



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt
Abteilung Gemeindefinanzen

Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich
Telefon 043 259 83 30
Telefax 043 259 83 83
zh.ch/gaz

Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 12. Juli 2010

Fragen aus der politischen Diskussion

Stand: März 2021





Inhaltsverzeichnis

A	Grundsätzliches zum Finanzausgleich	4
A1	Weshalb braucht es einen Finanzausgleich?	4
A2	Weshalb braucht ein föderales System einen Finanzausgleich?	5
A3	Welche Regeln sind für ein Finanzausgleichsmodell zu beachten?	6
A4	Wie viel Geld ist für den Finanzausgleich notwendig?	7
A5	Muss der Finanzausgleich einen Maximal- und einen Minimalsteuerfuss vorgeben, um erhebliche Steuerfussunterschiede zu vermeiden?	8
A6	Wie wirkt sich ein Konjunkturunbruch auf den Finanzausgleich aus?	9
A7	Wie wirkt sich der Einbezug der Stadt Zürich ins Finanzausgleichssystem aus?	10
A8	Von wo kommen die Gelder im Finanzausgleich und wo fließen sie hin?	12
B	Handhabung des Finanzausgleichs	14
B1	Weshalb richtet sich die Bemessung des Finanzausgleichs nach den Verhältnissen im vorletzten Jahr?	14
B2	Kollidiert die «zweijährige Vergangenheitsbemessung» nicht mit den Bestimmungen zum Rechnungslegungsmodell?	15
B3	Weshalb werden Ressourcenzuschüsse im Oktober ausbezahlt, während die Abschöpfung bereits im September erfolgt?	16
B4	Weshalb kann der Kanton Zahlungen zurückhalten, wenn Beanstandungen gegen die Haushalts- und Rechnungsführung gemacht werden?	17
C	Ressourcenausgleich	18
C1	Weshalb wird bei der Berechnung des Kantonsmittels der Steuerkraft die Stadt Zürich nicht berücksichtigt?	18
C2	Weshalb soll der Ressourcenzuschuss die Steuerkraft einer Gemeinde auf 95 % der mittleren Steuerkraft anheben?	20
C3	Warum wird bei der Bemessung des Ressourcenzuschusses der Gemeindesteuerfuss berücksichtigt?	21
C4	Warum braucht es bei der Bemessung der Ressourcenabschöpfungen einen Steuerfussindex?	22
C5	Wann müssten ressourcenstarke Gemeinden beim Zuzug steuerkräftiger Personen mehr Finanzausgleich abliefern als sie zusätzliche Steuern einnehmen?	23
C6	Wie werden die Schulgemeinden an Ressourcenzuschüssen beteiligt?	24
C7	Wie werden die Schulgemeinden an Ressourcenabschöpfungen beteiligt?	27



D	Demografischer Sonderlastenausgleich	29
D1	Weshalb werden demografische Sonderlasten in Abhängigkeit vom Steuerfuss ausgeglichen?	29
D2	Welcher Anteil des demografischen Sonderlastenausgleichs steht den Schulgemeinden zu?	30
E	Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich	32
E1	Weshalb werden geografisch-topografische Sonderlasten in Abhängigkeit vom Steuerfuss ausgeglichen?	32
F	Individueller Sonderlastenausgleich	33
F1	Weshalb haben Schulgemeinden keinen Anspruch auf individuellen Sonderlastenausgleich?	33
G	Zentrumslastenausgleich	34
G1	Warum ist für Zürich und Winterthur ein Zentrumslastenausgleich vorgesehen, für andere grosse Gemeinden aber nicht?	34
G2	Wie werden die Zentrumslastenausgleichbeiträge an die Städte Zürich und Winterthur berechnet?	35



A Grundsätzliches zum Finanzausgleich

A1 Weshalb braucht es einen Finanzausgleich?

In einem föderalistischen Staat ohne Finanzausgleich besteht die Gefahr einer räumlichen Konzentration von wirtschaftlich gut gestellten Personen einerseits und wirtschaftlich Benachteiligten andererseits. Die Leistungs- und Steuerbelastungsunterschiede wüchsen, weil gute Steuerzahlende vermehrt in Gemeinden mit guten Leistungen und tiefer Steuerbelastung Wohnsitz nähmen. Der Kanton müsste schliesslich ein vergleichbares Leistungsniveau sicherstellen. Immer mehr Aufgaben würden zentralisiert und der Föderalismus schleichend abgeschafft. Mit der Abschaffung des Föderalismus verlöre man seine Effizienz in Bezug auf den Mitteleinsatz. Aus diesem Grund ist ein Finanzausgleich ein integraler Bestandteil föderalistischer Strukturen.

Einen Finanzausgleich findet man nur in föderalistisch aufgebauten Staaten. Im Vergleich zu zentralistischen Staatsorganisationen verspricht man sich vom Föderalismus besser auf die regionalen Bedürfnisse abgestimmte Leistungen und eine effizientere Aufgabenerfüllung. Die Gemeinden kennen den örtlichen Bedarf an öffentlichen Gütern besser als der Kanton. Zudem ist in föderalistischen Staaten mit direkter Demokratie die Kontrolle über den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel aufgrund der Bürgernähe auf Gemeindeebene besonders ausgeprägt. Letztlich werden Gemeinwesen, deren Verhältnis von Leistung und Steuern als ungünstig eingestuft werden, durch die Stimmberechtigten diszipliniert. Der Preis, den man für die Wahl eines föderalistischen Systems zu zahlen hat, ist die Akzeptanz von gewissen Ungleichheiten zwischen Gemeinwesen hinsichtlich der Art und dem Umfang der Leistungen sowie deren Finanzierung. Ungleichheiten werden aber nur akzeptiert, wenn ihre Ursachen nachvollzogen werden können. Bei Gemeinden sind die möglichen Ursachen für Ungleichheiten vielfältig. Können diese Ursachen nicht auf ein eigenes Handeln der Gemeinden zurückgeführt werden, sondern sind durch äussere Faktoren bestimmt, verringert sich die Akzeptanz für Unterschiede. So gibt es Gemeinden mit einer günstigen Lage und Gemeinden mit ungünstiger Lage. Vor- oder Nachteile aufgrund der Lage sollen daher ausgeglichen werden. Der Umfang des Ausgleichs ist dabei politisch zu bestimmen.



A2 Weshalb braucht ein föderales System einen Finanzausgleich?

Der Föderalismus ohne Finanzausgleich kann zu extremen Versorgungsunterschieden zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden führen. Dies kann zu sozialen und politischen Spannungen führen, welche die föderalen Vorteile zunichte machen.

In direktdemokratischen Staaten mit Mehrheitsentscheiden sind die Chancen von Korrekturmaßnahmen hoch. Die große Mehrheit der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich weist ein unterdurchschnittliches Einkommen und Vermögen auf. In Abstimmungen können diese Bürgerinnen und Bürger deshalb die Folgen der durch den Föderalismus verstärkten finanziellen Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden korrigieren. Dazu stehen ihnen theoretisch folgende Möglichkeiten offen:

- Erhöhung des Umfangs des Finanzausgleichs
- Schaffung eines Einheitssteuerfusses durch Kantonalisierung der Steuereinnahmekompetenz und Verteilung eines Teils der Mittel auf die Gemeinden nach einheitlichen, bedarfsorientierten Regeln
- Übertragung der kommunalen Aufgaben- und Einnahmekompetenzen an den Kanton (Schaffung eines Zentralstaates)

Massnahmen im Bereich des Finanzausgleichs stellen die mildeste Form einer Korrektur der Unterschiede zwischen Gemeinden hinsichtlich Leistungen und Steuerbelastung dar. Die Kosten eines wirksamen Finanzausgleichssystems, das insbesondere die finanziellen Ungleichheiten zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden mildert, ist der Preis für die politische Akzeptanz des mit vielen Vorteilen verbundenen föderalistischen Systems. Dieser Preis ist durch die Steuerzahler der steuerstarken Gemeinden aufzubringen, die sich damit als Gegenleistung die Erhaltung eines Teils der für sie vorteilhaften Ungleichheiten und die damit verbundene Effizienz der öffentlichen Gemeinwesen sichern. Die Schaffung eines ausreichend wirksamen Finanzausgleichs begünstigt also nicht nur die Bewohner von ressourcenschwachen Gemeinden, sondern sie kann durchaus auch im Interesse der Bewohner reicher Gemeinden liegen, die damit weit grösseren Umverteilungen zu ihren Lasten beispielsweise durch eine Kantonalisierung finanziell gewichtiger Aufgabenbereiche vorbeugen können.



A3 Welche Regeln sind für ein Finanzausgleichsmodell zu beachten?

Der Finanzausgleich darf nur finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden angleichen, die durch äussere Umstände verursacht werden. Die finanziellen Folgen eigener Entscheide müssen die Gemeinden selber tragen. Allerdings ist eine Unterscheidung zwischen externen und internen Ursachen finanzieller Unterschiede in der Praxis sehr schwierig. Daher soll ein Ausgleichssystem auf möglichst unbeeinflussbaren Bezugsgrössen abgestützt werden.

Ein fairer Wettbewerb bezüglich Gemeindeleistungen und Gemeindesteuern erfordert ähnliche Startbedingungen für alle. Aufgabe des Finanzausgleichs ist es, die durch äussere Umstände verursachten finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden anzugleichen. So wird den Gemeinden die Grundversorgung ohne allzu grosse Steuerbelastungsunterschiede ermöglicht. Als wesentlichster äusserer Umstand ist die Lage einer Gemeinde anzuschauen. Aufgrund der Lage haben die Gemeinden verschiedene Möglichkeiten Steuersubstrat anzuziehen. Als weiterer wichtiger Umstand gilt die Zusammensetzung der Bevölkerung und daraus hervorgehend überdurchschnittlich hohe Belastungen. Diese Unterschiede sind durch einen Finanzausgleich zu mildern.

Die Unterscheidung zwischen externen und internen Ursachen für die finanziellen Unterschiede der Gemeinden ist in der Praxis schwierig. Daher gelten folgende Regeln:

- Für den Ausgleich sind Bezugsgrössen zu wählen, die von den Gemeinden nicht direkt beeinflusst werden können (Steuern als Folge der Lage, Zentrumsleistungen, Quote an Jugendlichen etc.).
- Bei der Wahl der Ausgleichsinstrumente ist darauf zu achten, dass Einnahmen- und Ausgabenunterschiede getrennt angegangen werden. Das Instrumentarium muss transparent und nachvollziehbar sein.
- Es sind nur Unterschiede auszugleichen, die sich auf die Gemeindehaushalte massgeblich auswirken. Der Finanzausgleich ist einfach auszugestalten.
- Der Ausgleich erfolgt am besten horizontal, das heisst zwischen den Gemeinden. Dadurch kann mit einem gegebenen Volumen an Mitteln eine gute Ausgleichswirkung erreicht werden.



A4 Wie viel Geld ist für den Finanzausgleich notwendig?

Das Finanzausgleichsvolumen hängt im Wesentlichen von drei Faktoren ab:

- vom Ausgleichsziel: Je mehr Chancengleichheit herbeigeführt werden soll, desto grösser ist das Volumen;
- von den bestehenden Unterschieden: Je grösser die Unterschiede sind, desto mehr Mittel braucht es, um sie zu beseitigen;
- von der Finanzierung: Je mehr der Kanton den Ausgleich finanziert, desto mehr Mittel müssen umverteilt werden, um das Ziel zu erreichen.

Das Ausgleichsziel und die Finanzierung muss die Politik festlegen.

Das Ausmass der angestrebten Umverteilung ist eine Frage der subjektiven Präferenzen und somit nur politisch zu beantworten. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass eine vermehrte innerkantonale Umverteilung die finanzkräftigen Gemeinden im inner- und interkantonalen Steuerwettbewerb schwächt und gleichzeitig die Wettbewerbsstellung der finanzschwachen Gemeinden stärkt. Die Grenzen des für den Finanzausgleich notwendigen Finanzbedarfs liegen zwischen Null (das heisst, es wird kein Finanzausgleich betrieben) und der Summe die es braucht, um in allen Gemeinden einen einheitlichen Gemeindesteuerfuss bei vergleichbarem Versorgungsniveau zu erreichen. In der Praxis ist auf politischem Weg eine angemessene Lösung zu finden, die zwischen diesen Extremwerten liegt.

Auch die Finanzierung des Finanzausgleichs hat eine Ausgleichswirkung. Die Finanzierung kann horizontal durch Ausgleichsbeiträge ressourcenstarker Gemeinden an ressourcenschwache erfolgen. Die Abschöpfung wird nach der Höhe der Steuerkraft vorgenommen.

Der vertikale Finanzausgleichsanteil des Kantons wird in erster Linie durch die kantonalen Einkommenssteuereinnahmen gedeckt. Auch dies führt zur Umverteilung finanzieller Mittel von den ressourcenstarken zu den ressourcenschwachen Gemeinden. Ressourcenstarke Gemeinden leisten pro Einwohnerin oder Einwohner einen höheren Beitrag an die Finanzierung des Finanzausgleichs.

Die horizontale Finanzierung hat jedoch den Vorteil, dass mit der Abschöpfung die Steuerbelastung finanzstarker Gemeinden angehoben wird, wodurch die Steuerfussdifferenzen zwischen den Gemeinden verkleinert werden. Wollte man dieselbe Wirkung mit einer vertikalen Finanzierung erreichen, müssten mehr kantonale Mittel eingesetzt werden.

A5 Muss der Finanzausgleich einen Maximal- und einen Minimalsteuerfuss vorgeben, um erhebliche Steuerfussunterschiede zu vermeiden?

Der Finanzausgleich muss dafür sorgen, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen (Art. 127 Verfassung des Kantons Zürich; KV; LS 101). Er muss gleichzeitig so gestaltet sein, dass die Gemeinden ihre Aufgaben wirtschaftlich erfüllen (Art. 95 Abs. 2 KV) und dabei möglichst grossen Handlungsspielraum geniessen (Art. 85 Abs. 1 KV). Die Festlegung eines Maximal- und eines Minimalsteuerfusses schränkt die Gemeindeautonomie ein und setzt falsche wirtschaftliche Anreize. Die Antwort lautet Nein.

Art. 127 KV erteilt dem Kanton die Aufgabe, einen Finanzausgleich einzurichten, der den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben ermöglicht und dafür sorgt, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Daneben enthält die Kantonsverfassung weitere Vorgaben, die bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs zu beachten sind: Kanton und Gemeinden müssen sicherstellen, dass die öffentlichen Aufgaben wirtschaftlich erfüllt werden (Art. 95 Abs. 2 KV). Weiter hat der Kanton den Gemeinden bei der Regelung ihrer Angelegenheiten einen möglichst weiten Handlungsspielraum zu gewähren (Art. 85 Abs. 1 KV).

Der Finanzausgleich berücksichtigt, dass die Gemeinden bei der Festlegung des Budgets und des Steuerfusses, abgesehen von der Verpflichtung zum Budgetausgleich (§ 92 Gemeindegesetz; GG; LS 131.1), grosse Freiheit geniessen. Zwar gibt das kantonale Recht den Gemeinden einen Grundleistungskatalog vor, in organisatorischer Hinsicht bleibt aber meist erheblicher Gestaltungsspielraum. Zudem steht es den Gemeinden frei, weitere oder bessere öffentliche Leistungen anzubieten, als vom übergeordneten Recht gefordert. Die Festlegung eines Maximal- und eines Minimalsteuerfusses durch den Kanton würde die Autonomie der Gemeinden hinsichtlich ihrer Organisation, ihres Leistungsangebots und ihrer Finanzpolitik empfindlich einschränken.

Der Finanzausgleich vermindert finanzielle Unterschiede, soweit sie durch äussere Umstände verursacht werden. Im Interesse des Föderalismus und einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung lässt er aber den Gemeinden Spielraum bei der Gestaltung ihres Leistungsangebots unter der Bedingung, dass sie die finanziellen Folgen ihrer Entscheide selber tragen. Nur wenn die Gemeinden die finanziellen Auswirkungen ihrer Entscheide selber tragen, lassen sich Fehlanreize vermeiden und neben Art. 127 KV auch die Vorgaben von Art. 95 und Art. 85 KV erfüllen. Der Wettbewerb zwischen den Gemeinden wird dafür sorgen, dass die Steuerfüsse einzelner Gemeinden nicht ins Unermessliche steigen.



A6 Wie wirkt sich ein Konjunkturunbruch auf den Finanzausgleich aus?

Der Finanzausgleich vermindert finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden. Er ist jedoch keine Absicherung der Gemeinden gegen die Folgen wirtschaftlich schlechter Zeiten. Sinkt die Steuerkraft der Gemeinden als Folge eines Konjunkturunbruchs generell, so müssen die Gemeinden entweder ihre Leistungen einschränken oder ihre Steuern erhöhen. Solange die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden gleichbleiben, verändert ein allgemeiner Rückgang der Steuerkraft weder das Volumen des Finanzausgleichs, noch seine Instrumente und seine Finanzierung.

Der Finanzausgleich hat die Aufgabe, finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden auszugleichen. Er kann weder für den Kanton, noch für die Gesamtheit der Gemeinden, noch für einzelne Gruppen von Gemeinden eine Absicherung gegen die Folgen wirtschaftlich schlechter Zeiten sein. Wird die Steuerkraft aller Betroffenen mit demselben Faktor vermindert, hat dies grundsätzlich keine Auswirkungen auf das Volumen der Ressourcenzuschüsse und der Ressourcenabschöpfungen.

Sinkende Steuereinnahmen als Folge wirtschaftlichen Abschwungs haben die Folge, dass Kanton und Gemeinden den bisherigen Aufwand mit dem bisherigen Steuerfuss nicht finanzieren können. Ihnen stehen grundsätzlich drei Möglichkeiten offen, mit dieser Situation umzugehen:

- Verminderung des Aufwands durch Verzicht auf bestimmte Leistungen
- Erhöhung des Steuerfusses zwecks Verstetigung der Steuereinnahmen
- Weder Aufwandminderung noch Steuerfusserhöhung, also Inkaufnahme eines Defizits und Verzehr des Eigenkapitals

A7 Wie wirkt sich der Einbezug der Stadt Zürich ins Finanzausgleichssystem aus?

Die Stadt Zürich nimmt wie jede andere Zürcher Gemeinde am Finanzausgleich teil. Im Ressourcenausgleich schlagen sich dadurch die Folgen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung im Kantonshaushalt nieder. Die Steuerkraft der Stadt Zürich entwickelte sich in den letzten Jahren überdurchschnittlich gut. Setzt sich dieser Trend fort, so profitiert der Kanton durch den Einbezug der Stadt Zürich in den Ressourcenausgleich.

Die Stadt Zürich nimmt wie jede andere Zürcher Gemeinde am Finanzausgleich teil. Sie partizipiert am Ressourcenausgleich, am demografischen und am geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich. Gemeinsam mit der Stadt Winterthur ist sie Nutzniesserin des Zentrumslastenausgleichs und hat im Gegenzug dafür keinen Anspruch auf individuellen Sonderlastenausgleich.

Die Voraussetzungen für einen Anspruch aus dem demografischen und dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich wird die Stadt Zürich allerdings kaum je erfüllen. Es bleiben somit der Ressourcenausgleich und der Zentrumslastenausgleich als Instrumente, welche die Stadt Zürich unmittelbar betreffen.

Im Ressourcenausgleich leistet Zürich dank der überdurchschnittlichen Steuerkraft eine Steuerkraftabschöpfung. Wie bei allen finanzstarken Gemeinden hängt die Abschöpfung von der Entwicklung der Steuerkraft ab und ist deshalb Schwankungen unterworfen. Diese sind bei der Stadt besonders ausgeprägt, weil ein überdurchschnittlicher Anteil ihrer Steuereinnahmen von juristischen Personen stammt. Sinkt die Steuerkraft einer Abschöpfungsgemeinde, so muss sie weniger hohe Steuerkraftabschöpfungen leisten und der Kanton muss an ihrer Stelle einen größeren Anteil des Finanzausgleichs finanzieren. Durch die Einbindung der Stadt Zürich in den Ressourcenausgleich schlagen sich die Folgen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung direkt im Haushalt des Kantons nieder. Dies kann bei Letzterem einerseits kurzfristig zu erheblichen Schwankungen seines Finanzierungsanteils am Finanzausgleich führen. Andererseits partizipiert er an der langfristigen Wirtschaftsentwicklung der Stadt.

Ein Blick zurück zeigt, dass der Kanton der Stadt auch bereits vor dem vollständigen Einbezug ins Finanzausgleichssystem wirtschaftlich beizustehen hatte: Sobald es ihr finanziell schlecht ging, wurde das Finanzausgleichssystem den neuen Bedürfnissen angepasst. Nach einer starken Zunahme des Verwaltungsaufwands der Städte Zürich und Winterthur wurde 1979 der Investitionsfonds geschaffen, um für einen wirksamen Lastenausgleich zwischen Agglomerationen und ihren Zentren zu sorgen. Im Vordergrund standen damals die Städte Zürich und Winterthur (Bericht und Antrag des Regierungsrats betreffend die organisatorischen Strukturen und die finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden, ABI 1978 II Seite 1365; Beleuchtender Bericht des Regierungsrats zur Neuordnung des Finanzausgleichs, ABI 1979 II Seiten 1301f.). Im Zuge weiterer Lastenausgleichsverhandlungen erhöhte der Kanton anfangs der achtziger Jahre seine Beiträge an die Kunstinstitute und die Bildungsinstitutionen. Gleichzeitig wurden der Stadt Beiträge von rund Fr. 40 Mio. aus dem Investitionsfonds zugesichert. Durch eine Änderung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden wurde die Stadt Zürich um weitere Fr. 27 Mio. entlastet (Antrag des Regierungsrats vom 18. Mai 1983, ABI I Seite 842).



Nachdem sich die finanzielle Situation der Stadt Zürich während der neunziger Jahre bedenklich verschlechtert hatte, wurde für sie ein Zentrumslastenausgleich in den Bereichen Polizei, Kultur und Soziales geschaffen (Antrag des Regierungsrats vom 8. April 1998, ABI 1998 I Seiten 450 ff.)

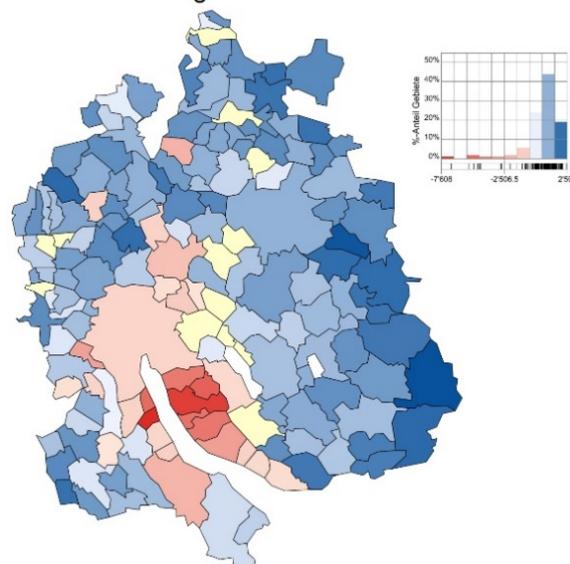
Flossen die Einnahmen der Stadt Zürich als Folge guter Konjunkturlage hingegen reichlich, so bedeutete dies damals jedoch keine Entlastung des Kantons im Finanzausgleich. Die Einbindung der Stadt Zürich in den Ressourcenausgleich ist somit für den Kanton nicht nur mit Risiken, sondern auch mit Chancen verbunden. Die Steuerkraft der Stadt Zürich entwickelte sich in den letzten Jahren überdurchschnittlich gut. Setzt sich dieser Trend fort, so profitiert der Kanton Zürich durch den Einbezug der Stadt Zürich in den Ressourcenausgleich.

A8 Von wo kommen die Gelder im Finanzausgleich und wo fließen sie hin?

Der Ressourcenausgleich sorgt für eine Umverteilung der Ressourcen vom Zentrum des Kantons an seine Peripherie. Dies bedeutet, dass die finanziell Begünstigten des gesamten Ausgleichsinstrumentariums insbesondere auf dem Land und nahe der Kantonsgrenze zu finden sind.

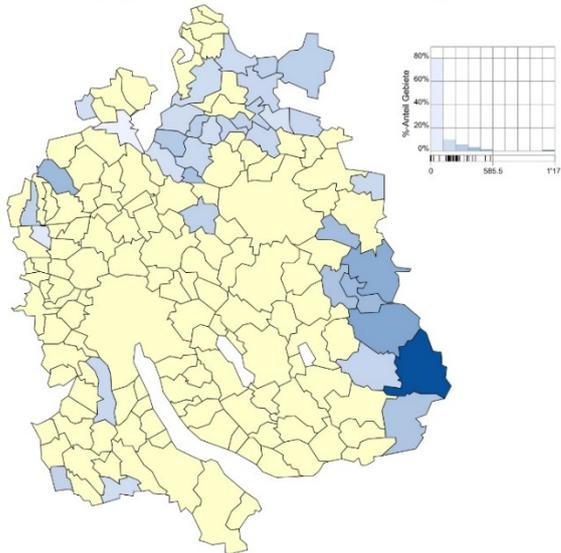
Nach dem Vollzug des Finanzausgleichs bleiben Ungleichheiten hinsichtlich Ressourcen und Lasten der Gemeinden bestehen. Ein Finanzausgleich soll nicht alle Unterschiede ausgleichen. Die Gegebenheit, dass sich die Finanzkraft im Zentrum des Kantons an guter Verkehrslage mit Aussicht auf den See konzentriert, soll in einem föderalistisch organisierten Staat auch mit dem Finanzausgleich nicht vollständig aus der Welt geschaffen werden. Den finanzkräftigen Gemeinden werden deshalb immer etwas mehr Ressourcen zur Verfügung stehen als den ländlichen peripheren. Der Ressourcenausgleich sorgt für eine Umverteilung der Ressourcen vom Zentrum (rot eingefärbt) des Kantons an seine Peripherie (blau eingefärbt).

Ressourcenausgleich

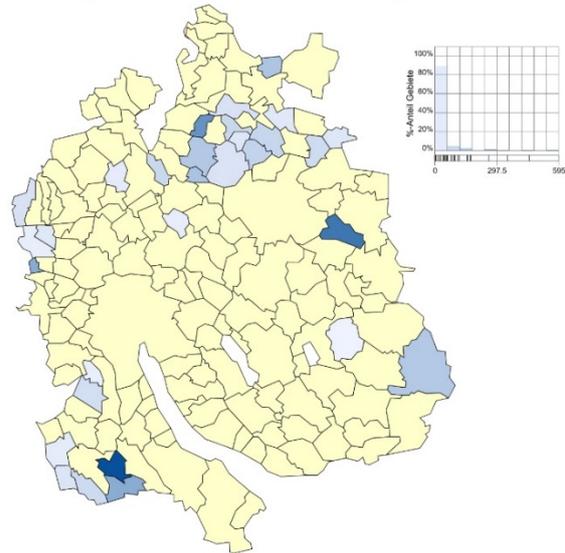


In die gleiche Richtung wirken der demografische und insbesondere der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich. Der Anteil der unter 20-jährigen Personen an der Gemeindebevölkerung ist in ländlichen Gemeinden nahe der Kantonsgrenze überdurchschnittlich hoch. Ebenso liegen die dünn besiedelten Gemeinden und solche mit einem grossen Anteil an steiler Fläche in den ländlichen Randgebieten des Kantons.

Geo-Topografischer Sonderlastenausgleich

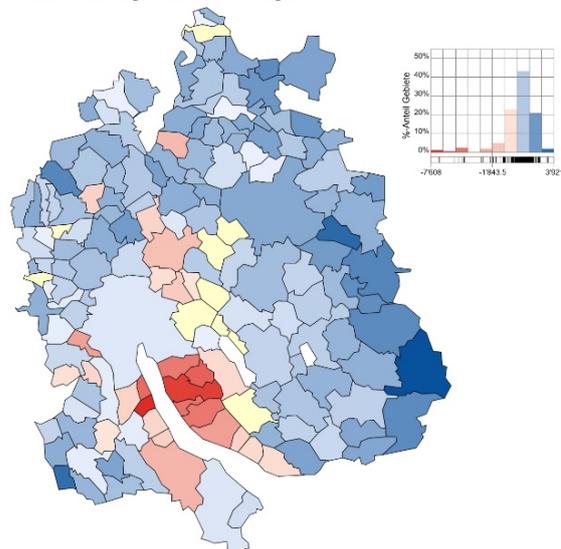


Demografischer Sonderlastenausgleich



Es erstaunt deshalb nicht, dass die finanziell Begünstigten des gesamten Ausgleichsinstrumentariums insbesondere auf dem Land und nahe der Kantonsgrenze zu finden sind.

Finanzausgleichsbeiträge



Die Ausgleichsbeiträge an die Gemeinden sind mit einer Ausnahme (Zentrumlastenausgleich: Kulturbeitrag) an keine Weisungen oder weitere Voraussetzungen gebunden. Damit erhalten die finanzschwachen Gemeinden politischen Gestaltungsspielraum bei stabilen finanziellen Rahmenbedingungen.



B Handhabung des Finanzausgleichs

B1 Weshalb richtet sich die Bemessung des Finanzausgleichs nach den Verhältnissen im vorletzten Jahr?

Bei der Berechnung des Finanzausgleichs sind die für den Ausgleich massgeblichen Werte und Indikatoren so gewählt, dass sie für das kommende Jahr feststehen, wenn die Gemeinden das entsprechende Budget ausarbeiten. Dies bietet Planungssicherheit für alle Beteiligten.

Der Finanzausgleich räumt der genauen Berechenbarkeit der Finanzausgleichsbeträge und der damit verbundenen Vereinfachung der administrativen Abläufe bei Kanton und Gemeinden Priorität ein. Er nimmt im Gegenzug eine um ein Jahr verminderte Aktualität in Kauf.



B2 Kollidiert die «zweijährige Vergangenheitsbemessung» nicht mit den Bestimmungen zum Rechnungslegungsmodell?

Die Gemeinden können den Ressourcenausgleich zeitlich abgrenzen. Somit ist nach dem Rechnungslegungsstandard für die Zürcher Gemeinden eine Abgrenzung des Ressourcenausgleichs möglich, jedoch nicht zwingend erforderlich. Der Gesetzgeber überlässt die Entscheidung den Gemeindevorständen.

Das Gemeindegesetz (GG; LS 131.1) nennt das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 für die Kantone und Gemeinden (HRM2) nicht als anwendbaren Rechnungslegungsstandard. Das Gemeindegesetz und die Gemeindeverordnung (VGG; LS 131.11) konkretisieren jedoch die Fachempfehlungen. Für die Zürcher Gemeinden gelten somit Gemeindegesetz und Gemeindeverordnung als Rechnungslegungsstandard, der sich an das HRM2 anlehnt.

Gemäss § 119 Abs. 2 GG können die Gemeinden den Ressourcenausgleich zeitlich abgrenzen. Somit ist nach dem Rechnungslegungsstandard für die Zürcher Gemeinden eine Abgrenzung des Ressourcenausgleichs möglich, jedoch nicht zwingend erforderlich. Der Gesetzgeber überlässt die Entscheidung den Gemeinden. Für die anderen Instrumente des Finanzausgleichs besteht diese Wahlmöglichkeit nicht. Sie werden nicht zeitlich abgegrenzt, da sie in der Regel keinen grossen Schwankungen unterworfen sind.

Ob eine zeitliche Abgrenzung des Ressourcenausgleichs vorgenommen wird, wird vom Gemeindevorstand festgelegt. Dabei entscheiden die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden autonom. Es wird jedoch empfohlen, dass sich politische Gemeinde und gebietsgleiche Schulgemeinden diesbezüglich absprechen. Nach dem Grundsatz der Stetigkeit ist die getroffene Entscheidung für die folgenden Jahre beizubehalten.



B3 Weshalb werden Ressourcenzuschüsse im Oktober ausbezahlt, während die Abschöpfung bereits im September erfolgt?

Würden Abschöpfungen und Zuschüsse im selben Zeitpunkt fällig, so entstünde dem Kanton kurzfristig ein hoher Liquiditätsbedarf, der mit entsprechenden Kosten und Umtrieben verbunden wäre.



B4 Weshalb kann der Kanton Zahlungen zurückhalten, wenn Beanstandungen gegen die Haushalts- und Rechnungsführung gemacht werden?

Der Kanton muss Finanzausgleichsbeiträge zurückhalten können, wenn eine Gemeinde durch rechtswidrige Haushalts- und Rechnungsführung Einfluss auf die sie betreffenden Finanzausgleichsbeiträge nimmt.

Gemäss § 4 Finanzausgleichsgesetz (FAG; LS 132.1) kann der Kanton Beiträge nur zurückhalten, wenn eine Gemeinde durch rechtswidrige Haushalts- und Rechnungsführung Einfluss auf die sie betreffenden Finanzausgleichsbeiträge nimmt (Antrag des Regierungsrats zum FAG, Weisung Ziff. VII. zu § 4 FAG). Die Haushalts- und Rechnungsführung kann sich insbesondere auf die Bemessung der Steuerkraft und der daraus folgenden Beiträge sowie auf individuelle Sonderlastenausgleichsbeiträge auswirken.

Die Bestimmung gibt die Rechtsfolgen wieder, die sich ohnehin aus dem Rechtsmissbrauchsverbot ergeben. Sie klärt für alle Beteiligten den Massnahmenkatalog und dient somit der Rechtssicherheit.

C Ressourcenausgleich

C1 Weshalb wird bei der Berechnung des Kantonsmittels der Steuerkraft die Stadt Zürich nicht berücksichtigt?

Wäre der Durchschnittswert aller Gemeinden einschliesslich der Stadt Zürich für den Ressourcenausgleich massgebend, so würde die Stadt Zürich diesen dominant beeinflussen. Die Steuerkraft der Stadt Zürich hängt stark von der Ertragslage der juristischen Personen ab und entwickelt sich oft anders als in den übrigen Gemeinden. Obwohl sich ausserhalb der Stadt Zürich möglicherweise wenig verändert, könnten deshalb die Ressourcenabschöpfungen und -zuschüsse in allen Gemeinden empfindlich schwanken. Wird bei der Ermittlung der durchschnittlichen relativen Steuerkraft als Referenzwert die Steuerkraft der Stadt Zürich ausser Acht gelassen, so sorgt dies im Interesse aller Gemeinden für einen stabilen Ressourcenausgleich.

Das Kantonsmittel der relativen Steuerkraft (§ 8 lit. h Finanzausgleichsgesetz; FAG; LS 132.1) dient im Ressourcenausgleich als Referenzwert bei der Bemessung von Ressourcenzuschüssen (§ 10 Abs. 1 FAG) und der Ressourcenabschöpfungen (§ 14 Abs. 1 FAG).

Beträgt die relative Steuerkraft einer Gemeinde weniger als 95 % des Kantonsmittels, so gilt sie als finanzschwach und erhält Ressourcenzuschüsse. Hat eine Gemeinde eine relative Steuerkraft von mehr als 110 % des Kantonsmittels, so ist sie finanzstark. 70 % ihrer Ressourcen über diesem Grenzwert werden abgeschöpft. Die Summe aller Abschöpfungen bildet den Beitrag der Gemeinden an die Finanzierung des Finanzausgleichs.

Als Referenzwert für die Ressourcenzuschüsse und -abschöpfungen kann grundsätzlich irgendein fester Betrag, beispielsweise Fr. 3'500 oder, wie im Finanzausgleich vorgesehen, ein Durchschnittswert gewählt werden. Die Festlegung eines fixen Referenzwerts hätte zur Folge, dass bei allgemein steigender Steuerkraft bei den finanzkräftigen Gemeinden mehr Ressourcen abgeschöpft würden während die Ressourcenzuschüsse an die finanzschwachen Gemeinden zurückgingen. Eine allgemein sinkende Steuerkraft würde das Gegenteil bewirken. Der Ressourcenausgleich würde also stark auf Veränderungen des allgemeinen Steuerkraftniveaus reagieren und nicht in erster Linie auf Disparitätsveränderungen, wie dies eigentlich geboten wäre. Die durchschnittliche relative Steuerkraft als Referenzwert sorgt für Stabilität hinsichtlich der Höhe der Ressourcenzuschüsse und Abschöpfungen sowie letztlich bezüglich der Finanzierungsanteile von Kanton und Gemeinden bei generellen, gleichgerichteten Veränderungen der Steuerkraft der Gemeinden im Zuge wirtschaftlichen Auf- oder Abschwungs.

Wählte man Durchschnittswerte aller Gemeinden einschliesslich der Stadt Zürich als Referenzwerte, so würde die Stadt Zürich, wo über 25 % der Kantonsbevölkerung wohnen, diesen Wert dominant beeinflussen. Der dominante Einfluss der Stadt Zürich auf den Durchschnittswert wäre aber nachteilig, wenn sich die Steuerkraft der Stadt Zürich anders verändert als in den übrigen Gemeinden. Diese Gefahr besteht in aller Regel, da die Steuerkraft der Stadt Zürich massgeblich durch die Ertragslage der juristischen Personen bestimmt wird und entsprechenden Schwankungen unterliegt. Die Folge wären stark schwankende Ressourcenabschöpfungen und -zuschüsse in allen Gemeinden, obwohl sich möglicherweise die Steuerkraft ausserhalb der



Stadt Zürich wenig verändert hat. Wird bei der Ermittlung der durchschnittlichen relativen Steuerkraft als Referenzwert die Steuerkraft der Stadt Zürich ausser Acht gelassen, kann der Ressourcenausgleich nicht von der Entwicklung in einer einzelnen Gemeinde beeinflusst werden und trotzdem auf geeignete Weise Disparitätsveränderungen Rechnung tragen.

Durch dieses Vorgehen wird die Stadt gegenüber den übrigen Gemeinden weder bevorzugt noch benachteiligt. Solange alle Gemeinden einschliesslich der Stadt Zürich bei der Bemessung von Ressourcenzuschüssen und -abschöpfungen am selben Referenzwert gemessen werden, sei dies ein fix festgelegter Wert, ein Durchschnittswert oder ein Medianwert, werden auch alle Gemeinden einschliesslich der Stadt Zürich gleichbehandelt.

C2 Weshalb soll der Ressourcenzuschnitt die Steuerkraft einer Gemeinde auf 95 % der mittleren Steuerkraft anheben?

Die Zuschussgrenze von 95 % der durchschnittlichen Steuerkraft ist eine politische Entscheidung. Bei durch den Finanzausgleich gesicherten Steuereinnahmen, die auf einer Steuerkraft von 95 % des kantonalen Durchschnitts basieren, verfügen alle Gemeinden über Einnahmen, die es erlauben, ihre Pflichtaufgaben mit einem moderaten Steuerfuss zu finanzieren.

Bei durch den Finanzausgleich gesicherten Steuereinnahmen, die auf einer Steuerkraft von 95 % des kantonalen Durchschnitts (ohne Stadt Zürich) basieren, verfügen alle Gemeinden über Einnahmen, die es erlauben, den üblichen kommunalen Pflichtbedarf bei einer angemessenen Steuerbelastung abzudecken. Diese grosszügige Lösung auf der Einnahmenseite rechtfertigt ein eher zurückhaltendes Konzept bezüglich der Abdeckung von nicht selbstverschuldeten Sonderlasten auf der Ausgabenseite. Die Ausgleichsgrenze von 95 % orientiert sich am kantonalen Durchschnittswert ohne Stadt Zürich. Die Steuerkraft der Stadt wird durch einen vergleichsweise hohen Anteil an Unternehmen stark beeinflusst. Dadurch ist die städtische Steuerkraft vermehrten Schwankungen ausgesetzt. Damit das Ausgleichsmodell möglichst stabil gehalten werden kann, wurde die Ausgleichsgrenze von 95 % ohne die Stadt Zürich festgelegt. Die Stadt Zürich verfügt über eine im Vergleich hohe Steuerkraft. D.h. das Kantonsmittel unter Einbezug der Stadt ist höher als das Kantonsmittel ohne Stadt Zürich. Daher liegt die faktische Ausgleichsgrenze nicht bei 95 %, sondern bei rund 87 %. Das entspricht ungefähr der Ausgleichsgrenze des Bundesfinanzausgleichs (garantierte Mindestausstattung für ressourcenschwächste Kantone bei 86,5 %¹).

Sachlich lassen sich keine eindeutigen objektiven Angaben darüber machen, welches Ausgleichsniveau bei den einzelnen Finanzausgleichsinstrumenten gesamthaft gesehen das beste Resultat liefert. Die diesbezüglichen Urteile können von Person zu Person unterschiedlich ausfallen, weil Vor- und Nachteile je nach Variante unterschiedlich verteilt sein können. In Staaten mit direkter Demokratie entscheidet letztlich die Mehrheit der an einer Abstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten darüber, ob ein Finanzausgleichsmodell bezüglich der Instrumente, ihrer Dotierung, ihrer Mittelverteilung, der Art der Finanzierung etc. zu befriedigen vermag oder nicht.

¹ Nationaler Finanzausgleich: Stand November 2019

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



C3 Warum wird bei der Bemessung des Ressourcenzuschusses der Gemeindesteuerfuss berücksichtigt?

Durch die Bindung der Ressourcenzuschüsse an den Gemeindesteuerfuss werden konjunkturelle Veränderungen mitberücksichtigt. Erfordern ein konjunktureller Abschwung oder vermehrte Gemeindeaufgaben eine Anhebung des Gemeindesteuerfusses, so leistet auch der Ressourcenausgleich einen höheren Beitrag an die Aufgabenerfüllung und umgekehrt.

Der Ressourcenausgleich stellt bei der Bemessung der Zuschüsse unter anderem auf den Gemeindesteuerfuss ab. Dies geschieht im selben Ausmass, wie die Steuereinnahmen bei der Festlegung des Steuerfusses beeinflusst werden. Je höher die Gemeindeversammlung oder das Parlament den Steuerfuss festsetzt, desto höher sind die Steuereinnahmen und gegebenenfalls die Ressourcenausgleichsbeiträge. Der Finanzausgleich soll sich bei finanzschwachen Gemeinden an einer Steuerfusserhöhung beteiligen. Der Gemeindeversammlung wird grundsätzlich zugestimmt, dass sie einen möglichst tiefen Steuerfuss beschliesst. Dies insbesondere deshalb, weil die Beschlussfassenden in der Regel direkt von den Auswirkungen ihres Entscheids betroffen sind. Indem die Ressourcenausgleichsbeiträge mit steigendem Steuerfuss im selben Ausmass wachsen wie die Steuerbelastung, hat die Gemeindeversammlung in finanzschwachen Gemeinden keinen Anlass, sich bei ihrem Entscheid über die Steuerfusshöhe von andern Kriterien leiten zu lassen als in finanzstarken Gemeinden.

Grundsätzlich wäre ein Ressourcenausgleich denkbar, dessen Leistungen den Gemeindesteuerfuss unberücksichtigt lassen. Dies hätte zur Folge, dass finanzschwache Gemeinden mit bescheidenem und günstigem Leistungsangebot kantonsweit mit grossem Abstand die geringste Steuerbelastung hätten. Der Kanton würde sich dadurch den Vorwurf einhandeln, Geld an Gemeinden zu verteilen, die es nicht benötigen. Auch vor dem Hintergrund der Kantonsverfassung wäre dies problematisch. Die Verfassung schreibt vor, dass die Steuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Diese Anforderung lässt sich mit einem Finanzausgleich ohne jeden Bezug zu den Gemeindesteuerfüssen kaum erfüllen.

C4 Warum braucht es bei der Bemessung der Ressourcenabschöpfungen einen Steuerfussindex?

Der Steuerfussindex dient primär der Anpassung der Ressourcenabschöpfungen bei generellen Veränderungen beim Steuerbedarf.

Wenn alle Gemeinden weniger Geld brauchen, um ihre Aufgaben zu erfüllen, nimmt neben dem Bedarf nach Steuereinnahmen auch der Bedarf nach Finanzausgleich ab (Antrag des Regierungsrats zum Finanzausgleichsgesetz, Weisung Ziff. IV. 2.1). Auf der anderen Seite steigt der Bedarf nach Steuereinnahmen und nach Finanzausgleich, wenn die Aufgabenerfüllung in allen Gemeinden mehr Mittel erfordert.

Der Finanzausgleich, insbesondere der Ressourcenanpassung, muss auf diese Entwicklungen reagieren und dafür sorgen, dass sich die Abweichungen der Gemeindesteuerfüsse trotzdem nicht erheblich verändern. Bei den Ressourcenanpassungsbeiträgen an die finanzschwachen Gemeinden ist die Anpassung an sich verändernde Verhältnisse durch die Bindung der Beiträge an den Gemeindesteuerfuss gewährleistet: Erfordern ein konjunktureller Abschwung oder vermehrte Gemeindeaufgaben eine Anhebung des Gemeindesteuerfusses, so leistet der Ressourcenanpassung einen höheren Beitrag an die Aufgabenerfüllung und umgekehrt.

Verändert sich der Steuerbedarf aller Gemeinden und damit der Bedarf an Finanzausgleich, sollen sich auch die Ressourcenabschöpfungen bei den finanzstarken Gemeinden den veränderten Verhältnissen anpassen. Würde darauf verzichtet, so hätten die finanzstarken Gemeinden einen höheren Anteil am Finanzausgleich zu finanzieren, wenn der Steuerbedarf aller sinkt und umgekehrt.

Sollen bei konjunkturellen Schwankungen oder Aufgabenveränderungen, die alle Gemeinden gleich treffen, die Steuerfussunterschiede und die Finanzierung des Finanzausgleichs konstant bleiben, so müssen neben den Ressourcenzuschüssen auch die Ressourcenabschöpfungen bei den finanzstarken Gemeinden angepasst werden: Sie müssen erhöht werden, wenn der Finanzausgleichsbedarf steigt, und gesenkt werden, wenn sich der Finanzausgleichsbedarf vermindert. Die Ressourcenabschöpfungen wie die Ressourcenzuschüsse und damit auch das Ausmass der Finanzierung durch den Kanton und die finanzkräftigen Gemeinden bleiben so gleich, solange es allen Gemeinden gleichermaßen besser oder schlechter geht.

Um Letzteres zu gewährleisten, müssen sich die Ressourcenabschöpfungen an der allgemeinen Steuerbelastung der Gesamtheit der Gemeinden orientieren. Als Indikator dient das Kantonsmittel der Steuerfüsse. Vermindert sich dieses, so ist dies Ausdruck eines geringeren Finanzbedarfs oder einer höheren Finanzkraft der Gesamtheit der Gemeinden und umgekehrt. Um die Veränderung zu messen, wird das Kantonsmittel der Steuerfüsse im Jahr X mit jenem des Kalenderjahres verglichen, das dem Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes zwei Jahre vorangeht (2010: 100.87 %). Das Ergebnis dieses Vergleichs ist der Steuerfussindex. Er sorgt für eine stabile Finanzierung des Finanzausgleichs, wenn sich die Steuerbelastung in den Gemeinden im Verlauf der Zeit generell verändert.

Die Berücksichtigung des Steuerfussindex bei der Bemessung der Ressourcenabschöpfungen (§ 15 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz; FAG; LS 132.1) führt dazu, dass sich die Ressourcenabschöpfungen gleich verändern wie das Kantonsmittel der Steuerfüsse. Dieses hat sich in den Jahren 2010 bis 2019 zwischen 98.93 % und 101.00 % bewegt.

C5 Wann müssten ressourcenstarke Gemeinden beim Zuzug steuerkräftiger Personen mehr Finanzausgleich abliefern als sie zusätzliche Steuern einnehmen?

Ressourcenstarke Gemeinden leisten eine Abschöpfung von 70 % ihrer Steuerkraft, wenn diese 110 % des Kantonsmittels übersteigt. Bei einem Gemeindesteuerfuss von unter 70 % würden diese Gemeinden weniger an Steuern einnehmen als sie an den Finanzausgleich abliefern würden. Dieser Effekt ist gewollt. Er soll den räumlichen Konzentrationsprozess von «reich» und «arm» begrenzen und die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden kompensieren.

Will man vermeiden, dass die Ressourcenunterschiede zwischen den Gemeinden wegen zunehmender Konzentration von «reicher» und «armer» Bewölkung kontinuierlich ausgeweitet werden, so muss man den Abschöpfungssatz so festlegen, dass bei einem Zuzug eines reichen Steuerzahlers in eine ressourcenstarke Gemeinde deren Steuerfuss nicht nach unten angepasst werden kann, was wiederum steuerkräftige Zuzüger anlocken würde. Damit eine Korrektur in dieser Richtung erreichbar ist, muss der Abschöpfungssatz über dem Steuerfuss liegen, den die steuergünstigste, ressourcenstarke Gemeinde erhebt. Der Anpassungsprozess dauert so lange, bis der Steuersatz der steuergünstigsten Gemeinde mit dem Abschöpfungssatz identisch ist.

Liegt der Abschöpfungssatz dagegen unter den Steuerfüssen der steuergünstigsten, ressourcenstarken Gemeinden, so können diese Gemeinden durch den Zuzug reicher Steuerzahler ihren Steuerfuss weiter absenken. Die Disparitäten bezüglich Steuerfussbelastung und Steuerkraft würden sich weiter ausweiten.

Der Abschöpfungssatz bestimmt somit die Steuerfussdisparität, die nach dem Vollzug des Finanzausgleichs verbleibt. Sie muss gemäss Verfassung auf ein unerhebliches Mass beschränkt werden. Die Festlegung der Bandbreite der Gemeindesteuerfüsse und damit auch des Abschöpfungssatzes ist ein politischer Entscheid. Er definiert, gleichgültig in welcher Höhe festgelegt, immer die Untergrenze für die Steuerfüsse der ressourcenstarken Gemeinden.

Diese Untergrenze passt sich dank des Steuerfussindexes dem allgemeinen Steuerfussniveau der Gemeinden an. Sinkt der Durchschnittssteuerfuss, so vermindern sich die Ressourcenabschöpfungen. Damit sinkt auch die Schwelle, ab welcher der Zuzug steuerkräftiger Personen in ressourcenstarken Gemeinden aus dem Blickwinkel der Gemeindefinanzen uninteressant erscheint.



C6 Wie werden die Schulgemeinden an Ressourcenzuschüssen beteiligt?

Der Anteil der Schulgemeinden an den Ressourcenzuschüssen bemisst sich nach dem Verhältnis des Steuerfusses der Schulgemeinden zum in der politischen Gemeinde geltenden Gesamtsteuerfuss. Umfasst eine Schulgemeinde nicht das ganze Gebiet der politischen Gemeinde, wird zusätzlich das Verhältnis der absoluten Steuerkraft der Schulgemeinde auf dem Gebiet der politischen Gemeinde zur absoluten Steuerkraft der politischen Gemeinde berücksichtigt (§ 12 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz; FAG; LS 132.1).

Die Gemeindestruktur des Kantons Zürich ist vielfältig. Neben den Einheitsgemeinden, die alle kommunalen Dienstleistungen erbringen, gibt es Orte, wo Schulaufgaben durch eine Schulgemeinde wahrgenommen werden, während sich die politische Gemeinde um alle übrigen Gemeindeaufgaben kümmert. Im zweiten Fall muss ein Teil des Ressourcenzuschusses, der an die politische Gemeinde ausbezahlt wird (§ 9 Abs. 4 FAG), an die Schulgemeinde weitergeleitet werden (§ 11 Abs. 2 FAG). Dabei ist zu beachten, dass sich die Gebiete von Schul- und politischer Gemeinde nicht immer decken. Für die Beteiligung von Schulgemeinden an Ressourcenzuschüssen lassen sich deshalb im Wesentlichen die folgenden Möglichkeiten unterscheiden:

- Politische Gemeinde und Schulgemeinde mit identischem Gemeindegebiet
- Politische Gemeinde, deren Gebiet ein Teil des Gebiets der Schulgemeinde ist
- Politische Gemeinde und Schulgemeinde, deren Gebiete sich nur teilweise decken
- Politische Gemeinde, deren Gebiet sich mit demjenigen der Primarschulgemeinde deckt und ein Teil des Gebiets der Sekundarschulgemeinde ist

Für diese vier Möglichkeiten finden sich nachstehend Berechnungsbeispiele. Sie haben ihre Grundlage in den Berechnungen zum Finanzausgleich 2020, wurden zwecks einfacherer Darstellung aber gerundet und können deshalb von den veröffentlichten Daten abweichen. Die Beteiligung der Schulgemeinde am Ressourcenzuschuss der politischen Gemeinde berechnet sich immer nach derselben Formel:

$$\frac{\text{Ressourcenausgleich gesamt} \times \text{Steuerfuss der Schulgemeinde} \times \text{Anteil absolute Steuerkraft der Schulgemeinde}}{\text{Gesamtsteuerfuss der abrechnenden politischen Gemeinde} \times \text{Absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde}}$$



Politische Gemeinde und Schulgemeinde mit identischem Gemeindegebiet:

Gesamter Ressourcenzuschuss		Fr. 2'800'000
Steuerfuss Politische Gemeinde Grüningen		46 %
Steuerfuss Schulgemeinde Grüningen		67 %
Gesamtsteuerfuss der Gemeinde Grüningen		113 %
Absolute Steuerkraft der Politischen Gemeinde Grüningen		Fr. 9'800'000
Absolute Steuerkraft der Schulgemeinde Grüningen auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Grüningen		Fr. 9'800'000
Anteil der Schulgemeinde Grüningen	$\frac{2'800'000 \times 0.67 \times 9'800'000}{1.13 \times 9'800'000}$	<u>Fr. 1'660'177</u>

Politische Gemeinde, deren Gebiet ein Teil des Gebiets der Schulgemeinde ist:

Gesamter Ressourcenzuschuss		Fr. 5'600'000
Steuerfuss Politische Gemeinde Rorbas		38 %
Steuerfuss Schulgemeinde Rorbas - Freienstein-Teufen		65 %
Gesamtsteuerfuss der Gemeinde Rorbas		103 %
Absolute Steuerkraft der Politischen Gemeinde Rorbas		Fr. 4'600'000
Absolute Steuerkraft der Schulgemeinde Rorbas-Freienstein-Teufen auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Rorbas		Fr. 4'600'000
Anteil der Schulgemeinde R-F-T	$\frac{5'600'000 \times 0.65 \times 4'600'000}{1.03 \times 4'600'000}$	<u>Fr. 3'533'981</u>

Die Gebiete der politischen Gemeinde und der Schulgemeinde decken sich nur teilweise:

Gesamter Ressourcenzuschuss		Fr. 28'300'000
	Absolute Steuerkraft	Steuerfuss
Politische Gemeinde Uster	Fr. 96'400'000	91 %
Oberstufenschulgemeinde Uster	Fr. 86'800'000	18 %
Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee	Fr. 9'600'000	14 %
Gesamtsteuerfuss der Stadt Uster (abrechnende Gemeinde) (91 % x 96'400'000 + 18 % x 86'800'000 + 14 % x 9'600'000) / 96'400'000 =		108.60 %
Anteil Politische Gemeinde Uster	$\frac{28'300'000 \times 0.91 \times 96'400'000}{1.0860 \times 96'400'000}$	<u>Fr. 23'713'628</u>
Anteil Oberstufenschulgemeinde Uster	$\frac{28'300'000 \times 0.18 \times 86'800'000}{1.0860 \times 96'400'000}$	<u>Fr. 4'223'493</u>
Anteil OS Nänikon-Greifensee	$\frac{28'300'000 \times 0.14 \times 9'600'000}{1.0860 \times 96'400'000}$	<u>Fr. 363'311</u>



Politische Gemeinde, deren Gebiet sich mit demjenigen der Primarschulgemeinde deckt und ein Teil des Gebiets der Sekundarschulgemeinde ist:

Gesamter Ressourcenzuschuss		Fr. 1'100'000
Steuerfuss Politische Gemeinde Truttikon		49 %
Steuerfuss Primarschulgemeinde Truttikon		50 %
Steuerfuss Sekundarschulgemeinde Ossingen-Truttikon		25 %
Gesamtsteuerfuss der Gemeinde Truttikon		124 %
Absolute Steuerkraft der Politischen Gemeinde Truttikon		Fr. 791'000
Absolute Steuerkraft der Primarschulgemeinde Truttikon auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Truttikon		Fr. 791'000
Absolute Steuerkraft der Sekundarschulgemeinde Ossingen-Truttikon auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Truttikon		Fr. 791'000
Anteil der Primarschulgemeinde Truttikon	$\frac{1'100'000 \times 0.50 \times 791'000}{1.24 \times 791'000}$	<u>Fr. 443'548</u>
Anteil der Sekundarschulgemeinde Ossingen-Truttikon	$\frac{1'100'000 \times 0.25 \times 791'000}{1.24 \times 791'000}$	<u>Fr. 221'774</u>



C7 Wie werden die Schulgemeinden an Ressourcenabschöpfungen beteiligt?

Der Anteil der Schulgemeinden an den Ressourcenabschöpfungen bemisst sich nach dem Verhältnis des Steuerfusses der Schulgemeinden zum in der politischen Gemeinde geltenden Gesamtsteuerfuss. Umfasst eine Schulgemeinde nicht das ganze Gebiet der politischen Gemeinde, wird zusätzlich das Verhältnis der absoluten Steuerkraft der Schulgemeinde auf dem Gebiet der politischen Gemeinde zur absoluten Steuerkraft der politischen Gemeinde berücksichtigt (§ 15 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz; FAG; LS 132.1).

Die Gemeindestruktur des Kantons Zürich ist vielfältig. Neben den Einheitsgemeinden, die alle kommunalen Dienstleistungen erbringen, gibt es Orte, wo Schulaufgaben durch eine Schulgemeinde wahrgenommen werden, während sich die politische Gemeinde um alle übrigen Gemeindeaufgaben kümmert. Im zweiten Fall muss ein Teil der Ressourcenabschöpfung, die bei der politischen Gemeinde vorgenommen wird (§ 9 Abs. 4 FAG), durch die Schulgemeinde getragen werden (§ 14 Abs. 2 FAG). Dabei ist zu beachten, dass sich die Gebiete von Schul- und politischer Gemeinde nicht immer decken. Für die Beteiligung von Schulgemeinden an Ressourcenabschöpfungen lassen sich in der Praxis gegenwärtig die folgenden zwei Möglichkeiten unterscheiden:

- Politische Gemeinde und Schulgemeinde mit identischem Gemeindegebiet
- Politische Gemeinde, deren Gebiet sich mit demjenigen der Primarschulgemeinde deckt und ein Teil des Gebiets der Sekundarschulgemeinde ist

Für diese beiden Möglichkeiten finden sich nachstehend Berechnungsbeispiele. Sie haben ihre Grundlage in den Berechnungen zum Finanzausgleich 2020, wurden zwecks einfacherer Darstellung aber gerundet und können deshalb von den veröffentlichten Daten abweichen. Die Beteiligung der Schulgemeinde an der Ressourcenabschöpfung bei der politischen Gemeinde berechnet sich immer nach derselben Formel:

$$\frac{\text{Ressourcenausgleich gesamt} \times \text{Steuerfuss der Schulgemeinde} \times \text{Anteil absolute Steuerkraft der Schulgemeinde}}{\text{Gesamtsteuerfuss der abrechnenden politischen Gemeinde} \times \text{Absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde}}$$

Politische Gemeinde und Schulgemeinde mit identischem Gemeindegebiet:

Gesamte Ressourcenabschöpfung		Fr. 13'300'000
Steuerfuss Politische Gemeinde Uitikon		40 %
Steuerfuss Schulgemeinde Uitikon		43 %
Gesamtsteuerfuss der Gemeinde Uitikon		83 %
Absolute Steuerkraft der Politischen Gemeinde Uitikon		Fr. 36'800'000
Absolute Steuerkraft der Schulgemeinde Uitikon auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Uitikon		Fr. 36'800'000
Anteil der Schulgemeinde Uitikon	$\frac{13'300'000 \times 0.43 \times 36'800'000}{0.83 \times 36'800'000}$	<u>Fr. 6'890'361</u>



Politische Gemeinde, deren Gebiet sich mit demjenigen der Primarschulgemeinde deckt und ein Teil des Gebiets der Oberstufenschulgemeinde ist:

Gesamte Ressourcenabschöpfung		Fr. 4'800'000
Steuerfuss Politische Gemeinde Neerach		22 %
Steuerfuss Primarschulgemeinde Neerach		30 %
Steuerfuss Oberstufenschulgemeinde Stadel (Kreisgemeinde)		24 %
Gesamtsteuerfuss der Gemeinde Neerach		76 %
Absolute Steuerkraft der Politischen Gemeinde Neerach		Fr. 19'800'000
Absolute Steuerkraft der Primarschulgemeinde Neerach auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Neerach		Fr. 19'800'000
Absolute Steuerkraft der Oberstufenschulgemeinde Stadel auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Neerach		Fr. 19'800'000
Anteil der Primarschulgemeinde Neerach	$\frac{4'800'000 \times 0.30 \times 19'800'000}{0.76 \times 19'800'000}$	<u>Fr. 1'894'737</u>
Anteil der Oberstufenschulgemeinde Stadel (Kreisgemeinde)	$\frac{4'800'000 \times 0.24 \times 19'800'000}{0.76 \times 19'800'000}$	<u>Fr. 1'515'789</u>

D Demografischer Sonderlastenausgleich

D1 Weshalb werden demografische Sonderlasten in Abhängigkeit vom Steuerfuss ausgeglichen?

Sonderlasten werden nur ausgeglichen, wenn sie den Gemeindehaushalt ausserordentlich belasten. Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen tragen keine ausserordentliche Steuerlast. Die Sonderlastenausgleichsbeiträge fallen deshalb umso geringer aus, je tiefer der Gemeindesteuerfuss liegt.

Der Finanzausgleich sieht die Einrichtung eines Sonderlastenausgleichs vor, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- In einem bestimmten Aufgabenbereich treten erhebliche Ausgabenunterschiede auf.
- Die Ausgabenunterschiede sind auf äussere Umstände zurückzuführen.
- Die äusseren Umstände sind mit geeigneten Kennzahlen erfassbar.
- Die Ausgaben belasten den Gemeindehaushalt ausserordentlich, d.h. die gesamten Ausgaben pro Kopf der Gemeinde steigen wegen Sonderlasten wesentlich über den Durchschnitt aller Gemeinden.

Der Sonderlastenausgleich richtet seinen Blick zunächst einzig auf die Belastung der Gemeinde, lässt aber Sondervorteile in anderen Bereichen ausser Acht. Dies ist unvermeidlich. Selbst mit sehr hohem Verwaltungsaufwand lässt sich das Ziel, alle überdurchschnittlichen Belastungen der Gemeinden unter Verrechnung aller Sondervorteile auszugleichen, nicht vollständig erreichen.

Wenn der Sonderlastenausgleich die Betrachtung des gesamten Haushalts ausklammern und seinen Blick einzig auf die Sonderlasten fokussieren würde, gelangten auch Gemeinden in den Genuss von Ausgleichsleistungen, die in andern Verwaltungsbereichen sehr geringe Lasten tragen und deshalb ihren Steuerfuss bereits ohne Sonderlastenausgleich ausserordentlich tief ansetzen können.

Grundsätzlich wäre ein Sonderlastenausgleich denkbar, dessen Leistungen den Gemeindesteuerfuss gänzlich unberücksichtigt lassen. Dies hätte zur Folge, dass einzelne Gemeinden mit bereits tiefen Steuerfüssen zusätzlich mit Sonderlastenausgleichsbeiträgen alimentiert würden. Der Finanzausgleich würde sich ohne Kürzung dem Vorwurf aussetzen, Geld an Gemeinden zu verteilen, die es nicht benötigen. Ein steuerfussunabhängiger Sonderlastenausgleich wäre insbesondere auch vor dem Hintergrund der Kantonsverfassung problematisch. Sie verlangt, dass die Steuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Diese Anforderung lässt sich mit einem Finanzausgleich ohne Bezug zu den Gemeindesteuerfüssen kaum erfüllen.



D2 Welcher Anteil des demografischen Sonderlastenausgleichs steht den Schulgemeinden zu?

Die Schulgemeinden haben gegenüber den politischen Gemeinden Anspruch auf Beteiligung an demografischen Sonderlastenausgleichsbeiträgen. Der Anspruch bemisst sich gemäss dem Verhältnis der Zahl der Schülerinnen und Schüler der Schulgemeinde zur Zahl der Personen unter 20 Jahren der politischen Gemeinde.

Demografische Sonderlastenausgleichsbeiträge werden den Gemeinden ohne Zweckbindung ausgerichtet. Sie kommen somit in keiner Gemeinde explizit der Schule zu Gute, sondern stehen allgemein zur Deckung des steuerfinanzierten Gemeindeaufwands zur Verfügung. § 19 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG; LS 132.1) legt eine Pauschale von Fr. 12'000 für die Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren fest, die über der Anspruchsgrenze nach § 18 Abs. 1 FAG liegen. Die Pauschale wird jährlich der Teuerung angepasst. Weder im Gesetz noch in der Weisung des Regierungsrats wird ein Zusammenhang zu Schülerkosten hergestellt. Dieser besteht nur insofern, als im ursprünglich zur Vernehmlassung gegebenen Entwurf der demografische Sonderlastenausgleich einen engeren, auf die Schule beschränkten Wirkungsbereich hatte und deshalb von einer Schülerpauschale die Rede war. Auf Anregung der Gemeinden wurde nach der Vernehmlassung ein demografischer Sonderlastenausgleich geschaffen. Er sieht nicht nur eine pauschale Abgeltung für Schülerinnen und Schüler, sondern generell für Personen unter 20 Jahren vor, die über der Anspruchsgrenze liegen. Die Schulgemeinden werden dadurch nicht schlechter gestellt.

Gemäss § 19 Abs. 4 FAG haben Schulgemeinden gegenüber den politischen Gemeinden Anspruch auf Beteiligung an allfälligen demografischen Sonderlastenausgleichsbeiträgen. Der Anspruch bemisst sich gemäss dem Verhältnis der Zahl der Schülerinnen und Schüler der Schulgemeinde zur Zahl der Personen unter 20 Jahren der politischen Gemeinde.

Sowohl die Zahl der Personen unter 20 Jahren als auch die Zahl der Schülerinnen und Schüler einer politischen Gemeinde werden durch das Statistische Amt regelmässig ausgewiesen. Die Schülerzahlen der politischen Gemeinden lassen sich in aller Regel einer Schulgemeinde zuordnen, auch wenn die Gemeindegebiete voneinander abweichen. Das Verfahren ist Gegenstand der Finanzausgleichsverordnung.

Die nachstehenden Berechnungsbeispiele haben ihre Grundlage in den Berechnungen zum Finanzausgleich 2020, wurden zwecks einfacherer Darstellung aber gerundet und können deshalb von den veröffentlichten Daten abweichen. Die Beteiligung der Schulgemeinde am demografischen Sonderlastenausgleich bei der politischen Gemeinde berechnet sich immer nach derselben Formel:

$$\frac{\text{Demografischer Sonderlastenausgleichsbeitrag gesamt} \times \text{Zahl der Schüler/innen der Schulgemeinde aus der polit. Gemeinde}}{\text{Zahl der Personen unter 20 Jahren der politischen Gemeinde}}$$



Politische Gemeinde und Schulgemeinde:

Demografischer Sonderlastenausgleichsbeitrag		Fr. 367'500
Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren der Politischen Gemeinde Schlatt		205
Schülerinnen und Schüler der Schulgemeinde Elsau-Schlatt aus der Politischen Gemeinde Schlatt		118
Anteil der Schulgemeinde Elsau-Schlatt	$\frac{367'500 \times 118}{205}$	<u>Fr. 211'537</u>

Politische Gemeinde, Primarschulgemeinde und Sekundarschulgemeinde:

Demografischer Sonderlastenausgleichsbeitrag		Fr. 82'000
Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren der Politischen Gemeinde Truttikon		116
Schülerinnen und Schüler der Primarschulgemeinde Truttikon		38
Schülerinnen und Schüler der Sekundarschulgemeinde Ossingen-Truttikon aus der Politischen Gemeinde Truttikon		15
Anteil der Primarschulgemeinde Truttikon	$\frac{82'000 \times 38}{116}$	<u>Fr. 26'862</u>
Anteil der Sekundarschulgemeinde Ossingen-Truttikon	$\frac{82'000 \times 15}{116}$	<u>Fr. 10'603</u>



E Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich

E1 Weshalb werden geografisch-topografische Sonderlasten in Abhängigkeit vom Steuerfuss ausgeglichen?

Sonderlasten werden nur ausgeglichen, wenn sie den Gemeindehaushalt ausserordentlich belasten. Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen tragen keine ausserordentliche Steuerlast. Die Sonderlastenausgleichsbeiträge fallen deshalb umso geringer aus, je tiefer der Gemeindesteuerfuss liegt.

Der Finanzausgleich sieht die Einrichtung eines Sonderlastenausgleichs vor, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- In einem bestimmten Aufgabenbereich treten erhebliche Ausgabenunterschiede auf.
- Die Ausgabenunterschiede sind auf äussere Umstände zurückzuführen.
- Die äusseren Umstände sind mit geeigneten Kennzahlen erfassbar.
- Die Ausgaben belasten den Gemeindehaushalt ausserordentlich, d.h. die gesamten Ausgaben pro Kopf der Gemeinde steigen wegen Sonderlasten wesentlich über den Durchschnitt aller Gemeinden.

Der Sonderlastenausgleich richtet seinen Blick zunächst einzig auf die Belastung der Gemeinde, lässt aber Sondervorteile in anderen Bereichen ausser Acht. Dies ist unvermeidlich. Selbst mit sehr hohem Verwaltungsaufwand lässt sich das Ziel, alle überdurchschnittlichen Belastungen der Gemeinden unter Verrechnung aller Sondervorteile auszugleichen, nicht vollständig erreichen.

Wenn der Sonderlastenausgleich die Betrachtung des gesamten Haushalts ausklammern und seinen Blick einzig auf die Sonderlasten fokussieren würde, gelangten auch Gemeinden in den Genuss von Ausgleichsleistungen, die in andern Verwaltungsbereichen sehr geringe Lasten tragen und deshalb ihren Steuerfuss bereits ohne Sonderlastenausgleich ausserordentlich tief ansetzen können.

Grundsätzlich wäre ein Sonderlastenausgleich denkbar, dessen Leistungen den Gemeindesteuerfuss gänzlich unberücksichtigt lassen. Dies hätte zur Folge, dass einzelne Gemeinden mit bereits tiefen Steuerfüssen zusätzlich mit Sonderlastenausgleichsbeiträgen alimentiert würden. Der Finanzausgleich würde sich ohne Kürzung dem Vorwurf aussetzen, Geld an Gemeinden zu verteilen, die es nicht benötigen. Ein steuerfussunabhängiger Sonderlastenausgleich wäre insbesondere auch vor dem Hintergrund der Kantonsverfassung problematisch. Sie verlangt, dass die Steuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Diese Anforderung lässt sich mit einem Finanzausgleich ohne Bezug zu den Gemeindesteuerfüssen kaum erfüllen.



F Individueller Sonderlastenausgleich

F1 Weshalb haben Schulgemeinden keinen Anspruch auf individuellen Sonderlastenausgleich?

Der individuelle Sonderlastenausgleich soll die Gesamtsteuerbelastung in den Gemeinden senken. Schulgemeinden erstrecken sich teilweise über mehrere politische Gemeinden. Darunter können auch solche mit geringer Steuerbelastung sein. Würde die Abgeltung der individuellen Sonderlast der Kreisschulgemeinde zukommen, so profitierten die anderen politischen Gemeinden mit, ohne die Voraussetzungen zu erfüllen. Politische Gemeinden haben aber die Möglichkeit, Sonderlasten im Schulbereich geltend zu machen.

Im individuellen Sonderlastenausgleich sind ausschliesslich politische Gemeinden anspruchsberechtigt, weil die Abgeltung der Sonderlasten eine Senkung des Gesamtsteuerfusses bewirken soll.

Dies geschieht am wirkungsvollsten bei der politischen Gemeinde, da sie ihren Steuerfuss im Gegensatz zu allenfalls betroffenen Kreisschulgemeinden (d.h. mehrere Gemeinden umfassende Schulgemeinden) ohne Mitwirkung anderer politischer Gemeinden autonom festlegt und sich die Zahlung somit direkt auf den Gesamtsteuerfuss auswirkt. Würde die Abgeltung der Sonderlast der Kreisschulgemeinde zukommen, so profitierten die anderen an der Kreisschulgemeinde beteiligten politischen Gemeinden mit, ohne die dazu erforderlichen Voraussetzungen zu erfüllen.

Die anspruchsberechtigte politische Gemeinde hat die Möglichkeit, gemeinsam mit der Schulgemeinde Sonderlasten im Schulbereich nachzuweisen und geltend zu machen. Die sich daraus ergebende Ausgleichsleistung fliesst allerdings aus den oben angeführten Gründen allein an die politische Gemeinde.



G Zentrumslastenausgleich

G1 Warum ist für Zürich und Winterthur ein Zentrumslastenausgleich vorgesehen, für andere grosse Gemeinden aber nicht?

Die besonderen Lasten von Zürich und Winterthur rechtfertigen ein spezielles Instrument zu deren Abgeltung. Die Zentrumslasten regionaler Zentren sind wesentlich geringer als diejenige der beiden grossen Städte und stellen keine generelle ausserordentliche Belastung dar. Agglomerationsgemeinden profitieren in der Regel von den Dienstleistungen der Zentren. Ein Sonderlastenausgleich für Agglomerationsgemeinden ist deshalb nicht angezeigt.

Mit dem Zentrumslastenausgleich werden den Städten Zürich und Winterthur Zusatzlasten abgegolten, die ihnen wegen der Erbringung zentralörtlicher Leistungen für Dritte und als Folge ihrer besonderen Bevölkerungsstruktur anfallen. Dies geschah im Falle der Stadt Zürich in den Bereichen Sicherheit, Soziales und Kultur bereits früher. In Winterthur wurden früher kulturelle Institutionen direkt mit Mitteln aus dem Finanzausgleich unterstützt. Die übrigen Zentrumslasten Winterthurs wurden durch Steuerfussausgleichsbeiträge abgegolten.

Die Zentrumslasten sind in bevölkerungsreichen Städten mit grossem Umland wesentlich grösser als in Kleinzentren. Der Mehraufwand regionaler Zentren als Folge ihrer zentralörtlichen Funktion ist deshalb wesentlich geringer als derjenige der beiden grossen Städte Zürich und Winterthur. Für das Jahr 1996 bezifferte eine vom Kanton Zürich in Auftrag gegebene Studie die Sonderlast der Stadt Zürich auf Fr. 389 Mio. Sie wurden insbesondere in den Bereichen Polizei, Kultur, soziale Wohlfahrt und Gesundheit identifiziert (Infras / Nabholz: Lastenabgeltung für die Stadt Zürich). Das Bundesamt für Raumentwicklung zeigt in einer Studie, dass die Stadt Winterthur pro Kopf ihrer Bevölkerung ähnlich hohe Zentrumslasten trägt wie die Stadt Zürich.

Agglomerationsgemeinden profitieren in der Regel von den Dienstleistungen der Zentren. Es gibt keine Hinweise, dass die Agglomerationsgemeinden der Städte Zürich und Winterthur generell ausserordentliche Lasten zu tragen hätten. Ein entsprechender genereller Sonderlastenausgleich ist deshalb nicht angezeigt. Wenn einzelne Agglomerationsgemeinden durch äussere Umstände ausserordentlich belastet sind, können sie jedoch um individuellen Sonderlastenausgleich nachsuchen.

G2 Wie werden die Zentrumslastenausgleichbeiträge an die Städte Zürich und Winterthur berechnet?

Es ist allgemein anerkannt, dass grosse Städte aufgrund ihrer Zentrumsfunktion eine erhöhte Belastung tragen. Es gibt aber keine wissenschaftlich anerkannte Methode zur Bezifferung von Zentrumslasten. Die Höhe der Ausgleichsbeiträge muss auf dem politischen Weg festgelegt werden. Die Zentrumslastenausgleichsbeiträge der Städte Zürich und Winterthur wurden auf der Basis der Finanzausgleichsleistungen im Jahr 2005 kalkuliert. Ziel dieses Vorgehens war, die beiden Städte im neuen Finanzausgleich finanziell nicht schlechter zu stellen als im Jahr 2005.

Es ist allgemein anerkannt und durch empirische Studien belegt, dass die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung in den grossen Städten deutlich über dem Durchschnitt liegen. Der Mehraufwand erwächst ihnen aus Aufgaben, die sie aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktion freiwillig oder gezwungenermassen wahrnehmen. Mit ihren Leistungen entlasten Zentrumsgemeinden einerseits ihre Agglomerationsgemeinden und andererseits tragen sie zur Standortattraktivität einer Region bei.

Einen Teil des Mehraufwands können sie durch bereichsspezifische Mehreinnahmen decken. Netto verbleibt aber im Durchschnitt eine Differenz in der Grössenordnung von Fr. 1'000 pro Kopf der Bevölkerung zwischen den Städten und den Agglomerationsgemeinden. Untersuchungen zeigten, dass die Zentrumslast der Städte Zürich und Winterthur über dem Durchschnitt der Schweizer Städte liegt. Bereits im Jahr 1996 bezifferte eine vom Kanton Zürich in Auftrag gegebene Studie die Sonderlast der Stadt Zürich auf Fr. 389 Mio. (Antrag des Regierungsrats zum Lastenausgleich für die Stadt Zürich). Sie wurden insbesondere in den Bereichen Polizei, Kultur, soziale Wohlfahrt und Gesundheit identifiziert (Infras / Nabholz: Lastenabgeltung für die Stadt Zürich).

Diese Erkenntnisse dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es bisher keine anerkannte wissenschaftliche Methode zur genauen Bezifferung von Zentrumslasten gibt. Die Studien und Gutachten vergleichen oft den Pro-Kopf-Aufwand der Zentrumsgemeinde mit demjenigen der Agglomerationsgemeinden und bezeichnen die Differenz als Zentrumslast (vergleiche beispielsweise Bundesamt für Raumentwicklung: Zentrumslasten). Sie können bei der Festlegung von Zentrumslastenausgleichsbeiträgen insbesondere aus folgenden Gründen nur als Orientierungshilfe dienen:

- Der Pro-Kopf-Aufwand in den einzelnen Aufgabenbereichen wird in grossen Zentrumsgemeinden anders erhoben als in kleineren Agglomerationsgemeinden. Zentrumsgemeinden verrechnen einen grossen Teil ihres Behörden- und Zentralverwaltungsaufwands (Funktion 0 des harmonisierten Rechnungsmodells) den Aufgabenbereichen (Funktionen 1 bis 8 des harmonisierten Rechnungsmodells), während Umgebungsgemeinden ihn gesondert ausweisen. Diese Finanzbuchhaltungspraxis führt bei den Zentrumsgemeinden zum Ausweis von vergleichsweise tiefen «Verwaltungskosten» und hohen «Belastungen» in den Aufgabenbereichen.
- Aufwandunterschiede zwischen Zentrum und Umgebung sind nicht ohne Weiteres Zentrumslasten, sondern teils die Folge anderer Umstände, insbesondere höherer Erwartungen der Zentrumsbevölkerung an die Leistungen ihrer Gemeinde. In welchem Ausmass diese Ursachen jede für sich zu Mehraufwand führen, lässt sich nicht klar festlegen.



- Die Wahl des Umgebungsgebiets erfolgt nicht ohne Willkür, wenn davon ausgegangen wird, dass Entlastungs- und Attraktivitätssteigerungswirkung nie eindeutig an einer bestimmten Agglomerationsgrenze versiegen.
- Teilweise wird neben den Zentrumslasten auch ein Zentrumsnutzen in die Betrachtung einbezogen. Um Letzteren zu messen, werden unter anderem Steuerkraftvergleiche zwischen Zentrum und Umgebung herangezogen. Sie leiden einerseits teilweise unter denselben Schwächen wie Aufwandvergleiche, andererseits vernachlässigen sie die Leistungen des Finanzausgleichs.

Aus all diesen Gründen lässt sich die richtige Höhe von Zentrumslastenausgleichsbeiträgen nicht mathematisch bestimmen, sondern bleibt letztlich durch die Politik festzulegen.