermögenden Gemeinde. In Bezug auf die um den Steuerfuss bereinigte Grösse der Steuerkraft wird die Rangfolge also nicht verschoben.

In Bezug auf die Steuereinnahmen pro Kopf sind Rangfolgeverschiebungen offensichtlich. Eine Gemeinde mit einer tiefen Steuerkraft kann diese mit einem hohen Steuerfuss stärker ausschöpfen, um mehr Mittel pro Kopf zu erhalten. Um dies aufzuzeigen, genügt ein einfaches Beispiel: Eine Gemeinde mit einer Steuerkraft von 2200 Franken pro Kopf erhält mit einem Steuerfuss von 100 Prozent 2200 Franken pro Kopf, während eine Gemeinde mit einer Steuerkraft von 2500 Franken pro Kopf bei einem Steuerfuss von 80 Prozent 2000 Franken Einnahmen pro Kopf erhält. Die Gemeinde mit der tiefen Steuerkraft hat durch die höhere Ausschöpfung ihres Einnahmepotenzials mehr Steuereinnahmen pro Kopf zur Verfügung. Mit einem unterschiedlichen Steuerfuss wird das Einnahmepotenzial unterschiedlich stark ausgeschöpft. Dadurch sind Rangfolgeverschiebungen allgemein akzeptiert.

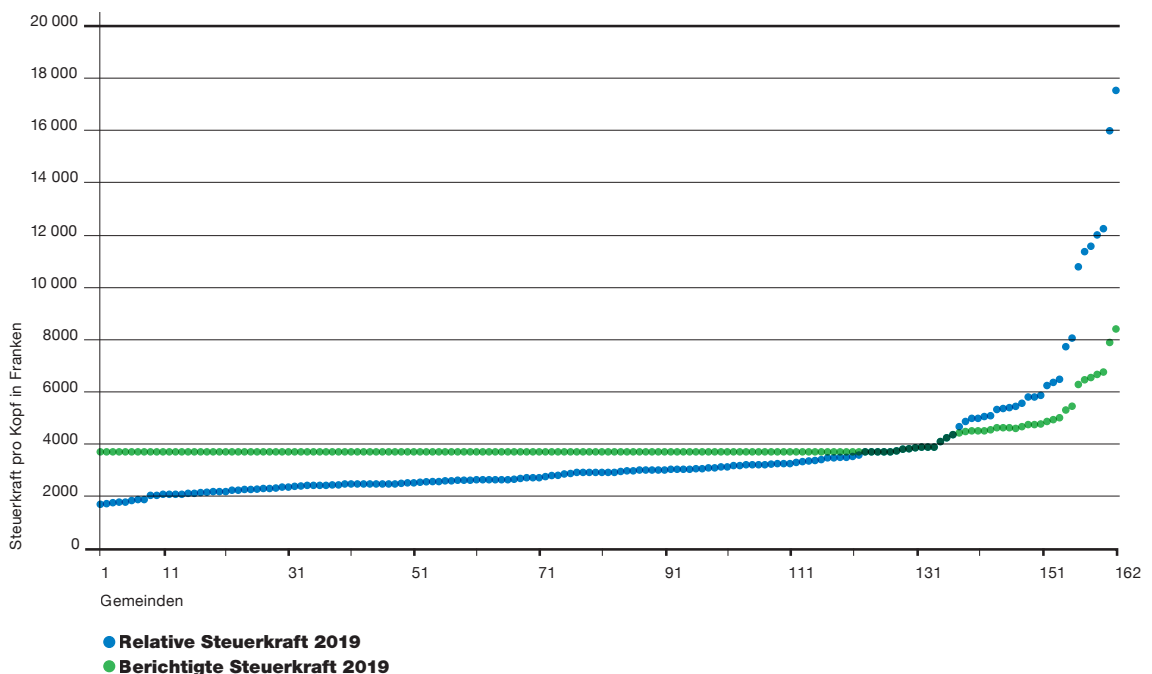


Abbildung 44: Steuerkraft 2019 pro Kopf vor und nach Ressourcenausgleich

Die Steuereinnahmen werden auf einen einheitlichen Steuerfuss normiert (Steuerkraft). Anders verhält es sich beim Ressourcenzuschuss, bei dessen Bemessung der Gemeindesteuerfuss ebenfalls berücksichtigt wird. Dadurch werden zwei unterschiedliche Vorgehensweisen kombiniert. Das führt zu Rangfolgeverschiebungen, die auch Gegenstand der vorgebrachten Kritik sind. Die Kritik ist aber in erster Linie allokativ, technisch begründet. Der Grund für die Berücksichtigung der Steuerfüsse ist hingegen die politisch gewünschte Stärkung der Umverteilungswirkung. Auf der Grundlage der Berechnung für das Ausgleichsjahr 2019 ist die Rangfolgeverschiebung zudem nur auf Gemeinden beschränkt, die Ressourcenzuschuss leisten oder ausgleichsneutral sind. Die 28 Abschöpfungsgemeinden (Jahr 2019) behalten ihren Ranglistenplatz.

Vor diesem Hintergrund sieht der Regierungsrat keinen Anlass für Massnahmen.

4.3.7.5 Schwächung im interkantonalen Wettbewerb

Einerseits können Ressourcenabschöpfungen die Stellung der ressourcenstarken Gemeinden im Wettbewerb um die Ansiedlung guter Steuerzahlenden schwächen. Ein Ressourcenzuschuss kann andererseits aber auch die Wettbewerbsfähigkeit der empfangenden Gemeinden stärken. Aufgrund der Steuerkraftentwicklung der ressourcenstarken Gemeinden ist allerdings keine absolute Schwächung der Steuerkraft erkennbar (vgl. Kapitel 4.2.1). Sollten ressourcenstarke Gemeinden gestärkt werden, müsste im Modell deren Abschöpfung verringert werden. Dies hätte entweder zur Folge, dass die ressourcenschwachen Gemeinden weniger erhielten oder der Kanton mehr leisten müsste. Der Bedarf nach individueller Unterstützung aus dem individuellen Sonderlastenausgleich würde grundsätzlich zunehmen. Somit müsste der politische Kompromiss des Finanzausgleichs grundsätzlich neu verhandelt werden, dies im Wissen, dass das aktuelle Finanzausgleichsmodell durch eine Volksabstimmung demokratisch legitimiert ist. Der Regierungsrat sieht hierfür keinen Anlass.

Der Regierungsrat sieht keine unverhältnismässige Schwächung der ressourcenstarken Gemeinden. Er weist zudem darauf hin, dass ein wesentlicher Aspekt beim kantonsübergreifenden kommunalen Wettbewerb der kantonale Steuerfuss ist. Dieser müsste je nach Ausgang einer Reform erhöht werden. Gestützt auf diese Überlegungen verzichtet der Regierungsrat auf entsprechende Anpassungen des aktuellen Finanzausgleichsmodells.

4.3.7.6 Finanzielle Belastung für den Staatshaushalt

Verschiedentlich werden die finanzielle Belastung und die Schwankungen des Kantonssaldos kritisiert. Als grösster Haushalt im Kanton soll der Staatshaushalt die Saldoschwankungen auffangen. In der Weisung zum Finanzausgleichsgesetz ging der Regierungsrat von einem Kantonssaldo von 419 Mio. Franken aus. Der Kantonsrat änderte damals die Vorlage, was den Kantonssaldo um rund 28,5 Mio. Franken erhöhte (vgl. Anhang IV). Ausserdem verteuerte sich der alte Finanzausgleich laufend (vgl. Kapitel 4.3.5.5).

Die Leistungsgruppe «Finanzausgleich» umfasst ausserdem auch Beiträge an Gemeindevereinigungen. Im Durchschnitt lag der Kantonssaldo bei rund 460 Mio. Franken, was etwa dem Ausgangswert entspricht. Der Staatshaushalt konnte die Schwankung bisher ohne Steuerfussanpassung auffangen. Der Regierungsrat erachtet daher die Kritik als ungerechtfertigt.

4.3.7.7 Ausgleichsvolumen

Das Volumen des Finanzausgleichs von rund 1,2 Mrd. Franken wird mitunter als zu gross betrachtet und der Vorwurf erhoben, es werde zu viel ausgeglichen.

Grundsätzlich sollen durch den Finanzausgleich nur jene Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen werden, die von den Gemeinden nicht beeinflusst werden können. Danach wären Steuereinnahmen nicht auszugleichen, weil jede Gemeinde ihren Steuerfuss selbst festlegen kann. Allerdings werden die Steuereinnahmen auch durch zahlreiche äussere Faktoren stark beeinflusst, auf die eine Gemeinde keinen oder kaum Einfluss hat. Untersucht man zum Beispiel den Aufschwung der Steuereinnahmen des Kantons Schwyz, wird ersichtlich, dass dieser massgeblich durch die Infrastruktur und die gegebene Nähe zum Wirtschaftszentrum Zürich beeinflusst war. Auslöser war die Eröffnung der Autobahn A3 im Jahr 1968, welche die Fahrzeit nach Zürich um rund 30 Minuten verkürzte. Die Tiefsteuerpolitik des Kantons Schwyz folgte deutlich später, nachdem sich die Kantonsfinanzen durch den Zuzug mittelständischer Familien wesentlich verbessert hatte.³

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich zurzeit nur ansatzweise in den Bezirken Affoltern und Andelfingen beobachten.

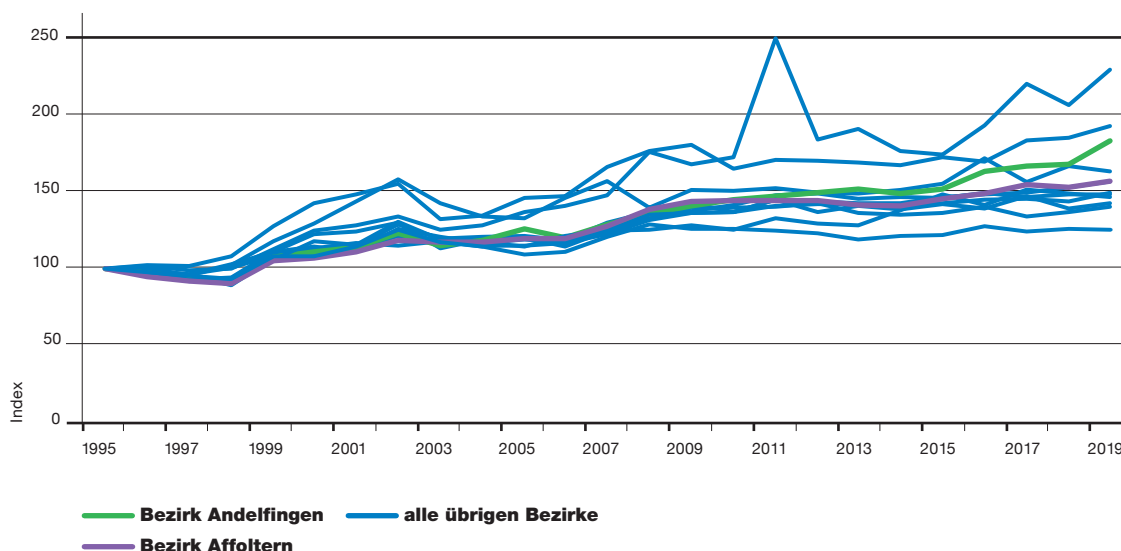


Abbildung 45: Wachstum der relativen Steuerkraft in den 12 Bezirken, Bezirk Andelfingen (grün), Bezirk Affoltern (violett)

Mit der vierten Teilergänzung des S-Bahn-Netzes wurden 2018 von Winterthur zwei beschleunigte S-Bahn-Linien aus den Richtungen Stadelhofen und Flughafen nach Schaffhausen geschaffen. In der Abbildung lässt sich erkennen, dass der Bezirk Andelfingen (grün) sich überdurchschnittlich gut entwickelt hat. Ob diese Entwicklung nachhaltig ist, wird sich noch weisen müssen. Im November 2009 wurde die Autobahnlücke zwischen Zürich und der Zentralschweiz geschlossen. Untersucht man die Entwicklung der Steuerkraft im Bezirk Affoltern (violett), lässt sich auch in diesem Bezirk erkennen, dass er sich seither überdurchschnittlich gut entwickelt hat. Die besten Entwicklungen weisen die Bezirke Horgen und Meilen aus.

Die Standortqualität einer Gemeinde wird durch die von Bund und Kanton zur Verfügung gestellte Infrastruktur und die Angebote insbesondere im Bereich des öffentlichen und individuellen Verkehrs geprägt (vgl. Bevölkerungsbefragung, Abbildung 48). Die geografische Lage war und ist entscheidend für die Generierung von Steuersubstrat. Eine einzelne Gemeinde hat auf ihre Standortattraktivität daher deutlich weniger Einfluss als der Kanton. Das rechtfertigt einen Ressourcen-ausgleich, der diese Unterschiede berücksichtigt.

Die Gründe für den Umfang des Umverteilungsvolumens sind vielgestaltig, voneinander abhängig

und zwischen den verschiedenen Staatsebenen eng verflochten. Ein Ausgleich sollte sich daher nicht an einer konsequenten Umsetzung eines theoretischen Systems orientieren, sondern muss verschiedene Perspektiven berücksichtigen. Letztlich muss jedes Ausgleichssystem politisch gewollt und akzeptiert werden. Der Regierungsrat sieht gegenwärtig keinen Anlass, den bestehenden politischen Kompromiss neu zu verhandeln.

4.3.7.8 Demografischer Sonderlastenausgleich

Seit den ersten, für 2004 erstellten Modellrechnungen für den neuen Finanzausgleich zeigt sich, dass das Volumen des demografischen Sonderlastenausgleichs stetig sinkt. Hinsichtlich ihres Anteils an Kindern und Jugendlichen unter 20 Jahren werden die Unterschiede zwischen den Gemeinden kleiner.

Dies ist darauf zurückzuführen, dass einerseits ländliche Gegenden zunehmend Teil der Agglomerationen werden. Familien mit vielen Kindern sind auch in diesen Regionen immer seltener. Andererseits siedeln sich in den traditionell kinderarmen Gegenden um den Zürichsee vermehrt Familien mit Kindern an.

Der demografische Sonderlastenausgleich verliert daher an Bedeutung. Sollte sich diese Tendenz fortsetzen, wäre mittelfristig allenfalls die Abschaf-

³ Tages-Anzeiger vom 18. Juli 2012, Warum ist der Kanton Schwyz so reich? Von Tobias Straumann.

fung des demografischen Sonderlastenausgleichs zu prüfen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Bedeutung der Beiträge für kleine Gemeinden nach wie vor gross ist.

Zur Erreichung der Verfassungsziels leistet der demografische Sonderlastenausgleich weiterhin einen wichtigen Beitrag. Der Regierungsrat hält deshalb am Instrument fest.

4.3.7.9 Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich

Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich ist in erster Linie ein politisch begründetes Instrument zur Stützung der Randregionen. Der Regierungsrat sieht nach wie vor den politischen Willen zu einer solchen Stützung und hält daher am Instrument fest.

4.3.7.10 Individueller Sonderlastenausgleich

Der individuelle Sonderlastenausgleich wurde konzipiert, um übermässige Belastungen der Gemeinden in einzelnen Aufgabenbereichen abzudecken. Dabei muss die Gemeinde belegen, dass es sich um notwendige Aufgaben handelt und sie die Kosten nicht beeinflussen kann. Der individuelle Sonderlastenausgleich sollte die Gemeinden absichern, wenn sie ohne eigenes Verschulden in eine schwierige finanzielle Lage geraten.

Der Vollzug des individuellen Sonderlastenausgleichs erweist sich als schwierig. Auch bei einer intensiven Auseinandersetzung mit der Thematik verbleibt stets ein Ermessensspielraum, der zwischen Gemeinden und Kanton umstritten ist.

Dabei stellt die asymmetrische Informationsverteilung den Kanton vor zusätzliche Schwierigkeiten. Gemeinden, die ihren Steuerfuss erhöhen, erhalten insbesondere aus dem Ressourcenausgleich einen erhöhten Zuschuss, da der Betrag mit dem Steuerfuss multipliziert wird. Insofern trägt der Finanzausgleich einer erhöhten Belastung bereits ohne individuellen Sonderlastenausgleich Rechnung. Viele betroffene Gemeinden haben zudem die Übergangszeit dafür verwendet, ihre Organisation zu optimieren, und zum Beispiel fusioniert. Gegenwärtig ist lediglich eine Gemeinde auf Beiträge aus dem individuellen Sonderlastenausgleich angewiesen.

Die letzten Jahre waren geprägt von einer guten Wirtschaftsentwicklung. Vor einer sich abzeichnenden Abschwächung der Konjunktur erachtet es der Regierungsrat als nicht angezeigt, den individuellen Sonderlastenausgleich und damit das Auffangnetz für die Gemeinden zu streichen. Zuerst soll ein ganzer Wirtschaftszyklus abgewartet werden.

4.3.7.11 Zentrumslastenausgleich

Grundsätzlich ist der Betrag für den Zentrumslastenausgleich mangels eindeutiger Messmethodik politisch bestimmt. Begründet wurden die Lasten mit höheren Aufwendungen im Bereich der Polizei, der Kultur und der Sozialhilfe. Mit der an der Volksabstimmung vom 27. September 2020 angenommenen Änderung des Zusatzleistungsgesetzes hat sich an der Ausgangslage nichts Grundsätzliches verändert. Im Sozialbereich werden die Zentrumslasten nicht mit den Zusatzleistungen, sondern mit den Ausgaben für die Sozialhilfe begründet.

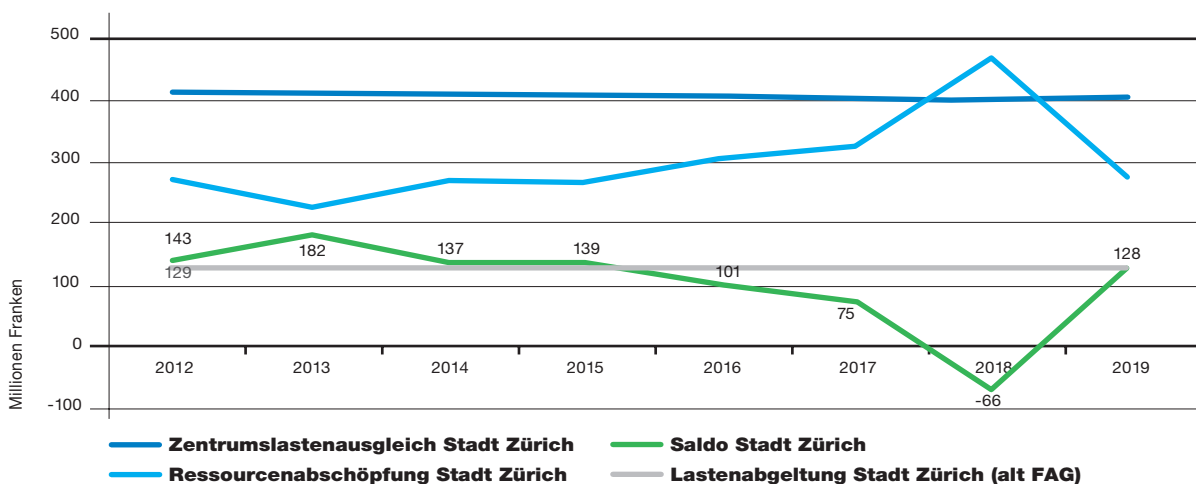


Abbildung 46: Zentrumslastenausgleich, Ressourcenabschöpfung und Entwicklung des Saldos der Stadt Zürich

Der Zentrumslastenausgleich der Stadt Zürich wurde im Finanzausgleichsgesetz mit 412,2 Mio. Franken festgesetzt und passt sich jährlich der Teuerung an (§ 29 FAG). Aufgrund der Ressourcenstärke leistet die Stadt eine Ressourcenabschöpfung. Der Saldo aus diesen beiden Instrumenten ist deshalb von Interesse, weil im alten Finanzausgleich die Stadt Zürich einen fixen Lastenausgleich von zuletzt 129 Mio. Franken erhielt, ohne Berücksichtigung ihrer Steuerkraft.

Der Einbezug der Stadt Zürich in das Ausgleichssystem stellte eine der grössten Veränderungen im neuen Finanzausgleich dar. In den ersten Jahren lag der Saldo über dem Wert gemäss alter Finanzausgleichsregelung. Dafür verantwortlich war in erster Linie aber der ausserordentliche Fall in der Gemeinde Rüschlikon, der 2013 bei der Stadt zu einer geringeren Abschöpfung führte. In den letzten Jahren widerspiegelt sich die im Verhältnis positive Entwicklung der Steuerkraft der Stadt Zürich jedoch auch in der Saldobetrachtung. Der Kanton konnte damit von dieser Entwicklung massgeblich profitieren. Der Regierungsrat sieht keinen Grund, an der Höhe der Zentrumslasten etwas zu ändern.

4.3.8 Finanzierung der Sozialkosten

Im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 wurde der Finanzierung der Sozialkosten ein eigenes Kapitel gewidmet. Darin wurde festgehalten, dass die Bedeutung der Sozialkosten für die Gemeinden über die letzten 15 Jahre zugenommen hat und die Unterschiede bei den Sozialkosten zwischen Gemeinden grösser geworden sind. Der Regierungsrat erachtete jedoch die Grösse der Unterschiede als nicht hinreichend für die Einführung eines Soziallastenausgleichs und verzichtete auf weiterführende Massnahmen.

In der Zwischenzeit wurden sowohl das Kinder- und Jugendheimgesetz als auch das Zusatzleistungsgesetz geändert. Beide Änderungen sorgen dafür, dass die Unterschiede zwischen den Gemeinden im Sozialbereich abnehmen dürften. Die Gründe für die Schaffung eines Soziallastenausgleichs als Bestandteil des Finanzausgleichs bestehen nach Einschätzung des Regierungsrates nicht mehr. Für diesbezügliche Anpassungen des Finanzausgleichs besteht daher kein Anlass mehr.

4.3.9 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass aus fachlicher Sicht insbesondere Anpassungsbedarf bei den Ressourcenzuschüssen und beim individuellen Sonderlastenausgleich besteht.

Bei den Ressourcenzuschüssen wird der Einbezug des Steuerfusses bemängelt, weil damit die Gemeinden ihre Beiträge durch dessen Erhöhung vergrössern können. Gemäss den Untersuchungen gibt es jedoch keine Hinweise, dass sich die Gemeinden diesem Anreiz entsprechend verhalten hätten. Der Umfang dieses Anreizes ist zudem zu relativieren, da die Steuerzahlenden die Erhöhung selbst mittragen. Alternativen wurden bei der Erarbeitung des Finanzausgleichsmodells geprüft, aber wieder verworfen. Die Steuerfussunterschiede bei den Gemeinden würden zu gross (siehe Kapitel 4.3.7.3). Der Regierungsrat hält daher am Einbezug des Steuerfusses beim Ressourcenzuschuss fest.

Beim individuellen Sonderlastenausgleich besteht die Gefahr, dass er sich vom ursprünglichen Ziel, wesentliche und unbeeinflussbare Einzelereignisse finanziell abzudecken, zu einer Defizitdeckung entwickelt. Zurzeit stellt auch nur eine Gemeinde ein Gesuch auf individuellen Sonderlastenausgleich, was auf Optimierungen in der Gemeindeorganisation bis hin zu Fusionen, aber auch nicht unerheblich auf die gute Wirtschaftsentwicklung zurückzuführen ist. Trotz den Schwierigkeiten mit dem Ausgleichsinstrument strebt der Regierungsrat keine Abschaffung des individuellen Sonderlastenausgleichs an. Vor einer sich abzeichnenden Abschwächung der Konjunktur erachtet er es als nicht angezeigt, den individuellen Sonderlastenausgleich und damit das Auffangnetz für die Gemeinden zu streichen. Zuerst soll ein ganzer Wirtschaftszyklus abgewartet werden.

Keinen Anlass für eine Anpassung sieht der Regierungsrat auch bei der Ressourcenabschöpfung, beim Zentrumslastenausgleich, beim demografischen Sonderlastenausgleich und beim geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich.

5



Gemeinden 2030

Was brauchen die Gemeinden im Kanton Zürich, damit sie auch 2030 und darüber hinaus stark und selbstbestimmt ihre Aufgaben im Interesse der Bevölkerung erfüllen können? Antworten auf diese Frage erarbeiten Kanton und Gemeinden zurzeit gemeinsam in der Plattform «Gemeinden 2030». Vier Arbeitsgruppen widmen sich dabei den Handlungsfeldern «Attraktivität der Miliztätigkeit», «Partnerschaftliche Zusammenarbeit Gemeinden und Kanton», «Digitale Transformation» und «Interkommunale Zusammenarbeit». Sie verfolgen Ideen aus einem vorangegangenen Austauschprozess weiter und entwickeln dazu konkrete Vorschläge.

Austauschprozess



Arbeitsgruppen

4



«Gemeinden 2030» steht für einen ergebnisoffenen Austausch- und Entwicklungsprozess, der sich mit den Herausforderungen befasst, die sich den Gemeinden im Kanton Zürich in den kommenden Jahren stellen. Lanciert wurde die Plattform von der Direktion der Justiz und des Innern 2017 mit dem Ziel, möglichst zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden an einer Diskussion über die Zukunft der Zürcher Gemeinden zu beteiligen.

Was brauchen die Gemeinden im Kanton Zürich, damit sie auch 2030 und darüber hinaus stark und selbstbestimmt ihre Aufgaben im Interesse der Bevölkerung erfüllen können?

Im Rahmen von «Gemeinden 2030» diskutierten Kanton und Gemeinden von 2017 bis 2018 in einem Austauschprozess gemeinsam die Herausforderungen der Gemeinden. Sie skizzierten Vorstellungen zur Zukunft und identifizierten Handlungsfelder. Seit 2019 wird zusammen an konkreten Vorschlägen gearbeitet, wie die Gemeinden mit Blick auf 2030 gestärkt werden können.

«Die Gemeinden sind das Rückgrat unserer Demokratie. Deshalb braucht es auch in Zukunft funktionsfähige Gemeinden. Im Austauschprozess haben wir gemeinsam Ideen entwickelt, wie wir dieses Ziel erreichen. Die Diskussionsfreudigkeit und das Engagement aller Beteiligten hat mich beeindruckt – nun bin ich gespannt auf die weiteren Diskussionen.»

Jacqueline Fehr, Regierungsrätin

5.1 Die Plattform – inklusiv und ergebnisoffen

«Gemeinden 2030» steht für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Die Plattform wird durch eine Steuerungsgruppe geleitet, in der die Gemeinden durch den Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich (GPV), den Verein der Zürcher Gemeinbeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) und seit 2020 auch durch den Verband der Zürcher Schulpräsidien (VZS) vertreten sind. Für den Kanton nehmen Regierungsrätin Jacqueline Fehr sowie weitere Vertreterinnen und Vertreter der Direktion der Justiz und des Innern Einsitz. Eine externe Prozessbegleitung und Moderation stellen sicher, dass sich Kanton und Gemeinden gleichermaßen als Beteiligte einbringen können.

Die Plattform richtet sich an Politik und Verwaltung, entsprechend sind dort vor allem Exekutivmitglieder und Mitarbeitende der kommunalen Verwaltung engagiert.

Die Arbeitsweise der Plattform ermöglicht offene und unvoreingenommene Diskussionen. Die Beteiligten bestimmen frei, wie sie die eingangs vorgestellte Frage bearbeiten und beantworten.

5.2 Austauschprozess 2017–2018

Weil es keine inhaltlichen Vorgaben gab, wurde der Austauschprozess schrittweise aufgebaut und startete mit einer kleinen Gruppe von Gemeinden, die nach und nach erweitert wurde.

5.2.1 Regionale runde Tische

Drei regionale runde Tische in Volketswil, Winterthur und Dietikon machten den Anfang: Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten und Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber aus 17 Gemeinden trafen sich. Die ausgewählten Gemeinden aus allen Bezirken und unterschiedlichen Typs brachten eine vielfältige Perspektive in den Austausch ein.

An den runden Tischen identifizierten die Teilnehmenden gemeinsame Herausforderungen und sammelten Themen, die sie für die Zukunft von selbstbestimmten, handlungsfähigen Gemeinden als bedeutsam erachteten. Die vielfältigen Themen haben die Beteiligten aus mittlerweile 18 Gemeinden zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern des Kantons an einem Workshop zu den folgenden drei Schwerpunktthemen verdichtet:

- Aufgabenerfüllung innerhalb der Gemeinde – Miliz- und Verwaltungsorganisation
- regionale Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden
- Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton

5.2.2 Vertiefungsworkshop

Die drei Schwerpunktthemen wurden an drei weiteren Workshops vertieft. Kanton und Gemeinden bereiteten diese Workshops gemeinsam vor und luden alle Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten und Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber zur Teilnahme ein. Insgesamt haben sich Vertretende aus weiteren 20 Gemeinden beteiligt, sodass sich verteilt auf die drei Vertiefungsworkshops insgesamt 38 Gemeinden beteiligten.

An den Vertiefungsworkshops konkretisierten die Teilnehmenden den Handlungsbedarf zum jeweiligen Schwerpunktthema, indem sie Stossrichtungen formulierten, wie die Gemeinden mit Blick auf 2030 gestärkt werden könnten.

Diese Stossrichtungen verdichtete die Steuerungsgruppe von «Gemeinden 2030» zu zwölf Behauptungen.

In dieser Form flossen die bisherigen Ergebnisse des Austauschprozesses schliesslich in das Gemeindeforum 2018 ein.

5.2.3 Gemeindeforum 2018

Das Gemeindeforum 2018 war ein erster Höhepunkt der Plattform «Gemeinden 2030»: Über 300 Behördenmitglieder und Verwaltungsfachleute der Zürcher Gemeinden, der Bezirke und des Kantons haben in 42 Tischgruppen die bisherigen Ergebnisse in Form der zwölf Behauptungen diskutiert, kommentiert und bewertet.

Am Schluss der Gruppendiskussionen übermittelten die Tischgruppen ihre Bewertung anhand einer Live-Online-Befragung. Das ermöglichte bereits im abschliessenden Plenum des Gemeindeforums 2018 ein erstes Stimmungsbild zu den zwölf Behauptungen: Es zeigte sich insgesamt eine hohe Zustimmung zu den vorgeschlagenen Handlungsfeldern und skizzierten Ideen.

5.2.4 Ergebnisse des Austauschprozesses

Das Ziel, zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden und des Kantons einen ergebnisoffenen und partnerschaftlichen Austausch über die Zukunft der Gemeinden einzurichten, wurde erreicht. Die hohe und engagierte Beteiligung der Gemeinden weist darauf hin, dass es auch den Gemeinden ein Bedürfnis ist, die Zukunft mit Blick auf 2030 gemeinsam zu gestalten. Sie erachteten die Frage «Was macht Gemeinden fit für die Zukunft?» als relevant und sehen Handlungsbedarf.

Die zahlreichen positiven Rückmeldungen zeigen, dass es die kommunalen Vertreterinnen und Vertreter schätzten, dass der Kanton den Austausch mit und zwischen den Gemeinden suchte und dafür einen Prozess lancierte. Die gemeinsame Beteiligung der Politik und Verwaltung wurde als wertvoll erachtet.

Die Gespräche an den zahlreichen Austauschveranstaltungen zeigten aber auch eine grosse Heterogenität bei den Gemeinden. Dennoch wurde deutlich, dass gemeinsame Herausforderungen bestehen und gemeinsame Ideen diskutiert und entwickelt werden können.

Gemeinsame Herausforderungen

Folgende gemeinsame Herausforderungen identifizierten die Beteiligten des Austauschprozesses:

Erstens die demografische Entwicklung: Neben dem Wachstum und der Zu- und Wegwanderung beschäftigt die Gemeinden insbesondere die Alterung der Bevölkerung.

Zweitens die sich verändernden Erwartungen und Werte der Bevölkerung: Die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden nehmen an, dass die Erwartungen der Bevölkerung an eine dienstleistungsorientierte und effiziente Verwaltung steigen, während die Identifikation der Bevölkerung mit dem Wohnort und die Bereitschaft, sich freiwillig für die Politik oder die Gesellschaft zu engagieren, abnehmen. Drittens die technologischen Entwicklungen und die damit verbundenen neuen Möglichkeiten der Leistungserbringung.

Handlungsfelder

Auf der Grundlage der diskutierten zwölf Behauptungen wurde vorgeschlagen, in den folgenden neun Handlungsfeldern Entwicklungen anzustossen, um die Gemeinden für die Zukunft zu stärken.

1. Attraktivität der Kommunalpolitik:

Auch 2030 soll sich eine Gemeinde durch ein lebendiges und glaubwürdiges Milizsystem auszeichnen. Die Besetzung der Milizämter gestaltet sich aber bereits heute schwierig. Im Austauschprozess wurden denn auch vielfältige Massnahmen diskutiert, um die Attraktivität der Miliztätigkeit und die Wertschätzung für die Kommunalpolitik zu verbessern. Auf hohe Zustimmung stiessen etwa die Ideen, die Entschädigung der Miliztätigkeit wesentlich zu erhöhen oder mit einer gemeinsamen Kampagne das Ansehen der Kommunalpolitik zu stärken.

2. Ausbildungsangebote für Exekutivmitglieder:

Nur mit einer zeitgemässen Weiterbildung können Exekutivmitglieder die stetig komplexeren Aufgaben der öffentlichen Hand kompetent erfüllen und dazu entsprechende strategische Entscheide fällen. Der Ruf nach einem attraktiven und massgeschneiderten (Weiter-)Bildungsangebot für kommunale Exekutivmitglieder fand am Gemeindeforum grosse Zustimmung.

3. Kommunale Verwaltungsorganisation:

Der Austauschprozess zeigte deutlich, dass sich die Gemeinden im Bereich Verwaltungsorganisation weiterentwickeln und stärken wollen. Das gemeinsam entworfene Zukunftsbild lautet: Eine fitte Gemeinde orientiert sich an den Bedürfnissen der

Bevölkerung, misst sich an der Wirksamkeit ihrer Leistungen und pflegt eine intensive Zusammenarbeit – gemeindeintern und gemeindeübergreifend.

4. Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton:

Es besteht grosses Interesse an einer solchen Zusammenarbeit. Zentrale Anliegen zu deren Verbesserung sind: frühzeitiger gegenseitiger Austausch und Einbezug, Wertschätzung, Verlässlichkeit und Konstanz bei der Zusammenarbeit.

5. Aufgabenanalyse und Finanzierungsströme:

Fragen zur Kostenverteilung prägen die vertikale und horizontale Zusammenarbeit im Kanton in vielen Tätigkeitsfeldern. Der Austauschprozess verdeutlichte, dass bei der Aufgabenteilung und Finanzierung Handlungsbedarf gesehen wird, dieser jedoch sehr kontrovers diskutiert wurde und wird.

6. Digitale Transformation:

Hier orteten die Beteiligten viel gemeinsames Potenzial. Die Diskussionen zeigten jedoch auch, dass die Bereitschaft, eigene individuelle kommunale Lösungen im IT-Bereich zugunsten von gemeinsamen Lösungen aufzugeben, nicht bei allen Beteiligten besteht.

7. Interkommunale Zusammenarbeitsmodelle:

Die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden waren sich einig: Die interkommunale Zusammenarbeit wird künftig noch bedeutsamer und die bestehenden Modelle stossen schon heute an ihre Grenzen. Sie forderten daher die Entwicklung neuer Zusammenarbeitsmodelle. Skizziert wurde etwa die Idee von sogenannten regionalen Kompetenzzentren.

8. Regionale, gemeindeübergreifende Strukturen:

2030 wird der Kanton noch stärker vernetzt, mehr bewohnt und befahren, älter und internationaler sein. Zahlreiche Stimmen waren der Ansicht, dass die bestehenden gemeindeübergreifenden Strukturen (Bezirke, die Planungsregionen und Zweckverbände) diesen Entwicklungen bereits heute nicht mehr gerecht werden. Diese Einschätzung sowie erste Ideen zu einer Anpassung der bestehenden Strukturen wurden allerdings kontrovers diskutiert.

9. Gemeindefusionen:

Zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden vertraten im Austauschprozess die Meinung, dass Fusionen ein valabler Weg sind, um die Gemeinden als tragende, funktionsfähige Staatsebene

ne zu stärken, weil eine gute und wirtschaftliche Erfüllung der öffentlichen Aufgaben heute oft einen grösseren Perimeter bedinge. Einig war man sich, dass der Anstoss für Fusionen von den betroffenen Gemeinden kommen muss.

5.3 Umsetzungsarbeiten auf vier Handlungsfeldern

In der zweiten, derzeit laufenden Phase der Plattform «Gemeinden 2030» sollen nun vielversprechende Ideen aus dem Austauschprozess weiterverfolgt und konkrete Vorschläge entwickelt werden, wie die Gemeinden mit Blick auf 2030 gestärkt werden können. Die Steuerungsgruppe «Gemeinden 2030» hat dazu folgende vier Handlungsfelder priorisiert:

- Attraktivität der Miliztätigkeit
- partnerschaftliche Zusammenarbeit Gemeinden und Kanton
- digitale Transformation
- interkommunale Zusammenarbeit

Die Gemeinden befassen sich intensiv mit der Frage, wie das Milizsystem gestärkt und zukünftig ausreichend Kandidierende gefunden werden können. Nicht nur im Austauschprozess «Gemeinden 2030» war diese Herausforderung sehr präsent, sondern auch der Schweizerische Gemeindeverband räumt diesem Thema höchste Priorität ein. So deklarierte er 2019 als «Jahr der Milizarbeit». Die Themen «Zusammenarbeit Gemeinden und Kanton» und «Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden» wurden von den Beteiligten am Gemeindeforum 2018 ebenfalls stark gewichtet. Die digitale Transformation ist gegenwärtig eines der wichtigsten politischen und organisatorischen Themen auf jeder Staatsebene, und der Austauschprozess zeigt deutlich, dass die Gemeinden in diesem Bereich noch intensiver mit dem Kanton zusammenarbeiten möchten.

5.3.1 Bildung von vier Arbeitsgruppen

Auch diese zweite Phase von «Gemeinden 2030» wird von der Mitwirkung und Zusammenarbeit zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden und des Kantons getragen. Deshalb lud die Steuerungsgruppe «Gemeinden 2030» die Mitglieder der Gemeindeexekutiven sowie die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber zur Weiterarbeit ein und bildete zu den priorisierten Handlungsfeldern

vier Arbeitsgruppen. Rund 90 interessierte Personen haben sich gemeldet und arbeiten seit Mai 2019 an Vorschlägen zu den vier Handlungsfeldern.

Grundlage für die Arbeitsgruppen sind die bisherigen Diskussionsergebnisse von «Gemeinden 2030». Weitere inhaltliche Vorgaben gibt es nicht. Die Arbeitsgruppen konnten ihren Auftrag selbstständig festlegen. Die Steuerungsgruppe bringt sich zu den Vorhaben der Arbeitsgruppen zwar ein, übernimmt aber im Übrigen lediglich die Koordination zwischen den Arbeitsgruppen und sorgt für einen Austausch zwischen diesen.

Die Direktion der Justiz und des Innern, der GPV und der VZGV beteiligen sich an der Leitung und Organisation der vier Arbeitsgruppen. Damit sind die bestehenden Strukturen von «Gemeinden 2030» noch stärker in den Entwicklungsprozess eingebunden.

Eine Arbeitsgruppe hat der Öffentlichkeit erste Ergebnisse bereits im März 2020 vorgestellt und dazu eine Vernehmlassung durchgeführt (siehe Kapitel 5.3.5). Die anderen Arbeitsgruppen haben ihre Aufträge definiert und sind an deren Erfüllung. Die Planung der Plattform sah vor, dass die Arbeitsgruppen erste Vorschläge im Sommer 2020 vorlegen. Wegen der Coronapandemie kam es jedoch zu einer Verzögerung, da geplante Arbeitsgruppentreffen verschoben werden mussten.

5.3.2 Attraktivität der Miliztätigkeit

Die Arbeitsgruppe «Attraktivität der Miliztätigkeit» hat eine breite Auslegeordnung vorgenommen und entschieden, Massnahmen für folgende vier Bereiche zu entwickeln: (1) Information und Rekrutierung von Kandidierenden; (2) faire Entschädigung der Milizarbeit; (3) Bildung der Behördenmitglieder und (4) Behörden- und Verwaltungsorganisation.

Die Arbeiten zu den Massnahmen zur Information und Rekrutierung von geeigneten Kandidierenden sind mit Blick auf die Kommunalwahlen 2022 bereits weit gediehen. So entwickelt die Arbeitsgruppe derzeit ein Konzept für eine Informationskampagne. Ziel ist es, den Gemeinden im ersten Halbjahr 2021 Informationsmaterialien zur Verfügung zu stellen, die sie mit Informationen zu ihrer Gemeinde ergänzen und zur Rekrutierung von Kandidierenden nutzen können.

Zur Frage der fairen Entschädigung hat die Arbeitsgruppe festgehalten, dass die Entschädigung so hoch sein sollte, dass sie einen beruflichen Einkommensausfall kompensieren kann. Zudem wurde entschieden, sich auch mit der Frage der Schliessung bestehender Lücken bei der beruflichen Vorsorge zu befassen. Ob die Arbeitsgruppe zur Bildung der Behördenmitglieder und zur Behörden- und Verwaltungsorganisation weitergehende Vorschläge entwickeln wird, ist derzeit noch offen. Diese Arbeitsgruppe wird vom GPV geleitet.

5.3.3 Partnerschaftliche Zusammenarbeit Gemeinden und Kanton

Die Arbeitsgruppe hat festgelegt, wodurch sich eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton auszeichnet.

Leitlinien für eine gemeinsame Grundhaltung sollen zunächst die Voraussetzungen für die partnerschaftliche Zusammenarbeit schaffen. Auf dieser Grundlage sucht die Arbeitsgruppe nach Möglichkeiten, die Gemeinden bei Gesetzgebungsprojekten optimal einzubeziehen. Im Zentrum stehen Gesetzgebungsprojekte, welche die Gemeinden stark betreffen. Allenfalls ergibt sich eine Möglichkeit, die Vorschläge der Arbeitsgruppe im Rahmen eines konkreten Gesetzgebungsprojekts zu erproben. Die Arbeitsgruppe befasst sich schliesslich auch mit der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton im Tagesgeschäft. Im Vordergrund stehen Geschäfte, in die mehrere kantonale Stellen involviert sind. Dazu hat die Arbeitsgruppe Praxisbeispiele gesammelt. Diese Arbeitsgruppe wird von der Direktion der Justiz und des Innern geleitet.

5.3.4 Digitale Transformation

Bei der Bearbeitung dieses Handlungsfelds ist die Abstimmung mit der bereits bestehenden Zusammenarbeitsorganisation egovpartner zu beachten. Nachdem in der Leitung der Arbeitsgruppe zunächst auch Vertretende von egovpartner Einsitz

hatten, zeigte die Arbeit an einer ersten Projektidee nach ersten Abklärungen zur Machbarkeit, dass die Abgrenzung zum Projektportfolio von egovpartner verbessert werden muss: Während egovpartner konkrete Digitalisierungsprojekte umsetzt, können im Rahmen von «Gemeinden 2030» keine konkreten Projekte durchgeführt werden. Die Arbeitsgruppe will sich daher auf die Bearbeitung wichtiger Grundsatzzfragen und die Rahmenbedingungen einer digitalen Transformation konzentrieren. Die Arbeitsgruppe ist daher daran, die Organisation und den Auftrag entsprechend anzupassen. Geleitet wird die Arbeitsgruppe von der Direktion der Justiz und des Innern.

5.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit

Die Arbeitsgruppe, die vom GPV geleitet wird, umfasst mit rund 30 Personen am meisten Mitwirkende. In einer Untergruppe hat sich die Arbeitsgruppe vertieft mit neuen Modellen der interkommunalen Zusammenarbeit befasst. Der Fokus lag dabei auf sogenannten gemeinsamen Kompetenzzentren, die für mehrere Gemeinden Dienstleistungen erbringen. Eine zweite Untergruppe erarbeitete einen Vorschlag, wie die gemeindeübergreifenden Strukturen (Bezirke, Planungsregionen, interkommunale Zusammenarbeitsräume) auf die relevanten funktionalen Räume ausgerichtet werden können, um eine grossräumigere Abstimmung und Planung zu erleichtern.

Diese Arbeitsgruppe hat ihren Vorschlag im März 2020 der Öffentlichkeit vorgestellt und anschliessend eine Vernehmlassung bei den politischen Gemeinden, den Bezirken und den Planungsregionen durchgeführt.

Konkret sieht der Vorschlag zwei Ebenen der interkommunalen Zusammenarbeit vor: sogenannte *Regionen und funktionale Räume*. Auf der Ebene der Regionen skizzierte der Vorschlag acht übereinstimmende Räume für die Planungsregionen, die Bezirke sowie für die interkommunale Zusammenarbeit bei Aufgaben, die sinnvollerweise in einem grösseren Raum erfolgen. Der Vorschlag lässt offen, welche Gefässe speziell für die regionale interkommunale Zusammenarbeit genutzt werden könnten. Die *funktionalen Räume* hingegen umfassen die interkommunale Zusammenarbeit in einem kleineren Perimeter. Der Vorschlag betont dabei, dass die Gemeinden die funktionalen Räume «bottom-up» bilden sollen. Die zentrale Idee der funktionalen Räume ist, dass sich die Gemeinden entschliessen, möglichst viele Aufgabengebiete, die eine in-

terkommunale Zusammenarbeit bedingen, in einem übereinstimmenden Gebiet gemeinsam zu steuern und zu erbringen. Durch die Reduktion der variablen interkommunalen Verflechtungen und aufwendigen Gremien erhofft sich die Arbeitsgruppe eine einfachere und bessere Steuerung der interkommunalen Aufgaben.

richtung des Vorschlags der funktionalen Räume grundsätzlich zu. Die Arbeitsgruppe wird ihren Vorschlag aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung überarbeiten und der Steuerungsgruppe «Gemeinden 2030» einen Vorschlag unterbreiten, wie die Reformideen weiterverfolgt und begleitet werden könnten.

Die Vernehmlassung zeigt: Das Thema bewegt. Eine Mehrheit der Gemeinden sieht Reformbedarf auf der regionalen Ebene und stimmt auch der Stoss-

5.4 Weiteres Vorgehen

Die Arbeitsergebnisse von «Gemeinden 2030» sollen an die ordentlichen Strukturen übergeben werden. Mit der letzten Übergabe wird die Arbeit der Plattform abgeschlossen sein. Wann dies der Fall sein wird, ist gegenwärtig noch offen.

Schon zum jetzigen Zeitpunkt ist jedoch klar: «Gemeinden 2030» ist ein Erfolg. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Gemeinden und Kanton im Rahmen dieses Projekts hat vieles angestossen. Die Plattform ermöglicht es, sich gemeinsam der Frage zu widmen, was die Gemeinden brauchen, damit sie auch über 2030 hinaus ihre wichtige Rolle in unserem Staatswesen spielen können. Damit wird das Ziel des Projektes erreicht. Im Namen der Projektsteuerung dankt die Direktion der Justiz und des Innern allen Beteiligten für ihre Offenheit und für das grosse Engagement.

6



Bevölkerungs- befragung

Die Bevölkerung der Zürcher Gemeinden wurde 2019 zum dritten Mal über die Leistungen ihrer Wohngemeinden befragt. Sie konnte bekunden, wie wohl sie sich in ihrer Wohngemeinde fühlt und welche Aspekte am ehesten zum Wohlbefinden beitragen. Eine Gegenüberstellung der Wichtigkeit einer Aufgabe und der Zufriedenheit mit ihrer Erfüllung zeigt an, ob die Bedürfnisse in den einzelnen öffentlichen Bereichen hinreichend abgedeckt sind. Zudem konnten die Befragten angeben, ob sie die Steuerbelastung angemessen finden. Schliesslich wurden die Einwohnerinnen und Einwohner zu ihrer Haltung gegenüber gemeindeübergreifender Zusammenarbeit befragt.

Wohlbefinden in Gemeinde

Zufriedenheit

97% 

Leistungen der Gemeinden

Zufriedenheit

94% 

Aspekte des Wohlbefindens



Öffentlicher
Verkehr



Schulen



Naturnähe



Einkaufsmöglichkeiten



Sicherheitsgefühl

Angemessenheit der Steuern

Zufriedenheit

50% 

Spannweite der Steuerfüsse

effektiv

72%–130%

gewünscht

83%–110%

6.1 Überblick

Die Bevölkerungsbefragung, die das Statistische Amt des Kantons Zürich in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeamt durchgeführt hat, zeigt, wie die Bevölkerung die Gemeinden wahrnimmt. Die Befragten konnten dabei die Aufgaben der Gemeinden, die Leistungserfüllung und deren Kosten beurteilen. Von 2985 repräsentativ ausgewählten Personen haben 45 Prozent an der schriftlichen Befragung teilgenommen.

Die Bevölkerung der Zürcher Gemeinden zeigt auch bei der dritten Befragung 2019 eine grosse Zufriedenheit mit ihrer Wohngemeinde. Trotzdem

sehen die Einwohnerinnen und Einwohner in einzelnen Bereichen wie zum Beispiel dem Natur- und Umweltschutz, der Veloinfrastruktur oder der öffentlichen Sicherheit noch Handlungsbedarf. Den Preis für die Leistungen in Form von Steuern hält etwa die Hälfte der Befragten für angemessen. Allerdings herrscht grosse Einigkeit darüber, dass die Steuerfüsse im Kanton zu weit auseinanderliegen und auf etwas niedrigerem Niveau enger zusammengerückt werden müssten. Wenn die Gemeinden ihre Aufgaben nicht mehr selbst erbringen können, sieht eine grosse Mehrheit die Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden als Lösung.

6.2 Wohlbefinden und Zufriedenheit

Der Anteil der Bevölkerung, der sich in seiner Wohngemeinde wohlfühlt, ist unverändert sehr hoch (97 Prozent, Abbildung 47). Dabei hat sich die Gewichtung noch von «eher wohl» auf «sehr wohl» verschoben.

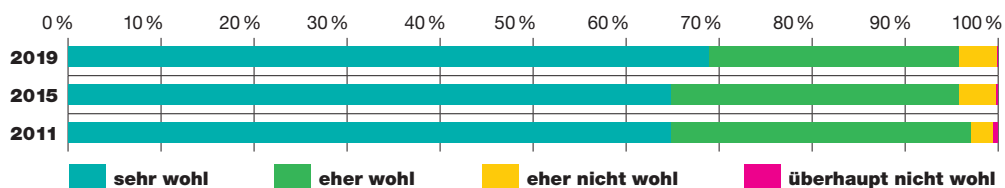


Abbildung 47: Wohlbefinden am Wohnort, Vergleich 2011, 2015, 2019

Faktoren

Die Bevölkerung wurde nach der Wichtigkeit von vorgegebenen Aspekten gefragt, die für das Wohlbefinden in der Wohngemeinde massgeblich sind. Die Anbindung an den öffentlichen Verkehr beurteilen die Befragten mit grossem Vorsprung als zentral für das Wohlbefinden, gefolgt von Naturnähe und einem hohen Sicherheitsgefühl. Nur als minimal weniger wichtig erachten sie eine gepflegte Umgebung, ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis der Wohnung und gute Einkaufsmöglichkeiten. Diesen Faktoren ist gemeinsam, dass nur sehr wenige Antwortende diese als «unwichtig» einstufen. Das unterscheidet sie vom Faktor «gute Schulen», der zwar hohe Werte bei der Wichtigkeit aufweist, aber auch von einer grösseren Zahl der Teilnehmenden als nicht besonders wichtig eingestuft wird, was zu einem mittelmässigen Ergebnis führt.

Am unteren Ende der Skala rangieren ein lebendiges Vereinswesen, Angebote zur Kinderbetreuung, Quartierleben, Beratung und Hilfsangebote für Bedürftige, das Freizeit- und Kulturangebot sowie die Wohn- und Pflegeangebote für ältere Menschen. Auch die Bedeutung tiefer Steuern hat gegenüber 2011 und 2015 gesamthaf abgenommen.

Für das Wohlbefinden der Bevölkerung sind viele Bereiche wichtig, auf welche die Gemeinde nur beschränkt oder indirekt Einfluss nehmen kann. Dazu gehören etwa Naturnähe, eine gepflegte Umgebung, das Preis-Leistungs-Verhältnis der Wohnung oder die Einkaufsmöglichkeiten. Andere, eher gesellschaftliche Bereiche wie Schulen, Einrichtungen für das Alter oder Beratungsangebote, welche die Gemeinden direkt steuern können, rangieren weiter hinten.

Zufriedenheit

Die Zürcher Bevölkerung fühlt sich nicht nur mehrheitlich wohl in ihrer Gemeinde, 94 Prozent der Befragten zeigen sich auch mit dem Leistungsangebot ihrer Gemeinde «sehr zufrieden» oder «eher zufrieden» (Abbildung 49).

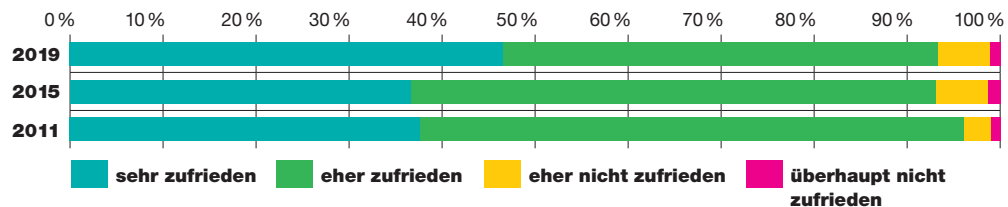


Abbildung 49: Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der Wohngemeinde, Vergleich 2011, 2015, 2019

Bei der Leistungszufriedenheit macht es keinen bedeutenden Unterschied, ob die Antworten nach Alter oder Geschlecht gruppiert werden. Anders sieht es bei einer Gruppierung nach Gemeindegrösse aus: In Gemeinden mit weniger als 1000

Einwohnerinnen und Einwohnern zeigt sich eine etwas tiefere Zufriedenheit mit dem Leistungsangebot. Dieses Ergebnis ist nahezu unverändert gegenüber der letzten Befragung 2015.

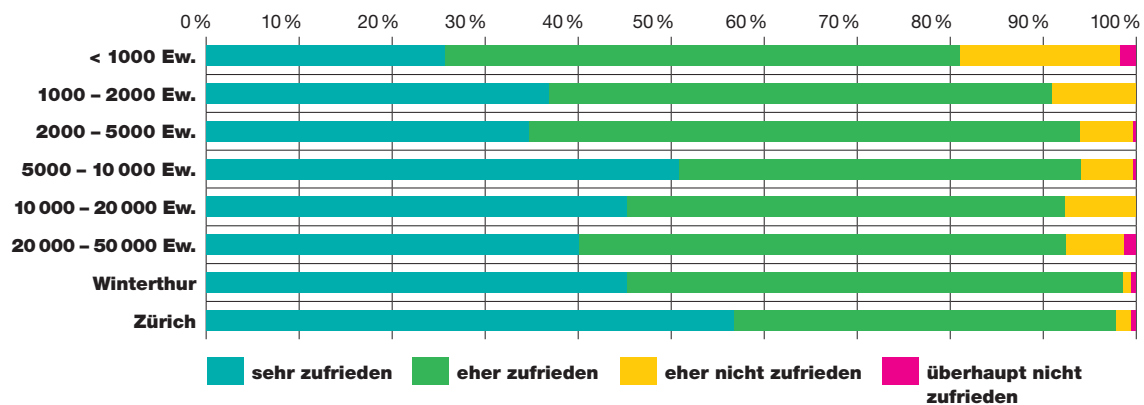


Abbildung 50: Zufriedenheit mit den Dienstleistungen nach Einwohnerzahl

Die hohe Zufriedenheit der Zürcher Bevölkerung mit den Leistungen ihrer Gemeinde im Allgemeinen widerspiegelt sich auch in den (hier nicht grafisch dargestellten) Details: Auf einer Skala von 1

(«ganz und gar unzufrieden») bis 7 («völlig zufrieden») bewegen sich die Beurteilungen zwischen 4,8 (Raumplanung) und 6,0 (Abfallentsorgung). Mit der Abfallentsorgung waren die Befragten be-

reits in den beiden vorangegangenen Erhebungen am zufriedensten. Am wenigsten zufrieden zeigen sie sich 2019 mit der kommunalen Raumplanung, der Veloinfrastruktur und – trotz deutlicher Verbesserung – mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Deutlich zugenommen hat die Zufriedenheit mit der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie mit der Standortförderung. Abgenommen hat sie bei den Angeboten im Bereich Wohnen im Alter und geringfügig auch beim Kulturangebot.

Erfüllungsindex

Die Wichtigkeit von Aufgaben und die Zufriedenheit mit ihrer Erfüllung hängen eng zusammen. Sie lassen sich im Erfüllungsindex statistisch kombinieren. Wenn die Einschätzung der Zufriedenheit und der Wichtigkeit übereinstimmen, wird eine Aufgabe «ideal erfüllt». Ist die Aufgabe wichtiger als die Zufriedenheit mit ihrer Erfüllung, resultiert eine «Untererfüllung». Wird eine Aufgabe zur Zufriedenheit der Bevölkerung erfüllt, ihre Wichtigkeit aber als nicht besonders hoch eingeschätzt, ergibt sich eine «Übererfüllung».

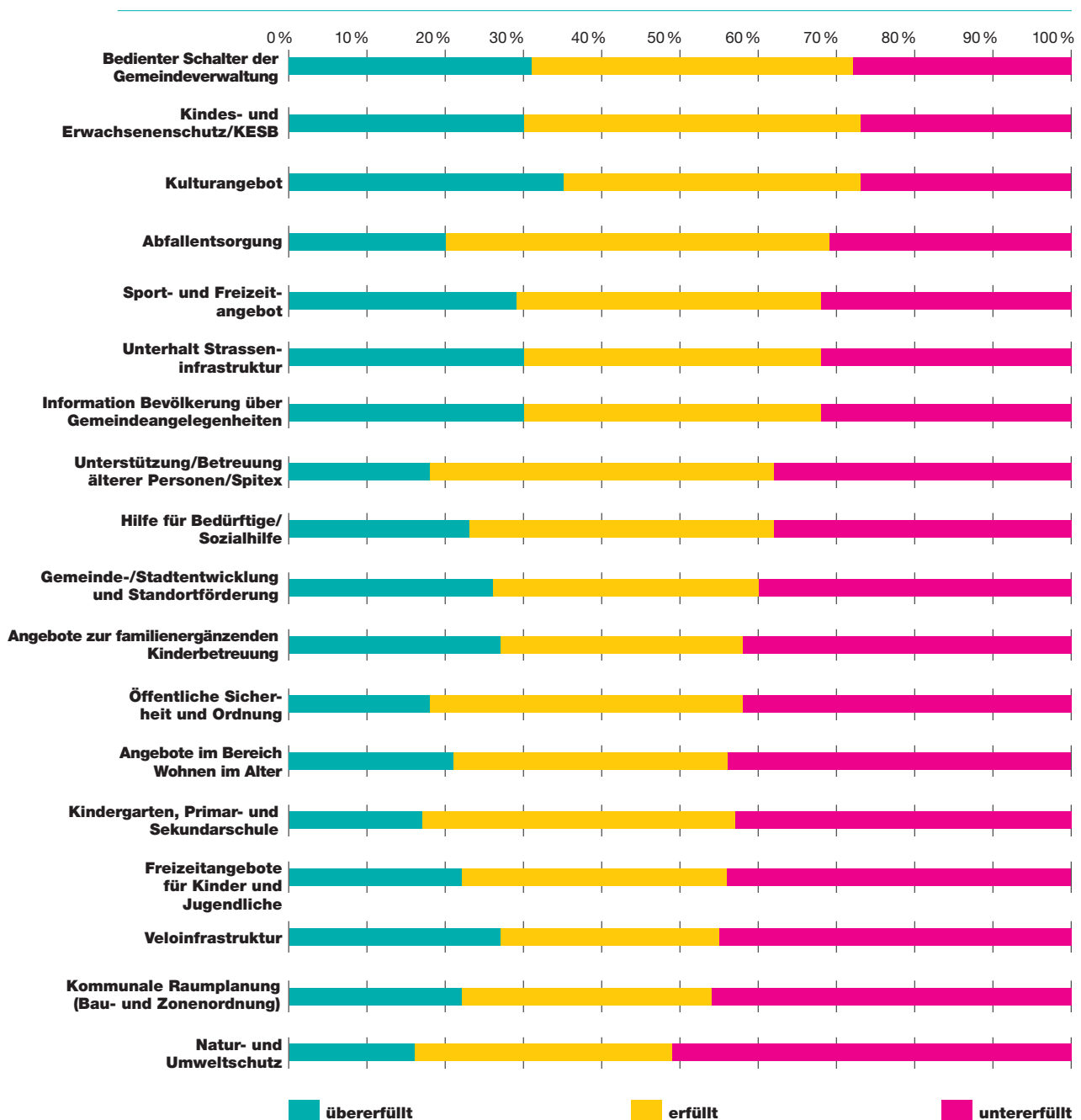


Abbildung 51: Erfüllungsindex: Zusammenhang zwischen Wichtigkeit einzelner Dienstleistungen und der Zufriedenheit mit ihrer Erfüllung (rangiert nach zunehmender Untererfüllung)

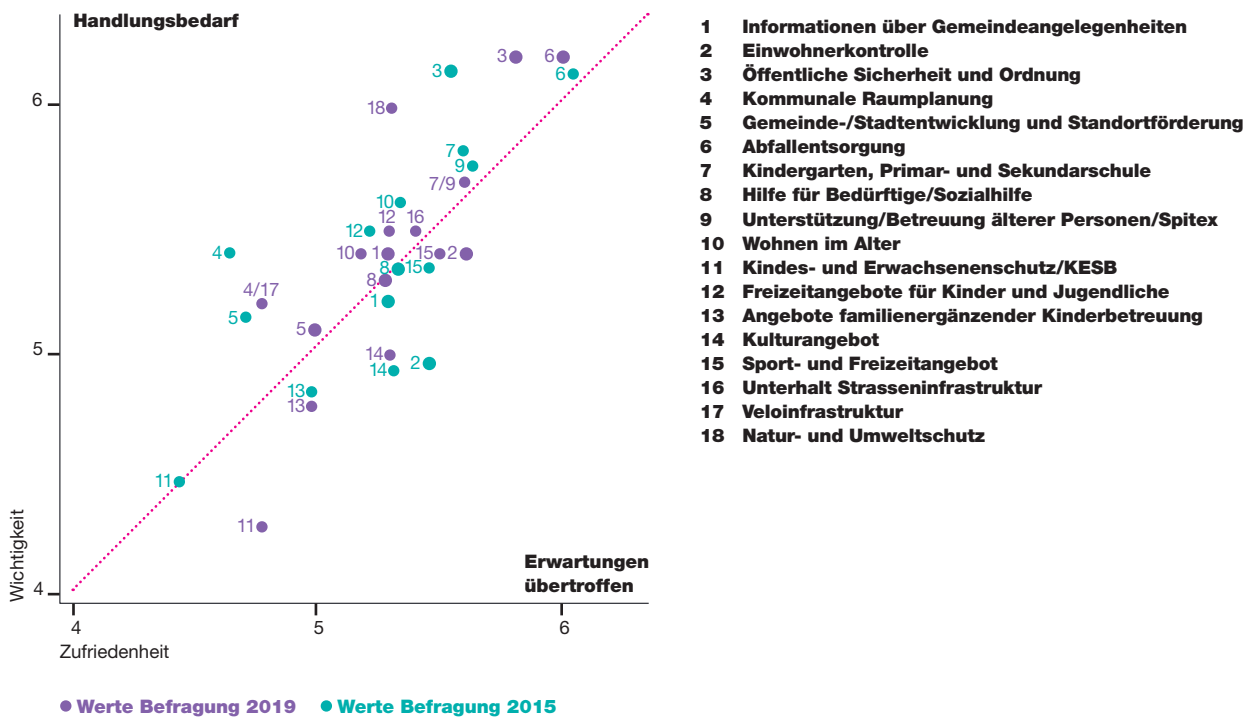


Abbildung 52: Erfüllungsindex-Portfoliografik: Gegenüberstellung von Wichtigkeit einzelner Dienstleistungen

Bei den meisten Aufgaben liegt der Punkt nahe der Diagonalen, die Wichtigkeit und die Zufriedenheit stimmen also gut überein. Handlungsbedarf besteht erneut bei der öffentlichen Sicherheit und der Raumplanung sowie bei den neu abgefragten Bereichen Veloinfrastruktur und Natur- und Umweltschutz. Der letzte Bereich ist auch der einzige, den eine knappe Mehrheit der Befragten als untererfüllt ansieht.

Der Bereich Information der Bevölkerung hat sich gegenüber 2015 leicht in Richtung Handlungsbedarf verschoben. Demgegenüber übersteigt beim Kindes- und Erwachsenenschutz die Zufriedenheit neu deutlich die Wichtigkeit. Man kann Letzteres so lesen, dass die Bevölkerung die Gemeinden als aktiver als nötig beurteilt, ohne allerdings deswegen unzufrieden zu sein.

Im Diagramm, das die Spannweite der Beurteilungen abbildet, beginnen die Werte nicht bei 1 (absolut unwichtig / ganz und gar unzufrieden), sondern ab dem neutralen Wert 4. In allen Aufgabenbereichen resultiert also im Durchschnitt die Bewertung «eher wichtig» und «eher zufrieden».

6.3 Steuerhöhe und Bandbreite der Steuerfüsse

Eine klare Mehrheit der Bevölkerung ist mit den Leistungen der Gemeinden mindestens zufrieden. Etwa die Hälfte hält auch die Steuern für angemessen. Die andere hingegen findet den Preis dafür eher zu hoch oder gar viel zu hoch.

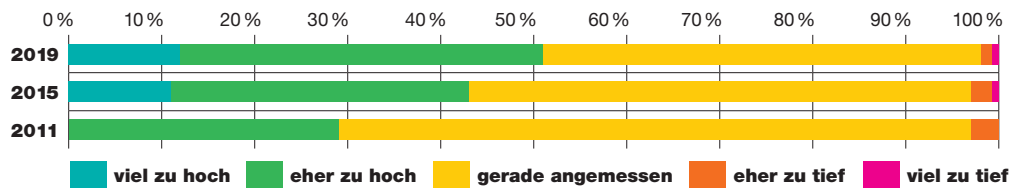


Abbildung 53: Beurteilung der Höhe der Steuern im Vergleich zu den Leistungen, die man dafür erhält

Seit 2011 wächst der Anteil der Personen, die mit der Steuerhöhe unzufriedenen sind. Die Veränderung zwischen 2015 und 2019 ist allerdings statistisch nicht signifikant.

Die Unterschiede in der Einschätzung der Steuern schwankt je nach Grösse der Gemeinde, wenn auch nicht im signifikanten Bereich. Dennoch fällt auf, dass sowohl in Gemeinden unter 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern wie auch in der Stadt Winterthur rund 60 Prozent der Bevölkerung den Steuerfuss für zu hoch halten. Am zufriedens-ten mit den Steuern sind die Befragten in Städten mit 10 000 bis 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, wo 60 Prozent den Steuerfuss für angemessen oder sogar zu tief halten.

Die grosse Mehrheit der Befragten aus Gemeinden mit niedrigen Steuerfüssen (unter 84 Prozent) hält dies für angemessen. Rund zwei Drittel sind es in Gemeinden mit einem Steuerfuss unter 100 Prozent. Bereits ab einem Steuerfuss von 100 Prozent kippt die Mehrheit. Steuerfüsse von mehr als 115 Prozent hält nur noch ein gutes Drittel der Betroffenen für angemessen im Verhältnis zu den erbrachten Leistungen. Diese letzte Gruppe umfasst immerhin rund die Hälfte der Bevölkerung des Kantons.

Angemessene Bandbreite der Steuerfüsse

2019 wurden die Teilnehmenden erstmals befragt, welche Bandbreite der kommunalen Steuersätze sie als angemessen betrachten. Dies soll Hinweise liefern, wie die Bevölkerung die Steuergerechtigkeit beurteilt.

Steuerfuss der Gemeinden	Prozentsatz	Anzahl Gemeinden
sehr tiefer Steuerfuss	72% bis 84%	10
eher tiefer Steuerfuss	85% bis 99%	39
eher hoher Steuerfuss	100% bis 114%	77
sehr hoher Steuerfuss	115% bis 130%	46

Abbildung 54: Verteilung der Steuerfüsse nach Gruppen

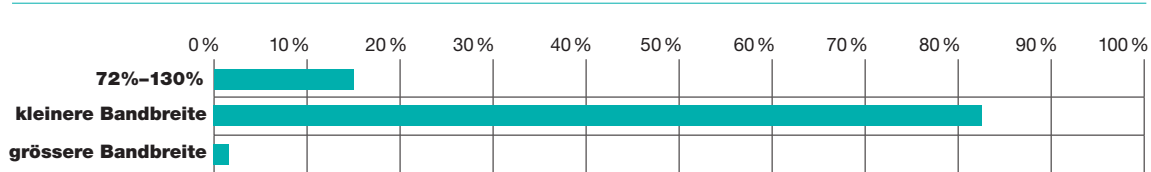


Abbildung 55: Welche Bandbreite der Steuerfüsse finden Sie angemessen?

Mehr als vier von fünf Befragten wünschen sich eine kleinere Bandbreite. Rund ein Siebtel hält die heutige Bandbreite für angemessen und nur gerade zwei von hundert Befragten akzeptieren auch einen grösseren Abstand zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Steuerfuss.

grossen Gemeinden äusserten diesen Wunsch 76 Prozent der Befragten. In Gemeinden unter 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern hingegen sind es bereits 90 Prozent, in der Stadt Zürich sogar 91 Prozent.

Gruppiert man die Antworten nach der Gemeindegrosse, steigt der Wunsch nach einer kleineren Bandbreite der Steuerfüsse von mittelgrossen Gemeinden (5000 bis 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner) zu den Rändern stetig an. In den mittel-

Befragt nach einer angemessenen Bandbreite der Steuerfüsse, zeigt sich über die verschiedenen Gemeindegrossen hinweg grosse Übereinstimmung. Eine Mehrheit erachtet einen minimalen Steuerfuss von etwas über 80 Prozent und einen maximalen von rund 110 Prozent als angemessen.

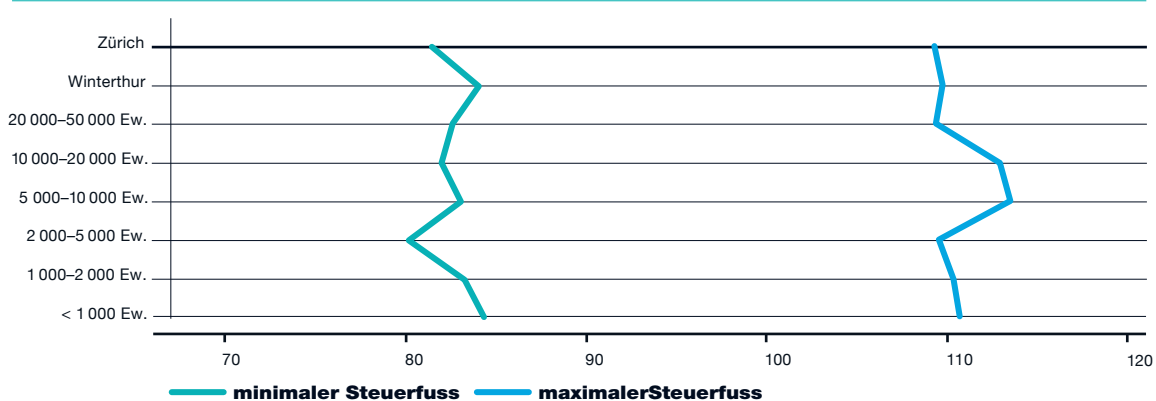


Abbildung 56: Welchen minimalen und maximalen Steuerfuss finden Sie angemessen?

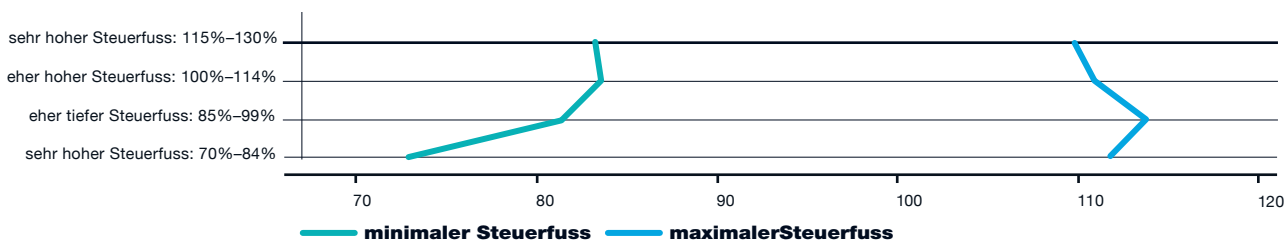


Abbildung 57: Welchen minimalen und maximalen Steuerfuss finden Sie angemessen?

Die Akzeptanz eines sehr tiefen Steuerfusses ist in Gemeinden, die bereits einen tiefen Steuerfuss haben, grösser als in den anderen drei Gruppen. Aber auch dort wünschen sich die Befragten einen Höchststeuerfuss um 110 Prozent.

Unter den Befragten gibt es also breite Übereinstimmung, die Bandbreite der Steuerfüsse zu verringern und insbesondere die höchsten Steuerfüsse zu senken.

6.4 Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg

Einige Gemeinden vermögen ihre Aufgaben nicht mehr selbstständig zu erfüllen. Sie lagern sie teilweise an öffentliche oder private Dritte aus. Die interkommunale Zusammenarbeit organisieren sie mit Anschlussverträgen, Zweckverbänden, Schulgemeinden im Gebiet mehrerer politischer Ge-

meinden, interkommunalen Anstalten und privaten Organisationen. Die Bereitschaft, Leistungen nicht mehr in der eigenen, sondern in einer Nachbargemeinde zu beziehen, hat in der Berichtsperiode wiederum zugenommen.

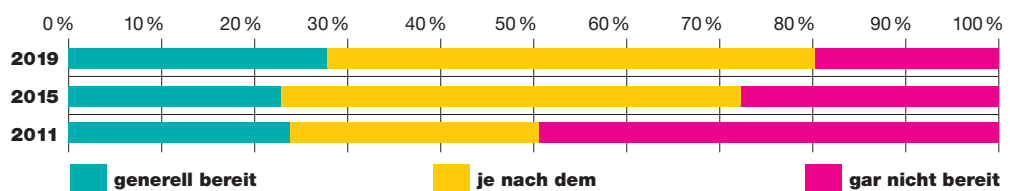


Abbildung 58: Bereitschaft, Dienstleistungen in der Nachbargemeinde zu beziehen

(in Prozent)	generell bereit	je nachdem	gar nicht bereit
18- bis 35-Jährige	33	55	12
36- bis 50-Jährige	28	56	15
51- bis 65-Jährige	32	52	16
über 65-Jährige	22	48	30

Die Bereitschaft zum Bezug von Dienstleistungen in den Nachbargemeinden ist bei den unter 65-Jährigen mit über 80 Prozent sehr gross. Deutlich geringer ist die Bereitschaft aber in der Altersgruppe der über 65-Jährigen, von denen sich das 30 Prozent gar nicht vorstellen können.

Wie eine Aufgabe gelöst werden könnte, welche die Gemeinde nicht mehr anbieten kann, beantworten die Befragten unterschiedlich. Fast 90 Prozent bevorzugen die Option, in der eine Gemeinde die Aufgabe gemeinsam mit anderen Gemeinden in einem Zweckverband oder einer Anstalt erbringt. Das entspricht etwa den Antworten von 2011 und 2015. Kaum akzeptiert ist die Übernahme von Auf-

gaben durch eine private Organisation. Nur 21 Prozent sind damit einverstanden. 30 Prozent meinen, die Leistung sollte nicht mehr erbracht werden. Mit 44 Prozent ebenfalls keine Mehrheit findet die Lösung, dass der Kanton die Aufgabe übernehmen solle. 2011 war dies noch mehrheitsfähig, während es 2015 noch weit deutlicher abgelehnt wurde. Neutral ist die Haltung gegenüber Fusionen oder einer Finanzierung durch den Kanton. 2011 fanden Fusionen noch deutlich mehr Zustimmung, 2015 wiederum noch weniger als 2019. Nach sieben Fusionsprojekten von politischen Gemeinden seit 2014 scheint das Thema die Befragten weniger zu beschäftigen.



* Die Veränderung von 2015 zu 2019 ist statistisch signifikant, das heisst erheblich.

Abbildung 59: Wenn Gemeinden bestimmte Aufgaben nicht mehr selbstständig erfüllen können, dann ...

6.5 Fazit

Die Zürcher Bevölkerung fühlt sich wohl und ist mit den Leistungen ihrer Gemeinden zufrieden. Die differenzierte Betrachtung zeigt einen Handlungsbedarf in den Bereichen Raumplanung, öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie neu auch bei der Veloinfrastruktur und im Bereich Natur- und Umweltschutz.

Etwas weniger zufrieden mit den Leistungen ihrer Gemeinden sind Einwohnerinnen und Einwohner kleiner Gemeinden. Auch halten sie mehr als die Befragten anderer Gemeindegrössen (mit Ausnahme von Winterthur) den Steuerfuss gemessen an den Leistungen der Gemeinde für eher zu hoch.

83 Prozent der Befragten halten die heutige Bandbreite der Steuerfüsse von 72 bis 130 Prozent für zu gross und befürworten eine Bandbreite von etwas über 80 bis rund 110 Prozent.

Leistungen, welche die Gemeinden nicht selbst erbringen können, sollten gemäss den Befragten in erster Linie in Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden erbracht werden. Ansonsten sollen diese entweder der Nachbargemeinde übertragen oder die Last unter den Gemeinden ausgeglichen werden. Sehr kritisch sehen die Befragten die Übertragung von Aufgaben an private Organisationen oder in geringerem Masse an den Kanton.

7



Anhänge

7.1 Anhang I: Bericht und Stellungnahme des Fachbeirates zum Finanzausgleich

In Kürze

Auftrag

Der Fachbeirat hat die Aufgabe, einerseits beim Vollzug des Finanzausgleichs die kantonale Vollzugsstelle zu beraten und andererseits eine Stellungnahme im Zusammenhang mit der Berichterstattung zum Finanzausgleich abzugeben.

Individueller Sonderlastenausgleich

Der individuelle Sonderlastenausgleich wurde ursprünglich als ergänzendes Instrument zu den «ordentlichen» Elementen des Finanzausgleichs angesehen, das unvorhersehbare oder einmalige finanzielle Notlagen abfedern soll. Der Fachbeirat beurteilte die Gesuche um Beiträge aus dem individuellen Sonderlastenausgleich im Gesamtzusammenhang aller Instrumente des Finanzausgleichs. Dabei wurde bei einer nach Ansicht des Fachbeirates ausreichenden Ressourcenausstattung eine Kürzung des individuellen Sonderlastenausgleichsbeitrags vorgenommen.

Gegen diese Kürzung erhoben diverse Gemeinden beim Verwaltungsgericht Beschwerde. Das Verwaltungsgericht stützte in der Folge die Position der Gemeinden. Der Einflussbereich des Fachbeirates wurde dadurch auf die Beurteilung der angemeldeten Sonderlastenausgleichsbereiche eingegrenzt. Da diese Prüfung bereits von der jeweiligen Fachdirektion und dem Gemeindeamt vorgenommen wird, welche die Gesuche aus fachlicher Sicht besser beurteilen können, wurde die ursprüngliche Aufgabe des Fachbeirates zur Beratung der Vollzugsstelle obsolet.

Nach wie vor ist es aber sinnvoll, dass sich der Fachbeirat im Zusammenhang mit der jeweiligen Berichterstattung zum System des Finanzausgleichs äussert.

Berichterstattung zum Finanzausgleich

Der Fachbeirat sieht im bestehenden Modell Anpassungsbedarf. Beim Ausgleich der Ressourcen sieht er bei den empfangenden Gemeinden einen Fehlanreiz darin, dass die Gemeinden bei einer Erhöhung ihres Steuerfusses mehr Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten und umgekehrt. Gemeinden, die den Steuerfuss senken wollen, verzichten daher allenfalls darauf, was zu einem überhöhten Kantonsmittel führt. Auf die bestehende Multiplikation mit dem Steuerfuss sollte daher verzichtet werden. Die dadurch frei werdenden Mittel sollen für ein effizienteres Instrument zur Reduktion der Steuerfussunterschiede eingesetzt werden.

Auf eine Mindestausstattung der Ressourcen sollte ebenfalls verzichtet werden. Sie führt bei ressourcenschwachen Gemeinden dazu, dass ein Gewinn oder ein Verlust der eigenen Steuerkraft unerheblich wird, da immer 95 Prozent des Kantonsmittels ausgeglichen werden. Der Fachbeirat regt daher ein Modell an, bei dem von der Differenz zum Kantonsmittel jeweils zum Beispiel 90 Prozent ausgeglichen werden.

Die Städte Zürich und Winterthur erhalten heute als einzige Gemeinden einen Zentrumslastenausgleich, der im Gesetz festgeschrieben wurde. Der Fachbeirat regt im Sinne der Gleichbehandlung aller Gemeinden an, nach objektiven Kriterien zu suchen, anhand deren die Zentrumslasten und der Zentrumsnutzen für alle Gemeinden festgelegt werden können.

Bei der Umsetzung dieser Vorschläge sollen die frei werdenden Mittel nicht zugunsten oder zulasten des Kantons oder der Gemeinden neu verteilt werden. Ziel der Reform soll der effizientere Einsatz der Mittel und die Verhinderung von Fehlanreizen sein.

Fachbeirat

Zusammensetzung des Fachbeirates

Mit Beschluss vom 22. August 2018 (RRB Nr. 763/2018) wählte der Regierungsrat die Mitglieder des Fachbeirates zum individuellen Sonderlastenausgleich gemäss § 27 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) für eine Amtsperiode von vier Jahren, das heisst vom 1. September 2018 bis zum 31. August 2022 (§ 35 Finanzausgleichsverordnung, FAV). Mitglieder des Fachbeirates waren:

- a) als Vertreter der Gemeinden
 - Markus Ernst, Gemeindepräsident Küsnacht
 - Martin Farner, Gemeindepräsident Stammheim
- b) als Vertreterin beziehungsweise Vertreter des Kantons
 - Brigitte Lengwiler, Finanzdirektion
 - Andreas Müller, Direktion der Justiz und des Innern

Als Vorsitzenden wählten die Mitglieder des Fachbeirates Herrn Professor Dr. rer. pol. Christoph A. Schaltegger.

Mit Beschluss vom 16. Januar 2019 (RRB Nr. 35/2019) wählte der Regierungsrat als Ersatz für den zurückgetretenen Gemeindevertreter Martin Farner neu, Sergio Rämi, Gemeindepräsident von Truttikon.

Aufgabe des Fachbeirates

Aufgabe des Fachbeirats ist es, die Direktion der Justiz und des Innern beziehungsweise das Gemeindeamt beim Vollzug des individuellen Sonderlastenausgleichs (ISOLA) zu beraten (§ 27 Abs. 1 FAG). So sollen das Ermessen, das beim ISOLA als Ausgaben- beziehungsweise Aufwandausgleich besteht, objektiviert und Entscheidungen transparent gemacht werden. Dafür nehmen eine Vertretung einer ressourcenschwachen Gemeinde und eine Vertretung einer ressourcenstarken Gemeinde neben den beiden Vertreterinnen oder Vertretern des Kantons im Fachbeirat Einsitz. Der Fachbeirat wählt zudem eine aussenstehende, unabhängige Fachperson zur Vorsitzenden oder zum Vorsitzenden.

Beim ISOLA geht es um die Feststellung, das heisst Begründung, Belegung und Quantifizierung von Sonderlasten. Dabei ist unter anderem der Finanzbedarf einer antragstellenden Gemeinde im Vergleich zu jenen der übrigen Gemeinden zu betrachten. Der Fachbeirat soll Indikatoren benen-

nen, die eine möglichst einfache Bewertung des Finanzgebarens einer Gemeinde erlauben. Bei der Beurteilung sollen als weitere Hilfestellung auch Bewertungen aus den Fachdirektionen der kantonalen Verwaltung einfließen.

Der Fachbeirat ist im Rahmen des Finanzausgleichs als beratendes Organ tätig und daher mit der Materie vertraut, weshalb er im Zusammenhang mit der jeweiligen Berichterstattung zum System des Finanzausgleichs eine Stellungnahme abgeben kann.

Leitsätze des Fachbeirates vor Juni 2017

- Der Fachbeirat beurteilte die Gesuche um Beiträge aus dem ISOLA im Gesamtzusammenhang aller Elemente des Finanzausgleichs. Er erachtete den ISOLA als ein ergänzendes Element im Rahmen des Finanzausgleichs, das unvorhersehbare und einmalige finanzielle Notlagen oder ausserordentliche Ereignisse ganz oder teilweise ausgleichen soll. Eine Minderheit des Fachbeirates beurteilte die Zielsetzung des ISOLA anders. Danach sollten alle notwendigen und nicht beeinflussbaren Ausgaben über der Ausgleichsgrenze abgegolten werden.
- Das Finanzausgleichssystem im Kanton Zürich sei historisch gewachsen und stelle einen politischen Kompromiss dar, der sich nicht in jedem Fall an einem wirksamen und zweckmässigen Ideal orientiere.
- Der Fachbeirat erarbeitete ein Regelwerk zur Beurteilung der Gesuche, das eine Gleichbehandlung der Gesuchsteller ermöglichte.

Verwaltungsgerichtsurteile vom Juni 2017

Beim Ressourcenvergleich wurden der beantragenden Gemeinde zu ihrer Steuerkraft nach Finanzausgleich (berichtigte Steuerkraft) der demografische Sonderlastenausgleich, der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich sowie die Erträge aus den Grundstückgewinnsteuern hinzugezählt. Machte diese Summe mehr als 110 Prozent des Kantonsmittels aus, rechnete der Fachbeirat den Überhang am Ausgleichsbeitrag

nicht an mit der Begründung, die Gemeinde arbeite nicht wirtschaftlich. Das Verwaltungsgericht kam in seinen Urteilen zum ISOLA im Juni 2017 hingegen zum Schluss, dass dieses Vorgehen über die gesetzliche Regelung hinausgehe und daher ersatzlos zu streichen sei.

Zudem legte das Verwaltungsgericht fest, der übrige Aufwand (ohne Sonderlastenausgleichsaufgaben) pro Kopf sei so lange anzurechnen, als sich dieser nicht über dem Durchschnitt aller Gemeinden des Kantons Zürich befände. Damit wurde einerseits eine Detailprüfung der angemeldeten Aufgabenbereiche und andererseits eine pauschale Betrachtung anhand des Kantonsmittels für die übrigen Bereiche angeordnet. Der Einflussbereich des Fachbeirates wurde durch die Entscheide des Verwaltungsgerichts auf die Beurteilung der angemeldeten Sonderlastenausgleichsbereiche eingegrenzt. Da diese Prüfung aber bereits von den Fachdirektionen und dem Gemeindeamt vorgenommen wird und diese Stellen die Gesuche aus fachlicher Sicht besser beurteilen können, ist dieser Teil der bisherigen Aufgaben des Fachbeirates obsolet. Es bleibt ihm lediglich noch die formale Korrektheit der Gesuche zu überprüfen. Das erforderte eine Anpassung der bisherigen Leitsätze des Fachbeirates.

Leitsätze des Fachbeirates nach Juni 2017

- Der Fachbeirat beurteilt die Gesuche um Beiträge aus dem ISOLA unter Einhaltung der Verwaltungsgerichtsurteile und der Gleichbehandlung der Gemeinden.
- Das Gemeindeamt erstellt zuhanden des Fachbeirates ein Gemeindedossier über seine Prüfungstätigkeit und stellt das Dossier zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit der antragstellenden Gemeinde zu.
- Das kantonale Finanzausgleichssystem ist in einem politischen Kompromiss entstanden und kann nicht in jedem Fall nur einem wirksamen und zweckmässigen Ideal folgen.

Ausgangslage

Ressourcen

Die Zielsetzung des Finanzausgleichs ist in Art. 127 der Kantonsverfassung und in § 2 FAG festgehalten. Nach der Verfassung ist die vorrangige Aufgabe des Finanzausgleichs, den Gemeinden die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen (Art. 127 Abs. 1 lit. a KV). Fehlen ihnen dazu die entsprechenden Mittel, soll sie der Finanzausgleich bei der Finanzierung unterstützen. Um die Wirkung des Finanzausgleichssystems direkt messen zu

können, bietet sich ein Vergleich der Steuerkraft⁴ an. Diese Masszahl zeigt die Finanzstärke einer Gemeinde. Sind die Unterschiede bei der Steuerkraft der Gemeinden gross, muss der Finanzausgleich mehr umverteilen, um die Steuerkraft- und letztlich indirekt die Steuerfussunterschiede zu begrenzen. Je mehr Ausgleich betrieben wird, desto geringer werden die Unterschiede beim Steuerfuss und umgekehrt.

⁴ Mass für Steuerertragspotenzial. Die Steuerkraft einer Gemeinde ist der auf einen Steuerfuss von 100 Prozent umgerechnete Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern einschliesslich der Nachsteuern ohne Grundstückgewinnsteuer.

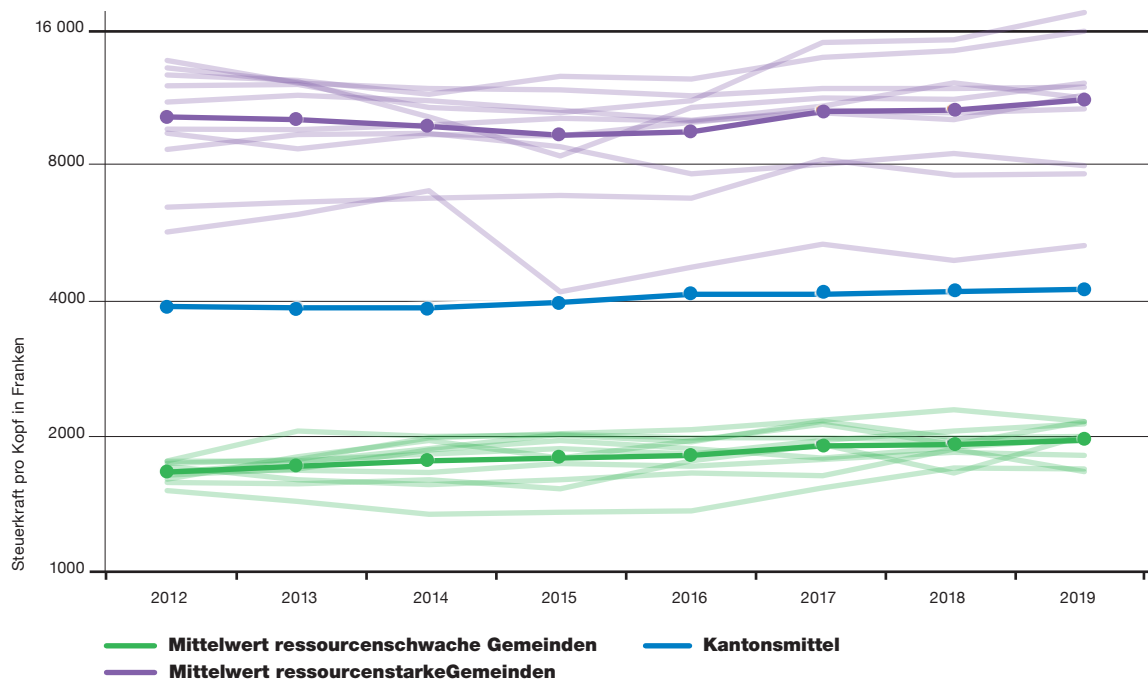


Abbildung 1: Steuerkraftentwicklung 2012–2019 vor FAG; 10 ressourcenstarke Gemeinden (Erlenbach, Herrliberg, Kilchberg, Küsnacht, Meilen, Oberrieden, Rüschlikon, Uitikon, Zollikon, Zumikon), Kantonsmittel und 10 ressourcenschwache Gemeinden (Altikon, Fischenthal, Höri, Maschwanden, Schlatt, Trüllikon, Truttikon, Wald, Wasterkingen, Wila)

Anhand der Linien mit Datenpunkten soll die Entwicklung der Steuerkraft pro Kopf zwischen zufällig ausgewählten ressourcenstarken (violette Linien) und ressourcenschwachen (grüne Linien) Gemeinden sowie im Vergleich zum Kantonsmittel aufgezeigt werden. Das Kantonsmittel pro Kopf ist zwischen 2012 und 2019 von 3877 auf 4247 Franken gestiegen. Es stehen somit den Zürcher Gemeinden mehr Finanzmittel zur Verfügung als bei der Einführung des neuen Finanzausgleichs, da im gleichen Zeitraum die Teuerung gering bis sogar negativ war. Im beobachteten Zeitraum haben die ressourcenschwachen Gemeinden absolut weniger stark zugelegt als Gemeinden mit hoher Steuerkraft. Die Unterschiede haben dadurch leicht zugenommen. Ressourcenschwache Gemeinden konnten ihre Steuerkraft im Schnitt um rund 300 Franken pro Kopf erhöhen, was 70 Franken unter der Kantonsmittelentwicklung liegt. Finanzstarke Gemeinden konnten ihre Steuerkraft um rund 930 Franken erhöhen, was etwa 560 Franken über der Kantonsentwicklung liegt.

Der Vergleich der Wachstumsraten zwischen 2012 und 2019 zeigt jedoch, dass die ressourcenschwachen Gemeinden im Mittel ihre Steuerkraft um 2,35 Prozent pro Jahr erhöht haben, während dieses in den ressourcenstarken Gemeinden nur 1,25 Prozent betrug. Im Kantonsmittel wurde ein jährliches Wachstum von 1,31 Prozent erzielt. Die Darstellung in Abbildung 1 ist so gewählt, dass diese relative Entwicklung sichtbar wird, indem sich die Abstände jeweils verdoppeln (logarithmische Skala). Die grüne Linie (finanzschwache Gemeinden) zeigt einen leicht steileren Verlauf oder ein leicht stärkeres Wachstum als die blaue Linie (Kantonsdurchschnitt) und die violette Linie (finanzstarke Gemeinden).

Insgesamt zeigt sich aber ein stabiles Gesamtbild, da sich die Steuerkraftunterschiede zwischen den ressourcenstarken beziehungsweise den ressourcenschwachen Gemeinden nur wenig verändert haben.

In Abbildung 2 ist das Verhältnis der Steuerkraft der ressourcenstarken Gemeinden zu den ressourcenschwachen Gemeinden abgebildet. Die Steuerkraft der reichen Gemeinden betrug 2019 das 5,7-Fache der Steuerkraft finanzschwacher Gemeinden, verglichen mit dem 6,2-Fachen 2012.

Während die Unterschiede von 2012 bis 2015 leicht abgenommen haben, sind sie seit 2015 wieder leicht angestiegen. Insbesondere die Gemeinden Rüşchlikon und Küsnacht verzeichneten seit 2015 einen starken Anstieg ihrer Steuerkraft.

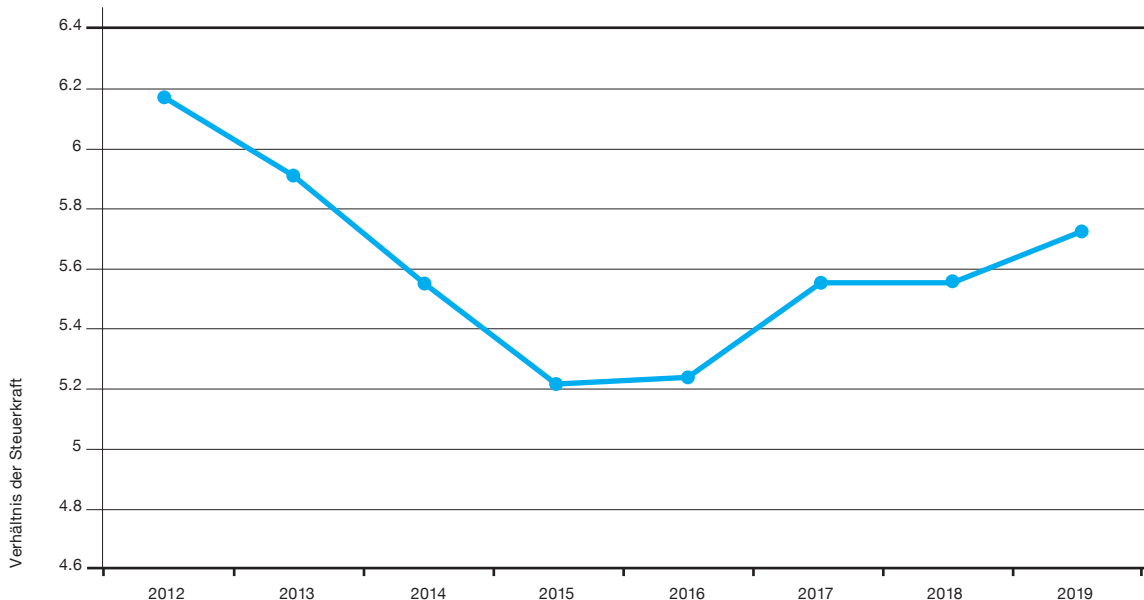


Abbildung 2: Steuerkraft pro Kopf, Verhältnis starke zu schwache Gemeinden (gemäss Auswahl Abbildung 1)

Rangverschiebungen Steuerkraft

Listet man die Gemeinden ihrer Steuerkraft entsprechend auf, erhält man eine Rangfolge. Vergleicht man in der Folge das Basisjahr 2012 mit 2019, können Verschiebungen im Rang ersichtlich werden.

Bei 92 von 162 Gemeinden verschieben sich die Ranglistenplätze in der engen Bandbreite von ± 10 Plätzen. Bei den restlichen 70 Gemeinden, also fast der Hälfte der Gemeinden, zeigen sich markante Veränderungen. Sie reichen von plus 86 bis minus 59 Plätze. Das zeigt, dass relevante Veränderungen in der Steuerkraft der Gemeinden stattfinden. Die Veränderungen können aber nicht an einzelnen Merkmalen festgemacht werden. Eine vertiefte Untersuchung der Ursachen wäre aufschlussreich und wird vom Fachbeirat angeregt.

Steuerfüsse

Gemäss Verfassung (Art. 127 Abs. 2) soll der kantonale Finanzausgleich dafür sorgen, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Da die Steuerfüsse von den Gemeinden autonom festgelegt werden, sind sie jedoch höchstens indirekt durch die Systematik des kantonalen Finanzausgleichs beeinflussbar. Die Zielformulierung der Verfassung ist also durch den Finanzausgleich nicht direkt erfüllbar. Was als erheblich gilt, wird zudem weder in der Verfassung noch im Finanzausgleichsgesetz näher ausgeführt. Das Finanzausgleichsgesetz enthält keine ausdrückliche Regelung zu einem maximalen oder minimalen Gemeindesteuerfuss. Indem bei den ressourcenstarken Gemeinden Geld abgeschöpft wird und den ressourcenschwachen Gemeinden Mittel zufließt, werden die ressourcenstarken

Gemeinden angehalten, ihren Steuerfuss anzuheben und umgekehrt können die ressourcenschwachen Gemeinden ihren Steuerfuss senken. Die horizontale Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs führt zu einem markanten Abbau der Steuerfussunterschiede. Die Ausgleichswirkung wird bei den ressourcenschwachen Gemeinden durch den Einbezug ihres tatsächlichen Steuerfusses in der Ausgleichsformel zusätzlich vergrössert. Gemeinden mit einem hohen Steuerfuss erhalten mehr Ausgleich als Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss. Ressourcenschwache Gemeinden erhalten damit den Fehlanreiz, durch einen höheren Steuerfuss erhöhte Beiträge aus dem Ressourcenausgleich zu beziehen. Steuerfusserhöhungen in ressourcenschwachen Gemeinden wirken sich doppelt aus. Einerseits erhält die Gemeinde durch die Steuerfusserhöhung einen höheren Steuerer-

trag und andererseits erhält die Gemeinde nochmals mittels Ressourcenausgleich einen um die Steuerfusserhöhung höheren Beitrag.

Mit einer Ressourcenabschöpfung der ressourcenstarken Gemeinden bei 70 Prozent wird faktisch der Mindeststeuerfuss zumindest langfristig festgeschrieben. Wird der Steuerfuss tiefer als bei 70 Prozent angesetzt, liefert die Gemeinde mehr an Finanzausgleich ab, als sie über Steuereinnahmen erhält. Eine solche Tiefsteuerpolitik wäre demnach mittelfristig finanziell ruinös. Ressourcenstarken Gemeinden wird damit die Teilnahme am kommunalen Steuerwettbewerb insbesondere mit Gemeinden in den umliegenden Kantonen verunmöglicht. Dies kann letztlich zu einer Schwächung des Standortes Zürich führen.

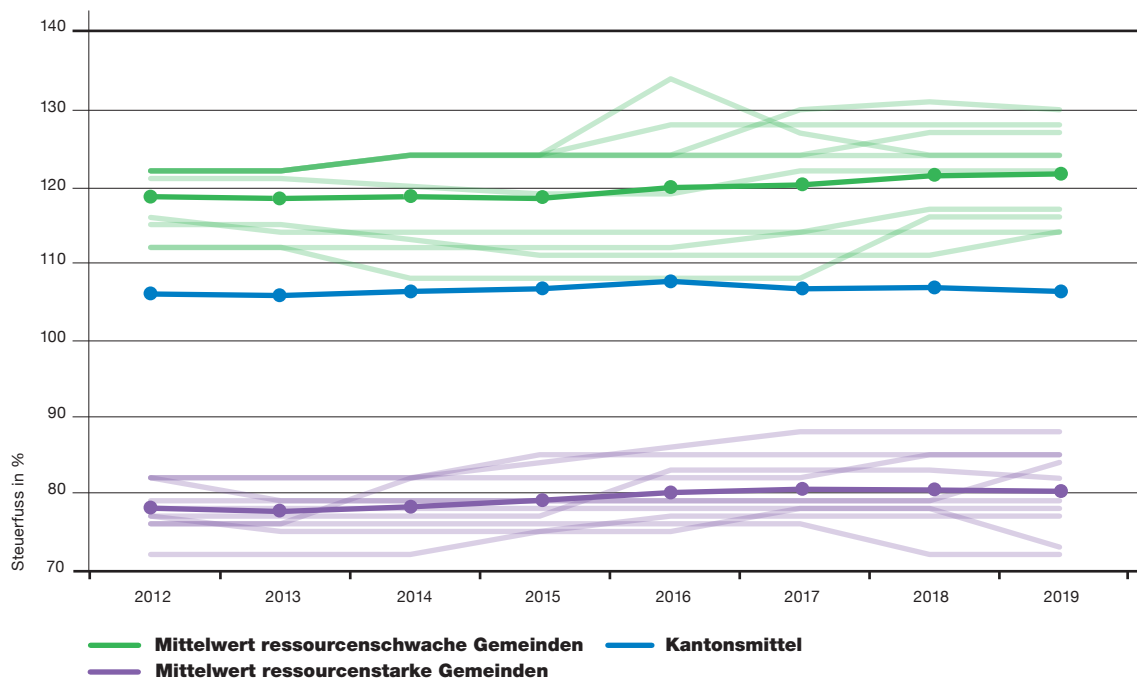


Abbildung 3: Steuerfussentwicklung 2012–2019; 10 ressourcenstarke Gemeinden: (Erlenbach, Herrliberg, Kilchberg, Küsnacht, Meilen, Oberrieden, Rüschlikon, Uitikon, Zollikon, Zumikon), Kantonsmittel und 10 ressourcenschwache Gemeinden (Altikon, Fischenthal, Hori, Maschwanden, Schlatt, Trüllikon, Truttikon, Wald, Wasterkingen, Wila)

Die Entwicklung der Steuerfüsse der zufällig ausgewählten Gemeinden verlief sehr konstant. Nach einem anfänglich leichten Absinken des Kantonsmittels ist dieses 2014, 2015 und 2016 wieder

leicht angestiegen, um in den Folgejahren wiederum leicht zu sinken. Die Veränderungen sind allerdings gering.

Rangverschiebungen Steuerfuss

Listet man die Gemeinden ihrem Steuerfuss entsprechend auf, erhält man eine Rangfolge. Vergleicht man in der Folge das Basisjahr 2012 mit 2019, können Verschiebungen im Rang ersichtlich gemacht werden. Bei 142 von 162 Gemeinden verschieben sich die Ranglistenplätze in der engen Bandbreite von ± 10 Plätzen, was die Feststellung einer konstanten Entwicklung unterstreicht. Bei den restlichen 20 Gemeinden zeigen sich Veränderungen im Bereich von +19–21 Plätzen. Die Veränderungen können nicht an einzelnen Merkmalen von Gemeinden wie zum Beispiel der Gemeindegrösse oder der geografischen Lage festgemacht werden. Sie sind eher das Resultat spezifischer Gemeindeentwicklungen.

Bezugsberechtigte Gemeinden aus dem individuellen Sonderlastenausgleich haben einen Steuerfuss zu erheben, der mindestens das 1,3-Fache des Kantonsmittels beträgt (zurzeit bei 100,37 Prozent). 2019 entspricht das einem Steuerfuss von 130 Prozent. Ein darüberliegender Steuerfuss wäre theoretisch möglich. Eine gesetzliche Obergrenze gibt es nicht. Nach der durch das Verwaltungsgerichtsurteil vom Juni 2017 eingeleiteten Praxisänderung bei der Bemessung des individuellen Sonderlastenausgleichs war keine antragstellende Gemeinde mehr gezwungen, ihren Steuerfuss über dem zum Bezug berechtigten Steuerfuss anzusetzen.

Zur Ausrichtung des Übergangsausgleichs, der das 1,35-Fache des Kantonsmittels der Steuerfüsse bedingte, erhoben die Gemeinden Fischenthal, Hofstetten, Hütten und Rifferswil 2016 und 2017 einen Steuerfuss von 134 Prozent beziehungsweise 135 Prozent. Es ist davon auszugehen, dass diese hohen Steuerfüsse der Berechtigung zum Übergangsausgleich dienen.

Lasten

Beim Ausgleich von Lasten gilt es zu vermeiden, dass eine doppelte Abgeltung von Lasten einerseits durch eine Spezialgesetzgebung und andererseits durch den Finanzausgleich erfolgt. Da ein Ausgleich über den Finanzausgleich stets nachgelagert und dadurch mit Streuverlusten behaftet ist, sollte zudem überprüft werden, ob ein Ausgleichsmechanismus im Spezialgesetz effizienter und zielführender ist. Beispielsweise kann bei der Änderung des Strassengesetzes eine doppelte Abgeltung eintreten, wo Gemeinden einerseits mit Beiträgen aus dem Strassenfonds Mittel für den Unterhalt der Gemeindestrassen erhalten und an-

dererseits aus dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich unter anderem auch Aufwendungen im Strassenbereich abgegolten werden. Der demografische Sonderlastenausgleich, der Zentrumslastenausgleich und der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich gleichen einzig überdurchschnittliche Lasten in ihren jeweiligen Bereichen aus, ohne die unterdurchschnittlich belasteten Gemeinden einzubeziehen (vertikaler Ausgleich). Der Finanzausgleich gleicht mit anderen Worten nicht alle Unterschiede grundsätzlich aus. So kann zum Beispiel die unterschiedliche Belastung im Bereich der stationären und ambulanten Pflege allenfalls beim individuellen Sonderlastenausgleich und damit bei wenigen Gemeinden im obersten Steuerfussbereich zumindest teilweise abgegolten werden. Ein allgemeiner Sonderlastenausgleich für den Bereich Pflege fehlt hingegen.

Finanzausgleich ist seit 2012 in Kraft

Der Finanzausgleich wurde 2012 einer Gesamtrevision unterzogen. 2018 lief der Übergangsausgleich aus, der zum Ziel hatte, Gemeinden den Übergang vom alten zum aktuellen Finanzausgleich zu erleichtern. Bei der Beurteilung gilt es daher zu berücksichtigen, dass der Finanzausgleich noch wenig erprobt ist und nicht alle Instrumente ihre volle Wirkung entfalten konnten. Trotzdem waren bisher nur einzelne Gemeinden auf zusätzliche Mittel aus dem individuellen Sonderlastenausgleich angewiesen.

Erfahrungen mit dem individuellen Sonderlastenausgleich (ISOLA) – Beurteilung der eingegangenen Gesuche

Der ISOLA hat zwei Besonderheiten, die sich auf das Verfahren auswirken. Erstens ist wegen der Übereinstimmung von Bemessungs- und Ausgleichsjahr eine Gegenwartsbemessung massgebend (vgl. §§ 8 lit. a und b und 25 Abs. 3 FAG). Die Beitragsverfügungen können daher im Vorjahr zum Ausgleichsjahr nur als vorläufige (provisorische) Beitragsverfügungen erlassen werden (§ 26 Abs. 2 FAG). Zweitens können für ausserordentliche Ereignisse während des Ausgleichsjahres Beiträge bis Ende März des Nachjahres geltend gemacht werden (§ 26 Abs. 5 FAG). Nach dem 31. März des Nachjahres muss das Gemeindeamt somit auf der Grundlage der Gemeinderechnung für das Ausgleichsjahr die endgültigen Beiträge festsetzen (§ 26 Abs. 3 FAG). Dabei hat es den Vorschlag für die Festlegung der Beiträge dem Fachbeirat bis spätestens am 31. Juli des Folgejahres zur Stellungnahme zu unterbreiten (§ 26 Abs. 3 FAG).

Übersicht

Jahre	2016	2017	2018	2019
ISOLA beantragt mit Budget in Franken	17 147 288	6 820 843	927 638	322 039
ISOLA definitiv aufgrund Jahresrechnung in Franken	630 900	1 141 300	294 100	544 700
Anzahl Gesuche provisorisch zugesprochen	9	7	3	1
Anzahl Gesuche definitiv	Bachs, Hirzel, Hütten, Rifferswil	Hirzel, Hütten, Rifferswil, Waltalingen	Maschwanden, Rheinau	Maschwanden
Berechtigung – Ausgleichssteuerfuss in Prozent	129	130	131	130

2016 beantragten neun Gemeinden ein Volumen von 17,1 Mio. Franken. Insgesamt sieben Gemeinden erhoben Einsprache gegen die vom Gemeindeamt aufgrund des Budgets provisorisch festgelegten Beiträge im Umfang von 11,3 Mio. Franken. Die Gemeinden erhoben insbesondere gegen die vom Gemeindeamt und dem Fachbeirat angewendete Prüfung der Ressourcenausstattung und gegen die Nichtanrechnung bestimmter beeinflussbarer Aufgabenbereiche Beschwerde.

Die Prüfung durch den Fachbeirat sah vor dem Verwaltungsgerichtsurteil folgende Prüfschritte vor:

1. Ressourcenausstattung

In einem ersten Schritt hat der Fachbeirat die gesuchstellende Gemeinde mit ausgewählten weiteren Gemeinden verglichen. Dabei hat er neben den Aufwendungen auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen beurteilt. Er ging davon aus, dass Gemeinden, denen aus dem Finanzausgleich Mittel zukommen, dadurch nicht bessergestellt werden sollen als die Gemeinden, bei denen Ressourcen abgeschöpft werden. Er stellte dabei fest, dass einzelne gesuchstellende Gemeinden nach Abgeltung mit den ordentlichen Instrumenten des Finanzausgleichs (Ressourcenausgleich, geografisch-topografischer Ausgleich, demografischer Ausgleich) neu über Ressourcen pro Person im vorderen Viertel aller Gemeinden verfügen. Vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgebots beurteilte es die Mehrheit des Fachbeirates in Anlehnung an die Abschöpfungsgrenze von § 14 FAG als problematisch, wenn eine Empfängergemeinde durch die Beiträge aus dem FAG und unter Berücksichtigung der Grundstückgewinnsteuererträ-

ge auf Ressourcen von mehr als 110 Prozent des Kantonsmittels der Steuerkraft gelangt. Er empfahl daher in solchen Fällen eine Kürzung der Beiträge bis zur Grenze von 110 Prozent des Kantonsmittels der Steuerkraft.

2. Beeinflussbare Aufgabenbereiche

Der Finanzausgleich soll die Gemeinden bei der Finanzierung der notwendigen Aufgaben unterstützen. Vom Grundsatz ausgehend, dass die Gemeinden frei beeinflussbare Aufgaben selbst zu finanzieren haben, legte der Fachbeirat Aufgabenbereiche (Funktionen) fest, bei denen die Gemeinden grossen Handlungsspielraum haben⁵, und verneinte dort die Finanzierung überdurchschnittlicher Aufwendungen⁶.

3. Detailprüfung

In einem dritten Schritt erfolgte eine Detailprüfung der einzelnen geltend gemachten Sonderlasten. Die dabei zu treffenden Entscheidungen zeigten indes die Grenzen der Beurteilbarkeit von Detailpositionen (im Fachbeirat musste etwa darüber beraten werden, ob eine Gemeinde ein Weihnachtessen vom ISOLA mitfinanziert erhalten soll oder ob Höhe und Umfang von Beraterhonoraren berechtigt seien). Die Berücksichtigung eines verhältnismässigen und sinnvollen Beurteilungsaufwands erforderte daher, auch die einzelnen Positionen ab einem gewissen Detaillierungsgrad nach objektifizierbaren und damit allgemeinen Kriterien zu beurteilen. In diesem Kontext kam der Haltung der Fachdirektionen grosses Gewicht bei. Technische Fehler wie die falsche Berechnung der Abschreibungen oder Staatsbeiträge wurden vom Fachbeirat ebenfalls berücksichtigt.

⁵ Zum Beispiel Massenmedien, Sport, Spitäler, freiwillige wirtschaftliche Hilfe, Tourismus usw.

⁶ Durchschnittlicher Aufwand = Nettoaufwand pro Person (ohne Zürich und Winterthur)

Mit den Verwaltungsgerichtsurteilen vom 28. Juni 2017 wurden die Beschwerden der Gemeinden teilweise oder vollumfänglich gutgeheissen.

Steuerfüsse ohne Finanzausgleich

Bei der Ermittlung des Steuerfusses ohne Finanzausgleich wurde wie folgt vorgegangen: Ausgangspunkt ist eine Organisation ohne Finanzausgleich und ohne Reaktionen der Gemeinden auf die theoretische neue Ausgangslage.

Gemäss § 92 des Gemeindegesetzes haben die Gemeinden grundsätzlich ein ausgeglichenes Budget zu erstellen. Vereinfachend wird daher davon ausgegangen, dass der festgelegte Steuerfuss dem tatsächlichen Mittelbedarf einer Gemeinde entspricht. Die Multiplikation von Steuerfuss, Steuerkraft und Einwohnerzahl ergibt die Steuereinnahmen, die zur Deckung der Aufwendungen gebraucht werden. Eine Beurteilung, ob der Aufwand zu hoch oder zu tief ist, wird dabei ebenso wenig vorgenommen wie eine Berücksichtigung von dynamischen Effekten. In einem nächsten Schritt wird der Faktor Finanzausgleich ausgeschaltet und als Ergebnis erhält man die «eigenständigen Steuerfüsse ohne Finanzausgleich».

2012 betrug die Spannweite der Steuerfüsse der 171 Gemeinden vor Finanzausgleich 496,5 Prozent (zwischen 12,0 und 508,5 Prozent). 2015 betrug dieselbe Spannweite von noch 169 Gemeinden 371 Prozent (zwischen 9,3 und 380,3 Prozent). 2019 reduzierte sich die Spannweite von 162 Gemeinden weiter auf 322,5 Prozent (zwischen 33,3 Prozent und 355,8 Prozent). Die Spannweite hat seit Einführung des Finanzausgleichsgesetzes markant abgenommen. Grund dafür ist einerseits ein höherer theoretischer Mindestsatz um rund 20 Prozentpunkte. Ob diese Erhöhung auch tatsächlich notwendig wäre oder ob dies eher an der Ermittlungsmethode des Wertes liegt, müsste noch eingehender untersucht werden. Am anderen Ende der Spannweite sind durch Gemeindefusionen einige Höchststeuerfüsse eliminiert worden. Allerdings gibt es nach wie vor Gemeinden, die ohne den Finanzausgleich Steuerfüsse in der Grössenordnung von 250 bis 350 Prozent erheben müssten. Betroffen von derart hohen Steuerfüssen wären rund 20 000 Einwohnerinnen und Einwohner.

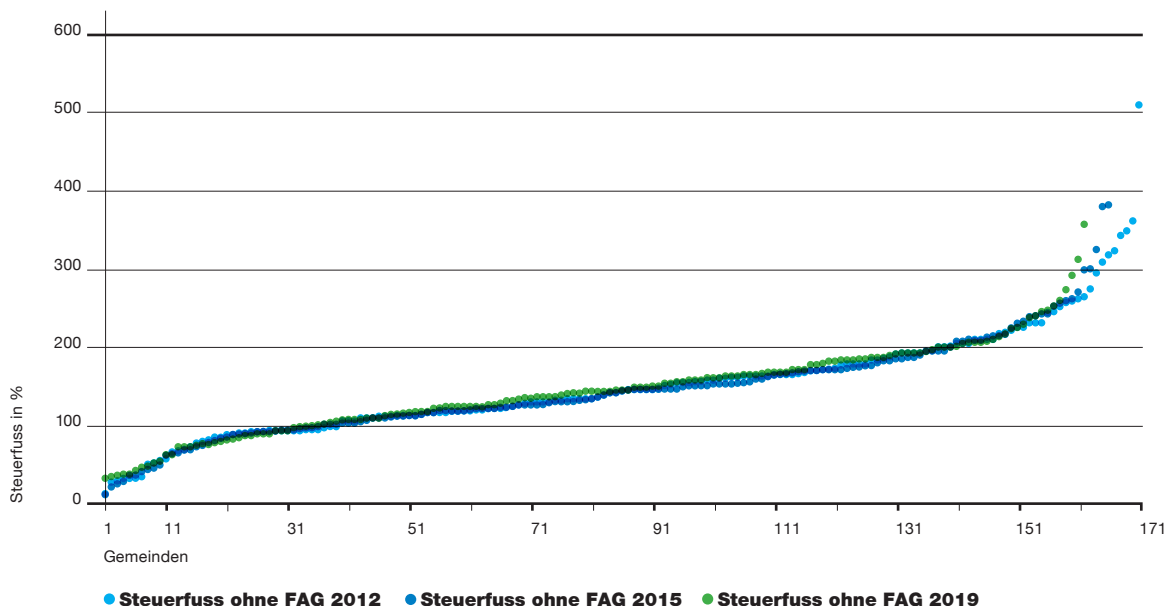


Abbildung 4: Theoretisch ermittelte Steuerfüsse ohne Finanzausgleich 2012, 2015, 2019

Feststellungen des Fachbeirates zum Finanzausgleich

Vernachlässigung von weiteren Einnahmen zur Ermittlung der Steuerkraft wie zum Beispiel die Grundstückgewinnsteuer

Die Grundstückgewinnsteuer fliesst zurzeit nicht in die Berechnung der Steuerkraft ein (vgl. § 8 FAG und § 5 FAV). Aus technischer Sicht spricht folgender Grund dagegen: § 205 des Steuergesetzes besagt, dass die Grundstückgewinnsteuer eine Steuer der politischen Gemeinde ist. Gemäss §§ 11 Abs. 2 und 14 Abs. 2 FAG haben politische Gemeinden gegenüber Schulgemeinden Anspruch auf Beteiligung an der Ressourcenabschöpfung beziehungsweise haben Schulgemeinden Anspruch auf einen Anteil am Ressourcenzuschuss. Schulgemeinden würden daher in das System einbezogen, obwohl sie von der Grundstückgewinnsteuer nicht betroffen sind.

Aus Anreizsicht spricht dagegen, dass der Einsatz, sich für eine Grundstückgewinnsteuer einzusetzen, nachlassen würde, sollten die Gemeinden einen wesentlichen Teil der Steuer in den Finanzausgleich abliefern müssen.

Neben der Grundstückgewinnsteuer fehlen für die Ermittlung der Steuerkraft weitere Einnahmen. Zum Beispiel werden auch Kieserträge oder die Kantonsentschädigung der im Zusammenhang mit der Steuervorlage 17 / STAF ausbezahlten 20 Mio. Franken an besonders betroffene Gemeinden nicht berücksichtigt. Gleich verhält es sich mit Mehrwertabschöpfungsbeiträgen im Zusammenhang mit der Raumplanung. Unter Berücksichtigung dieser Erträge ergäbe sich eine andere Rangfolge bei der Ressourcenausstattung der Gemeinden.

Einbezug des Steuerfusses in Ausgleichsinstrumente

Weil die Zuschüsse unter Berücksichtigung des Gemeindesteuerfusses berechnet werden, erhält eine Gemeinde mit einem hohen Steuerfuss mehr Beiträge als eine Gemeinde mit einem tiefen Steuerfuss. Der Fachbeirat sieht darin einen Fehlanreiz bei der Festlegung des Steuerfusses. Der Einbezug des Steuerfusses vergrössert das Volumen des Ressourcenzuschusses um rund 75 Mio. Franken (Basisjahr 2016).

Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich

Gemäss § 26 FAV werden mit dem geografisch-topografischem Sonderlastenausgleich folgende Aufgaben der funktionalen Gliederung einbezogen:

- a) Feuerwehr und Feuerpolizei
- b) Gemeindestrassen
- c) Gewässerunterhalt und -verbauung
- d) Forstwesen

Der Fachbeirat hat festgestellt, dass die in diesen Bereichen tatsächlich anfallenden Aufwendungen teilweise bedeutend tiefer sind als die Beiträge aus dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich. Kosten und Abgeltung stehen zumindest in einigen Gemeinden in einem grossen Missverhältnis. Zusätzlich wird dieses Missverhältnis vergrössert, wenn wie mit der im November 2020 von den Stimmberechtigten angenommenen Änderung des Strassengesetzes aus dem Strassenfonds weitere Mittel an die Gemeinden für den Gemeindestrassenbereich fliessen.

Finanzierung des Finanzausgleichs

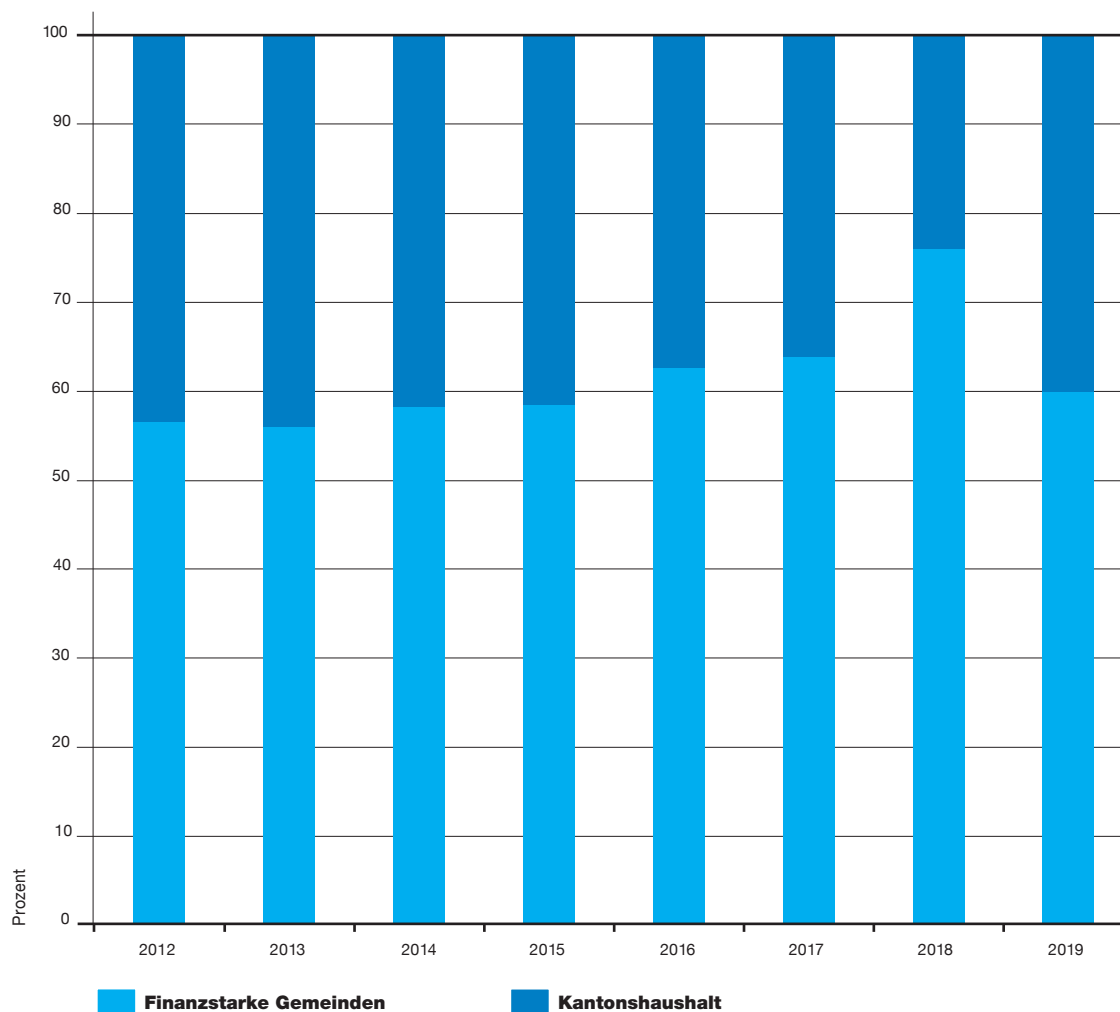


Abbildung 5: Finanzierung Finanzausgleich 2012–2019

Für die Finanzierung des Finanzausgleichs kommen die ressourcenstarken Gemeinden einschliesslich der Stadt Zürich zu nicht ganz zwei Dritteln auf. Auffallend sind dabei die Schwankungen 2018 und 2019, die sich durch eine im Vergleich stark veränderte Steuerkraft der Stadt Zürich ergaben.

Einbezug der Stadt Zürich in das Kantonsmittel der Steuerkraft

Bei der Berechnung des Kantonsmittels der Steuerkraft wird die Steuerkraft der Stadt Zürich nicht berücksichtigt. Der Ressourcenausgleich findet damit nicht auf der Grundlage eines korrekten Mittelwertes statt. Der Fachbeirat erachtet es als prüfenswert, beim Kantonsmittel die Steuerkraft der Stadt Zürich miteinzubeziehen und damit auf der korrekten Grundlage den Ressourcenausgleich zu vollziehen. Dabei wäre ein volatileres System in Kauf zu nehmen.

Grenzabschöpfungs- bzw. Grenzzuschusssätze beim Ressourcenausgleich

Ressourcenzuschuss - Grenzzuschusssatz - Berechnungsbeispiel:

Ressourcenzuschuss an politische Gemeinden (§§10–13 FAG)

Der Ressourcenzuschuss Z an eine politische Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t :

$$Z_{i;t} = (\text{SKR}_{\text{KM};t-2} \times 95\% - \text{SKR}_{i;t-2}) \times E_{i;t} - 2 \times \text{GSF}_{i;t-2}$$

Legende

$E_{i;t-2}$	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§8 lit. b und e)
$\text{SKR}_{i;t-2}$	Relative Steuerkraft der ausgleichsberechtigten politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§8 lit. b und g)
$\text{SKR}_{\text{KM};t-2}$	Kantonsmittel der relativen Steuerkraft im Bemessungsjahr $t-2$ (§8 lit. b und h)
$\text{GSF}_{i;t-2}$	Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§8 lit. b und c)

Einwohnerzahl der Stadt Wetzikon: 24 985
 Steuerkraft der Gemeinde 2019: Fr. 2256
 Kantonsmittel 2019: Fr. 3843
 Gesamtsteuerfuss: 119%

Die Gemeinde erhält 2 916 723 Franken weniger Ressourcenausgleich, dafür erhält sie 2 973 215 Franken (Fr. $100 \times 24\,985 \times 119\%$) mehr Steuerertrag. Es verbleiben ihr 56 492 Franken, was einem Grenzzuschusssatz von **98 Prozent** entspricht.

Berechnung:

$$\begin{aligned} & (\text{Fr. } 3843 \times 95\% - \text{Fr. } 2256) \\ & \times 24\,985 \times 119\% \\ & = \text{Fr. } 41\,471\,889 \end{aligned}$$

(auf 2 Dezimalstellen gerundet)

Die Steuerkraft der Gemeinde erhöht sich um 100 Franken, was unter anderem zur Folge hat, dass das Kantonsmittel um 2 Franken ansteigt.

Würde es sich beim Berechnungsbeispiel um eine kleine Gemeinde handeln, deren Einfluss auf das Kantonsmittel gering wäre, könnte der Grenzzuschusssatz bei 100 Prozent liegen. Der Einfluss auf das Kantonsmittel ist somit entscheidend für die Höhe des Grenzzuschusssatzes.

Berechnung:

$$\begin{aligned} & (\text{Fr. } 3845 \times 95\% - \text{Fr. } 2356) \\ & \times 24\,985 \times 119\% \\ & = \text{Fr. } 38\,555\,166 \end{aligned}$$

(auf 2 Dezimalstellen gerundet)

Ressourcenabschöpfung - Grenzabschöpfungssatz - Berechnungsbeispiel:

Ressourcenabschöpfung bei politischen Gemeinden (§§14–16 FAG)

Die Ressourcenabschöpfung A bei einer politischen Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t:

$$Z_{Ai;t} = (SKR_{i;t-2} - SKR_{KM;t-2} \times 110\%) \times 70\% \times E_{i;t} - 2 \times (GSF_{KM;t-2} / GSF_{KM;-2})$$

Legende

$E_{i;t-2}$	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§8 lit. b und e)
$SKR_{i;t-2}$	Relative Steuerkraft der ausgleichspflichtigen politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§8 lit. b und g)
$SKR_{KM;t-2}$	Kantonsmittel der relativen Steuerkraft im Bemessungsjahr t-2 (§8 lit. b und h)
$GSF_{KM;t-2}$	Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im Bemessungsjahr t-2 (§8 lit. b, d und i)
$GSF_{KM;-2}$	Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im zweiten der Inkraftsetzung dieses Gesetzes vorangehenden Jahr (§8 lit. d und i)

Einwohnerzahl der Stadt Kloten:	20 079
Steuerfuss:	103%
Steuerkraft der Gemeinde 2019:	Fr. 6180
Kantonsmittel 2019:	Fr. 3843
Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse 2019:	99,57%
Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse 2010:	100,87%

Berechnung:

$$\begin{aligned} & (\text{Fr. } 6180 - 3843 \times 110\%) \times 70\% \\ & \times 20\,079 \times (99,57/100,87) \\ & = \text{Fr. } 27\,092\,066 \end{aligned}$$

(auf 2 Dezimalstellen gerundet;
Index auf 8 Dezimalstellen gerundet)

Die Steuerkraft der Gemeinde erhöht sich um 100 Franken, was unter anderem zur Folge hat, dass das Kantonsmittel um 1 Franken ansteigt.

Berechnung:

$$\begin{aligned} & (\text{Fr. } 6280 - \text{Fr. } 3844 \times 110\%) \\ & \times 70\% \times 20\,079 \times (99,57/100,87) \\ & = \text{Fr. } 28\,464\,220 \end{aligned}$$

Die Gemeinde leistet 1 372 154 Franken mehr Ressourcenabschöpfung, dafür erhält sie 2 068 137 Franken (Fr. $100 \times 20\,079 \times 103\%$) mehr Steuerertrag. Es verbleiben ihr 695 983 Franken, was einem Grenzabschöpfungssatz von **66 Prozent** entspricht.

Bei einer Ressourcenabschöpfungsgemeinde mit einem tiefen Steuerfuss von 77 Prozent verändert sich der Grenzabschöpfungssatz wie folgt.

Einwohnerzahl der Gemeinde Küsnacht:	14 537
Steuerfuss:	77%
Steuerkraft der Gemeinde 2019:	Fr. 15 925
Kantonsmittel 2019:	Fr. 3843
Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse 2019:	99,57%
Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse 2010:	100,87%

Berechnung:

$$\begin{aligned} & (\text{Fr. } 15\,925 - 3843 \times 110\%) \times 70\% \\ & \times 14\,537 \times (99,57/100,87) \\ & = \text{Fr. } 117\,500\,522 \end{aligned}$$

(auf 2 Dezimalstellen gerundet;
Index auf 8 Dezimalstellen gerundet)

Die Steuerkraft der Gemeinde erhöht sich um 100 Franken, was unter anderem zur Folge hat, dass das Kantonsmittel um 1 Franken ansteigt und das Kantonsmittel der Steuerfüsse auf 99,56 Prozent sinkt.

Berechnung:

$$\begin{aligned} & (\text{Fr. } 16\,025 - \text{Fr. } 3844 \times 110\%) \\ & \times 70\% \times 14\,537 \times (99,56/100,87) \\ & = \text{Fr. } 118\,482\,036 \end{aligned}$$

Die Gemeinde leistet 981 514 Franken mehr Ressourcenabschöpfung, dafür erhält sie 1 119 349 Franken (Fr. $100 \times 14\,537 \times 77\%$) mehr Steuerertrag. Es verbleiben ihr 137 835 Franken, was einem Grenzabschöpfungssatz von **88 Prozent** entspricht.

Der Steuerfuss ist somit für die Höhe des Grenzabschöpfungssatzes entscheidend.

Fazit

Fazit zu den Verfassungszielen

Aufgabenerfüllung

Dem Fachbeirat steht es nicht zu, zu beurteilen, ob die Gemeinden ihre notwendigen Aufgaben tatsächlich erfüllen. Weder der Wirksamkeitsbericht noch die bisherigen Erfahrungen der Mitglieder geben zudem Anlass, daran zu zweifeln.

Abweichung bei den Steuerfüssen

Die Einführung des neuen Finanzausgleichs war der Abschluss eines langen und intensiven politischen Prozesses. Das neue Finanzausgleichssystem mit möglichst wenigen Fehlanreizen setzt die Bereitschaft voraus, vorübergehend eine gewisse Ausweitung der Steuerfussdisparitäten hinzunehmen. Im Zeitvergleich erachtet der Fachbeirat die derzeitige Steuerfussdisparität als im Einklang mit dem Verfassungsauftrag.

Fazit zur Ressourcenausstattung

Eine horizontale Finanzierung (durch ressourcenstarke bzw. lastenarme Gemeinden) ist der vertikalen (durch den Kanton) vorzuziehen, denn sie bremst die Tendenz zu einem Ausbau der Transferzahlungen und gleicht Unterschiede effizient aus. Der Ressourcenausgleich erfüllt diese Anforderungen.

Beim Ressourcenausgleich sieht der Fachbeirat in der Multiplikation des Ausgleichsbeitrags mit dem Steuerfuss aber einen wesentlichen Fehlanreiz. Gemeinden können durch die Erhöhung ihres Steuerfusses mehr Ausgleichsbeiträge erwirken. Die natürliche politische Bremse, die der Wirksamkeitsbericht hier als Korrektiv nennt (Erhöhung des Steuerfusses auf das 1,3-Fache als Voraussetzung für Gesuche um ISOLA), erachtet der Fachbeirat als (zu) gering. Schwerer wiegt allerdings der weitere Einwand, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt wird, wenn Gemeinden mit gleicher Leistungsfähigkeit (Steuerkraft) vom Ressourcenausgleich ungleich behandelt werden.

Fazit zur Rolle des Fachbeirates

Die Verwaltungsgerichtsurteile zum individuellen Sonderlastenausgleich lassen im Wesentlichen nur noch eine Detailprüfung der Sonderlasten zu. Für eine solche Prüfung braucht es keinen Fachbeirat zum Finanzausgleich. Der Regierungsrat wird eingeladen, die Funktion und den Auftrag des Fachbeirates zu überdenken. Es ist ein klarer Auftrag mit den entsprechenden Kompetenzen des Fachbeirates zu definieren beziehungsweise § 27 FAG und § 34 FAV zu präzisieren. Nach wie vor ist der Fachbeirat aber der Meinung, dass seine Stellungnahme zum Finanzausgleich im Rahmen des Wirksamkeitsberichts gemäss § 38 FAV für die Entwicklung des Ausgleichsmodells von Nutzen ist. Daher möchte er an diesem Auftrag festhalten.

Anregungen des Fachbeirats

Keine Berücksichtigung des Steuerfusses beim Ressourcenzuschuss

Der Einbezug der Steuerfüsse bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse führt unter den Gemeinden zu Rangfolgeverschiebungen bei den Erträgen aus Steuern und Finanzausgleich pro Kopf vor und nach der Umverteilung. Rangfolgeverschiebungen durch Umverteilung verletzen das zentrale Gebot der «horizontalen Gerechtigkeit», weil gleiche Leistungsfähigkeit ungleich behandelt wird. Anhand zweier Gemeinden soll dies erläutert werden:

Ein einfacher Ressourcenzuschuss ohne Berücksichtigung des Steuerfussfaktors führt zu einer Ausstattung der Gemeinde Bärenswil mit Steuern und Finanzausgleich von 3855 Franken pro Kopf

(Basisjahr 2017). Die entsprechende Ausstattung von Glattfelden beträgt 3838 Franken. Folglich ist die Ausstattung der Gemeinde Bärenswil grösser als jene von Glattfelden. Mit dem effektiv ausbezahlten Ressourcenzuschuss unter Berücksichtigung des Steuerfussfaktors resultiert bei Bärenswil aber eine Ausstattung von 3882 Franken und bei Glattfelden eine solche von 4010 Franken. Die Ausstattung von Glattfelden ist mit Berücksichtigung des Steuerfussfaktors grösser als jene von Bärenswil. Bärenswil erhob 2017 einen Steuerfuss von 102 Prozent, Glattfelden einen von 112 Prozent. Das bedeutet, dass die Gemeinde Glattfelden die Gemeinde Bärenswil in ihrer Steuerkraft im Vergleich vor und nach der Umverteilung überholt. Dies wird in der folgenden Abbildung deutlich:

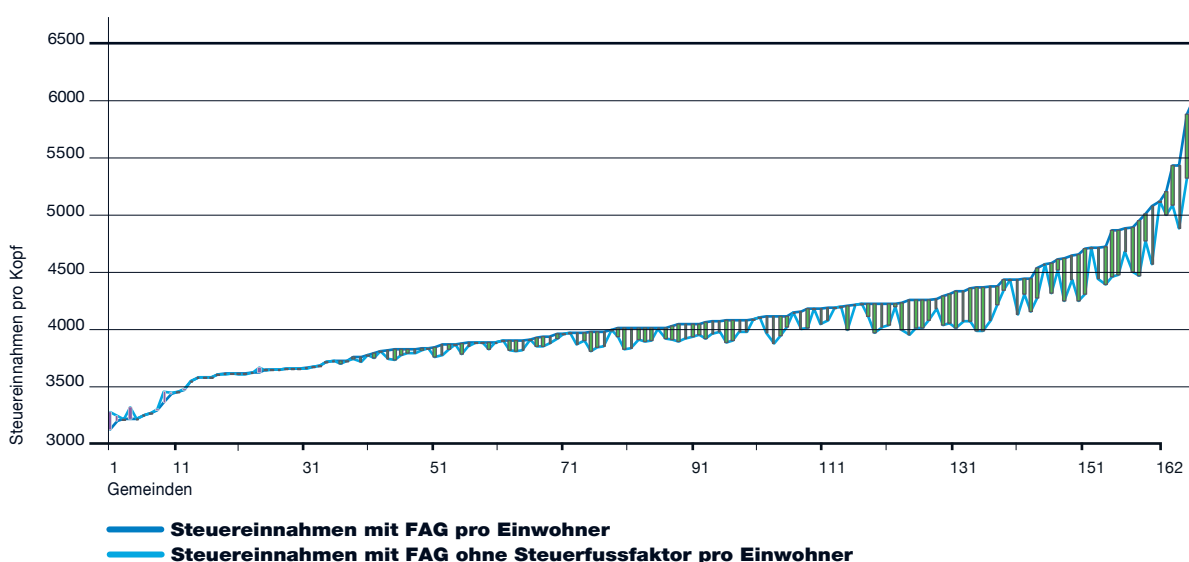


Abbildung 6: Veränderung der Einnahmen bei Wegfall des Steuerfussfaktors im Ressourcenzuschuss

Die violett markierten Veränderungen in der linken unteren Hälfte der Abbildung treten bei Gemeinden mit einem Steuerfuss unter 100 Prozent und Anrecht auf Ressourcenzuschuss ein. Ihre Ausstattung verbessert sich, wenn ihr Zuschuss nicht mehr mit dem Steuerfuss multipliziert wird. Umgekehrt bezeichnen grün markierte Veränderungen jene Gemeinden, die einen Steuerfuss über 100 Prozent und ein Anrecht auf Ressourcenzuschuss haben. Sie bekommen ohne Berücksichtigung des Steuerfusses weniger Zuschüsse.

Die Rangfolgeverschiebung durch die Berücksichtigung des Steuerfussfaktors setzt einen falschen Anreiz für Gemeinden. Er führt dazu, dass Gemeinden ihre Steuerfüsse erhöhen, damit sie mehr Mittel

erhalten. Zum Beispiel erhebt Dinhard trotz unterdurchschnittlicher Ressourcenstärke einen Steuerfuss von rund 87 Prozent. Ohne Berücksichtigung des Steuerfussfaktors würde Dinhard rund 240 000 Franken mehr erhalten, was ungefähr 6 Steuerprozenten entsprechen würde. Umgekehrt erhebt Fischenthal einen Steuerfuss von 127 Prozent. Mit dem Wegfall des Steuerfussfaktors würde Fischenthal Finanzausgleichsmittel von rund 1,4 Mio. Franken verlieren, was ungefähr 47 Steuerprozenten entsprechen würde. Insgesamt aber wäre das Leistungsfähigkeitsprinzip erfüllt, wonach Fischenthal aufgrund seiner Finanzschwäche einen Ressourcenzuschuss erhalten würde. Der Einbezug des Steuerfusses überzeichnet das Leistungsfähigkeitsprinzip, indem noch mehr Mittel ausbezahlt werden.

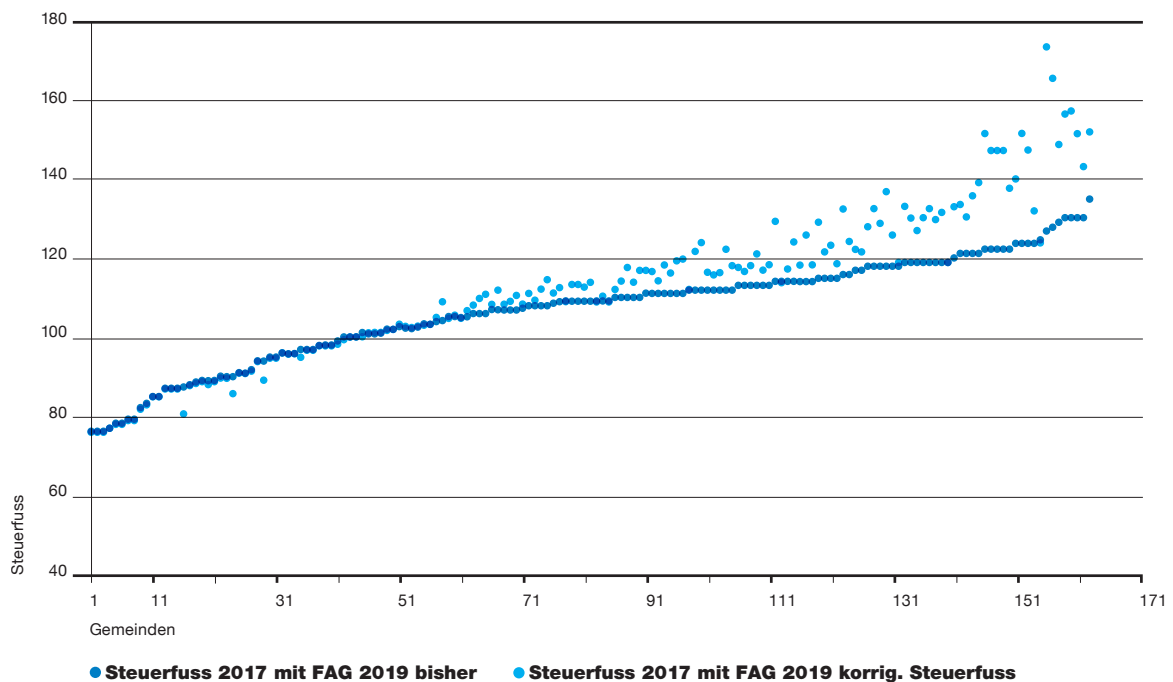


Abbildung 7: Auswirkungen auf den Steuerfuss bei Wegfall der Multiplikation mit dem Steuerfuss. Neue Darstellung auf der Finanzausgleichsgrundlage Jahr 2019 (Basisjahr 2017)

Mit dem Wegfall der Berücksichtigung des Steuerfussfaktors würden aber auch Mittel frei. Auf der Grundlage des Ausgleichsjahres 2019 wären dies rund 111 Mio. Franken. Diese Mittel könnten allenfalls ohne Beeinflussungsmöglichkeit der Gemeinde anderweitig eingesetzt werden.

Ressourcenausstattung liegt bei mindestens 95 Prozent des Kantonsmittels

Mit Ressourcenzuschüssen wird die fehlende Steuerkraft bis zur Zuschussgrenze von 95 Prozent des Kantonsmittels ausgeglichen. Jeglicher Anstieg der Steuerkraft pro Kopf wird durch eine Verminderung des Ressourcenzuschusses vollständig kompensiert. Das Umgekehrte gilt ebenfalls: Jeder Verlust an Steuerkraft unterhalb von 95 Prozent wird vollständig kompensiert. Dadurch wird einerseits jeglicher Gewinn an Steuersubstrat wieder eliminiert, andererseits kann keine Gemeinde mehr als finanzschwach bezeichnet werden. Die Mindestausstattung wird unabhängig von der individuellen Entwicklung garantiert. Für die 121 Gemeinden (Finanzausgleich 2019) unter der 95-Pro-

zent-Schwelle bestehen folglich kaum Anreize, das Steuersubstrat zu erhöhen beziehungsweise einem Rückgang des Steuersubstrats entgegenzuwirken. Der Fachbeirat regt an, zu prüfen, ob das System mit einer gleichen Mindestausstattung für 121 Gemeinden in Zukunft beibehalten werden soll oder ob die Angleichung pro Gemeinde unterschiedlich hoch ausfallen soll. Zum Beispiel könnten von der Differenz zum Kantonsmittel jeweils 90 Prozent ausgeglichen werden. Damit erhielten alle Gemeinden einen Anreiz, ihre Steuerkraft zu verbessern.

Nach Bevölkerung betrachtet sieht die Verteilung zwischen Ressourcenausgleich empfangenden und abschöpfenden Gemeinden relativ gleichmässig aus. 13 Gemeinden mit rund 74 000 Einwohnerinnen und Einwohnern erhalten weder einen Zuschuss noch sind sie von einer Abschöpfung betroffen. 121 Gemeinden mit rund 756 000 Einwohnerinnen und Einwohnern erhalten einen Ressourcenzuschuss und 28 Gemeinden mit rund 670 000 Einwohnerinnen und Einwohnern erleiden eine Ressourcenabschöpfung.

Statistik Ressourcenausgleich	Einwohner	Anzahl
Gemeinden mit Zuschuss	755 877	121
Gemeinden mit Abschöpfung	669 042	28
Gemeinden ohne Zuschuss/Abschöpfung	73 722	13
Total	1 496 641	162

Auffallend ist, dass nur eine geringe Anzahl von Gemeinden und Einwohnerinnen und Einwohnern vom Finanzausgleich nicht betroffen sind. Aufgrund der fehlenden breiten Mittelschicht sind Reformen am System entsprechend schwierig.

Grenzabschöpfung

Der Fachbeirat regt an, die Höhe des Abschöpfungssatzes von 70 Prozent zu senken und damit die Wettbewerbsfähigkeit der ressourcenstarken Gemeinden zu fördern. Der Anreiz, das Steuersubstrat zu pflegen und zu vergrössern, soll erhöht werden. Die ressourcenstarken Gemeinden befinden sich in einem Steuerwettbewerb mit den umliegenden Gemeinden, insbesondere aus den Kantonen Zug und Schwyz. Für den Standort Zürich ist es wichtig, dass Gemeinden, mit ihren Steuerfüssen konkurrenzfähig sind. Verlieren die ressourcenstarken Gemeinden an Steuerkraft, verlieren letztlich auch die ressourcenschwachen Gemeinden durch tiefere Beiträge.

Zentrumslastenausgleich

Bei der Abgeltung von Lasten ist grundsätzlich zu prüfen, ob diese nicht über die Spezialgesetzgebung effizienter abgegolten werden können als über den Finanzausgleich.

Im Finanzausgleichsgesetz werden zurzeit nur die Zentrumslasten der Städte Zürich und Winterthur abgegolten. Der Fachbeirat ist der Meinung, dass in Zentren nicht nur eine Zentrumslast, sondern auch ein Zentrumsnutzen vorhanden ist. Die Quantifizierung dieser Zentrumsabgeltung darf aus fachlicher Sicht nicht pauschal mit einem politisch festgelegten Beitrag im Gesetz erfolgen, sondern hat anhand messbarer Kriterien zu erfolgen. Sollten weitere Gemeinden diese Kriterien ebenfalls erfüllen, sollten auch diese einen Ausgleich erhalten. Der Fachbeirat regt daher eine Überprüfung des Zentrumslastenausgleichs an.

Saldoneutrale Reform

Bei gemeinsam von Kanton und Gemeinden finanzierten kommunalen Aufgaben führt ein hoher Kantonsanteil auch zu einer entsprechenden Ausgleichswirkung bei der Belastung der Gemeinden. Eine Reform des Finanzausgleichsgesetzes muss daher das gesamte Ausgleichssystem einschliesslich der in diesem Zusammenhang relevanten Spezialgesetze berücksichtigen. Für eine erfolgreiche Umsetzung darf sich die Gesamtbelastung für den Kanton und die Gemeinden nicht wesentlich verschieben.

Mitteilung an:

- Direktion der Justiz und des Innern,
Neumühlequai 10, 8090 Zürich
- Gemeindeamt, Wilhelmstrasse 10, 8090 Zürich

Namens des Fachbeirates

Christoph Schaltegger Heinz Montanari
Vorsitzender Sekretär

Datum: 6. November 2020

7.2 Anhang II: Stellungnahme des Regierungsrates zur Stellungnahme des Fachbeirates

Der Regierungsrat dankt dem Fachbeirat für die geleistete Arbeit bei der Beurteilung der Gesuche um individuellen Sonderlastenausgleich und die vorliegende Stellungnahme.

1 Ausgangslage

Der Finanzausgleich hat dafür zu sorgen, dass die Gemeinden ihre Aufgaben wahrnehmen können, ohne dass die Steuerfüsse erheblich voneinander abweichen. Bei der Formulierung des Finanzausgleichsgesetzes hatte der Gesetzgeber aber auch andere Verfassungsvorgaben zu berücksichtigen wie zum Beispiel die Subsidiarität als föderalisti-

schen Grundsatz oder die wirtschaftliche Haushaltsführung. Die Unterschiede in der Steuerkraft der Zürcher Gemeinden sind relativ gross, die Unterschiede in den Steuerfüssen wesentlich kleiner. Dies zeigt, dass der Finanzausgleich den Verfassungsauftrag grundsätzlich erfüllt.

2 Haltung zu den Anregungen des Fachbeirates

2.1 Zukunft des individuellen Sonderlastenausgleichs

Mit dem individuellen Sonderlastenausgleich wurde beabsichtigt, einmalige oder wiederkehrende Sonderlasten in einzelnen Aufgabenbereichen abzudecken. Für die politische Akzeptanz der Finanzausgleichsreform war die Absicherung der Gemeinden gegenüber den finanziellen Folgen ausserordentlicher Ereignisse wichtig. Bei der Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs waren 20 Gemeinden auf individuelle Beiträge angewiesen. Zurzeit ist lediglich eine (kleine) Gemeinde auf Beiträge aus dem individuellen Sonderlastenausgleich angewiesen. Das Beitragsvolumen des individuellen Sonderlastenausgleichs ist entsprechend zurückgegangen. Trotzdem dürfte das Bedürfnis der Gemeinden nach kantonaler Unterstützung in ausserordentlichen Lagen fortbestehen. Der Regierungsrat sieht deshalb trotz der vom Fachbeirat angeführten Mängel des individuellen Sonderlastenausgleichs keine Notwendigkeit zu dessen Abschaffung.

Trotz der Schwierigkeiten mit dem Ausgleichsinstrument strebt der Regierungsrat keine Abschaffung des individuellen Sonderlastenausgleichs an, sondern will im Hinblick auf die bevorstehende Abkühlung der Konjunktur abwarten.

2.2 Rolle des Fachbeirates

Gemäss Stellungnahme des Fachbeirates hat sich die Rolle des Fachbeirates durch das Verwaltungsgerichtsurteil vom Juni 2017 wesentlich verändert. Der Handlungsspielraum des Fachbeirates sei durch das Urteil eingeschränkt worden und die Aufgabe reduziere sich auf die formale Prüfung des Gesuchs und der Arbeit des Gemeindeamts. Für diese Aufgabe brauche es keinen Fachbeirat.

Der Regierungsrat teilt die Sicht des Fachbeirates, dass es für eine reine administrative Abwicklung keinen Fachbeirat braucht. Hingegen ist die Stellungnahme des Fachbeirates nach wie vor wichtig für die politische Auseinandersetzung, und der Regierungsrat will daran weiterhin festhalten. Das Anliegen des Fachbeirates, seinen Auftrag unter Berücksichtigung der geänderten Bedingungen neu zu definieren, nimmt er deshalb auf.

2.3 Berücksichtigung des Steuerfusses beim Ressourcenzuschuss

Ein höherer Steuerfuss hat bei Ressourcenzuschüssen zur Folge, dass die Gemeinde einen höheren Beitrag erhält. Bei der Ausarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes war bekannt, dass dies (hinsichtlich Allokationsziel) als falscher Anreiz angesehen werden kann. Dennoch wurde nach Prüfung verschiedener Alternativen an der Berücksichtigung des Steuerfusses bei der Bemessung von Zuschüssen festgehalten, um die von der Verfassung geforderte Ausgleichswirkung zu erzielen (Distributionsziel).

Die Ressourcenzuschüsse werden seit nunmehr acht Jahren unter Berücksichtigung des Gemeindesteuerfusses bemessen. In diesem Zeitraum lassen sich keine Hinweise darauf finden, dass Gemeinden mit Ressourcenzuschüssen systematisch höhere Steuerfüsse festsetzen würden als die übrigen (Abbildung 42). Der Regierungsrat sieht deshalb keinen Anlass, bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse auf die Berücksichtigung des Steuerfusses zu verzichten.

2.4 Mindestausstattung mit Ressourcen

Die Ressourcenzuschüsse ergänzen die fehlende Steuerkraft bis zur Ausgleichsgrenze vollständig. Steigt die eigene Steuerkraft an, vermindert sich zwei Jahre später der Ressourcenzuschuss. Nach Ansicht des Fachbeirates besteht somit für Gemeinden mit Ressourcenzuschüssen kein Anreiz zur Pflege des Steuersubstrats.

Gemäss Kantonsverfassung soll der Finanzausgleich die Erfüllung der Aufgaben sicherstellen. Wird ihnen dafür keine minimale Mittelausstattung zugesichert, werden die Gemeinden ihre Steuerfüsse erhöhen oder ihre Leistungen einschränken müssen. Letzteres würde eine einheitliche minimale Versorgung gefährden, das Trittbrettfahren begünstigen und zur Verdrängung von Bedürftigen führen. Der Regierungsrat erachtet diese Konsequenzen als schwer mit der Verfassung vereinbar und verzichtet deshalb darauf, dem Kantonsrat eine Abschaffung der Mindestausstattung vorzuschlagen.

2.5 Grenzabschöpfung – saldoneutrale Reform

Der Fachbeirat regt an, die Höhe des Abschöpfungssatzes von 70 Prozent zu senken und damit die Wettbewerbsfähigkeit der ressourcenstarken Gemeinden zu fördern.

Die Verminderung des Abschöpfungssatzes und damit verbunden die Senkung der tiefsten Steuerfüsse würde die Steuerfussdisparität im Kanton tendenziell erhöhen. Zudem führte eine Senkung des Abschöpfungssatzes zuerst zu einer Finanzierungslücke im System und müsste durch eine weitere Massnahme kompensiert werden. Die Massnahme könnte darin bestehen, durch geringere Zuschüsse an finanzschwache Gemeinden weniger auszugleichen oder durch einen höheren Kantonsbeitrag das Niveau beizubehalten.

Bei einem geringeren Ausgleich würde die Steuerfussdisparität weiter verstärkt. Diese Entwicklung würde dem Verfassungsziel zuwiderlaufen, wonach die Steuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen dürfen. Bei einer Erhöhung des Kantonsbeitrags müsste der Kanton entweder Leistungen abbauen oder den Staatssteuerfuss erhöhen. Dies wiederum würde dem Vorhaben der Reform, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, zuwiderlaufen. Neben dem Steuerfuss sind auch andere Faktoren für die Standortattraktivität ausschlaggebend.

Der Vorschlag des Fachbeirates würde letztlich zu einer Totalrevision des Finanzausgleichsmodells führen. Da der Finanzausgleich seine Ziele erfüllt, sieht der Regierungsrat keine Notwendigkeit für eine Reduktion des Grenzabschöpfungssatzes.

2.6 Zentrumslastenausgleich

Die Zürcher Stimmberechtigten nahmen am 15. Mai 2011 den Finanzausgleich in der Fassung des Kantonsrates mit deutlicher Mehrheit von 73,8 Prozent an. Der Gegenvorschlag, der eine Reduktion der Zentrumslastenbeiträge vorsah, wurde mit ähnlich hohem Anteil verworfen. Die Erhöhung des Staatsbeitrags an die Zusatzleistungen durch die Volksabstimmung vom Herbst 2020 ändert an der Sachlage nichts. Die Zentrumslasten im Bereich Soziales wurden nicht durch die Belastung mit Zusatzleistungen begründet, sondern mit der Sozialhilfe. Ausserdem gibt es nach wie vor keine wissenschaftlich anerkannte Methode zur Ermittlung von Zentrumslasten und -nutzen. Der Fachbeirat vermag in seiner Stellungnahme auch keine zu benennen.

Wie in den Leitsätzen des Fachbeirates aufgeführt, ist das kantonale Finanzausgleichssystem in einem politischen Kompromiss entstanden. Der Regierungsrat erachtet es deshalb als zweckmässig, dass der Gesetzgeber die Zentrumslastenausgleichsbeiträge festlegt.

3 Fazit

Zusammenfassend begrüsst der Regierungsrat die Anregungen des Fachbeirates. Zur Rolle des Fachbeirates wird sich der Regierungsrat zu einem späteren Zeitpunkt äussern. Am individuellen Sonderlastenausgleich will der Regierungsrat aus genannten Gründen vorerst festhalten. Auch bei

der Berücksichtigung des Steuerfusses zur Bemessung der Ressourcenzuschüsse, bei der Ausgestaltung der Mindestausstattung sowie bei der Grenzabschöpfung und dem Zentrumslastenausgleich sieht er keinen Anpassungsbedarf.

7.3 Anhang III: Unstimmigkeiten bei der Nachsteuerabrechnung (NAST)

- Der Restanzenvortrag in der Nachsteuerabrechnung 2019 stimmte nicht mit den Restanzen gemäss der Nachsteuerabrechnung 2018 überein (kleinere Abweichungen und Rundungsdifferenzen).
 - Die Restanzen gemäss der Nachsteuerabrechnung 2018 wurden in der Finanzbuchhaltung nicht bilanziert. In der Laufenden Rechnung 2018 wurde lediglich der Ablieferungsbetrag gemäss Pos. 48/49 der Nachsteuerabrechnung als Ertrag aus Nachsteuern verbucht (Saldo aus Nachsteuern, Zinsen und Veränderung der Restanzen).
 - In der Finanzbuchhaltung 2019 wurde auf Konto 1012.00 die Auflösung des Restanzenvortrags aufgrund der Nachsteuerabrechnung 2019 verbucht, obwohl in der Buchhaltung 2018 die Restanzen gemäss Nachsteuerabrechnung 2018 nicht bilanziert worden sind. Die Bilanz per 31. Dezember 2019 weist dadurch auf Konto 1012.00 zu tiefe Restanzen aus.
 - In der Finanzbuchhaltung der politischen Gemeinde wurden auch die Restanzen Nachsteuern der Kirchgemeinden bilanziert.
 - Die Forderungen der Restanzen Nachsteuern wurden in der Finanzbuchhaltung auf dem Passivkonto 2002.00 bilanziert.
- Aufgrund der Feststellungen wurden die Gemeinden nochmals auf folgende Punkte hingewiesen:
- Die Übereinstimmung des Restanzenvortrags mit der Abrechnung des Vorjahres ist sicherzustellen.
 - Die Verbuchung in der Finanzbuchhaltung hat den aufgeführten Kontierungsangaben zu entsprechen.
 - Gemäss den Kontoplanvorgaben sind positive Restanzbeträge als Forderungen auf Konto 1012.00 und negative Restanzbeträge als Verpflichtungen auf Konto 2002.00 zu bilanzieren. Massgebend ist die Position «Total Restanzen» der einzelnen Steuerabrechnungen (JA, einzelne SR, NAST).

7.4 Anhang IV: Finanzielle Auswirkungen durch die Kantonsratsdebatte

Weisung des Regierungsrates	Kantonsrat bzw. Volksabstimmung	Differenz (+Belastung Staatshaushalt, -Entlastung Staatshaushalt)
<p>Finanzausgleichsgesetz</p> <p>§ 15. Bemessung Die Höhe der Ressourcenabschöpfung ... zum Abschöpfungssatz von 75% ...</p>	<p>Finanzausgleichsgesetz</p> <p>§ 15. Bemessung der Ressourcenabschöpfung ... zum Abschöpfungssatz von 70% ...</p>	<p>Auswirkung +47 Mio. Franken (Stand Jahr 2012)</p>
<p>Finanzausgleichsgesetz</p> <p>§ 29. Bemessung a. Zürich Der Zentrumslastenausgleich für die Stadt Zürich beträgt 432,9 Mio. Franken.</p> <p>b. Winterthur Der Zentrumslastenausgleich für die Stadt Winterthur beträgt 74,6 Mio. Franken.</p>	<p>Finanzausgleichsgesetz</p> <p>§ 29. Bemessung a. Zürich Der Zentrumslastenausgleich für die Stadt Zürich beträgt 412,2 Mio. Franken.</p> <p>b. Winterthur Der Zentrumslastenausgleich für die Stadt Winterthur beträgt 86 Mio. Franken.</p>	<p>Auswirkung -20,7 Mio. Franken</p> <p>Auswirkung +11,4 Mio. Franken</p>
<p>Volksschulgesetz</p> <p>§ 62. Beiträge an Schulhausbauten Der Kanton leistet den Gemeinden einen Kostenanteil von 2% an die beitragsberechtigten Kosten für den Neu- und Umbau von Schulhausanlagen einschliesslich Landerwerb,</p> <p>§ 65. Beiträge an die Sonderschulung ... 2% der beitragsberechtigten Kosten für den Neu- und Umbau von Gebäuden einschliesslich Landerwerb, 3% der Kosten für auswärtige Sonderschulung ...</p>	<p>Bestimmungen aufgehoben</p>	<p>Auswirkung rund -1,1 Mio. Franken (Stand Jahr 2011)</p> <p>Auswirkung rund -0,1 Mio. Franken (Stand Jahr 2011)</p> <p>Auswirkung rund -4,3 Mio. Franken (Stand Jahr 2011)</p>
<p>Sozialhilfegesetz</p> <p>§ 45. Der Kanton leistet den Gemeinden einen Kostenanteil von 5% an die beitragsberechtigten Ausgaben der wirtschaftlichen Hilfe.</p>	<p>Sozialhilfegesetz</p> <p>§ 45. Der Kanton leistet den Gemeinden einen Kostenanteil von 4% an die beitragsberechtigten Ausgaben der wirtschaftlichen Hilfe.</p>	<p>Auswirkung rund -3,7 Mio. Franken (Stand Jahr 2011)</p>
		Saldo +28,5 Mio. Franken

