



Kanton Zürich
Regierungsrat

Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017

Berichtsperiode 2. Januar 2012 – 1. Januar 2016

RRB Nr. 1228/2016
Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat



**Gemeinde- und
Wirksamkeitsbericht 2017**

Bezugsquelle

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

Konzept

Urs Glättli, Alexander Gulde, Alexander Locher

Bilder

Staatskanzlei des Kantons Zürich, Stadt Opfikon

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	86
5	Finanzierung der Sozialkosten	120
6	Bevölkerungsbefragung	134
7	Anhänge	144

Das Wichtigste in Kürze

Überblick

Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat mit dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 zum dritten Mal nach 2009 und 2013 über den Stand der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden und über den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs, über die Veränderung der Aufgabenteilung und ihre Auswirkungen auf die Finanzen der Gemeinden sowie über ihre Belastung durch die Erfüllung der notwendigen Aufgaben. Er untersucht die Entwicklung der Sozialkosten genauer und prüft Veränderungen bei deren Finanzierung.

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht stützt sich erstmals auf § 31 des Finanzausgleichsgesetzes und umfasst den Zeitraum vom 2. Januar 2012 bis zum 1. Januar 2016. Erneut wurde eine Befragung zur Zufriedenheit der Bevölkerung mit ihren Wohngemeinden durchgeführt. Deren Ergebnis ist in den Bericht eingeflossen.

Um Vergleiche zu erleichtern, ist der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht ähnlich aufgebaut wie in früheren Jahren. Er soll dem Gesetzgeber und den Behörden als Grundlage für ihre politischen Entscheidungen dienen.

Gemeindelandschaft

Die Gemeinden sind unterschiedlich hinsichtlich Geografie, Bevölkerung und Finanzen. Das kleinste Gemeindegebiet hat Hüttikon mit 160 ha, das grösste die Stadt Zürich mit 8790 ha. Die Stadt Zürich hatte 2015 mit rund 396 000 Personen auch die grösste Bevölkerung, die Gemeinde Volken mit 339 Personen die kleinste.

In Weiach war das mittlere jährliche Bevölkerungswachstum mit rund 8 Prozent in der Berichtsperiode am grössten, während Regensberg den höchsten mittleren jährlichen Bevölkerungsrückgang von knapp 2 Prozent verzeichnete. Die Kantonsbevölkerung stieg im gleichen Zeitraum um rund 4 Prozent. In Fischenthal betrug 2015 die Steuerkraft pro Person 1354 Franken, in Küsnacht 12 662 Franken. Ungeachtet der Unterschiede haben alle Gemeinden die gleichen Aufgaben zu erfüllen.

Mit der Totalrevision des Finanzausgleichs verloren die kleinen Gemeinden ihre finanzielle Vorzugsbehandlung. Sie werden seither gleich behandelt wie die übrigen Gemeinden. Bertschikon,

Sternenberg und Kyburg entschlossen sich unter diesen Umständen zum Zusammenschluss mit einer Nachbargemeinde. Damit veränderte sich der Bestand der politischen Gemeinden erstmals seit 1934 und verminderte sich von 171 auf 168. Derweil sank die Zahl der Schulgemeinden von 120 auf 100, was eine Folge von Zusammenschlüssen entweder zwischen Schulgemeinden oder zwischen Schulgemeinden mit gebietsgleichen politischen Gemeinden war.

Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Die Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden waren je etwa gleich hoch und stiegen in der Berichtsperiode stetig an. Grund dafür war in erster Linie das Bevölkerungswachstum. Daneben wirkten auch die erhöhten Erwartungen an die öffentlichen Leistungen aufwandsteigernd.

Im Gesundheitsbereich gab es bei der Finanzierung merkliche Verschiebungen: Der Kanton kommt neu vollumfänglich für die gemäss Krankenversicherungsgesetz von der öffentlichen Hand zu leistenden Beiträge an die Spitalkosten auf, während die Gemeinden den Anteil der öffentlichen Hand an den Pflegekosten tragen. Diese Veränderung führte zur Mehrbelastung des Kantons und zur Entlastung der Gemeinden.

Im Bereich Soziale Wohlfahrt und im Bildungsbereich stiegen die Nettoaufwendungen der Gemeinden hingegen stärker als diejenigen des Kantons. In letzterem Bereich wurden anlässlich der Revision des Finanzausgleichs 2012 die Kantonsbeiträge auf den Minimalsatz gesenkt. Seither finanzieren die Gemeinden die Lehrerbesoldung zu 80 Prozent, die Versorgertaxen der Sonderschulen und Schulheime sowie die Schulräumlichkeiten vollumfänglich.

Handlungsspielraum der Gemeinden

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

Gegenüber der Vorperiode zeigt sich, dass kleinere Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vermehrt an ihre Leistungsgrenzen stossen. Das Bild einer Gemeinde, die ihre Aufgaben weitgehend selber wahrnimmt, entspricht angesichts

der steigenden Qualitätsanforderungen und Finanzbedürfnisse kaum mehr der Realität. Diese Entwicklung hat sich mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs verstärkt, indem kleinere Gemeinden die Kosten ihrer Kleinheit grundsätzlich selber tragen müssen. Der Handlungsspielraum, insbesondere der kleineren Gemeinden, hat sich deshalb generell verkleinert. Auch die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden kann dieser Entwicklung nur beschränkt entgegenwirken, da die Vorteile der Kostenersparnis durch die Nachteile der Überstrukturierung der Aufgabenerfüllung oftmals kompensiert werden.

Die Befragung der Direktionen hat ergeben, dass sich der Handlungsspielraum der Gemeinden aus Sicht des Kantons nicht wesentlich verändert hat. Im Gesundheitswesen ist der Handlungsspielraum der Gemeinden im Pflegebereich durch die Entflechtung des Spital- und Pflegewesens etwas grösser geworden, während er im Spitalwesen aufgrund der Zuständigkeit des Kantons zurückgegangen ist. Im Bildungsbereich ist der Handlungsspielraum der Gemeinden gewachsen, indem diese bei den fakultativen Angeboten und den schulischen Rahmenbedingungen neu mehr Regelungsspielräume haben sowie vollumfänglich für den Bau und die Finanzierung der Schulräumlichkeiten zuständig sind. In den übrigen Bereichen (Justiz und Inneres, Bauwesen, Finanzwesen, Volkswirtschafts- und Verkehrswesen, Sozial- und Sicherheitswesen) hat sich der Handlungsspielraum der Gemeinden grundsätzlich nicht oder nur gering verändert.

Die Sicht der Gemeinden auf den Handlungsspielraum kann im vorliegenden Bericht mangels Verfügbarkeit der Datengrundlage leider nicht dargestellt werden.

Ressourcen und Belastung der Gemeinden durch die Aufgabenerfüllung

Hinsichtlich Ressourcenausstattung haben die Gemeinden mit geringerer Pro-Kopf-Steuerkraft über den Zeitraum 2000–2015 absolut weniger stark zugelegt als Gemeinden mit hoher Steuerkraft. Der Vergleich der Wachstumsraten zeigt aber, dass die Steuerkraft von armen Gemeinden prozentual stärker gewachsen ist als jene von reichen Gemeinden.

Die Belastung der Gemeinden durch die Aufgabenerfüllung kann anhand der Entwicklung der Steuerfüsse aufgezeigt werden. Langfristig be-

trachtet sind die Steuerfüsse der Gemeinden seit 2000 gesunken. Erst in jüngster Zeit, ab 2013, ist ein leichter Anstieg der Steuerfüsse zu beobachten.

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 Finanzierung der Gemeindeaufgaben sorgen. Kanton und Gemeinden finanzieren den Finanzausgleich gemeinsam.

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, wenn sie einen hohen Anteil Kinder und Jugendlicher gemessen an der Bevölkerung oder ungünstige geografisch-topografische Eigenschaften aufweisen. Den Städten Zürich und Winterthur wird zudem ein Zentrumslastenausgleich ausgerichtet. Gemeinden mit einer hohen Steuerbelastung können schliesslich zusätzliche Beiträge an individuellem Sonderlastenausgleich beantragen.

Mit der Revision des Finanzausgleichs 2012 stiegen die Beiträge um rund 100 Millionen Franken. Seither sind sie sehr stabil. Dasselbe gilt für die Finanzierung durch den Kanton und die finanzstarken Gemeinden. Die Steuerfüsse der Gemeinden sanken seither im Durchschnitt, die Spannweite zwischen dem tiefsten und dem höchsten Steuerfuss wuchs allerdings. Die Zahl der Personen, die mit einem Steuerfuss von über 110 Prozent belastet werden, nahm hingegen ab. Insgesamt betrachtet versorgte der Finanzausgleich alle Gemeinden mit ausreichenden Mitteln, damit sie ihre Aufgaben bei normalen Kosten erfüllen konnten.

Der Finanzausgleich erfüllte somit grundsätzlich die in ihn gesetzten Erwartungen. Einzig der individuelle Sonderlastenausgleich erwies sich im Vollzug für Kanton und Gemeinden als ausserordentlich aufwendig. Zudem ergab sich eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten.

Der Fachbeirat bemängelt den Einbezug des Steuerfusses bei der Bemessung der Ressour-

cenzuschüsse. Gemeinden können ihre Einkünfte vermehren, indem sie ihren Steuerfuss erhöhen. Dies mag aus ökonomischer Sicht stören. Die Kantonsverfassung schreibt allerdings vor, dass der Finanzausgleich dafür sorgen muss, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Würden die Steuerfüsse bei der Bemessung von Beiträgen völlig ausser Acht gelassen, so führte dies zu wesentlich grösseren und politisch kaum akzeptierten Steuerfussunterschieden. Deshalb soll der Steuerfuss bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse weiterhin berücksichtigt werden.

Der Fachbeirat übte auch an der Ausgestaltung des individuellen Sonderlastenausgleichs Kritik. Seit Einführung des neuen Finanzausgleichs 2012 konnten einige Gemeinden mittels Fusionen oder anderer organisatorischer Massnahmen ihre finanzielle Lage verbessern. Von den verbleibenden Gemeinden darf dies auch erwartet werden.

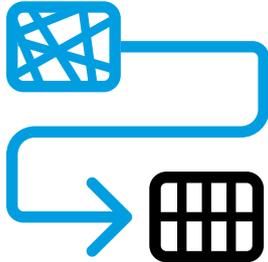
Sozialkosten

Die Bedeutung der Sozialkosten hat für die Gemeinden über die letzten 15 Jahre zugenommen. Die Unterschiede bei den Sozialkosten zwischen den Gemeinden sind grösser geworden. Der Regierungsrat erachtet die Grösse der Unterschiede jedoch sachlich nicht als hinreichend, um einen Soziallastenausgleich vorzuschlagen.

Sollte im politischen Prozess dennoch ein Ausgleich gefordert werden, ist der Regierungsrat der Auffassung, dass es nicht Sache des Kantons sein kann, weitere Zahlungen an den Finanzausgleich zu leisten. Vielmehr müssten die Gemeinden für die Finanzierung eines Ausgleichs selber aufkommen. Dies liesse sich mit dem Gesamtkostenmodell oder dem horizontalen Sonderlastenausgleich erreichen.

Der Regierungsrat erachtet eine spezialgesetzliche Lösung als zweckmässig, da damit grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden in der Entstehung vermieden werden können. Er bevorzugt daher das Gesamtkostenmodell.

Gemeindestrukturen



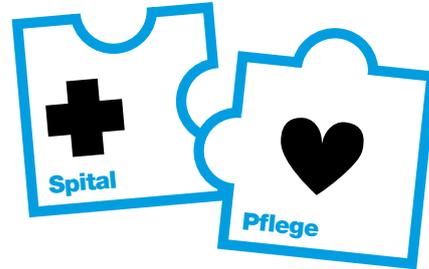
-3
politische
Gemeinden

-20
Schul-
gemeinden

(2.1.2012–1.1.2016)

→ **Strukturen wurden einfacher**

Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden



→ **Aufgaben im Gesundheitsbereich
wurden entflochten**

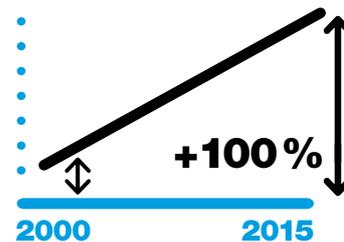
Finanzausgleich



Ziele wurden erreicht



Sozialkosten



→ **Unterschiede zwischen Gemeinden
nahmen zu**

Zufriedenheit der Bevölkerung

Ein grosser Anteil der Bevölkerung ist zufrieden

95% 😊

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	Vielfältigkeit	24
2.2.2	Gemeinden	24
2.2.3	Weitere Aufgabenträger	29
2.2.4	Vor- und Nachteile der interkommunalen Zusammenarbeit	31
2.3	Aufwendungen von Kanton und Gemeinden	32
2.3.1	Überblick	32
2.3.2	Finanzielle Bedeutung der Aufgabenbereiche	33
2.3.3	Lastenentwicklung zwischen Kanton und Gemeinden	35
2.4	Fazit	37
3	Aufgabenteilung aus Sicht des Kantons	38
3.1	Überblick	42
3.2	Bauwesen	43
3.3	Bildungswesen	47
3.4	Justiz und Inneres	54
3.5	Finanzwesen	61
3.6	Gesundheitswesen	65
3.7	Soziales und Sicherheit	72
3.8	Volkswirtschaft und Verkehr	80
3.9	Fazit	85
4	Wirksamkeit des Finanzausgleichs	86
4.1	Ausgangslage	90
4.2	Ziele des Finanzausgleichs	90
4.2.1	Erfüllung notwendiger Aufgaben	90
4.2.2	Begrenzung von Steuerfussunterschieden	90
4.2.3	Verhinderung falscher Anreize	90
4.2.4	Stärkung der Gemeindeautonomie	90
4.2.5	Finanzierung durch Kanton und Gemeinden	90
4.3	Finanzausgleichsmodell	91
4.3.1	Instrumente	91
4.3.2	Verfahren	92
4.3.3	Beiträge	92
4.3.4	Finanzierung	95

4.4	Zielerreichung des Finanzausgleichs	97
4.4.1	Erfüllung notwendiger Aufgaben und Steuerfussunterschiede	97
4.4.2	Wirtschaftliche Mittelverwendung	102
4.4.3	Stärkung der Finanzautonomie	104
4.4.4	Förderung des fairen Wettbewerbs	106
4.4.5	Flexible Reaktion auf Veränderungen	107
4.4.6	Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit	108
4.4.7	Prüfung des Übergangsausgleichs	109
4.5	Ressourcenentwicklung und Belastung	110
4.6	Kritik und mögliche Massnahmen	112
4.6.1	Ressourcenausgleich	112
4.6.2	Demografischer Sonderlastenausgleich	117
4.6.3	Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich	117
4.6.4	Individueller Sonderlastenausgleich	117
4.6.5	Zentrumslastenausgleich	118
4.7	Fazit	119
5	Finanzierung der Sozialkosten	120
5.1	Ausgangslage	124
5.2	Finanzierung	124
5.2.1	Definition	124
5.2.2	Entwicklung	125
5.2.3	Unterschiede	126
5.3	Beurteilung	128
5.4	Vorschläge	128
5.4.1	Erhöhung Staatsbeitrag Zusatzleistungen AHV/IV	128
5.4.2	Gesamtkostenmodell	128
5.4.3	Horizontaler sozio-demografischer Sonderlastenausgleich	128
5.4.4	Vertikaler sozio-demografischer Sonderlastenausgleich	129
5.4.5	Verstärkung Ressourcenausgleich	132
5.5	Fazit	133
6	Bevölkerungsbefragung	134
6.1	Überblick	138
6.2	Wohlbefinden und Zufriedenheit	138
6.3	Akzeptanz für Fusionen und andere Reformen	142
6.4	Fazit	143
7	Anhänge	144
7.1	Anhang I: Stellungnahme des Fachbeirats	146
7.2	Anhang II: Stellungnahme des Regierungsrats zur Stellungnahme des Fachbeirats	156
7.3	Anhang III: Sparauftrag	158
7.4	Anhang IV: USR III	158
7.5	Anhang V: Versorgertaxen und Finanzausgleich	159

1



Ausgangslage

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 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 – und damit für die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden – wird durch die Kantonsverfassung festgelegt. Sie orientiert sich am Subsidiaritätsprinzip, an der Gemeindeautonomie und am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Ziel ist es, eine möglichst bürgernahe und effiziente Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen zu erreichen. In der Realität erfolgt die Leistungserbringung jedoch nicht immer nach diesen Prinzipien, sondern häufig aufgrund von politischen Abwägungen zugunsten von hoch gewichteten öffentlichen Interessen wie z.B. der Chancengleichheit und des Gleichbehandlungsgebots.

1.1 Auftrag

Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat nach 2009 und 2013 zum dritten Mal 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 § 14a des Gemeindegesetzes und neu in § 31 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) formulierte Auftrag, der den Regierungsrat seit dem 1. Januar 2012 zur Berichterstattung über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs verpflichtet. Diese erfolgt erstmals mit dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017. Um eine Vergleichsbasis zu diesem Bericht zu schaffen, enthielt der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2013 bereits vor Inkrafttreten von § 31 FAG einen Wirksamkeitsteil zum Finanzausgleich.

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 erfasst die Berichtsperiode vom 2. Januar 2012 bis zum 1. Januar 2016. Zur Vergleichbarkeit knüpft er an den Aufbau des Gemeinde- und Wirksamkeitsberichts 2013 an, fokussiert jedoch auf wesentliche Veränderungen und Entwicklungen zur vorangehenden Berichtsperiode. Ziel ist es, die Folgen der Veränderungen für die Ressourcen der Gemeinden 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 Ent-

wicklung der Gemeindelandschaft auf (Kapitel 2). Weiter stellt er die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden aus Sicht des Kantons dar (Kapitel 3). Auf eine Darstellung der Sicht der Gemeinden muss verzichtet werden, da die zugesicherte Datengrundlage nicht rechtzeitig verfügbar war. Aufgrund des erweiterten gesetzlichen Auftrags enthält der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 zwei neue Kapitel zum Finanzausgleich (Kapitel 4) und zur Finanzierung der Sozialkosten (Kapitel 5). Er beleuchtet somit die Veränderungen der Aufgabenteilung und die Auswirkungen auf den Handlungsspielraum und die Finanzen der Gemeinden aus unterschiedlichen Blickwinkeln (Abbildung 1).

Die Bevölkerung der Zürcher Gemeinden konnte sich wiederum zur Zufriedenheit mit den Leistungen ihrer Wohnortgemeinde äussern. Da für den Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 zum zweiten Mal eine Bevölkerungsbefragung durchgeführt wurde, ist es erstmals möglich, Veränderungen bei den Befragungsergebnissen festzustellen (Kapitel 6).

Abschliessend zieht der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 aus den gewonnenen Erkenntnissen ein Fazit. Im Anhang I nimmt der Fachbeirat Stellung zur Wirksamkeit des Finanzausgleichs. Im Anhang II äussert sich der Regierungsrat zur Stellungnahme des Fachbeirats.

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
Ausgleich der Sozialkosten	Entwicklung Unterschiede Beurteilung Vorschläge	Gemeindefinanzstatistik
Bevölkerungsbefragung	Wohlbefinden Zufriedenheit Akzeptanz von Fusionen und anderen Reformen	Bevölkerungsbefragung

Abbildung 1: Aufbau und Datengrundlagen des Gemeinde- und Wirksamkeitsberichts 2017

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 Zürcher Kantonsverfassung 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 KV). 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, wobei an deren Stelle auch ein Zusammenschluss denkbar ist. 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 der Kantonsverfassung 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 relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Massgebend ist dabei, dass die Gemeinden eigene Regelungen oder Entscheidungen treffen und dabei ihren besonderen Verhältnissen 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. Ebenfalls verfügen die Gemeinden über 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 kommunalen Autonomie. Grundsätzlich hat die Autonomie ihre Grenzen dort, wo Gemeinssinn und öffentliche Interessen übergeordnete Regelungen erfordern, weil die Gemeinden einen Aufgabenbereich nicht zweckmässig erfüllen können und ihnen kein klar zu umschreibender Spielraum verbleibt.

1.2.4 Fiskalische Äquivalenz

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt, dass die Regelung (Rechtsetzung), der Vollzug und die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben jeweils der gleichen staatlichen Ebene zugeordnet sein sollen. Die Redewendung «Wer zahlt, befiehlt» gibt das Prinzip allerdings nur stark verkürzt wieder. Ziel sind vielmehr wirtschaftlich optimale Entscheidungen, weil Entscheidungsträger, Nutzniesser und Kostenträger übereinstimmen. Eine Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz führt zu Fehlanreizen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, indem zu viel, zu wenig oder das Falsche geleistet oder das Richtige geleistet wird, aber mit zu hohen Aufwendungen.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz soll die Entscheidungswege einfacher und bürgernäher machen sowie 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 Aufgabenteilung würde die Aufgabe entweder von jeder politischen Gemeinde oder vom Kanton allein erfüllt.

1.2.5 Aufgabenteilung in der Realität

Die Aufgabenteilung allein nach Subsidiaritätsprinzip, Gemeindeautonomie und Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entspricht nicht der zürcherischen Realität. Die Leistungserbringung erfolgt häufig auch aufgrund von politischen Abwägungen. Abweichungen von den «reinen Prinzipien» können etwa hoch gewichtete öffentliche Interessen sein, z.B. wenn Chancengleichheit und Gleichbehandlungsgebot Unterschiede in der Leistungserbringung nicht zulassen.

Insbesondere das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gilt nicht absolut. So war der bis Ende 2011 geltende Finanzausgleich auf die Erhaltung der damaligen Gemeindestruktur ausgerichtet. Mit dem neuen Finanzausgleich sollen die Gemeinden nunmehr im Sinn der fiskalischen Äquivalenz vermehrt die Verantwortung für autonome Entscheidungen übernehmen, wozu auch gehört, dass sie deren finanzielle Konsequenzen selber tragen. Ausnahmen gelten 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 aufgrund der anhaltend grösser werdenden Mobilität der Bevölkerung unter anderem für den Strassenbau, den öffentlichen Verkehr oder die kulturellen Institutionen. Schliesslich ist die zweckmässige Erfüllung von raumplanerischen Anforderungen und Entwicklungsmöglichkeiten ohne eine gewisse Verflechtung von übergeordneten planerischen Interessen und kommunaler Gestaltungsfreiheit kaum möglich.

Die Kantonsverfassung beauftragt Kanton und Gemeinden, öffentliche Aufgaben wirkungsvoll, wirtschaftlich, nachhaltig und von der geeigneten Trägerschaft erfüllen zu lassen (Art. 95 Abs. 2 KV). Die Legislaturziele des Regierungsrates für die Amtsdauer 2015–2018 tragen sowohl der Gemeindeautonomie als auch dem Subsidiaritäts- und dem Äquivalenzprinzip Rechnung. Sie sehen unter anderem vor, dass die kommunalen Strukturen eigenständige und eigenverantwortliche Träger des Service public sind (Legislaturziel 10.4).

Die kantonalen Rahmenbedingungen sollen den Gemeinden ermöglichen, ihre Aufgaben im Interesse der Bevölkerung selbstständig, demokratisch, rechtmässig und wirtschaftlich zu erfüllen. Zudem sollen die politischen Strukturen und die Verwaltung vereinfacht und stärker auf die funktionalen Räume ausgerichtet werden. Dadurch soll ein ergebnisorientierter und ressourcenschonender Gesetzesvollzug sichergestellt werden.

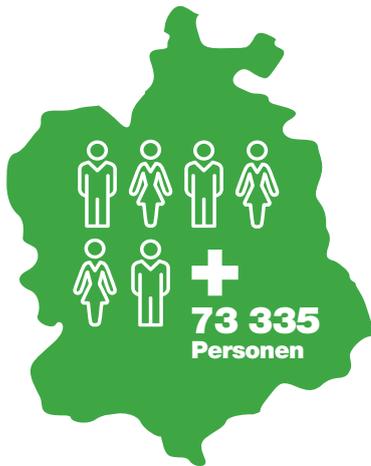
2



Entwicklung der Gemeinde- landschaft

Die Entwicklung ist im Kanton Zürich vor allem in den Städten vom Bevölkerungswachstum geprägt, was zu einem Anstieg der Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden führt. Es bestehen Strukturunterschiede zwischen kleinen Gemeinden und grossen Städten, die ungeachtet ihrer Grösse die gleichen Aufgaben erfüllen müssen. Die Aufgabenerfüllung 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 bei der Aufgabenerfüllung. Eine Vereinfachung der Strukturen ist nötig, um den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung zu vergrössern.

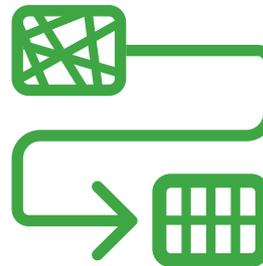
Bevölkerungswachstum



zwischen Ende 2011 und Ende 2015

→ **Kanton Zürich ist gewachsen**

Entwicklung der Gemeindestrukturen



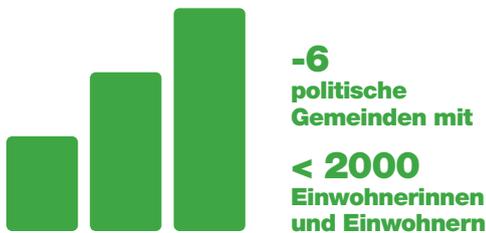
-3
politische
Gemeinden

-20
Schul-
gemeinden

(2.1.2012–1.1.2016)

→ **Strukturen wurden einfacher**

Leistungsfähigkeit der Gemeinden



→ **Gemeinden wurden leistungsfähiger**

Bedeutung von Kanton und Gemeinden



Kanton und
Gemeinden
tätigen je
14
Milliarden
Franken
Aufwendungen
(brutto)

→ **Kanton und Gemeinden
sind gleich stark**

2.1 Strukturen

An den grossen Strukturunterschieden der Gemeinden im Kanton Zürich hat sich auch in der aktuellen Berichtsperiode nichts geändert. Nach wie vor unterscheiden sich die kleinen Gemeinden von den grossen Städten stark in Bezug auf die Fläche und die Bevölkerung sowie die 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 bringt, setzen die Gemeinden vermehrt auf Gemeindezusammenschlüsse. Entsprechend ergaben sich in der Berichtsperiode drei Zusammenschlüsse (vgl. Abschnitt 2.2.2).

2.1.1 Bevölkerung

Das Bevölkerungswachstum hielt in der Berichtsperiode weiter an. Waren Ende 2011 insgesamt 1 390 124 Personen im Kanton wohnhaft, stieg die Bevölkerungszahl bis Ende 2015 auf 1 463 459 Personen. Die Bevölkerung wuchs somit um 73 335 Personen.

Die Gemeinden lassen sich nach ihrer Bevölkerungszahl in Kategorien unterteilen (Abbildung 3). In der Berichtsperiode sind wegen der wachsenden Bevölkerungszahl acht Gemeinden in die nächsthöhere Kategorie gerutscht. Drei Gemeinden sind neu in der Gruppe mit der Bevölkerungszahl 2000 bis 4999, vier in jener mit 5000 bis 9999 und eine in der Gruppe mit über 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern einzuordnen. Zusätzlich zum Bevölkerungswachstum können Verschiebungen in eine höhere Kategorie auch die Folge von Gemeindezusammenschlüssen sein, wie das Beispiel von Wiesendangen und Bertschikon zeigt.

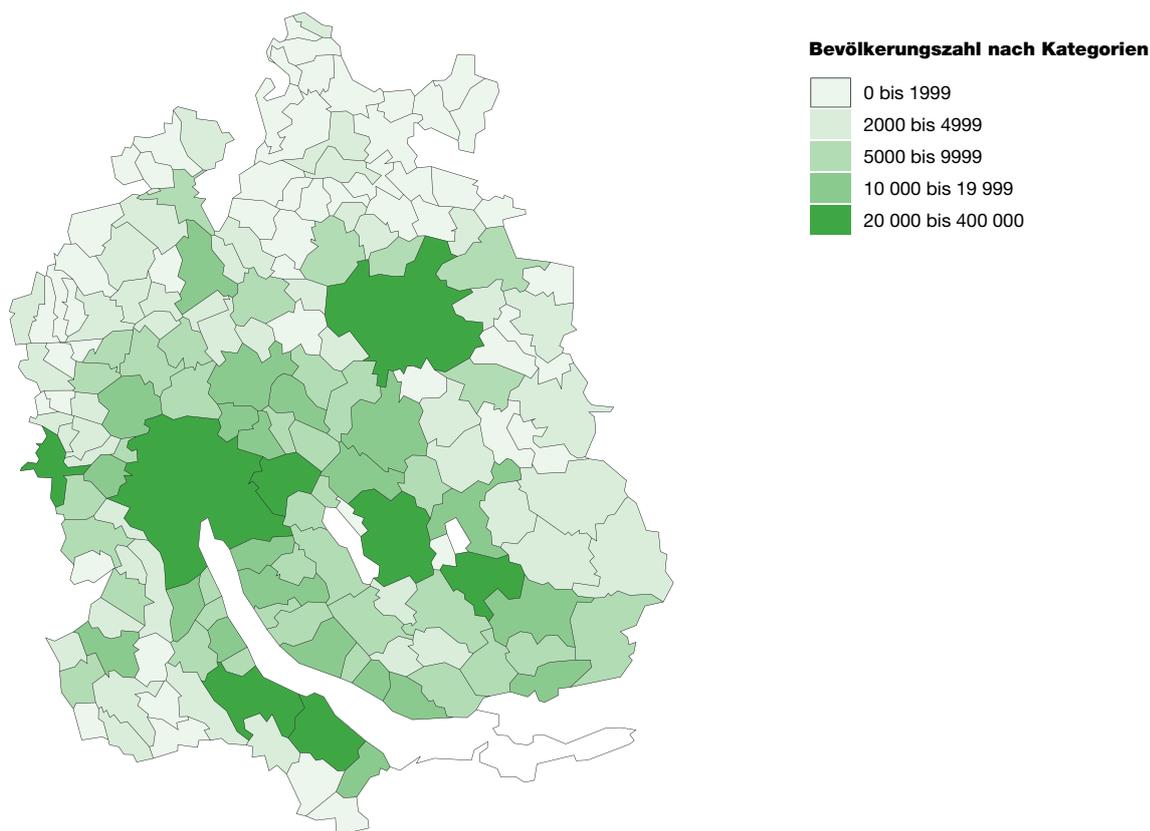


Abbildung 3: Politische Gemeinden gestuft nach Bevölkerungsanzahl 2015

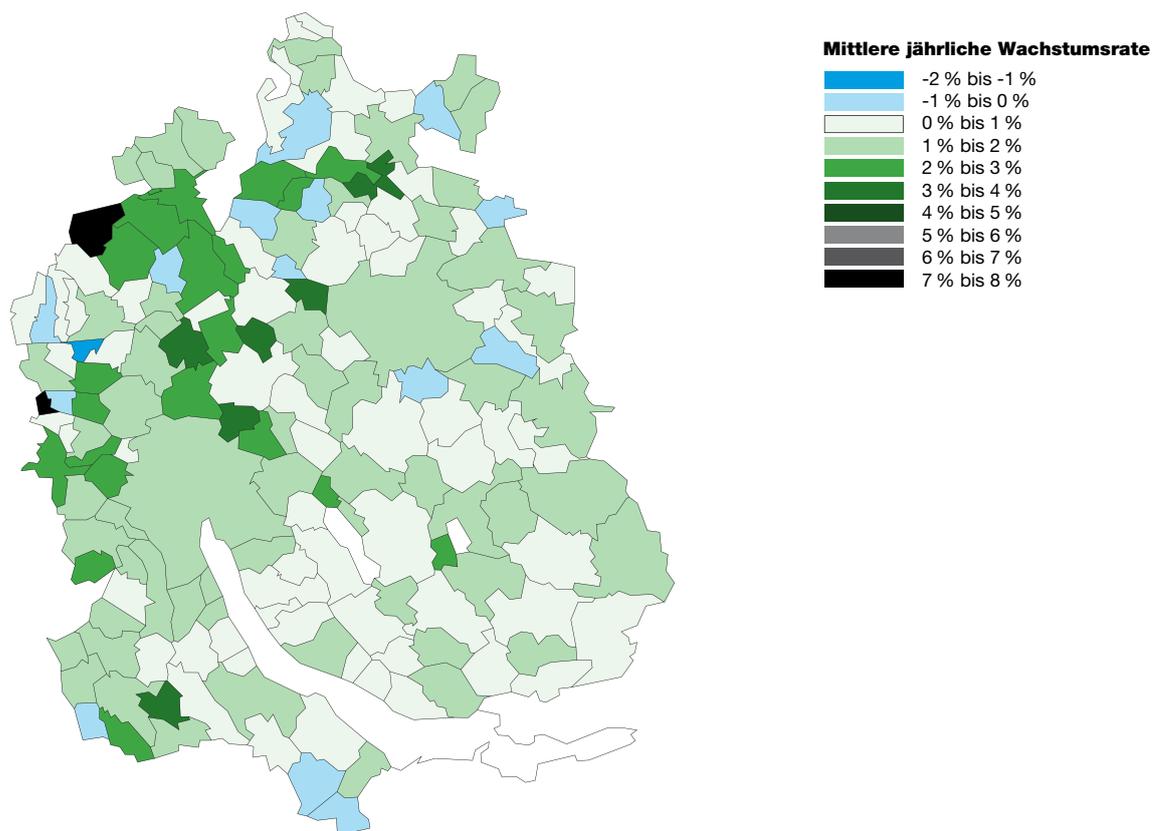


Abbildung 4: Mittlere jährliche Wachstumsraten der Bevölkerungszahl in den politischen Gemeinden 2011–2015

Das Bevölkerungswachstum in der Berichtsperiode verteilt sich auf den gesamten Kanton (Abbildung 4). Die Gemeinden weisen mittlere jährliche Wachstumsraten zwischen rund -2 Prozent und 8 Prozent auf. Knapp 40 Prozent der Gemeinden verfügen über mittlere jährliche Wachstumsraten von 0 bis 1 Prozent, rund 35 Prozent der Gemeinden über solche von 1 bis 2 Prozent, rund 11 Prozent der Gemeinden über solche von 2 bis 3

Prozent und rund 5 Prozent der Gemeinden über solche von 3 bis 7 Prozent. Die höchste mittlere jährliche Wachstumsrate von knapp 8 Prozent weist die Gemeinde Weiach auf. Demgegenüber haben rund 9 Prozent der Gemeinden, d.h. 15 Gemeinden, einen Bevölkerungsrückgang hinnehmen müssen. Am stärksten betroffen ist die Gemeinde Regensberg mit einem Bevölkerungsrückgang von durchschnittlich jährlich knapp 2 Prozent.

2.1.2 Agglomerationen

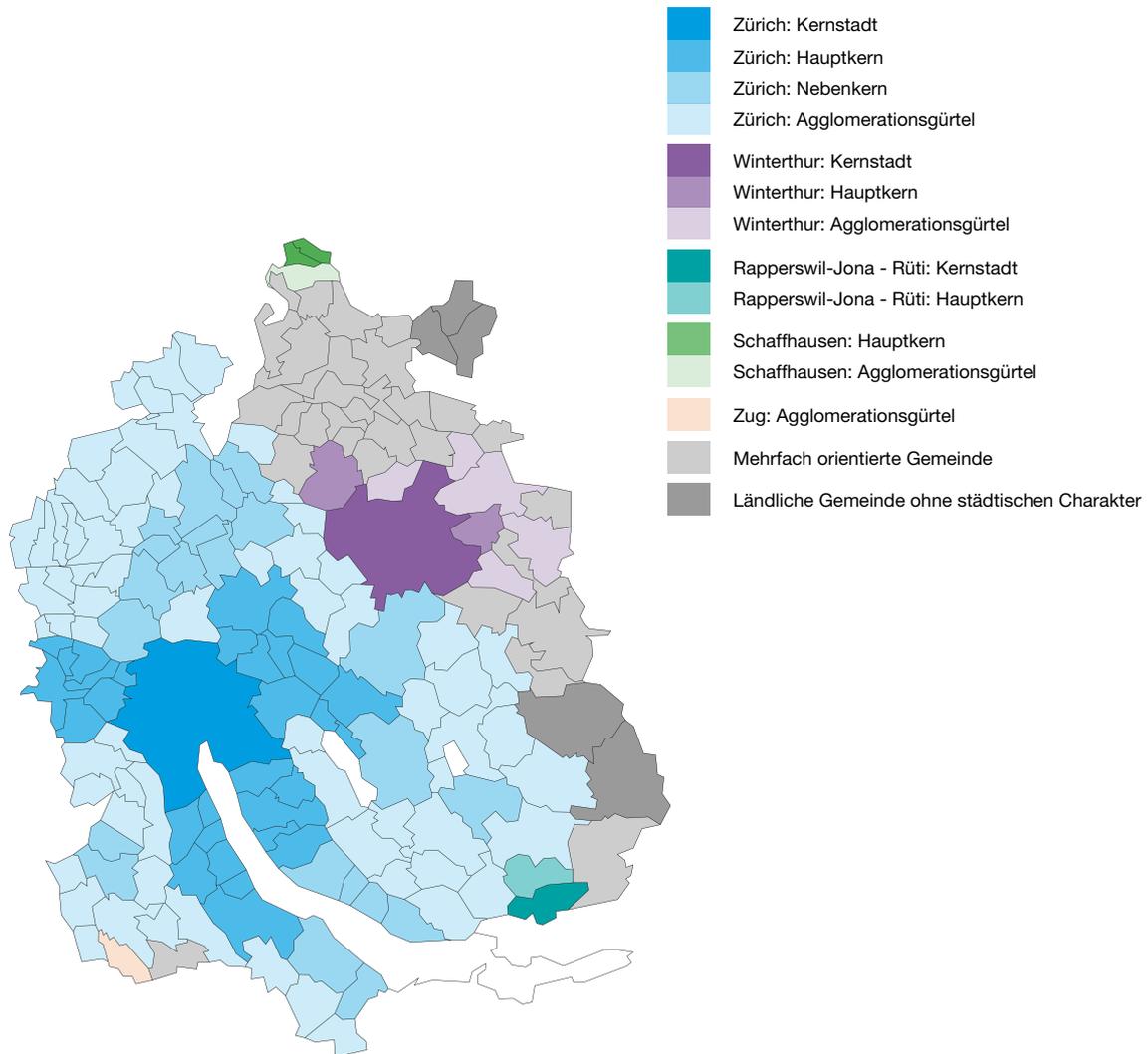


Abbildung 5: Agglomerationen im Kanton Zürich 2016

Die räumlichen Strukturen sind auch in dieser Berichtsperiode 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 Freizeitorde 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 Leistungsbezügerinnen und -bezüger 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. Abschnitt 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 in der Berichtsperiode nichts geändert.

Das Bundesamt für Statistik entwickelte in der Berichtsperiode mit der Definition des «Raums mit städtischem Charakter» eine neue Methode, um die aktuellen urbanen Strukturen der Schweiz statistisch abzubilden (Abbildung 5). Die neue Definition unterscheidet zwischen Agglomerationskernen mit Kernstädten (z.B. Zürich), Hauptkerngemeinden (z.B. Opfikon) und Nebenkerngemeinden (z.B. Wädenswil) sowie Agglomerationsgürteln mit Gür-

telgemeinden (z.B. Rafz). Kernbereich und Gürtel müssen eine gewisse Grösse aufweisen. Ausserhalb der Agglomerationen werden neu weitere städtische Kategorien definiert. Hierzu gehören zum einen die mehrfach orientierten Gemeinden, die sich funktional auf verschiedene Agglomerationskerne ausrichten (z.B. Andelfingen). Weiter werden ländliche Gemeinden ohne städtischen Charakter bestimmt (z.B. Fischenthal). Schliesslich gibt es Kerne ausserhalb von Agglomerationen, denen aber keine Zürcher Gemeinden zugeordnet werden.

Im Vergleich zur alten Definition werden die Stadt Wetzikon und die Gemeinde Pfäffikon nicht mehr als eigene Agglomeration verstanden, sondern der Agglomeration Zürich zugeordnet. Darüber hinaus wird mit Knonau erstmals eine Zürcher Gemeinde der Agglomeration Zug zugerechnet. 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 gestützt auf die neue Definition erstellte Abbildung zeigt, dass die Urbanisierung im Kanton Zürich zwischenzeitlich weiter vorangeschritten ist. Im Vergleich zur alten Definition werden deutlich mehr Gemeinden als Teil einer Agglomeration oder zumindest als mehrfach orientierte Gemeinden verstanden. Die Agglomerationen Zürich und Winterthur umfassen mittlerweile rund drei Viertel aller Gemeinden sowie 94 Prozent aller Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich (Abbildung 5). Insgesamt wohnt im Kanton lediglich rund 1 Prozent der Bevölkerung ausserhalb der Agglomerationen.

2.2 Organisationsformen

2.2.1 Vielfältigkeit

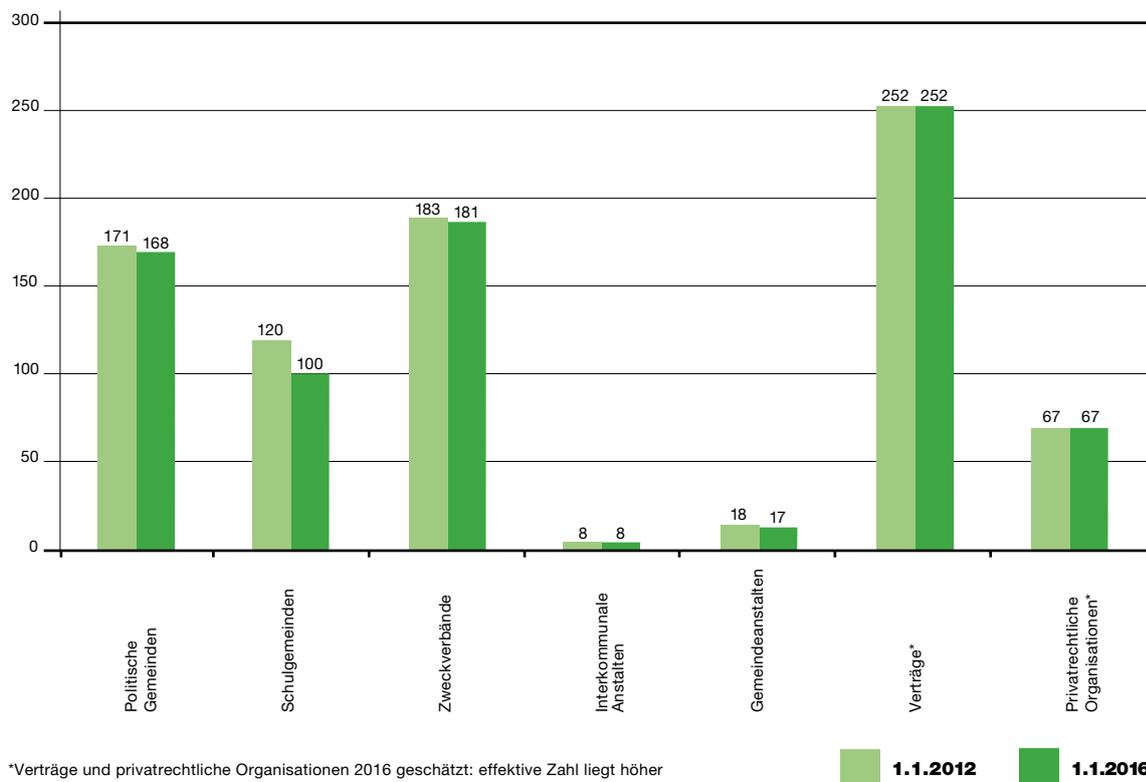


Abbildung 6: Vielfalt und Häufigkeit kommunaler Organisationsformen

Die Gemeinden können ihre öffentlichen Aufgaben im Rahmen ihrer Autonomie auf unterschiedliche Art und Weise und in verschiedenen Formen erfüllen. Entweder können die Aufgaben direkt durch die Gemeinde, durch Übertragung an Dritte (Ausgliederung) oder zusammen mit anderen Gemeinden erfüllt werden. Bei der Übertragung an Dritte wird in der Regel eine eigenständige juristische Person mit der Aufgabenerfüllung betraut. Die Gemeindeflandschaft des Kantons Zürich ist geprägt durch eine Vielfalt von Organisationsformen und eine Vielzahl von Aufgabenträgern, die nicht flächendeckend erfasst sind (Abbildung 6).

2.2.2 Gemeinden

Politische Gemeinden

Am 1. Januar 2016 gibt es im Kanton Zürich 168 politische Gemeinden. Im Vergleich zu den 171 politischen Gemeinden, die zum Ende der Vorperiode bestanden, entspricht dies einer Verringerung um drei politische Gemeinden (Abbildung 8). In der Berichtsperiode kam es erstmals seit 1934

zu Gemeindegemeinschaften: Wiesendangen und Bertschikon schlossen sich auf den 1. Januar 2014 zur Politischen Gemeinde Wiesendangen zusammen. Bauma und Sternenberg vereinigten sich auf den 1. Januar 2015 zur Politischen Gemeinde Bauma. Schliesslich gab es auf den 1. Januar 2016 einen Zusammenschluss von Illnau-Effretikon und Kyburg zur Stadt Illnau-Effretikon. Auch in Zukunft ist mit weiteren Gemeindegemeinschaften zu rechnen. So befinden sich zurzeit mehrere geplante Zusammenschlüsse in der Projektphase (z.B. Wädenswil-Schönenberg-Hütten).

In der Berichtsperiode hat sich die im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2013 geäusserte Vermutung bestätigt, dass das erhöhte Interesse der Gemeinden an Zusammenschlüssen in einem Zusammenhang zum revidierten Finanzausgleich steht. Die faktische Bevorzugung kleiner Gemeinden gegenüber grösseren Gemeinden ist weggefallen. Stattdessen müssen die Gemeinden die Kosten der Kleinheit verstärkt aus eigenen Mitteln tragen, was sich auf die Höhe des Steuer-

fusses und die Steuerbelastung auswirken kann. Ein weiterer wichtiger Anreiz für Gemeindegemeinschaften sind die finanziellen Unterstützungsleistungen des Kantons, die den Start einer

zusammengeschlossenen Gemeinde erleichtern sollen. In der Berichtsperiode hat der Kanton zusammengeschlusswilligen Gemeinden namhafte Beiträge für den Zusammenschluss gesprochen.

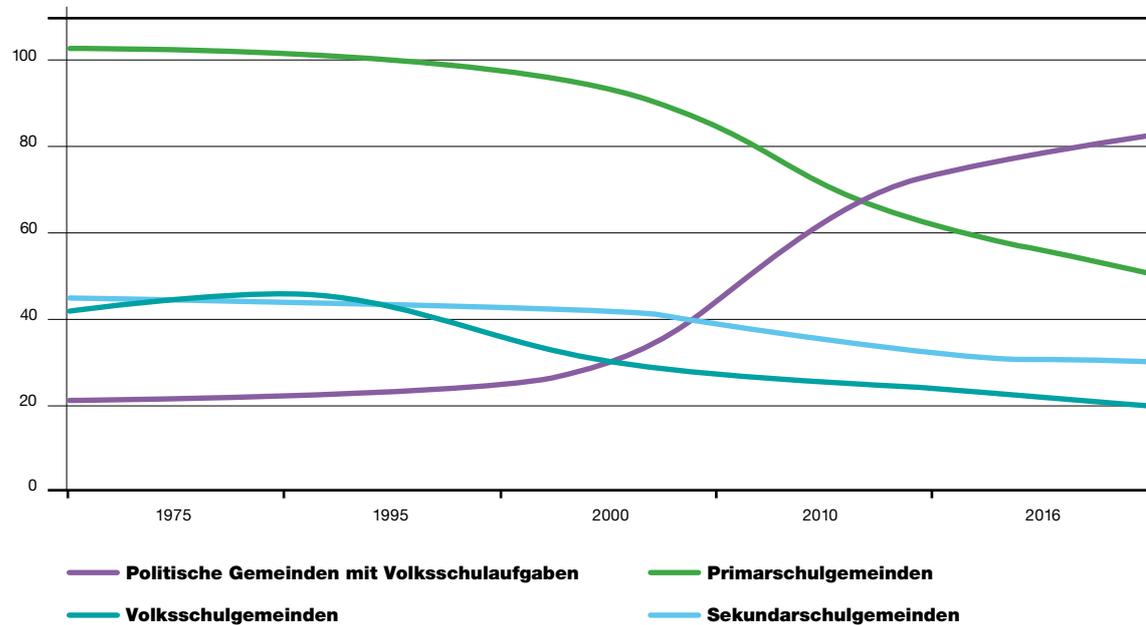


Abbildung 7: Bestandesentwicklung Gemeinden mit Volksschulaufgaben

Schulgemeinden

Aufgaben der öffentlichen Volksschule werden nach wie vor von verschiedenen Gemeindearten wahrgenommen. Hierzu gehören Primar- oder Sekundarschulgemeinden, vereinigte Schulgemeinden (Volksschulgemeinden), politische Gemeinden mit Primarschule sowie politische Gemeinden mit Primar- und Oberstufenschule (Abbildung 8). Weiter nehmen zwei Zweckverbände spezielle Aufgaben der öffentlichen Volksschule wahr. Die Anzahl Schulgemeinden hat sich wie in der Vorperiode nochmals verringert. So ist die Anzahl Schul-

gemeinden von 120 auf noch 100 Schulgemeinden zurückgegangen (Abbildung 6 und Abbildung 9). Demgegenüber hat die Anzahl Gemeinden mit Aufgaben der öffentlichen Volksschule («Einheitsgemeinden») zugenommen (Abbildung 7), wobei auf dem Gebiet der politischen Gemeinden nach wie vor zahlreiche Schulgemeinden bestehen (Abbildung 8). Mittlerweile leben drei Viertel der Zürcher Bevölkerung in politischen Gemeinden, die auch die Aufgaben der Volksschule wahrnehmen. Die Gemeindestrukturen haben sich in der Berichtsperiode somit weiter vereinfacht.

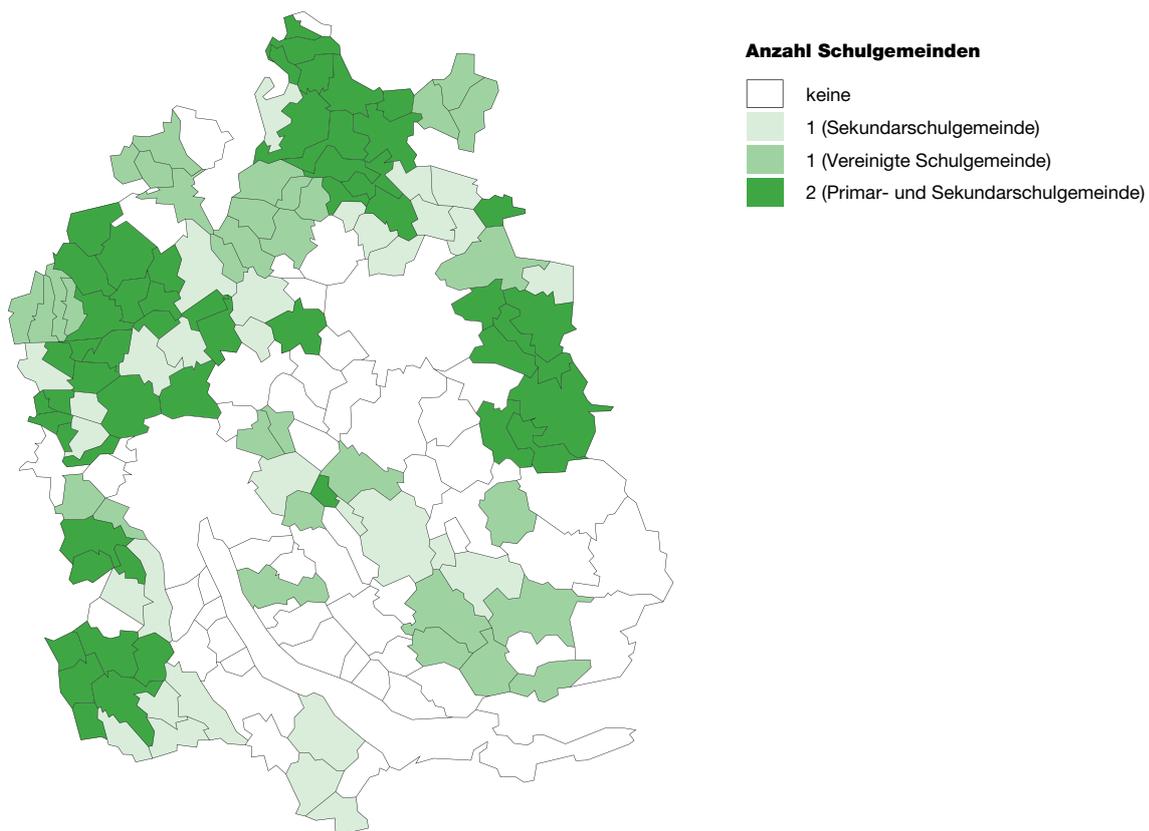


Abbildung 8: Anzahl bestehender Schulgemeinden auf dem Gebiet politischer Gemeinden 2016

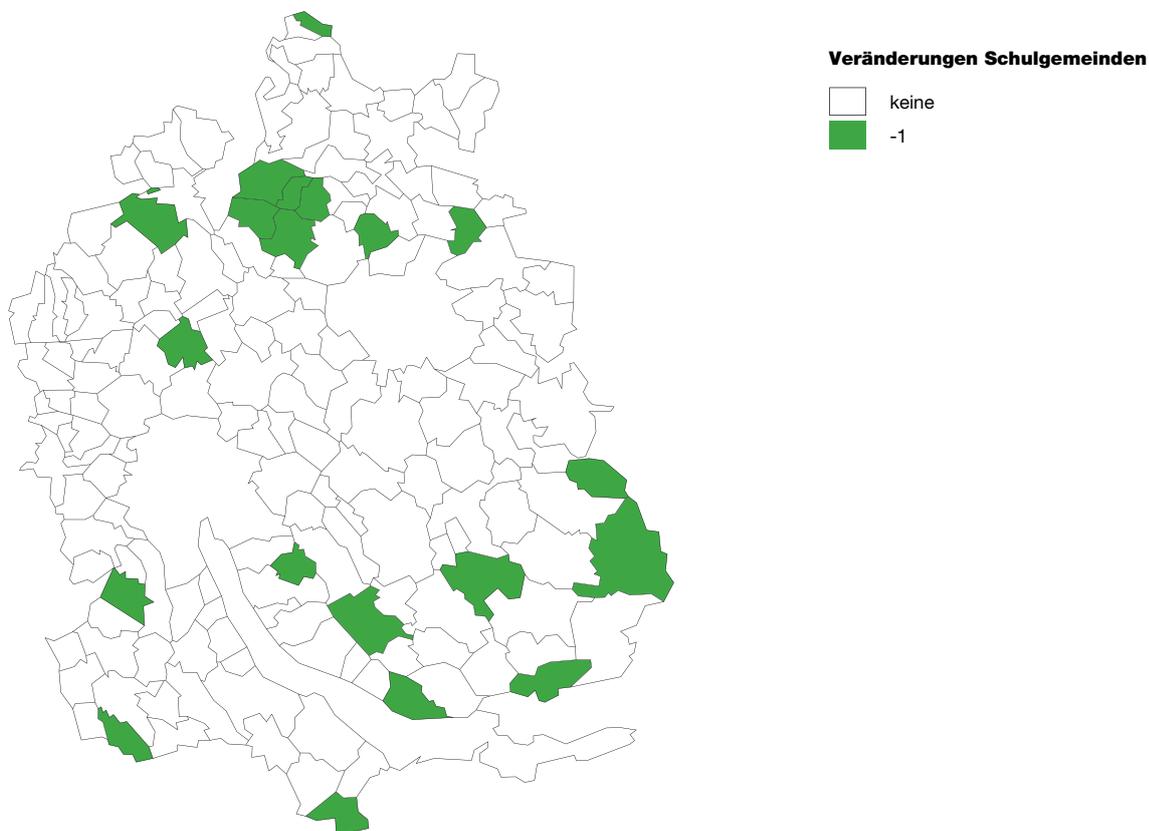


Abbildung 9: Veränderungen im Bestand der Schulgemeinden 2012–2016

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 (Abbildung 10).

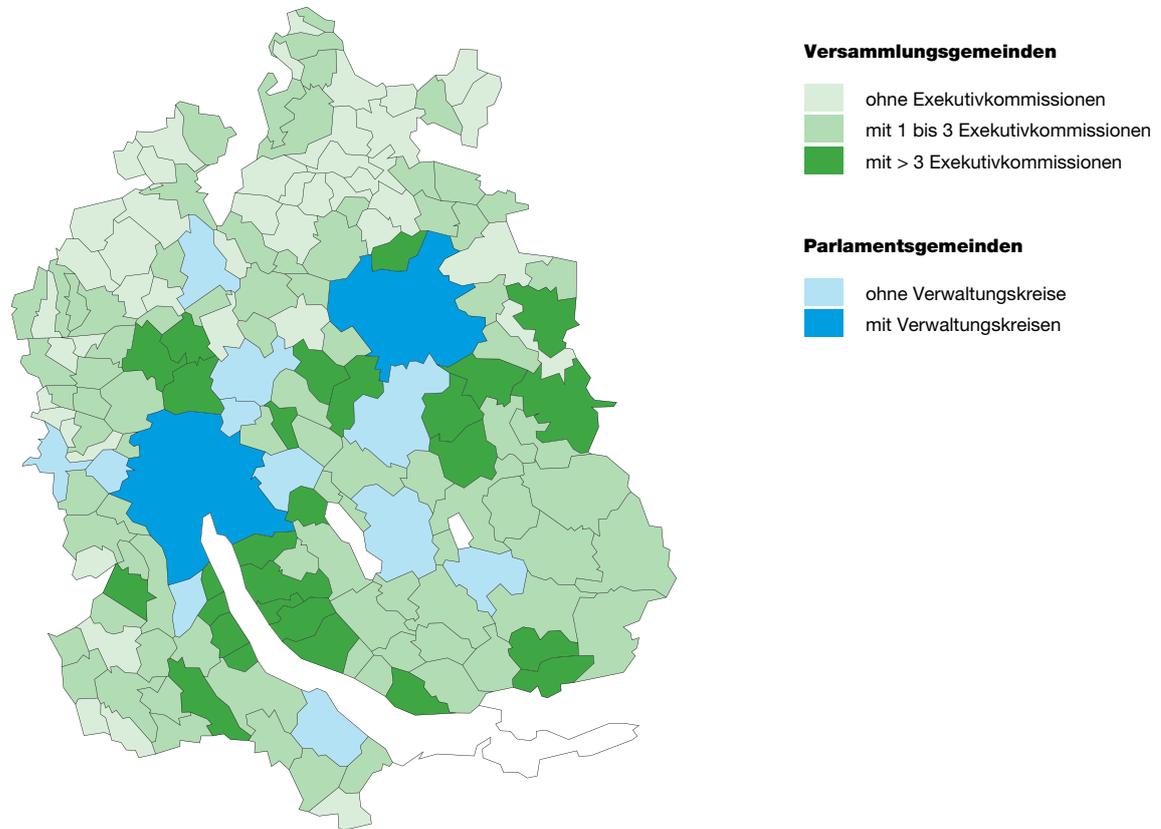


Abbildung 10: Gemeindeflandschaft in Differenzierung der Gemeindeorganisation 2016

Die Gemeinden können entscheiden, in welchen Aufgabenbereichen sie Kommissionen schaffen und mit wie vielen Mitgliedern sie diese ausstatten

wollen. Die organisatorische Vielfalt spiegelt sich in der Anzahl Mitglieder von Behörden und Organen wider (Abbildung 11).

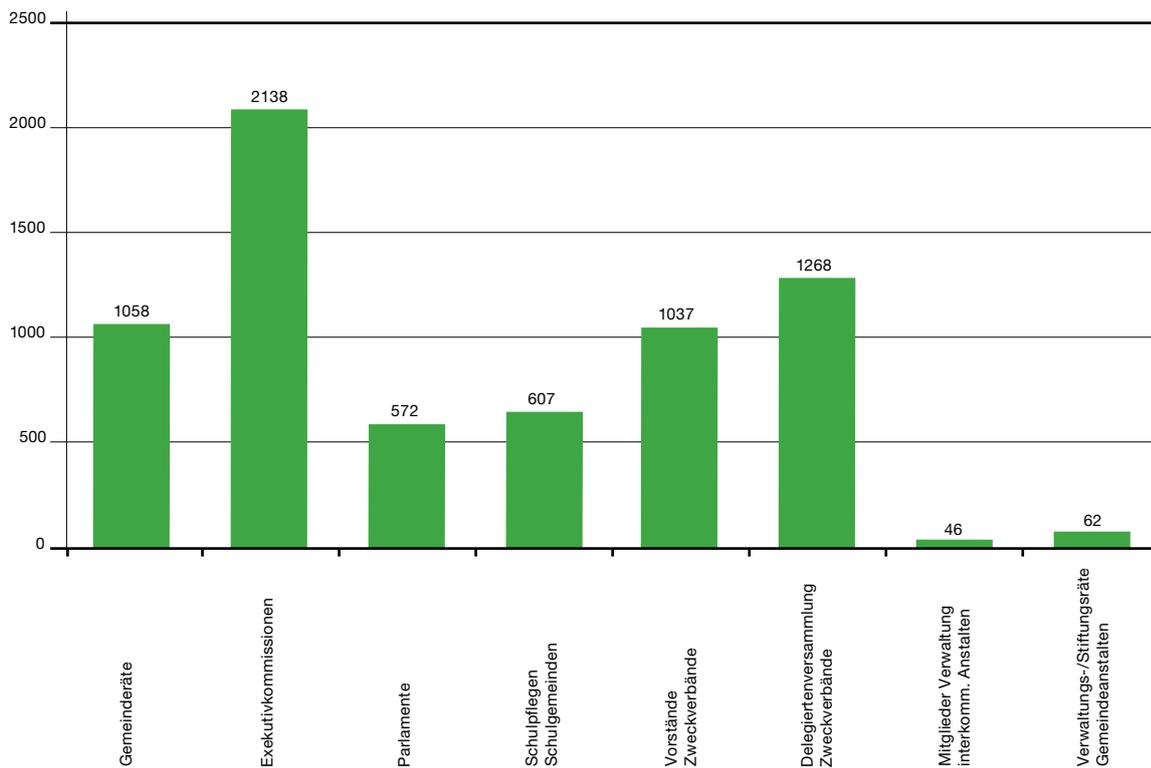


Abbildung 11: Mitglieder kommunaler Behörden und Organe am 1. Januar 2016

Auf den 1. Januar 2016 gibt es insgesamt rund 6700 Behördenmitglieder (Abbildung 11). Infolge von Gemeindegemeinschaften und der Übernahme von Schulaufgaben durch politische Gemeinden ist davon auszugehen, dass sich die Anzahl Mitglieder der Gemeinderäte und der Exekutivkommissionen verringert hat. Auch ist aufgrund der Auflösung von Zweckverbänden von einem Rückgang der Anzahl Mitglieder der Vorstände und der Delegiertenversammlungen auszugehen. Demgegenüber hat die Anzahl Parlaments-

mitglieder zugenommen, da mit Wetzikon erstmals seit 1975 eine Gemeinde im Kanton Zürich ein Parlament eingeführt hat. Verlässliche Vergleichsdaten früherer Jahre liegen nicht vor.

Weiterhin nur teilweise erfasst sind – mangels Verfügbarkeit entsprechender Daten – die Mitglieder der Organe von Gemeindeanstalten, interkommunalen Anstalten und öffentlich-rechtlichen Stiftungen. Nicht erfasst sind jene von privaten Rechtsträgern.

2.2.3 Weitere Aufgabenträger

Das Bild einer Gemeinde, die ihre Aufgaben weitgehend selber wahrnimmt, entspricht kaum mehr der Realität. Die bereits in der letzten Berichtsperiode wahrgenommene Tendenz zur Übertragung von Aufgaben an neue Aufgabenträger hat in der aktuellen Berichtsperiode zugenommen. Es gibt Hinweise, dass insbesondere die Übertragung

auf Aktiengesellschaften und Stiftungen sowie die vertragliche Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen haben. Demgegenüber ist die Attraktivität der Zweckverbände und der Gemeindeanstalten leicht zurückgegangen. Während die Anzahl interkommunaler Anstalten gleich blieb, verringerte sich die Anzahl Zweckverbände und Gemeindeanstalten geringfügig.

Zweckverbände

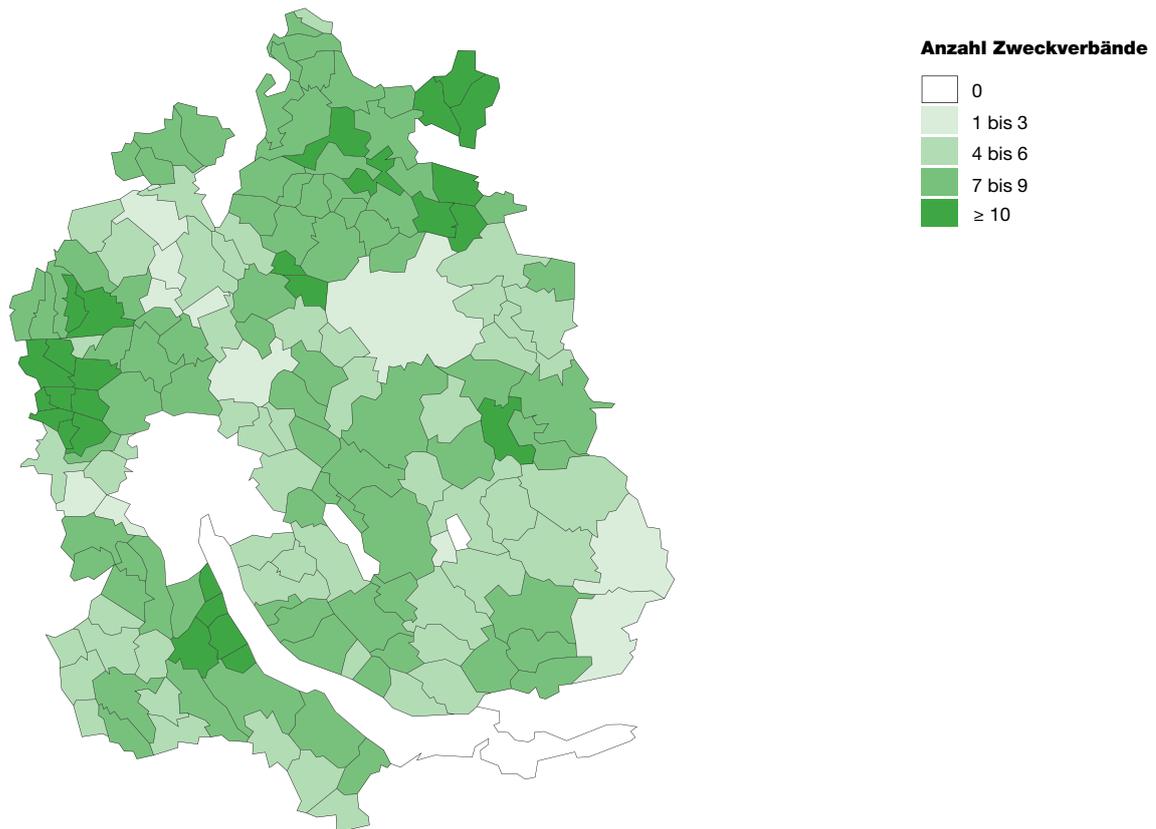


Abbildung 12: Anzahl Mitgliedschaften in Zweckverbänden 2016

Trotzdem bleibt der Zweckverband auch in der Berichtsperiode der mit Abstand häufigste Aufgabenträger in der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden (Abbildung 12). Es fällt auf, dass der Rückgang im Bezirk Bülach am stärksten ist. Demgegenüber nahm die Anzahl Zweckverbände hauptsächlich in den Bezirken Horgen und Hinwil zu (Abbildung 13). Insgesamt wurden sechs Zweckverbände neu gegründet und acht Zweckverbände aufgelöst. Der

Rückgang kann wiederum nicht als allgemeine Verringerung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden verstanden werden, da die Aufgaben der aufgelösten Zweckverbände in der Regel durch andere Formen der Zusammenarbeit wie eigenständige Rechtsträger (Aktiengesellschaften, Stiftungen) oder Verträge (Anschluss- und Zusammenarbeitsverträge) ersetzt wurden.

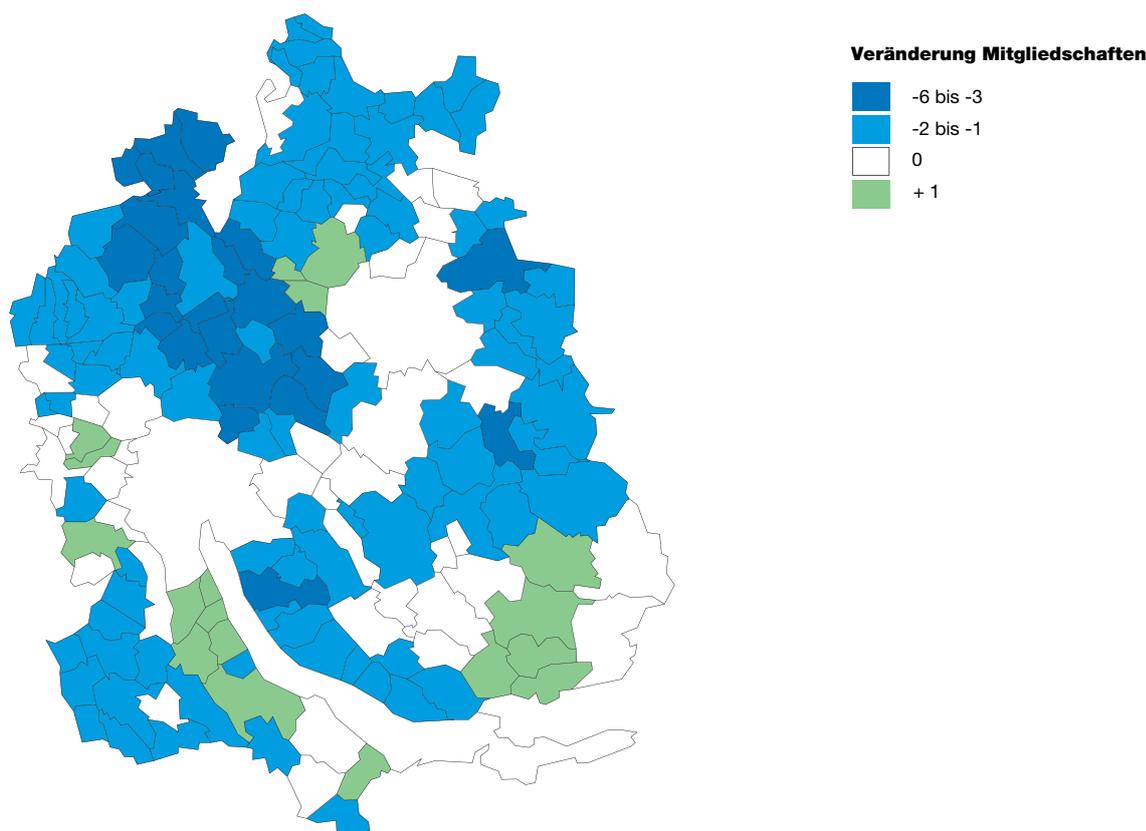


Abbildung 13: Veränderung der Anzahl Mitgliedschaften in Zweckverbänden 2011–2016

Gemeindeanstalten und interkommunale Anstalten

Keine Veränderungen gab es bei den interkommunalen Anstalten, während die Anzahl Gemeindeanstalten sich um eine reduziert hat (Auflösung der Sparkasse Wiesendangen).

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, auch in der Berichtsperiode von einer weiteren Zunahme auszugehen. 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). Genaue Daten fehlen, wobei ebenfalls von einer weiteren Zunahme auszugehen ist.

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. Zentralisierte organisierte Gemeindeaufgaben bestehen im Betreibungswesen, im Zivilstandswesen, in der Regionalplanung und in der Koordination der kommunalen Aufgabe im öffentlichen Verkehr. Nicht immer gibt das kantonale Recht solche Kreisbildungen wie im Betreibungswesen vor. So sind z.B. die Kreisbildungen im Zivilstandswesen sowie 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 vorsehen oder die Leistungserbringung nur im grössten Rahmen wirtschaftlich erbracht werden kann.

Diese zentral organisierten Gemeindeaufgaben dürfen nicht verwechselt werden mit einer dezentral organisierten, kantonalen Aufgabenerfüllung in den zwölf Bezirken (z.B. allgemeine Gemeindeaufsicht, Zivil- und Straferichtbarkeit) 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 (Skalenerträge) oder eine professionellere Aufgabenerfüllung ermöglichen.

Gleichzeitig hat die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden aber auch Nachteile. So führt die grosse Zahl kommunaler Aufgabenträger zu einer Zergliederung der Aufgabenerfüllung. Der Kanton ist mit heute weit über 500 Körperschaften, die kommunale Aufgaben erfüllen, überstrukturiert und unübersichtlich. Dies führt zu vielen Schnittstellen und erfordert einen hohen Koordinationsaufwand. Die vielfältig organisierte Aufgabenerfüllung verringert die Transparenz und führt zu unklaren Zuständigkeiten. Zergliederte Strukturen erschweren eine zielgerichtete Steuerung der verschiedenen Aufgaben. Die Überstrukturierung kann das Gegenteil der mit der Zusammenarbeit beabsichtigten Ziele bewirken. Sie kann zu ungewollten Einschränkungen der Autonomie und des Handlungsspielraums

der Gemeinden führen. Die Gemeinden verlieren mit der Auslagerung von Aufgaben und einem hohen Grad an Zusammenarbeit ihre Mitwirkungsmöglichkeiten: Entscheidungen fallen zunehmend nicht mehr bei den Gemeinden, sondern bei anderen Aufgabenträgern (Zweckverbänden etc.) an. Auch die finanzielle Autonomie wird eingeschränkt, weil ein grosser Teil der Gemeindebudgets fremdbestimmt ist. Es ist anzunehmen, dass die durch Zusammenarbeit fremdbestimmten Ausgabenteile in vielen Gemeinden einen wesentlichen Teil des gesamten finanziellen Aufwands der Gemeinden ausmachen. Zergliederte Strukturen führen zu einem Verlust an Bürgernähe. Dies hat zwei Gründe: Einerseits entfallen namentlich bei Anstalten und privatrechtlichen Aufgabenträgern die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte. Andererseits verlieren Bürgerinnen und Bürger angesichts der grossen Zahl kommunaler Aufgabenträger die Nähe zu «ihrem» Gemeinwesen.

Die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben erschwert die wirksame Organisation und Steuerung durch die Gemeinden. Selbstständige Aufgabenträger entwickeln eigene Interessen, was zu Interessenkonflikten zwischen dem Aufgabenträger und den beteiligten Gemeinden führen kann. Die Doppelrolle von Behördenmitgliedern in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien solcher Aufgabenträger können ebenfalls zu Interessenkonflikten führen.

Die Zergliederung von Aufgabenträgern berührt auch das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden. Der Kanton ist auf starke Gemeinden angewiesen. Es ist fraglich, ob die Gemeinden ihre Interessen gegenüber dem Kanton angesichts der zergliederten Aufgabenerfüllung tatsächlich wahren können.

Erfordernis der Strukturbereinigung

Eine Vereinfachung der Strukturen und eine Verringerung der Anzahl Aufgabenträger sind nötig, um die Steuerbarkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung sowie die fiskalische Äquivalenz zu verbessern. Gemeindegemeinschaften mit einem zweckmässigen Perimeter können in Verbindung mit der Auflösung von Zweckverbänden und privatrechtlichen Aufgabenträgern dazu beitragen, öffentliche Aufgaben vermehrt von einer Gemeinde erfüllen zu lassen. Dies erhöht die Selbstständigkeit und Leistungsfähigkeit der Gemeinde, die demokratischen Mitwirkungsrechte und die Bürgernähe. Die Gemeinden können dadurch räumlich integrierte, soziale und politische Einheit zurückgewinnen. In der Berichtsperiode erfolgten drei Gemeindegemeinschaften.

2.3 Aufwendungen von Kanton und Gemeinden

2.3.1 Überblick

Die Bruttoaufwendungen von Kanton und Gemeinden haben in der Berichtsperiode weiter zugenommen. Diese Zunahme ist erklärbar durch die steigende Bevölkerungszahl, die demografische Entwicklung, die gestiegenen Anforderungen an die öffentlichen Leistungen und die allgemeine Teuerung. Der Trend zu höheren Erwartungen an öffentliche Leistungen dürfte sich in den kommenden Jahren fortsetzen.

In der ersten Hälfte der Berichtsperiode (2012, 2013) blieben die Bruttoaufwendungen der Gemeinden insgesamt höher als diejenigen des Kantons. Seit 2014 zeichnet sich aber eine Trendwende ab, indem die Bruttoaufwendungen des Kantons diejenigen der Gemeinden erstmals seit 2007 übertreffen. Generell sind die Bruttoaufwendungen des Kantons in der Berichtsperiode verhältnismässig stärker gestiegen als diejenigen der Gemeinden (Abbildung 14). Diese Steigerung ist insbesondere auf die gestiegenen Bruttoaufwendungen im Bereich Soziale Wohlfahrt zurückzuführen.

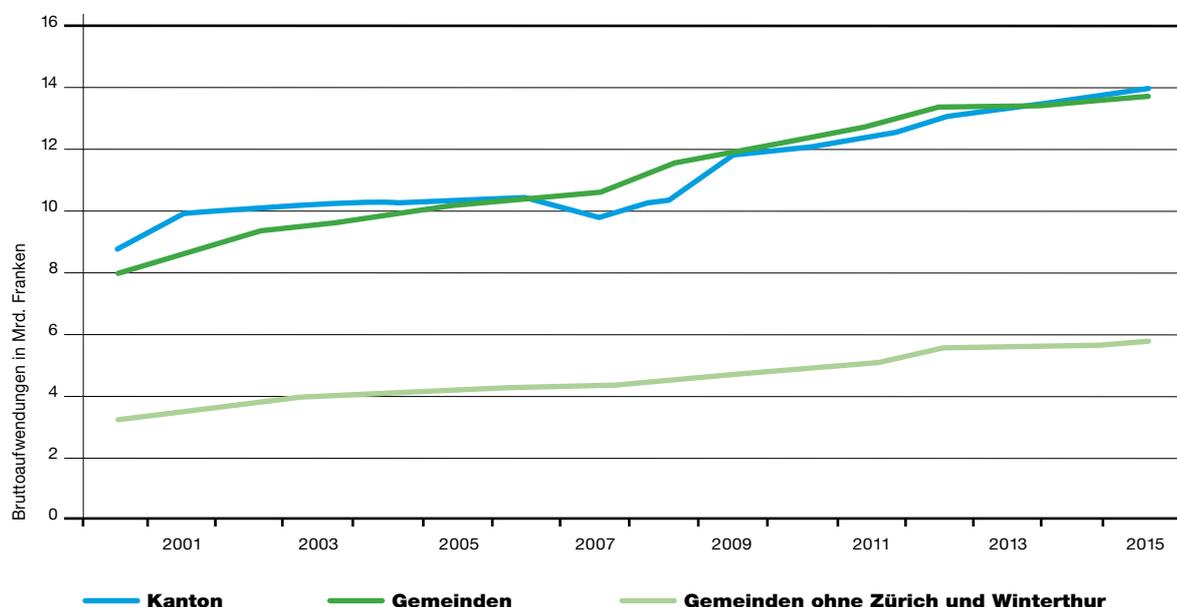


Abbildung 14: Entwicklung der Bruttoaufwendungen der laufenden Rechnungen 2000–2015

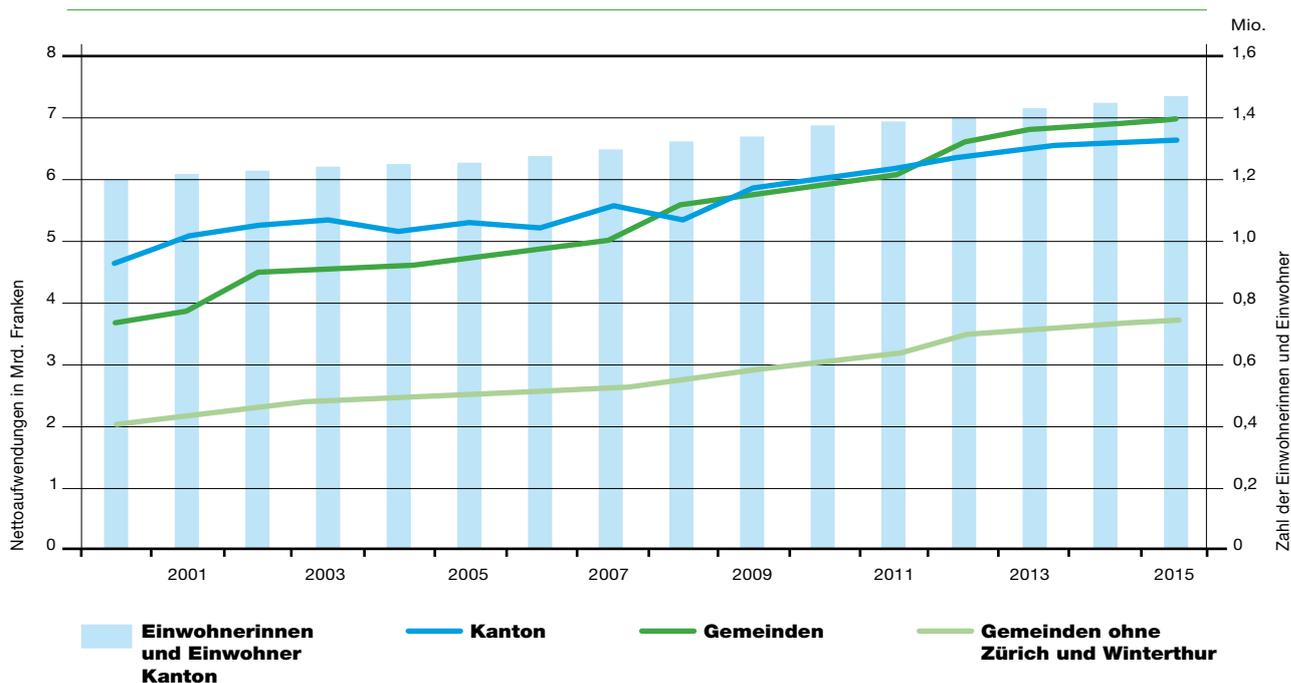


Abbildung 15: Entwicklung der Nettoaufwendungen und der Wohnbevölkerung 2000–2015

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 Aufgabenbereiche für den Haushalt von Kanton und Gemeinden deutlich.

Der Anteil der Nettoaufwendungen im Bereich Soziale Wohlfahrt ist beim Kanton am Ende dieser Berichtsperiode tiefer als am Ende der letzten Berichtsperiode, während er bei den Gemeinden gleich geblieben ist. Demgegenüber hat der Anteil der Nettoaufwendungen des Kantons im Gesundheitsbereich deutlich zugenommen, da der Kanton aufgrund der geänderten Pflege- und Spitalfinanzierung neu allein für die gemäss Krankenversicherungsgesetz von der öffentlichen Hand zu leistenden Beiträge an die Spitalkosten aufzukommen hat (Abbildung 16). Entsprechend hat der Anteil der Gemeinden an den Gesundheitskosten in der Berichtsperiode abgenommen. Einen weiteren

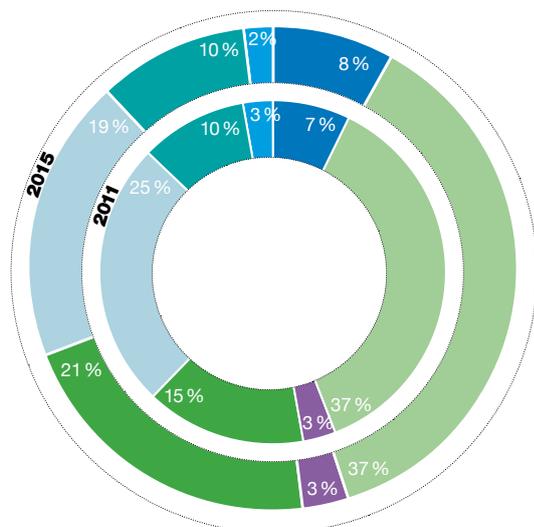
wesentlichen Anteil an den Nettoaufwendungen beansprucht der Bildungsbereich, dessen Anteil gegenüber der Vorperiode beim Kanton gleich geblieben und bei den Gemeinden etwas gestiegen ist. Zusammen entfallen auf die drei Bereiche Soziale Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung im Jahr 2015 wie schon 2011 rund drei Viertel der gesamten Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden. Über alle Gemeinden verteilen sich die Aufwendungen auf die einzelnen Aufgabenbereiche ähnlich wie beim Kanton, wobei den Bereichen Bildung und Soziale Wohlfahrt eine finanziell grössere Bedeutung zukommt. Insgesamt sind die Gemeinden in den Bereichen Soziale Wohlfahrt und Bildung stärker als der Kanton belastet, wobei die Nettoaufwendungen des Kantons seit der letzten Berichtsperiode ebenfalls zugenommen haben. Demgegenüber wurden die Gemeinden im Bereich des Gesundheitswesens entlastet, während der Kanton insgesamt und im Vergleich zur letzten Berichtsperiode deutlich mehr Aufwendungen zu tragen hat.



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.

Kanton



Gemeinden

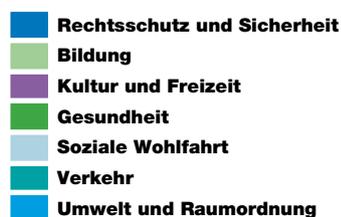
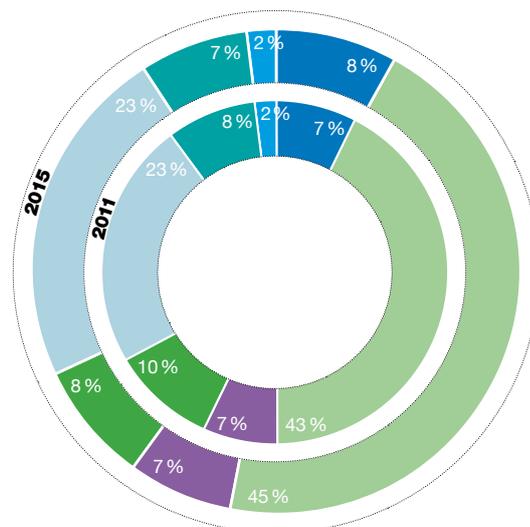
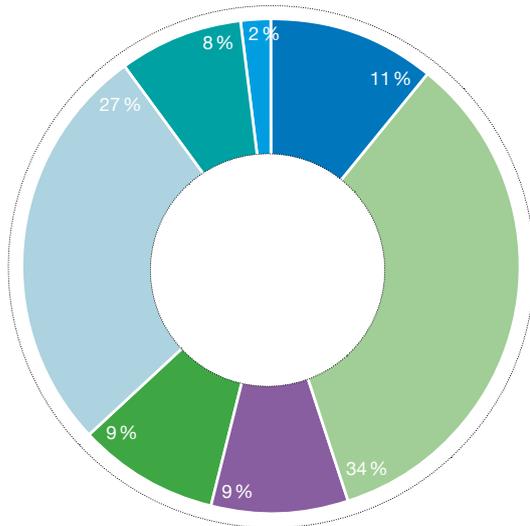


Abbildung 16: Nettoaufwendungen nach Aufgabenbereichen in Kanton und Gemeinden 2011, 2015

Bei den Gemeinden sind unterschiedliche finanzielle Gewichtungen der einzelnen Aufgabenbereiche feststellbar (Abbildung 17). In den Städten Zürich und Winterthur zeigen sich die Zentrumslasten, indem die Bereiche Soziale Wohlfahrt, Sicher-

heit und Kultur wie in der letzten Berichtsperiode einen grösseren Stellenwert als bei den übrigen Gemeinden haben. Bei letzteren fallen insgesamt mehr als die Hälfte aller Nettoaufwendungen auf den Bildungsbereich.

Zürich und Winterthur



Übrige Gemeinden

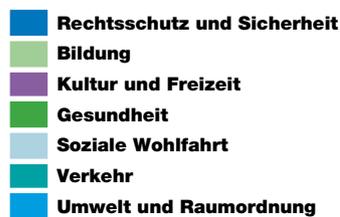
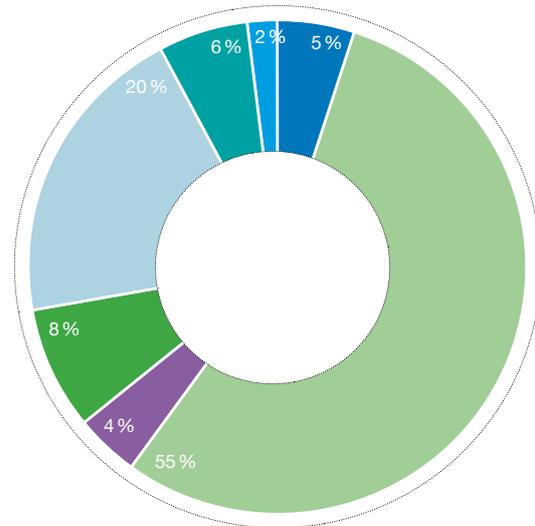


Abbildung 17: Vergleich der Nettoaufwendungen nach Aufgabenbereichen 2015

2.3.3 Lastenentwicklung zwischen Kanton und Gemeinden

In der Berichtsperiode sind die Aufwendungen von Kanton und Gemeinden in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt gestiegen. Im Vergleich zur Vorperiode lässt sich bei der Bildung eine Lastenverschiebung zu den Gemeinden, bei der Gesundheit eine solche zum Kanton feststel-

len. Im Bereich Soziale Wohlfahrt stiegen die Nettoaufwendungen bei den Gemeinden stärker als beim Kanton. Bei der Umwelt und Raumordnung, dem Verkehr sowie der Kultur und Freizeit ist demgegenüber weder eine wesentliche Veränderung der Aufwendungen noch eine nennenswerte Lastenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden erkennbar (Abbildung 18).

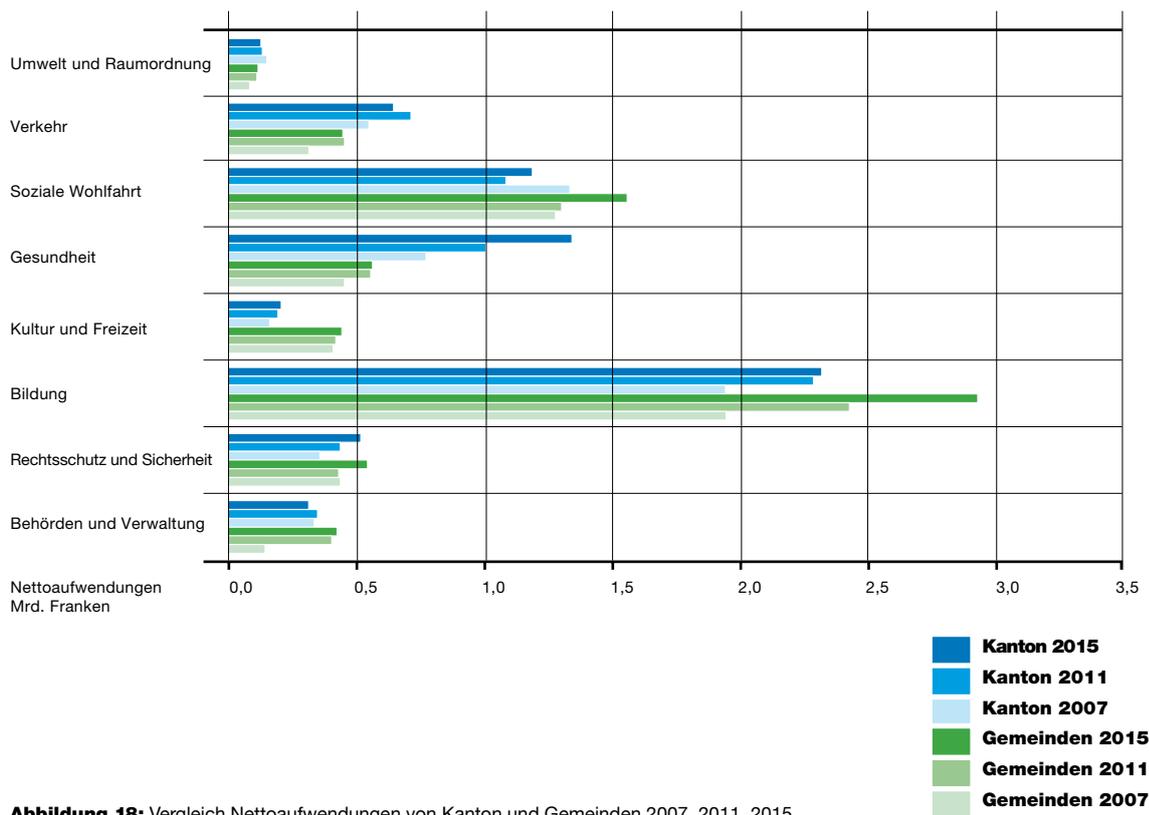


Abbildung 18: Vergleich Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden 2007, 2011, 2015

Im Bereich Behörden und Verwaltung stieg der Aufwand bei den Gemeinden leicht an, während der Kanton einen geringen Rückgang der Nettoaufwendungen verzeichnete. Im Bereich Rechtsschutz und Sicherheit erhöhte sich der Aufwand von Kanton und Gemeinden in vergleichbarem Mass.

Auch in der Berichtsperiode ist die Bildung derjenige Bereich mit den höchsten Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden. Insbesondere bei den Gemeinden weist er in der Berichtsperiode ein im Vergleich zum Kanton sehr starkes Wachstum auf und ist auch absolut gesehen deutlich höher. Die Kostensteigerung im kommunalen Bildungsbereich liegt massgeblich an der Änderung der Aufgabenteilung im Bereich der Finanzierung der Lehrerlöhne, die seit 2012 grösstenteils von den Gemeinden getragen werden.

Im Gesundheitsbereich hat die Entflechtung der Zahlungsströme in der Akut- und Langzeitversorgung, wie beim Erlass des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes vorausgesagt, im Übergang zur Neuregelung beim Kanton zu einer wesentlichen Mehrbelastung geführt, indem er rund 250 Mio. Franken von den Gemeinden zu übernehmen

hatte, während die Gemeinden lediglich mit rund 80 Mio. Franken Kantonsbeiträge an die Langzeitversorgung belastet wurden. Unter dem Strich resultierten somit für den Kanton Mehrkosten von rund 170 Mio. Franken und für die Gemeinden eine Entlastung in gleichem Umfang. Mittlerweile sind die Gemeinden wieder mit steigenden Gesundheitsausgaben konfrontiert.

Im Bereich Soziale Wohlfahrt sind die Aufwendungen insgesamt angestiegen, wobei der Anstieg bei den Gemeinden deutlich höher ausfällt als beim Kanton. Gründe für den Anstieg der Aufwendungen beim Kanton sind die Kostensteigerungen bei den Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV. Bei den Gemeinden fielen auch die Zusatzleistungen zur AHV/IV sowie die wirtschaftliche Hilfe und die Jugendhilfe ins Gewicht.

Die Belastungen im Bereich Verkehr haben sich für den Kanton und die Gemeinden in der Berichtsperiode unterschiedlich entwickelt. Während die Belastung für den Kanton zurückging, blieb sie bei den Gemeinden im Vergleich zur Vorperiode in etwa stabil. Nach wie vor sind die absoluten Kosten beim Kanton höher als bei den Gemeinden.

2.4 Fazit

Die Entwicklung der Gemeindelandschaft ist in der Berichtsperiode vom Bevölkerungswachstum vor allem in den grossen Städten wie Zürich und Winterthur geprägt. Rund 4 Prozent der Bevölkerung – und damit 1 Prozent weniger als in der letzten Berichtsperiode – leben in Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Der Anteil der Bevölkerung, die in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern lebt, beträgt demgegenüber rund 66 Prozent und damit rund 6 Prozent mehr als in der letzten Berichtsperiode. Generell lässt sich feststellen, dass die Urbanisierung im Kanton Zürich weiter vorangeschritten ist.

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. Dadurch driften die sozioökonomischen Lebensräume und die staatspolitischen Entscheidungsstrukturen auseinander, was sich in unterschiedlichen Zuständigkeiten bei der Rechtsetzung, dem Vollzug und der Finanzierung öffentlicher Aufgaben zeigt.

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 168 politische Gemeinden, 100 Schulgemeinden, 181 Zweckverbände, 8 interkommunale Anstalten, 17 Gemeindeanstalten sowie eine Vielzahl von privatrechtlichen Organisationen (Ak-

tiengesellschaften, Stiftungen, Vereine etc.) und Verträgen. Der Bestand an politischen Gemeinden und Schulgemeinden ist in der Berichtsperiode zurückgegangen. Die Anzahl der Zweckverbände und Anstalten ist ebenfalls zurückgegangen, während von einer Zunahme der Anzahl der privatrechtlichen Organisationen und der vertraglichen Zusammenarbeit auszugehen ist. Trotz ihrer Vorteile führt die Zusammenarbeit zu einer räumlichen und sachlichen Zergliederung der Aufgabenerfüllung. Eine Vereinfachung der Strukturen und eine Verringerung der Anzahl Aufgabenträger sind nötig, um die Steuerbarkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung und die fiskalische Äquivalenz zu verbessern. Gemeindezusammenschlüsse können einen wesentlichen Beitrag an die Strukturvereinfachung leisten.

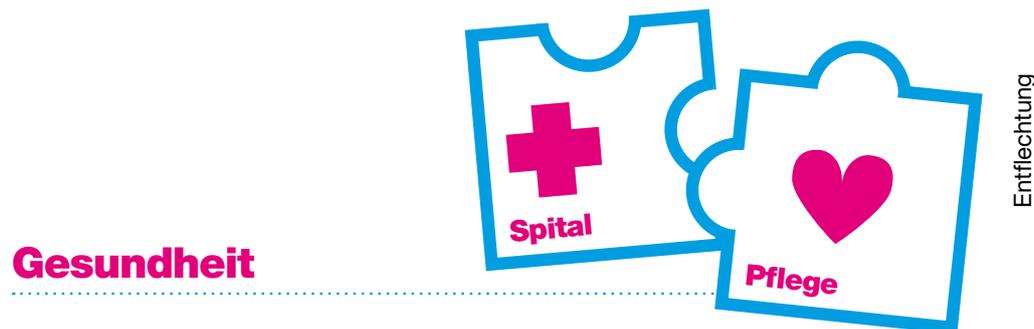
Die Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden sind in der Berichtsperiode stetig angestiegen und hauptsächlich auf das Bevölkerungswachstum zurückzuführen. Das Wachstum ist insgesamt etwas abgeflacht. Die Nettoaufwendungen der Gemeinden sind stärker gewachsen und übersteigen erstmals seit dem Jahr 2008 diejenigen des Kantons, was jedoch grösstenteils auf eine Anpassung bei den Staatsbeiträgen zurückzuführen ist. Die Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden sind in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt gestiegen. Im Bereich Soziale Wohlfahrt stiegen die Nettoaufwendungen bei den Gemeinden stärker als beim Kanton. Bei der Bildung lässt sich eine Lastenverschiebung zu den Gemeinden, bei der Gesundheit eine solche zum Kanton feststellen. In den übrigen Bereichen sind schliesslich 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 Entwicklungen seit der letzten Berichtsperiode stützt sich auf die Einschätzungen der zuständigen Direktionen des Regierungsrats. Die sieben Direktionen beurteilten die Aufgabenteilung in Bezug auf die Rechtsetzung, den Vollzug und die Finanzierung. Es geht um eine Einschätzung, 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 aufzukommen hat. Weiter erhalten die Direktionen die Gelegenheit, besonders interessante Themen aus ihren Aufgabenbereichen in eigenen Textabschnitten näher vorzustellen.



3.2 Bauwesen

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 z.B. 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, so dass sich keine Verschiebungen in der Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden ergeben haben.

Im Bereich der Raumplanung entscheiden die Gemeinden grundsätzlich selber 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 z.B. im Gewässerschutz grundsätzlich kein Spielraum für kommunales Recht, da das Gewässerschutzgesetz des Bundes und das kantonale Einführungsgesetz 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.

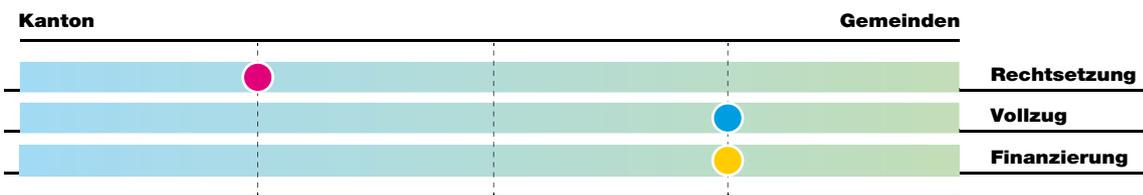
Raumplanung

Richt- und Nutzungsplanung, Denkmalpflege, Ortsbidschutz, Vermessung



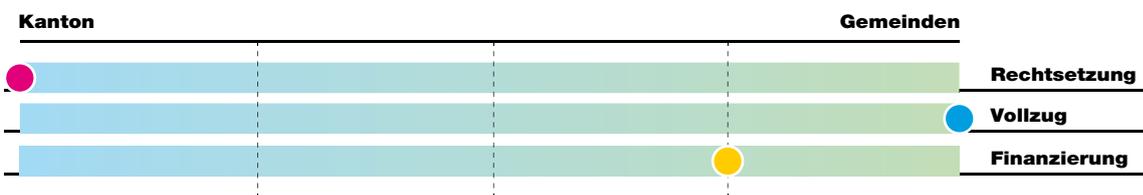
Baubewilligungen

Voraussetzungen, Verfahren, Umweltverträglichkeitsprüfung



Bewirtschaftung und Pflege von Grünflächen

Naturschutz, Forstwesen u.a.



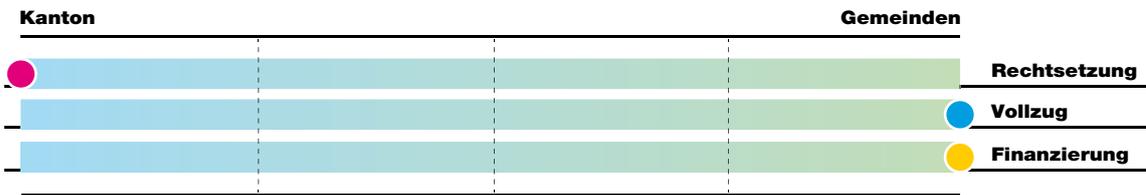
Gewässerschutz

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



Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

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



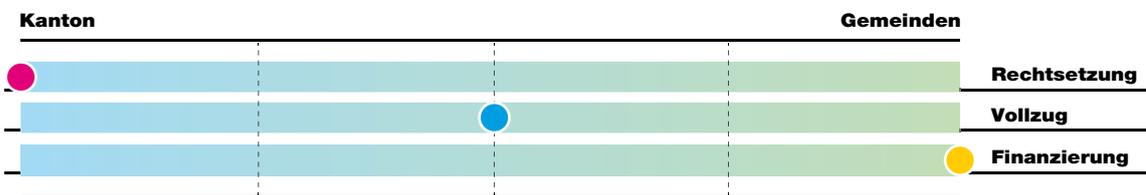
Energie

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



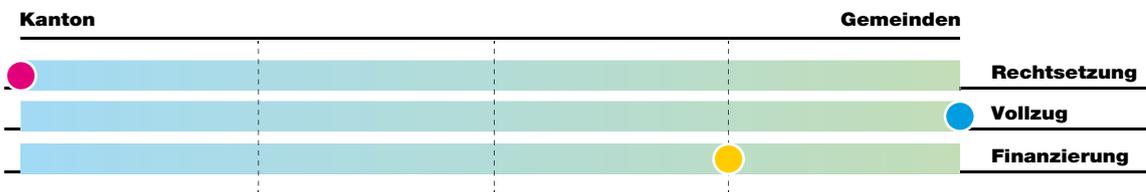
Abfallwirtschaft

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



Der kantonale Richtplan 2014

Der Richtplan dient dem Kanton als strategisches Führungsinstrument zur Koordination und Steuerung der langfristigen räumlichen Entwicklung des Lebensraums. Mit der 2014 abgeschlossenen Gesamtüberprüfung wurden vor allem zentrale Fragen des Zusammenwirkens von Siedlung, Landschaft und Verkehr aufgeworfen.

Das Raumordnungskonzept (ROK-ZH), das als Bestandteil des kantonalen Richtplans eine Gesamtschau der künftigen räumlichen Ordnung entwirft, bildet den Wegweiser für die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten. Neben der Thematisierung von Grundsatzfragen stellt es die raumwirksamen Tätigkeiten des Kantons in einen grösseren Zusammenhang. Im Vergleich zum bisherigen Raumordnungskonzept definiert es neu fünf Handlungsräume von sehr städtisch geprägten Stadtlandschaften bis zu Naturlandschaften. Kerngedanke ist die Förderung der Vielfalt von gewachsenen räumlichen Strukturen. Eine Schlüsselrolle nehmen die Stadtlandschaften und die urbanen Wohnlandschaften ein. Mindestens 80 Prozent des künftigen Bevölkerungswachstums soll auf diese beiden Handlungsräume entfallen mit dem primären Ziel, den Landverbrauch einzudämmen. Mit der Verankerung der 80/20-Regelung hinsichtlich des Wachstums wird zudem deutlich, dass insbesondere die städtischen Handlungsräume das Bevölkerungswachstum aufnehmen sollen. Die Vorgaben des Richtplans legen den Fokus auf eine Siedlungsentwicklung nach innen. Der Gesamtumfang des Siedlungsgebiets wurde in der Gesamtüberprüfung auch nicht vergrössert.

Die Steuerung der Raumentwicklung ist eine Gemeinschaftsaufgabe zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden. Der intensive Austausch verschiedenster Akteure ist für die nachhaltige Raumentwicklung von zentraler Bedeutung. Bereits Anfang 2010 erhielten deshalb der Bund und die nebengeordnete

ten Planungsträger Gelegenheit, sich zum Entwurf des Richtplans zu äussern. Auch die Bevölkerung konnte im Rahmen der Vernehmlassung ihre Meinung zur angestrebten räumlichen Entwicklung im Kanton Zürich bekunden. Der kantonale Richtplan kann seine Wirkungen jedoch nur im Zusammenspiel mit den regionalen Richtplänen entfalten. Eine wichtige Rolle nehmen die elf Planungsregionen ein, die für die Erarbeitung der regionalen Richtpläne zuständig sind. Durch die detaillierte Strukturierung des Siedlungsgebiets und der Landschaft sowie mit Aussagen zu Nutzungsvorgaben, Dichten und Veränderungsprozessen für bestimmte Gebiete werden die kantonalen Vorgaben präzisiert und ergänzt. Der kantonale Richtplan gibt zwar die wesentlichen Rahmenbedingungen vor, doch können Erkenntnisse aus der Gesamtüberprüfung der regionalen Richtpläne wieder in den rollenden Prozess der Überprüfung des kantonalen Richtplans einfließen. Um den Zielen des kantonalen Richtplans gerecht zu werden, sind aber auch die Gemeinden gefordert. Nur mit einer Gesamtschau über das Gemeindegebiet und alle raumwirksamen Tätigkeiten kann die «richtige Entwicklung» an den «richtigen Orten» ermöglicht werden. Vor diesem Hintergrund bietet das Amt für Raumentwicklung allen Gemeinden des Kantons Zürich die Möglichkeit für Gespräche zur Ortsplanung.

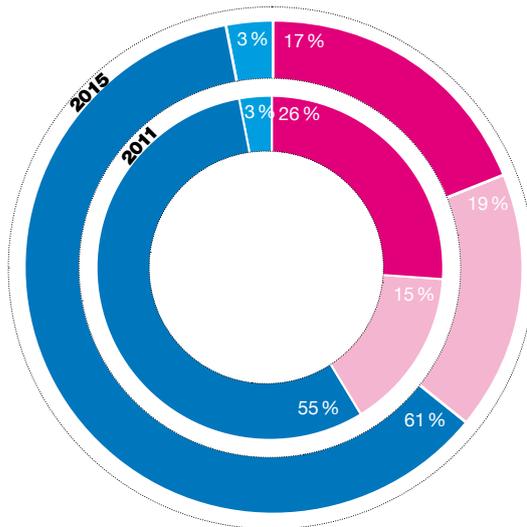
Der kantonale Richtplan ist eine Momentaufnahme, die sich auf Grundlagen aller Fachbereiche stützt und diese aufeinander abstimmt. Künftig soll die Bewirtschaftung des kantonalen Richtplans in kürzeren Intervallen erfolgen. Damit kann einerseits eine zeitgerechte Reaktion auf nicht absehbare oder noch unsichere Entwicklungen sichergestellt werden. Andererseits können häufigere Teilrevisionen dazu beitragen, die Komplexität der einzelnen Richtplanvorlagen zu verringern und damit die Mitwirkung der Bevölkerung zu erleichtern.

3.3 Bildungswesen

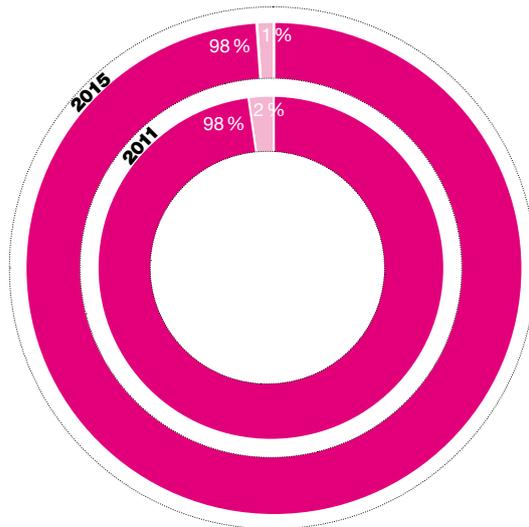
Kanton und Gemeinden gewährleisten in einem umfassenden Sinne das Recht auf Bildung. Zu diesem Zweck sorgen sie gemeinsam für Wissensvermittlung namentlich auf der Grundlage der Lehrpläne, die Schulung gemäss der individuellen kognitiven und personalen, sozialen und physischen Fähigkeiten und für die 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 Anteil des Nettoaufwands des Kantons für den Bildungsbereich liegt seit 2011 konstant bei 37 Prozent der Gesamtausgaben. Er beträgt pro Jahr rund 2,5 Mrd. Franken. Bei den Gemeinden ist der Anteil im Durchschnitt um 2 Prozent auf 45 Prozent bzw. auf rund 2,9 Mrd. Franken gestiegen. Die Ausgaben des Kantons verteilen sich auf alle Bildungsbereiche, wobei knapp ein Fünftel auf die Volksschule und ein weiteres Fünftel auf die Berufsbildung entfallen. Knapp zwei Drittel gehen an die Mittel- und Fachhochschulen sowie die Universität. Die Gemeinden hingegen verwenden fast den gesamten Betrag für die Volksschule und rund 1 Prozent für die Berufsbildung (Abbildung 19).

Kanton



Gemeinden



- Volksschule
- Berufsbildung
- Universität, Fachhoch- und Mittelschulen
- Bildung Übriges

Abbildung 19: Finanzielle Bedeutung einzelner Bereiche des Bildungswesens 2015

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 relevante und inhaltlich verwandte Bereiche wie die Jugendhilfe sowie die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung aufgeführt.

Im Bildungswesen gab es in der Berichtsperiode Veränderungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Finanzierung und den schulischen Rahmenbedingungen der Volksschule. Diese Veränderung zeigt sich in der Darstellung einzelner Schiebergrafiken.

Volksschule

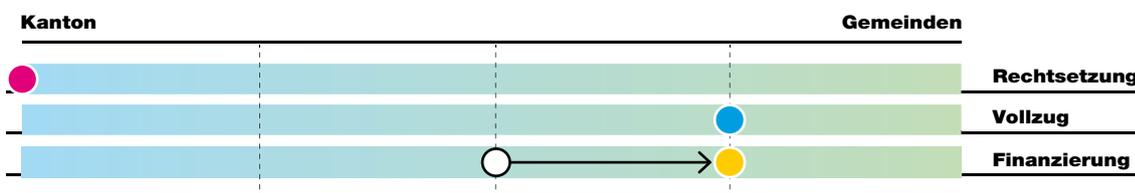
Die Gemeinden sind massgeblich an der Finanzierung der Volksschule beteiligt. Bis Ende 2011 hatten sie im Durchschnitt 68 Prozent der Lehrerbessoldung, der Kanton die restlichen 32 Prozent übernommen. Seit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes per 1. Januar 2012 übernehmen

die Gemeinden 80 Prozent der Besoldung der kantonal angestellten Lehrpersonen. Das führte zu einer Erhöhung der Aufwendungen der Gemeinden um rund 500 Mio. Franken pro Jahr. Aufgrund des hohen Anteils an Personalkosten auf der Ebene der Gemeinden führte die Rückstellung zur Sanierung der BVK im Jahr 2012 für sie zu einer einmaligen und ausserordentlichen Belastung.

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 knapp zur Hälfte politische Gemeinden und zu etwas mehr als der Hälfte 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.

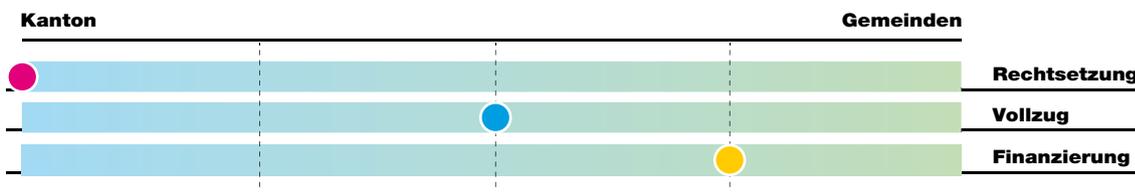
Schule

Schulbetrieb, sonderpädagogische Massnahmen inkl. Sonderschulung, Schulversuche und Qualitätssicherung



Lehrpersonal

Anstellung und Löhne



Bei den fakultativen Angeboten und den schulischen Rahmenbedingungen verbleiben den Gemeinden mehr Regelungsspielräume. Die grössere Autonomie in diesen Bereichen führt dazu, dass die Gemeinden verstärkt für den Vollzug und die Finanzierung zuständig sind. Seit dem Jahr 2012 sind die Gemeinden vollumfänglich für den Bau

und die Finanzierung der Schulräumlichkeiten zuständig, was sich in der Schiebergrafik beim Vollzug in einer Veränderung hin zu den Gemeinden niederschlägt. Dementsprechend wurden die kantonalen Schulbaurichtlinien per 1. Januar 2012 durch «Empfehlungen für Schulhausbauten» abgelöst.

Fakultative Angebote

Freiwilliger Schulsport, Musikschulen, Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur



Schulische Rahmenbedingungen

Schulorganisation, Schulhäuser, Tagesstrukturen



Lehrplan 21 im Kanton Zürich: Vorbereitungen für die Einführung schreiten voran

Der Lehrplan 21 ist ein Gemeinschaftswerk von 21 Kantonen. Er definiert in den deutsch- und mehrsprachigen Kantonen verbindliche Ziele für die Volksschule. Der Lehrplan 21 lässt den Kantonen aber Raum, um die Umsetzung auf ihre Verhältnisse abzustimmen.

Sachliche Anpassungen, solide Vorbereitung

Bevor der Lehrplan 21 im Kanton Zürich eingeführt wird, sind verschiedene Vorarbeiten zu leisten. Ein wichtiger Aspekt sind Anpassungen an der Lektionentafel. Diese definiert, wie viele Stunden für welche Fachbereiche zur Verfügung stehen. Von April bis September 2016 wurde zu den Anpassungen bei Lehrplaninhalten und Lektionentafel eine Vernehmlassung durchgeführt. Weitere Aspekte, die im Hinblick auf die Einführung derzeit bearbeitet werden, betreffen Fragen der Weiterbildung sowie der Unterstützung von Lehrerschaft und Schulleitungen, die nötigen Vorbereitungen in den Gemeinden und Schulen sowie die Ausrichtung der Lehrmittel auf die Kompetenzorientierung, die im Zentrum des Lehrplans 21 steht.

Lehrpläneinführung

Der Bildungsrat hat im November 2015 Eckpunkte für die Lehrpläneinführung im Kanton Zürich beschlossen. Die Vorbereitungsarbeiten und die Weiterbildungen zum Lehrplan 21 für Lehrpersonen beginnen ab Schuljahr 2017/18. Im Schuljahr 2018/19 wird der Zürcher Lehrplan 21 auf der Kindergarten- und der Primarstufe bis zur 5. Klasse, im Schuljahr 2019/20 in der 6. Klasse und auf der Sekundarstufe I in Kraft gesetzt werden.

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

Der Regierungsrat hat für die Lehrpläneinführung im Kanton Zürich von 2015 bis 2021 insgesamt rund 4 Mio. Franken bewilligt (RRB Nr. 878/2014). Davon sind rund 2,6 Mio. Franken für Unterstützungsleistungen an die Schulen und für Aufträge an Dritte vorgesehen. Für die Arbeiten zur Vorbereitung und Durchführung der Lehrpläneinführung wurde eine Projektleitung eingesetzt. Die Schulen können drei Tage Unterrichtszeit für Weiterbildungen einsetzen. Die Weiterbildungsangebote werden vom Volksschulamt finanziell unterstützt. Die Gemeinden tragen ebenfalls einen Teil der Kosten. Die Kosten für Weiterbildungsangebote nach Inkraftsetzung des Lehrplans werden im Entwicklungs- und Finanzplan der Pädagogischen Hochschule Zürich eingestellt. Darüber hinaus entstehen den Gemeinden Kosten für die kontinuierliche Beschaffung neuer Lehrmittel auch unabhängig vom Lehrplan (Details siehe Anhang zum BRB 50/2015) sowie allenfalls für die Anpassung der Informatik-Infrastruktur.

Mittelschule

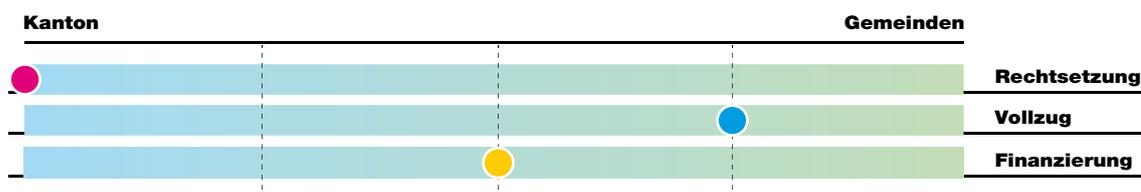


Die Mittelschulen (Gymnasium, Fachmittelschule, Handels- und Informatikmittelschule) schliessen sowohl an die Primarstufe (gymnasiale Unterstufe) als auch an die Sekundarstufe an. Sie bereiten die Schülerinnen und Schüler auf die gymnasiale Maturität, eine Fachmaturität oder eine Berufsmaturi-

tät 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

Berufsvorbereitungsjahre

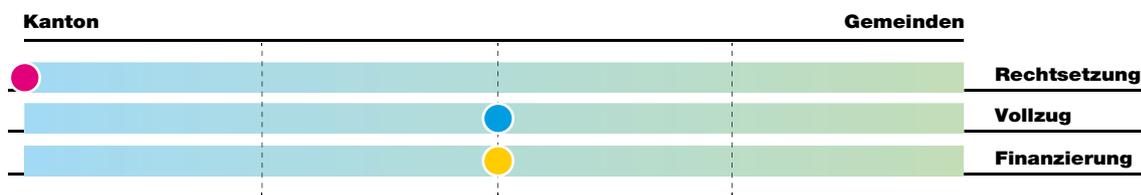


Diese Aufgabe umfasst die berufliche Grundbildung auf Sekundarstufe II, die höhere Berufsbildung auf Tertiärstufe (höhere Fachschulen und Vorbereitungskurse auf die eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen) sowie die berufsorientierte Weiterbildung. Sie wird von Bund, Kanton und Organisationen der Arbeitswelt verantwortet. 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 des

Einführungsgesetzes zum Berufsbildungsgesetz; EG BBG). Finanziert werden diese Angebote durch Elternbeiträge, Beiträge des Kantons und Leistungen der Gemeinden (§ 36 Abs. 2 lit. b und § 44 Abs. 1 EG BBG). Während die Rechtsetzung beim Kanton liegt, entscheiden die Gemeinden, ob sie dieses Angebot selber 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



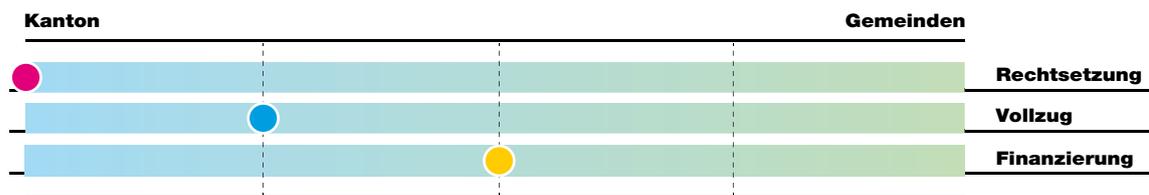
Die Kinder- und Jugendhilfe umfasst sowohl die ambulante als auch die stationäre Kinder- und Jugendhilfe. Grundlage für die ambulante Kinder- und Jugendhilfe bildet das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), das am 1. Januar 2012 in Kraft trat. Im Rahmen dieses Gesetzes gewährleisten die 14 kantonalen Kinder- und Jugendhilfezentren (kjz) insbesondere Mandatsführungen und Abklärungen im Auftrag der Kinder- 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) und bis ins Jahr 2016 für die Finanzierung der Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB) zuständig. Am 1. Januar 2013 traten neue Bestimmungen zu den finanziellen Leistungen im Bereich ALH/KKBB in Kraft, was in der Folge zu einem massiven Anstieg der KKBB-Kosten bei den Gemeinden führte. Um diese Entwicklung zu dämpfen, erfolgte per 1. Januar 2014 eine Verordnungsanpassung. Nach parlamentarischen Vorstössen beschloss der Kantonsrat am 30. November 2015 die Abschaffung der KKBB und entlastete damit die Gemeinden.

Für die Rechtsetzung im Bereich der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe ist der Kanton zuständig. Unter Berücksichtigung des Verzichts auf die KKBB ergeben sich keine wesentlichen Veränderungen bei den Zuständigkeiten; Vollzug und Finanzierung erfolgen zu etwa gleichen Teilen durch Kanton und Gemeinden.

Die stationäre Kinder- und Jugendhilfe basiert auf dem Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge. 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. Die stationäre Jugendhilfe wird von Kanton und Gemeinden gemeinsam finanziert. Der Regierungsrat verabschiedete im August 2015 ein neues Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG) zuhanden des Kantonsrats, da das geltende Jugendheimgesetz von 1962 dem Bedarf einer modernen Kinder- und Jugendhilfe nicht mehr entspricht. Ziel soll eine bedarfsgerechte und individuelle Unterstützung von Familien, Kindern und Jugendlichen sein, die nebst stationärem Aufenthalt in Heim oder Pflegefamilie auch niederschwellige Hilfen wie die sozialpädagogische Familienbegleitung umfasst. Der Kanton verpflichtet sich zudem zu einer Gesamtplanung, die Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit der Angebote berücksichtigt. Die Finanzierung der Leistungen soll zu 65 Prozent durch die Gemeinden und zu 35 Prozent durch den Kanton erfolgen. Der Gemeindeanteil soll neu von allen Gemeinden gemeinsam im Verhältnis zur Einwohnerzahl getragen werden. Eine übermässige finanzielle Belastung kleinerer Gemeinden durch aufwendige Unterstützungsmassnahmen würde damit verhindert und die Administration zudem 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 angeboten. Eine Ausnahme bildet die Stadt Zürich, die diese Leistungen mit Ausnahme einiger spezifischer Leistungen selber erbringt. Die Rechtsetzung wird gemeinsam von Bund und Kanton wahrgenommen. Die Finanzierung der Angebote erfolgt gemeinsam durch Kanton und Gemeinden.

Die gute Zusammenarbeit von Berufsberatung und Sekundarschulen bzw. Kanton und Gemeinden zeigt sich unter anderem bei der Unterstützung von Schülerinnen und Schülern bei der Berufswahl. Ein konstant hoher Anteil von meist über 90 Prozent der Schülerinnen und Schüler besucht eine entsprechende Veranstaltung.

3.4 Justiz und Inneres

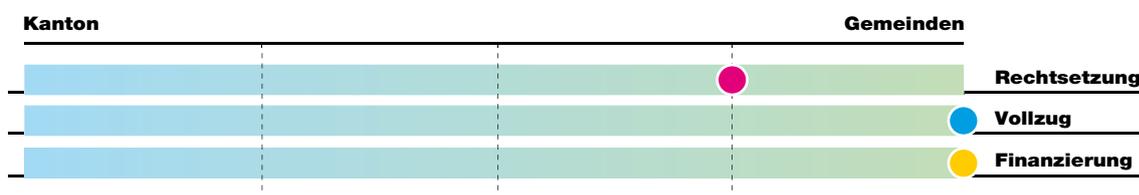
Zu den von Kanton und Gemeinden gemeinsam wahrgenommenen Aufgaben im Bereich Justiz und Inneres gehören die Organisation der Gemeinden sowie die Ausgestaltung der politischen Rechte wie kommunale Wahlen und Abstimmungen. Das Spektrum der gemeinsamen Aufgaben ist breit gefächert und umfasst unter anderem die Einbürgerungen, das Zivilstandswesen, die Organisation des Betreuungswesens, die Behördenorganisati-

on im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sowie Aufgaben in den Bereichen Integration, Kulturförderung und Gleichstellung von Frau und Mann.

In der Berichtsperiode gab es lediglich im Zivilstandswesen aufgrund einer Neueinschätzung der Direktion eine Änderung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die sich auf die Schiebergrafik auswirkte.

Gemeindeorganisation

Organisationsgesetzgebung, Aufsicht und Genehmigungen



Der Kanton gibt den Rahmen vor, in dem die Gemeinden Bestand, Organisation und Zusammenarbeit frei ausgestalten können. Die Gemeinden regeln ihre Organisation in Gemeindeordnungen, interkommunalen Verträgen und nachgeordneten Erlassen. Für die Kosten, die ihnen dabei erwachsen, haben sie selber aufzukommen. Bei der Gemeindeorganisation gab es in der Berichtsperiode keine Änderungen in der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

Am 1. Januar 2016 – und damit am Ende der Berichtsperiode – trat das Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG) in Kraft. Die bis anhin im Gemeindegesetz enthaltenen Bestim-

mungen zum Melde- und Einwohnerregisterwesen wurden überarbeitet und ins MERG überführt. Das MERG regelt insbesondere die Datenerhebung der Einwohnerkontrollen, die E-Umzugsmeldung (vgl. blauen Text), die E-Drittmeldung, die Einführung der kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP) und der kantonalen Fachaufsicht über das Einwohnerwesen sowie amtliche Bekanntgabepflichten für Regelungen betreffend die elterliche Sorge. Das Inkrafttreten des MERG hat an der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden nichts geändert; das Melde- und Einwohnerregisterwesen ist und bleibt im Kanton Zürich eine Aufgabe der Gemeinden.

«eUmzugZH» – Elektronische Umzugsmeldung

Das E-Government hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Es soll den Austausch zwischen der Bevölkerung und den staatlichen Institutionen über digitale Informationstechnologien ermöglichen. Gemäss diversen Umfragen gehört die Möglichkeit, die Meldepflicht für den Weg-, Zu- oder Umzug über Internet wahrzunehmen, zu einer der am meisten gewünschten E-Government-Leistungen. Mit der Einführung von «eUmzugZH» soll diesem Bedürfnis nachgekommen werden, ziehen doch jährlich rund 200 000 Personen im Kanton Zürich um. Es wird erwartet, dass bis zur Hälfte der Umziehenden ihre Meldepflicht zukünftig elektronisch wahrnehmen wird.

Mit dem Online-Dienst «eUmzugZH» können Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich bei einem Umzug ihre Meldepflicht gegenüber den Einwohnerdiensten in einem Schritt elektronisch erledigen. Die Ab- und Anmeldung kann rund um die Uhr bequem und einfach verständlich über Desktop-Computer, Tablets und Smartphones wahrgenommen werden. Das aufwendige Ausfüllen von Formularen oder das Aufsuchen der Gemeindeverwaltung während der Öffnungszeiten fällt weg.

Bei einem Umzug innerhalb des Kantons Zürich kann praktisch die gesamte Bevölkerung «eUmzugZH» nutzen. Bei einem Umzug über die Kantonsgrenzen hinweg ist die Nutzung auf Personen mit einem Schweizer Pass oder ausländische Einwohnerinnen und Einwohner mit einer EU/EFTA-Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus B oder C beschränkt.

Der Regierungsrat beauftragte die Direktion der Justiz und des Innern sowie die Staatskanzlei im Oktober 2014 mit der Umsetzung des Projekts «eUmzugZH». Die Realisierung dauerte rund eineinhalb Jahre. Seit April 2016 läuft der Betrieb unter der Federführung des Gemeindeamts (Direktion der Justiz und

des Innern) mit Unterstützung der Stabsstelle E-Government (Staatskanzlei) sowie in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, den Anbietern der Einwohnerkontrolllösungen und dem Bundesamt für Statistik. Sie stützt sich auf das seit dem 1. Januar 2016 geltende neue kantonale Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG) und setzt die darin geforderte elektronische Umzugsmeldung konsequent um. In einer ersten Phase wird «eUmzugZH» in den sieben politischen Gemeinden Bülach, Dachsen, Lufingen, Pfäffikon, Richterswil, Wangen-Brüttisellen, Wettswil und der Stadt Zürich angeboten. Per Ende 2016 bieten rund 140 Gemeinden den Online-Dienst an, womit über eine Million Einwohnerinnen und Einwohner von der Dienstleistung profitieren können. Ziel ist es, dass «eUmzugZH» flächendeckend in allen Gemeinden des Kantons Zürich verfügbar sein wird. Der Online-Dienst wurde sowohl vom Zürcher Datenschutzbeauftragten als auch von einem privaten Sicherheitsunternehmen geprüft und als sicher beurteilt.

Die Verarbeitung bei den kommunalen Einwohnerdiensten und die Weiterleitung der Meldung erfolgt zwischen den Gemeinden vollständig elektronisch und gestützt auf nationale Meldestandards. Die bestehende und bewährte E-Government-Infrastruktur des Kantons Zürich («ZHservices») stellt die dafür notwendigen zentralen Transaktionsfunktionen sicher.

Der «eUmzugZH» ist ein treffendes Beispiel für eine gelungene Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden unter Einbezug des Bundes und der privaten Anbieter der Einwohnerkontrolllösungen. «eUmzugZH» kann deshalb als Vorbild für eine erfolgreiche Umsetzung des nationalen Vorhabens «eUmzugCH» dienen, das zukünftig die schweizweite Abwicklung der Umzugsmeldungen ermöglichen soll.

Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

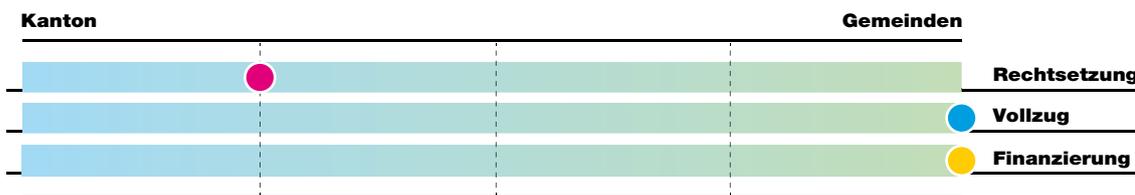


Am 1. Januar 2013 trat das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft. Aufgrund seiner grossen Bedeutung wird seine Behördenorganisation erstmals in einem eigenen Abschnitt mit Schiebergrafik dargestellt. Kernstück ist die Professionalisierung der Behördenorganisation. Das Bundesrecht schreibt den Kantonen neu vor, dass interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörden anstelle der bisher auf Milizbasis tätig gewesenen Vormundschaftsbehörden 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 aufgrund der neuen bundesrechtlichen Vorgaben notwendigen Anpassungen im kantonalen Recht wurden im Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vorgenommen. 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 Mindestpenssen und die Ausbildungsabschlüsse der Behördenmitglieder vor. Es bestimmt zudem die Organe der Gemeinden, welche die Behördenmitglieder ernennen. Die organisationsrechtlichen Vorgaben des Kantons im Kindes- und Erwachsenenschutz haben demnach als Folge der bundesrechtlichen Vorgaben zugenommen, was sich bei der Schiebergrafik im Bereich der Rechtsetzung bemerkbar macht. Ausserdem hat sich der Umfang der Aufgaben der neuen Behördenorganisation erhöht. Neben dem Wegfall der Zuständigkeit der Bezirksräte in einigen Bereichen, die neu einheitlich bei den KESB liegt, haben diese aufgrund des neuen Rechts zusätzliche Aufgaben zu erfüllen (z.B. eigene Vorsorge). Dies führt zusammen mit der Einführung der Massschneidung der Massnahmen und der Neuregelung des elterlichen Sorgerechts zu einem Mehraufwand bei den KESB.

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 selber zuständig und tragen die dafür anfallenden Kosten.

In der Berichtsperiode hiessen die Stimmberechtigten anlässlich der Urnenabstimmung vom 23. September 2012 die Abschaffung des kantonalen Referendums mit Gegenvorschlag («konstruktives Referendum») gut. Dieses Volksrecht ist des-

halb auch auf Gemeindeebene weggefallen. Seit Inkrafttreten des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht am 1. Januar 2013 werden das Präsidium und die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden von den zuständigen Gemeindeorganen ernannt. Eine Wahl durch die Stimmberechtigten ist im Gegensatz zum alten Vormundschaftsrecht nicht mehr vorgesehen. 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

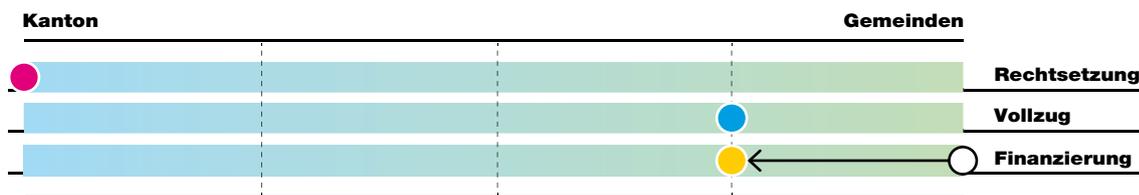


Am 1. Januar 2015 trat die revidierte kantonale Bürgerrechtsverordnung in Kraft. Sie bildet im Wesentlichen die seit Jahren bestehende Praxis in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ab. Neu geregelt sind die Anforderungen an die Sprachkenntnisse der Einbürgerungswilligen. Die Gemeinden sind verpflichtet, die Sprachkennt-

nisse auf der Grundlage einer Sprachprüfung zu beurteilen, wobei diese Aufgabe in der Regel an private Anbieter übertragen wird. Für die Gemeinden entsteht ein zusätzlicher Aufwand im Vollzug, der allerdings nicht so ausgeprägt ist, dass er sich in der Schiebergrafik niederschlagen würde.

Zivilstandswesen

Beurkundung des Personenstands; Aufsicht, Registerführung



Das Zivilstandswesen wird grösstenteils vom Bund und nachgeordnet vom Kanton geregelt. Als Gemeindeaufgabe wird die Beurkundung des Personenstands auf kommunaler Stufe in regionalen Zivilstandskreisen vollzogen und finanziert. Die Aufsicht über die Registerführung obliegt dem Kanton, welcher die Kosten der im Bundesrecht

festgeschriebenen Aufsichtsaufgaben auch selber trägt. Gegenüber der letzten Berichtsperiode führt dies bei der Finanzierung aufgrund einer Neueinschätzung der Direktion zu einer Verschiebung der Zuständigkeit von «vorwiegend bei den Gemeinden» zu «mehrheitlich bei den Gemeinden».

Betreibungswesen

Organisation der Gemeindeammann- und Betreibungsämter, Aufsicht



Seit der Reorganisation des Betreuungswesens 2010 schreibt der Kanton bestimmte Mindestanforderungen vor, wie Betreibungsämter organisiert sein müssen. Der Regierungsrat legt die Betreuungskreise nach Anhörung der Gemeinden fest,

um die Voraussetzungen für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu schaffen. Beim Betreuungswesen, das eine kommunale Aufgabe ist, gab es in der Berichtsperiode keine Änderungen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

Kulturförderung

Finanzierung Kulturinstitutionen und Unterstützung Kunstschaffen durch Kanton und Gemeinden



Die Förderung von Kultur und Kunst ist eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Der Kanton subventioniert öffentliche und private Kulturinstitutionen. Er unterstützt kulturelle Veranstaltungen von privaten Trägerschaften sowie die Kulturprogramme der Gemeinden. Der Kanton

fördert zudem einzelne Kulturschaffende, Projekte und Produktionen. Er kauft Werke für die kantonale Kunstsammlung an und zeichnet kulturelle Leistungen aus. Die Gemeinden sind für die kommunale Kulturpolitik und -förderung besorgt.

RZO Zweckverband Region Zürcher Oberland

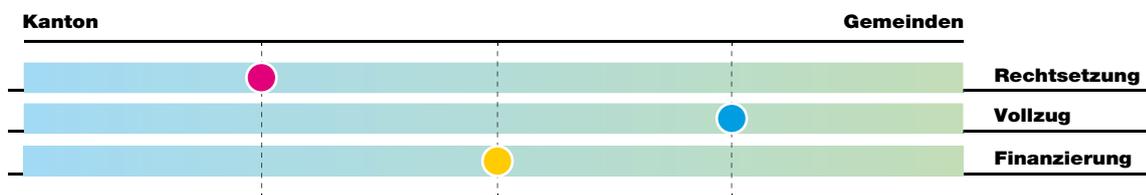
Gemäss dem Leitbild Kulturförderung 2015 möchte der Kanton die regionale Kulturförderung künftig stärken, indem er regionale Förderstrukturen unterstützt.

Unter dem Titel «RZO Zweckverband Region Zürcher Oberland» existiert seit 2010 ein Zweckverband von Gemeinden, der sich verschiedenen regionalen Themen wie Siedlung, Verkehr, Landschaft oder Tourismus widmet. Die Delegiertenversammlung des aus den Zürcher Oberländer Gemeinden bestehenden Zweckverbands hat am 4. Dezember 2014 entschieden, dass in der RZO auch das The-

ma Kultur als Geschäftsfeld aufgenommen wird. Die kantonale Fachstelle Kultur hat dieses Vorhaben begleitet und unterstützt. Sie ist mit den Verantwortlichen in stetem Austausch und hilft bei der Planung und der Umsetzung des Vorhabens aktiv mit. Zusammen mit der Denkmalpflege unterstützt sie das Vorhaben auch finanziell. Der kommunale Beitrag an die Kulturförderung wird künftig verdoppelt und je hälftig von der Fachstelle Kultur und der Denkmalpflege getragen. Während der Pilotphase (2015/2016) ist die Zusammenarbeit im Rahmen einer Leistungsvereinbarung geregelt.

Integration

Förderung des Zusammenlebens schweizerischer und ausländischer Bevölkerung durch Beratung und Projekte



Die Bevölkerung steht durch Zuwanderung vor Herausforderungen, auf die es angemessen zu reagieren gilt. Im Mittelpunkt steht die gesellschaftliche Integration aller Bevölkerungsgruppen durch Gemeinden, Schulen, Unternehmen, Kultur- und Sportorganisationen.

Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei den Bemühungen zur Integrationsförderung und schliesst mit ihnen sowie mit Dritten Leistungsvereinbarungen. Die Fachstelle für Integrationsfragen koordiniert die Integrationsförderung mit den Gemeinden, in denen die Integrationsarbeit mehrheitlich geleistet wird.

Gleichstellung von Frau und Mann

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



Als Querschnittsaufgabe wirkt die Gleichstellung von Frau und Mann bei jeder Aufgabenerfüllung auf jeder föderalen Stufe stets mit, liege nun der Schwerpunkt auf der zukunftsorientierten Berufswahl von der Kindertagesstätte (KiTa) bis zur Eid-

genössischen Technischen Hochschule (ETH), auf der Lohngleichheit, auf der Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder auf Beratungen auf kantonaler oder kommunaler Stufe.

3.5 Finanzwesen

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 massgebenden Verschiebungen in der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden festgestellt, die sich auf die Schiebergrafiken ausgewirkt hätten.

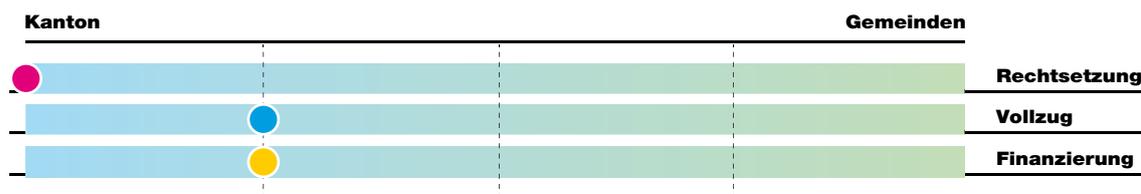
Für den Bezug der direkten Bundessteuer ist der Kanton zuständig. Dieser erhebt und bezieht die Steuer für den Bund. Demgegenüber werden die Staats- und die Gemeindesteuern gestützt auf kantonales Recht von den Gemeinden erhoben und eingezogen. Bezogen werden die Staats- und Gemeindesteuern jährlich mittels gemeinsamer 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 Veranlagungen nimmt das kantonale Steueramt selber 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 Kantonsanteile. Für den Bezug der Staatssteuern erhalten die Gemeinden eine Fixentschädigung pro steuerpflichtige Person. Die Nachsteuern und Steuerbussen werden vom Kanton bezogen. Die Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie die Quellensteuern von Arbeitnehmern 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 hohe finanzielle Bedeutung zu. Indem sie ihre Steuerfüsse selber festsetzen, können die Gemeinden die Höhe ihrer Einnahmen steuern und damit verbunden ihren finanziellen Gestaltungsspielraum beeinflussen.

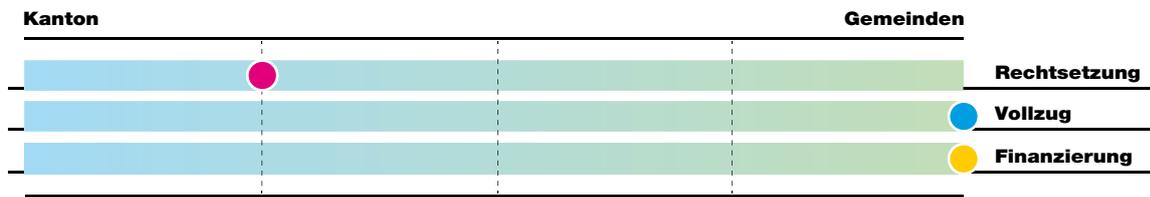
Steuern

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

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

Aufgabenteilung im Bereich der Steuern

Diese E-Government-Verbundaufgabe im Bereich des Finanzwesens beschreibt die Entwicklung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Einreichung der Steuererklärung von natürlichen Personen und der Einreichung der Quellensteuerabrechnungen.

Im Rahmen eines Pilotbetriebs wurde im Kalenderjahr 2012 in sieben Gemeinden des Kantons Zürich die elektronische Online-Steuererklärung (ZHprivateTax) eingeführt und ausführlich getestet. Die Steuerpflichtigen in Embrach, Langnau am Albis, Dietikon, Uster, Wädenswil, Winterthur und Zürich mussten dazu keine Software mehr auf ihrem PC installieren und keine Formulare mehr ausdrucken, sondern konnten sich auf der kantonalen E-Government-Plattform ZHservices einloggen und nach dem Fertigstellen der Steuererklärung nur noch eine Freigabequittung und allfällige Beilagen per Post bei ihrer Wohngemeinde einreichen. Nach dem erfolgreichen Pilotbetrieb konnte im Kalenderjahr 2013 erstmals die gesamte Bevölkerung des Kantons Zürich die Steuererklärung online ausfüllen und einreichen.

Zur Datenerfassung ist ein Zugangscode notwendig, der von der Wohngemeinde mit den offiziellen Steuererklärungsformularen zugesendet wird. Falls die Online-Steuererklärung bereits im Vorjahr genutzt wurde, erhalten die Steuerpflichtigen von ihrer Gemeinde anstelle des umfangreichen Satzes von Steuerformularen nur noch ein Schreiben mit den Zugangsdaten. Die Eingabe der Steuerdaten erfolgt gleich wie bei der bisher gewohnten Steuererklärungssoftware des Kantons und wird bei Bedarf durch einen Assistenten unterstützt. Nach Abschluss der Eingabe wird eine Freigabequittung ausgegeben, die mit den notwendigen Beilagen, welche durch ZHprivateTax vorgegeben werden, dem Gemeindesteueramt eingereicht werden muss. Die Steuerformulare selbst müssen weder ausgedruckt noch versendet werden. Nach Erhalt der Freigabequittung wird die Steuererklärung für das Gemeindesteueramt bearbeitbar. Eine ebenfalls 2013 eingeführte Light-Version (ZHprivateTax-Light) ist im Funktionsumfang reduziert und kann auch auf Tablets und Smartphones angewendet werden.

Ende 2014 wurde mit der Inbetriebnahme des Webportals Quellensteuer ein erster Meilenstein gesetzt, um die Quellensteuern effizienter abwickeln zu können. Die Einführung erfolgte nach einem erfolgreichen Pilotbetrieb mit ausgewählten Unternehmen und Gemeinden. Das Webportal ermöglicht Unternehmen, Vorsorgeeinrichtungen, Versicherern, Veranstaltern und anderen Arbeitgebern, ihre Quellensteuerabrechnungen elektronisch einzureichen und Neuanstellungen quellensteuerpflichtiger Arbeitnehmer dem Steueramt online zu melden. Auch quellensteuerpflichtige Arbeitnehmer können ihre Anträge zur Neuveranlagung der Quellensteuer über das Webportal elektronisch einreichen. Den Gemeindesteuerämtern schliesslich steht das Portal für die Verarbeitung von Tarifrufen und für die Veranlagung der Quellensteuerabrechnungen zur Verfügung, soweit sie dafür zuständig sind. Die Nutzer selbst tragen dazu bei, dass das kantonale Steueramt die Quellensteuerabrechnungen effizienter verarbeiten kann. Das Webportal Quellensteuer wird als zusätzliche Dienstleistung auf der kantonalen E-Government-Plattform ZHservices angeboten. Auf der gleichen Plattform befindet sich auch das Angebot zur elektronischen Einreichung der Steuererklärung.

Das Legislaturziel 15b der Legislaturperiode 2011 bis 2015 hatte die Überprüfung der Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden im Bereich der Steuern und einer Neukonzeption der Prozesse und Informatikmittel zum Ziel. Das Steueramt beauftragte die Universität St. Gallen mit einem Gutachten über die Aufgabenteilung im Steuerbereich, das in der Folge unter Mitwirkung des Steueramtes erarbeitet wurde. Aus dem Gutachten wurde eine neue Regelung. Grundsätzlich soll die bisherige Aufgabenteilung bestehen bleiben. Jedoch soll die IT-Systemlandschaft einfacher werden. Der Kanton soll eine einheitliche IT-Plattform betreiben und gemeinsam mit den Gemeinden nutzen. In der nun laufenden Legislaturperiode 2015 bis 2019 wird mit der Massnahme RRZ 10.2d mit den Gemeinden eine einheitliche IT-Plattform für sämtliche Prozesse im Steuerbereich angestrebt. In ersten Schritten soll die Datenhaltung im Bereich der Registerdaten mit zentralen Komponenten zur gemeinsamen Datennutzung und -pflege durch Kanton und Gemeinden vorangetrieben werden (Zentrales Register).

E-Government

Kanton und Gemeinden streben im Bereich E-Government eine stärkere Zusammenarbeit an. Bund, Kanton und viele Gemeinden sehen E-Government nicht nur als imagefördernde Dienstleistung für Bevölkerung und Unternehmen, sondern auch als Instrument für eine effizientere Aufgabenerfüllung und bedürfnisgerechte Erbringung der öffentlichen Leistungen. Der Regierungsrat hat im Rahmen der Legislaturziele 2011 bis 2015 – namentlich dem Ziel «Die politischen Strukturen und die Verwaltung sind stärker auf die funktionalen Räume ausgerichtet, und ein ergebnisorientierter, ressourcenschonender Gesetzesvollzug ist sichergestellt» – eine Massnahme mit dem Ziel festgelegt, die Zusammenarbeit mit den Gemeinden im E-Government zu verstärken und in geeigneter Form zu regeln.

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 E-Government und die Zusammenarbeitsorganisation fest. Bis Ende 2015 haben 140 der 168 Zürcher Gemeinden die Zusammenarbeitsvereinbarung unterzeichnet.

Die Zusammenarbeitsorganisation egovpartner.zh.ch besteht aus dem Steuerungs Ausschuss, dem Fachrat und der Geschäftsstelle, die in der Stabsstelle E-Government angesiedelt ist. Für die einzelnen Vorhaben werden Umsetzungsorgane bestimmt. In der Berichtsperiode konnten bereits erfolgreich gemeinsame Projekte angestossen und umgesetzt werden. So z.B. die elektronische Drittmeldung (Meldung von Mieterwechsel), eUmzugZH (elektronische Meldung von Zu-, Weg und Umzügen; vgl. separaten blauen Text) und CHM-ZH (steuerliche Wegzugsmeldung). Angaben zu egovpartner.zh.ch sowie dem Projektportfolio finden sich auf der Website www.egovpartner.zh.ch.

3.6 Gesundheitswesen

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 Krankenbetreuung insbesondere die somatische, die psychiatrische und 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 die Lebensmittelkontrolle, die Prämienverbilligungen und das Veterinärwesen.

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

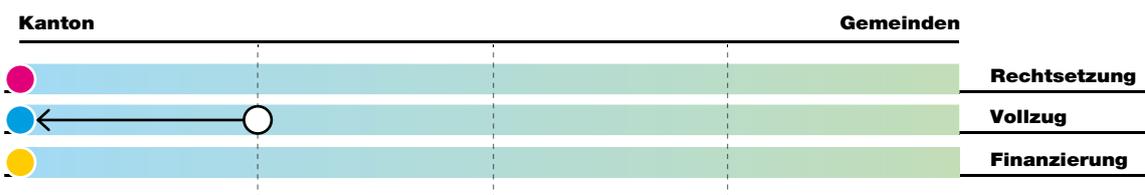
Für den Vollzug der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände sind

sowohl der Kanton als auch die Gemeinden zuständig. Die Totalrevision der kantonalen Vollzugsverordnung wurde dazu genutzt, Unklarheiten bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Kantonalen Labor und den Gemeinden zu beseitigen. Dabei blieben die Kompetenzen von kommunalen und kantonalen Behörden in den Grundsätzen erhalten: Sie wurden lediglich klarer umschrieben. Neu wird die Zuständigkeit des Kantonalen Labors für den Vollzug des Lebensmittelrechts an Hauptsitzen von Handelsketten und Grossverteilern ausdrücklich erwähnt. Dabei handelt es sich in der Regel um Betriebe, die interkantonal oder international tätig sind, die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände auch einführen und vertreiben und die häufig in Korrespondenz mit den Behörden anderer Kantone oder des Bundes stehen. Die Kontrollen im Detailhandel obliegen aber weiterhin den Gemeinden.

Bei der Totalrevision der Bestattungsverordnung 2015 wurde die Regelungsdichte auf das Notwendige reduziert, die Erlassstruktur vereinfacht und Anpassungen an übergeordnetes Recht vorgenommen. Eine Lastenverschiebung im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden ist damit nicht verbunden.

Spitäler

Stationäre Grundversorgung, spezialisierte Versorgung, Bedarfsplanung und Finanzierung (ab 1.1.2012)



Bis 2012 war der Kanton lediglich für die spezialisierte, die hochspezialisierte, die psychiatrische sowie die rehabilitative Spitalversorgung allein zuständig. Die Gewährleistung inklusive Sicherstellung der Finanzierung der Grundversorgung in den Regionalspitälern sowie der Langzeitversorgung war – mit finanzieller Beteiligung des Kantons und der Krankenversicherer – den Gemeinden übertragen. Diese Aufteilung der Verantwortung in der Grundversorgung zwischen Kanton und

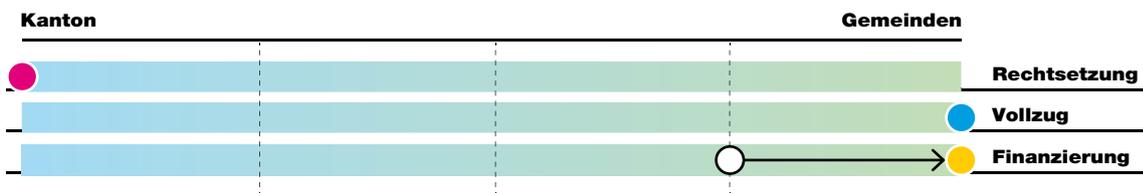
Gemeinden hatte sich indessen überlebt. Indem der Kanton bereits mit der Einführung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG; SR 832.10) von Bundesrechts wegen verpflichtet worden war, den Spitälern spezifische Leistungsaufträge zu erteilen, hatten die Gemeinden den Handlungsspielraum bei der Mitgestaltung der Leistungsaufträge bereits schon seit längerem weitgehend verloren. Zudem hat die mit der KVG-Revision 2007 auch interkantonal eingeführte Spitalwahlfreiheit dazu

geführt, dass die Patientinnen und Patienten vermehrt Spitäler ausserhalb ihres Spitalkreises aufsuchen. Dieser veränderten Situation hat das neue Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 (SPFG; LS 813.20) Rechnung getragen, indem es die Versorgungsverantwortung und die staatliche Mitfinanzierung ab Januar 2012 auch für die Grundversorgung in den Regionalspitälern dem Kanton übertragen hat. Damit ist die Spitalplanung und -finanzierung in allen Versorgungsbereichen Sache des Kantons geworden. Er entscheidet mit der Erstellung der Spitalisten Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie, wel-

che Spitäler einen kantonalen Leistungsauftrag und damit rund die Hälfte der Behandlungskosten durch den Kanton vergütet erhalten. Der auf die öffentliche Hand entfallende Anteil an der Spitalfinanzierung wird seither vollumfänglich vom Kanton übernommen. Die Gemeinden können aber weiterhin als Eigentümer und Betreiber von Spitälern fungieren. Auch diese Spitäler erhalten wie die privaten Anbieter kantonale Behandlungspauschalen ausgerichtet. Durch diesen Vorgang wurden die Gemeinden um jährlich rund 250 Mio. Franken entlastet.

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 aufgrund der eingangs dargelegten Entflechtung der Finanzströme alleine für die Finanzierung des Kostenanteils der öffentlichen Hand an den Pflegekosten zuständig. Der zuvor vom Kanton getragene Kostenanteil von jährlich rund 80 Mio. Franken ist damit im Gegenzug zur Entlastung der Gemeinden bei der Spitalfinanzierung auf die Gemeinden übergegangen.

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 Potential 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 Einsparpotential genutzt werden. Wird dieses Einsparpotential genutzt, müssen im Kanton Zürich (wenn auch bei unterschiedlicher regionaler Ausprägung) mittel- bis langfristig nur wenige zusätzliche Pflegebetten geschaffen werden, dies auch aufgrund des Umstands der vergleichsweise jungen Zürcher Bevölkerung. Konkret prognostiziert das Obsan für die Zürcher Bevölkerung bis 2035

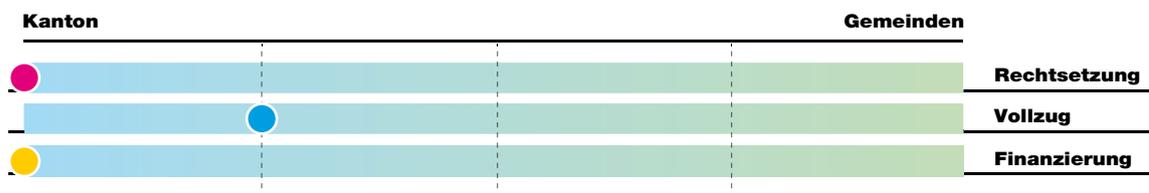
kantonsweit eine moderate Zunahme des Bedarfs an stationären Pflegeplätzen von heute 18 000 auf 21 000. Damit fällt im Vergleich zu anderen Kantonen der für den Kanton Zürich zu erwartende Zusatzbedarf mit rund 15 Prozent über einen Zeitraum von 20 Jahren tief aus.

Auf der Grundlage der erwähnten Studie hat die Gesundheitsdirektion mit dem Gemeindepräsidentenverband und den Branchenverbänden Handlungsmöglichkeiten für die Gemeinden erarbeitet, insbesondere auch zur Reduktion des Bedarfs an stationären Pflegeplätzen. So könnten alters-

gerechte Wohnungen gefördert oder pflegende Angehörige unterstützt und entlastet werden. Dies liegt im Interesse der Bevölkerung und wirkt den steigenden Pflegekosten entgegen. Weiteres Sparpotential kann erschlossen werden durch Förderung von Kostenvergleichen unter den Institutionen und durch eine Abkehr der Gemeinden von der teilweise von ihnen noch praktizierten Defizitfinanzierung hin zur Leistungsfinanzierung mit entsprechenden Preisverhandlungen. Eine weitere Option liegt darin, vermehrt Kooperationen bei der Sicherstellung der Pflegeversorgung einzugehen.

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 Sozialhilfeberechtigten und vergüten sie direkt an den Versicherer. Zudem haben die Gemeinden seit Inkrafttreten der neuen Verordnung zum Einführungsgesetz zum KVG (VEG KVG, LS 832.1) am 1. Januar 2014 die Möglichkeit, bei neu sozialhilfeberechtigten Personen Prämienausstände noch aus der Zeit vor dem

Sozialhilfebezug zu übernehmen. Aber auch diese Aufwendungen gehen wie die Prämienübernahmen zulasten der Prämienverbilligung und damit vollumfänglich zu Lasten des Kantons. Schliesslich prüfen die Gemeinden den Anspruch von EL-Bezügerinnen und EL-Bezügern auf Prämienverbilligung.

Im Berichtszeitraum wurde ein Gesetzgebungsprojekt zur Optimierung des Prämienverbilligungssystems gestartet. Die Vorlage für ein geändertes Einführungsgesetz zum KVG (EG KVG; LS 832.01) wurde 2016 vom Regierungsrat zuhanden des Kantonsrats verabschiedet.

Prävention und Gesundheitsförderung

Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs, schulärztliche Versorgung

Kanton	Gemeinden	
		Rechtsetzung
		Vollzug
		Finanzierung

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 Suchtmittelmissbrauchs ist

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

Berufe im Gesundheitswesen

Berufsbewilligungen, Kontrolle und Aufsicht über Hebammen, Zahnprothetiker u.a.

Kanton	Gemeinden	
		Rechtsetzung
		Vollzug
		Finanzierung

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

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

Lebensmittel- und Heilmittelkontrolle

Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände, Chemikalien und Medikamente

Kanton	Gemeinden	
		Rechtsetzung
		Vollzug
		Finanzierung

Der Vollzug des eidgenössischen Lebensmittelgesetzes erfolgt durch Kanton und Gemeinden. Während die Gemeinden (unter der Aufsicht des Kantons) beispielsweise für die Lebensmittelkontrolle in Detailhandelsbetrieben und in Gaststätten zuständig sind, liegt der Vollzug, insbesondere bei Handelsketten und Grossverteilern, in der Zu-

ständigkeit des Kantonalen Labors. Der Vollzug der eidgenössischen Chemikaliengesetzgebung und der Heilmittelgesetzgebung ist vollumfänglich Sache des Kantons. Gleiches gilt für die Fleischkontrollen. In der Berichtsperiode ist keine Lastenverschiebung im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden erfolgt.

Veterinärwesen

Haltung und Produktion von Tieren, Hundegesetz

Kanton	Gemeinden	
		Rechtsetzung
		Vollzug
		Finanzierung

Im Veterinärwesen vollzieht der Kanton den Tiererschutz, die Seuchenprävention und -bekämpfung, die Tierheilmittel- und Tierlebensmittelgesetzgebung, die Massnahmen bei auffälligen Hunden, die Bewilligungen von Hundeausbildnerinnen und -ausbildnern, die Präventionsmassnahmen nach Hundegesetz sowie die Findeltiermeldestelle. Die

Gemeinden sind für den Betrieb der Infrastruktur zur Sammlung von tierischen Nebenprodukten (Tierkörper) und den weiteren Vollzug der Hundegesetzgebung zuständig. In der Berichtsperiode hat keine Lastenverschiebung im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden stattgefunden.

Lastenverteilung im Gesundheitswesen zwischen dem Kanton und den Gemeinden

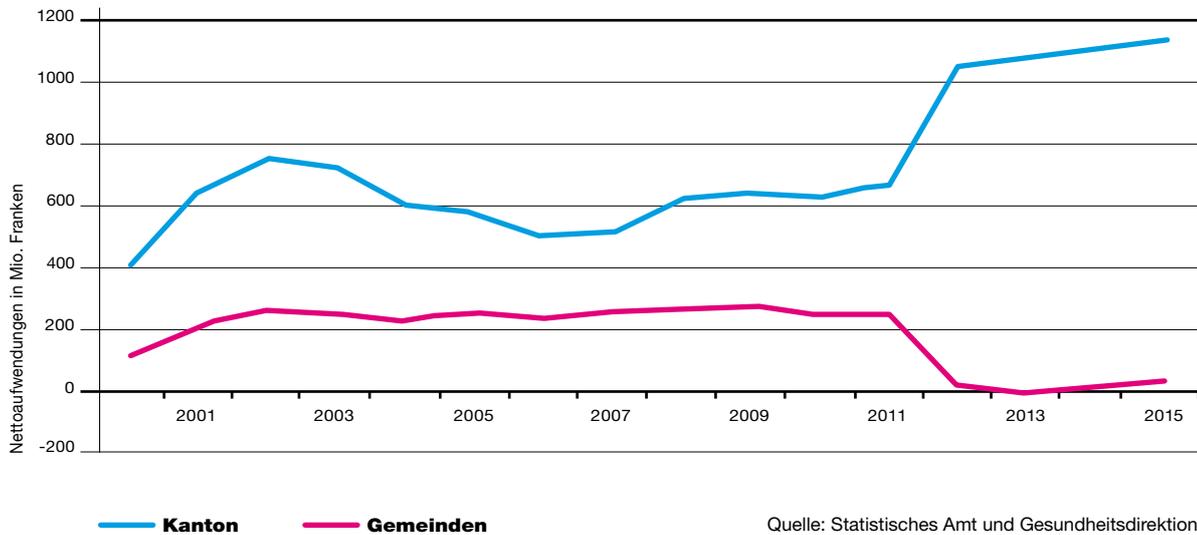


Abbildung 20: Entwicklung der Nettoaufwendungen im Spitalbereich von Kanton und Gemeinden

Mit der Entflechtung der Finanzströme hat der Kanton den vom KVG vorgegebenen Kostenanteil der öffentlichen Hand für Zürcher Patientinnen und Patienten in Spitälern ab dem Jahr 2012 zu 100 Prozent übernommen. Dies zeigt sich in der obenstehenden Grafik bildhaft: Der Kostenbeitrag der Gemeinden an die Spitäler ist ab 2012 weggefallen, während sich derjenige des Kantons um die wegfallenden Gemeindeanteile einerseits und die aufgrund der KVG-Revision neu zu übernehmenden Bei-

träge (u.a. solche an bis 2012 nicht subventionierte Privatspitäler) andererseits sprunghaft erhöhte. Weiter sind die kantonalen Beiträge auch nach der Systemumstellung aufgrund von Zuwanderung, Alterung der Bevölkerung und medizintechnischen Entwicklungen angewachsen. 2015 hat der Kanton rund 1,2 Mrd. Franken an die Spitäler bezahlt. Die Gemeinden zahlen seit 2012 keine Beiträge an die Spitäler mehr und sind damit insgesamt um rund 250 Mio. Franken entlastet worden.

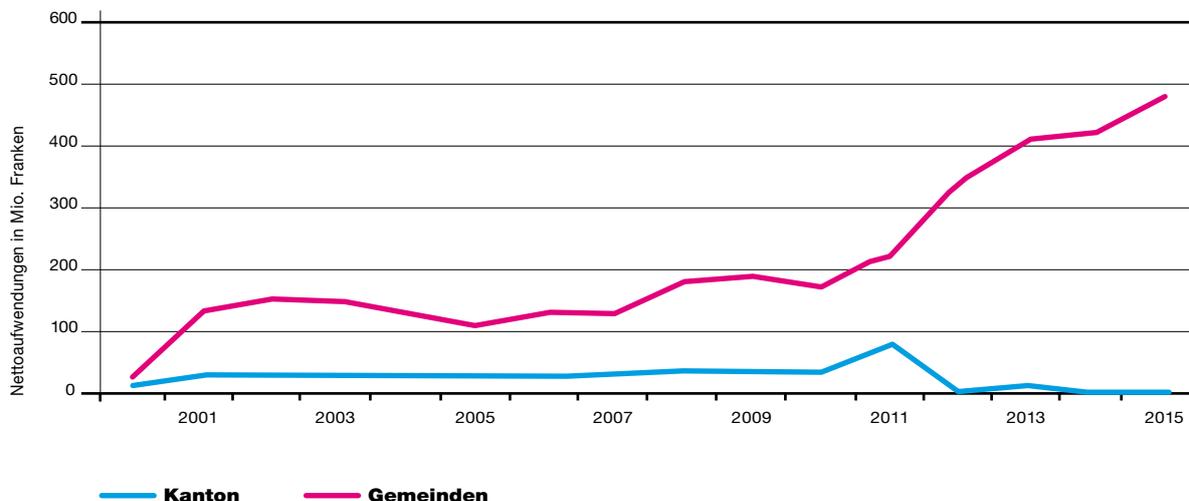


Abbildung 21: Entwicklung der öffentlichen Beiträge in der Langzeitpflege von Kanton und Gemeinden

Für die Langzeitpflege stehen ambulante und stationäre Einrichtungen zur Verfügung (Spitex, Alters- und Pflegeheime): 2015 wurden rund 26 000 Bewohnerinnen und Bewohner in 265 Heimen mit insgesamt 18 057 Betten betreut. Gleichzeitig versorgten 284 Spitexorganisationen rund 53 000 Personen zu Hause. Die Bedeutung der Langzeitpflege nimmt aufgrund der Altersentwicklung der Bevölkerung laufend zu.

Mit der Entflechtung der Finanzströme fallen im Bereich der Langzeitpflege ab 2012 die Beiträge der öffentlichen Hand zu 100 Prozent auf die Gemeinden. Dadurch wurde der Kanton um 80 Mio. Franken entlastet, wäh-

rend sich der Kostenanteil der Gemeinden von 2011 auf 2012 um den wegfallenden Kantonsanteil einerseits und einen demografisch bedingten Anstieg der Pflegeleistungen andererseits um rund 100 Mio. Franken erhöht hat. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die klare Trennung im Kanton Zürich zu einer Neuverteilung der Ausgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden führte: So gab es für den Kanton Zürich zusätzlich zur Mehrbelastung durch die KVG-Revision einen Ausgabenanstieg von rund 150 Mio. Franken im Jahr 2012. Entsprechend wurden die Gemeindehaushalte entlastet. Mittlerweile sind auch die Gemeinden wieder mit steigenden Gesundheitsausgaben konfrontiert.

3.7 Soziales und Sicherheit

Soziales und Sicherheit sind Kernaufgaben von Kanton und Gemeinden. Sie nehmen diese Aufgaben gemeinsam wahr. Sicherheitsaufgaben fallen vor allem im Polizeiwesen und in den Bereichen Militär und Zivilschutz an. Im Rahmen der Sozialhilfe sorgen Kanton und Gemeinden für Menschen in Notlagen. Weitere wichtige Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden bestehen im Bereich Feuerwehr und Feuerpolizei sowie 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.

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 bestreiten Vollzug und Finanzierung des Polizeiwesens gemeinsam. 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 rund 40 Gemeindepolizeien. Neben den Städten Zürich und Winterthur mit je eigener Stadtpolizei verfügen im Kanton Zürich weitere 65 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 steht, hat sie der Regierungsrat mit der Änderung der Verordnung über die Entschädigung für gemeindepolizeiliche Aufgaben auf den 1. Januar 2018 erhöht. Am 24. Oktober 2016 hat der Kantonsrat die Veränderungsänderung einstimmig genehmigt (vgl. Ausführungen im blauen Text 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.

Die Zusammenarbeit im Polizeiwesen zwischen Kanton und Gemeinden hat auch in der Berichtsperiode verschiedene Anpassungen und Erweiterungen erfahren. So nahm im April 2012 die Zürcher Polizeischule ihren Betrieb auf. Diese wird gestützt auf den neu in das Polizeiorganisationsgesetz aufgenommenen § 26a gemeinsam durch die Kantonspolizei und die Stadtpolizei Zürich betrieben. Neben der Kantonspolizei Zürich und der Stadtpolizei Zürich lassen auch die Kantonspolizei Glarus und die Stadtpolizei Winterthur sowie weitere Stadt- und Gemeindepolizeien im Kanton Zürich ihre Aspirantinnen und Aspiranten in der Zürcher Polizeischule ausbilden. Eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit der Kantonspolizei mit den Gemeindepolizeien erfolgte, indem diese in die IT-Infrastruktur der Kantonspolizei einbezogen werden und dazu Notebooks, iPads und iPhones beziehen können. Damit wird den Gemeindepolizeien das mobile Rapportieren ermöglicht.

Auf den 1. August 2013 sind im Kanton Zürich die geänderten Bestimmungen des interkantonalen Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

in Kraft gesetzt worden. Dieses sieht neu eine Bewilligungspflicht für Spiele mit Beteiligung der Klubs der höchsten Liga im Fussball und Eishockey vor. Die Zuständigkeit für diese Bewilligung wurde der Gemeindebehörde des jeweiligen Austragungsorts übertragen.

Die Kantonspolizei erreichte zu Beginn des Jahres 2015 nach jahrelanger Aufbauarbeit beim Polizeikorps den Sollbestand. Zudem konnten in der Berichtsperiode neue Sicherheitsassistentinnen und -assistenten rekrutiert werden. Diese werden schwergewichtig für die Grenzkontrollaufgaben im Flughafen eingesetzt. Ihr Einsatz ermöglicht, dass die Angehörigen des Polizeikorps für die Aufgaben zur Verfügung stehen, für welche eine eigentliche Polizeiausbildung gefordert ist.

Die Aufwendungen der Kantonspolizei stiegen in der Berichtsperiode kontinuierlich an. 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. Die Aufwendungen der Gemeinden im Polizeibereich sind in derselben Periode zunächst angestiegen und dann konstant geblieben. Der aus der Tabelle ersichtliche starke Anstieg im Jahr 2012 ist buchhalterischer Natur. Ab diesem Jahr wurde die Lastenabteilung im Polizeibereich an die Stadt Zürich neu dem Finanzdepartement zugeschrieben und nicht mehr bei der Stadtpolizei als Ertrag verbucht.

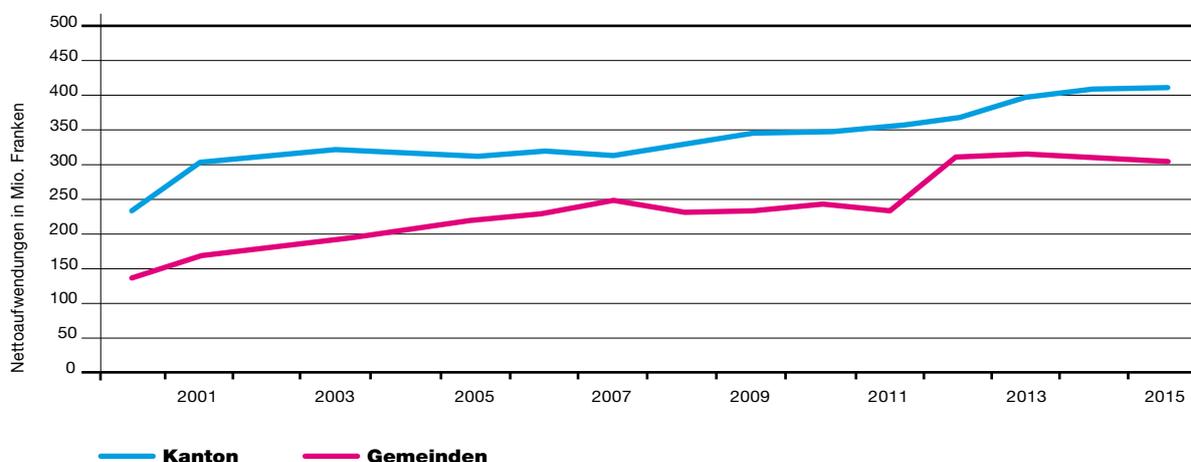
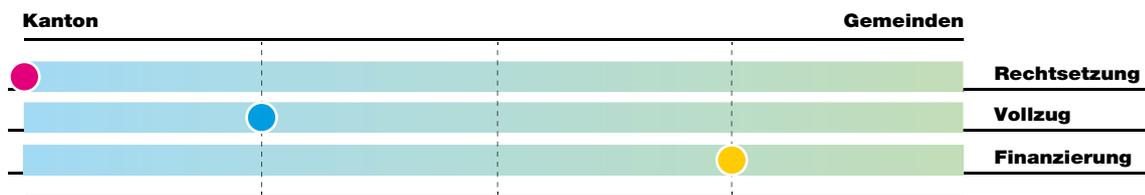


Abbildung 22: Entwicklung der Nettoaufwendungen im Polizeiwesen

Militär und Zivilschutz

Verwaltung und Zivilschutzorganisation



Das Militär ist primär 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 Wie-

derholungskurse und die Ausrüstung.

Der Kanton führt einen Schutzraumfonds, welcher 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.

Soziale Wohlfahrt

Sozialhilfe, Zusatzleistungen, Jugendhilfe, Prämienverbilligung



Diverse Bundesgesetze bilden die Grundlage für kantonale Ausführungserlasse im Bereich Soziale Wohlfahrt. Eigenständige kantonale Erlasse sind das Sozialhilfegesetz und das Kinder- und Jugendhilfegesetz (vgl. für Letzteres Kapitel Bildungswesen). Die Gemeinden sind primär für die Beratung und Gewährung der Sozialhilfe zuständig. Der Kanton übt Aufsichts- und Beratungsfunktionen aus 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 invalide Menschen. Zur öffentlichen Sozialhilfe gehört auch die Sozialhilfe für Asylsuchende und Flüchtlinge. Weiter wird die Unterbringung und Betreuung der dem Kanton Zürich

zugewiesenen Asylsuchenden in zwei aufeinanderfolgenden Phasen durch den Kanton bzw. die Gemeinden gewährleistet (vgl. Ausführungen im blauen Text zur Verbundaufgabe im Asylwesen). Die finanzielle Unterstützung invalider und älterer Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen wird durch Zusatzleistungen zur AHV/IV (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 im blauen Text zur Bedeutung des Bereichs Soziale Wohlfahrt).

Bedeutung der sozialen Wohlfahrt

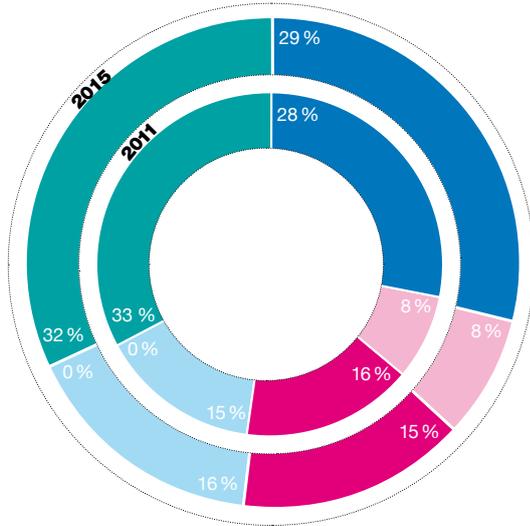
Die soziale Wohlfahrt ist für den Kanton und die Gemeinden von gesellschaftlicher wie auch finanzieller Bedeutung. Die von ihr erbrachten Leistungen gewährleisten im Sinne der Sozialverfassung soziale Sicherheit und Gerechtigkeit. Rund ein Fünftel der Nettoaufwendungen des Kantons und gegen ein Viertel 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 Nettoaufwandes auf die gesetzliche wirtschaftliche Sozialhilfe. Weitere wesentliche Anteile entfallen auf die Zusatzleistungen der Sozialversicherungen sowie auf die – im Bildungswesen 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 Nettoaufwandes des Kantons für den Bereich Soziale Wohlfahrt. Rund 16 Prozent des kantonalen Nettoaufwandes entfallen auf die Zusatzleistungen. Deren Ausrichtung ist Sache der Gemeinden; der Kanton vergütet einen Kostenanteil von 44 Prozent. Weitere Staatsbeiträge leistet der Kanton an die Aufwendungen der kommunalen, gesetzlichen wirtschaftlichen Sozialhilfe.

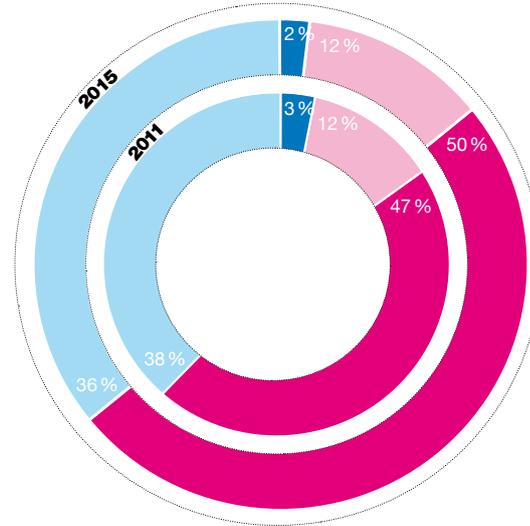
Auf den 1. Januar 2013 wurde das Einführungsgesetz zum Familienzulagengesetz im Zusammenhang mit der Einführung der Familienzulagen für Selbstständigerwerbende angepasst. Zunächst war vorgesehen, im Rahmen dieser Revision die Gemeinden wie in anderen Kantonen neu an den Kosten für die Familienzulagen der Nichterwerbstätigen zu beteiligen. Zur Begründung wurde dabei auf die Entlastung der Sozialhilfe durch diese Zulagen hingewiesen. Nachdem die kantonsrätliche Kommission eine solche Lösung abgelehnt hatte, verblieb die Finanzierung ausschliesslich beim Kanton. 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 den Einrichtungen für invalide Menschen und bei den Zusatzleistungen. Bei den Gemeinden fielen vor allem die wirtschaftliche Hilfe, die Zusatzleistungen und die Jugendhilfe ins Gewicht. Das auf den 1. Januar 2013 eingeführte neue Bemessungssystem zu den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen war für die Gemeinden mit deutlich höheren Mehrkosten verbunden als prognostiziert. An seiner Sitzung vom 30. November 2015 hat der Kantonsrat beschlossen, die Kleinkinderbetreuungsbeiträge aufzuheben.

Allgemeinen Einfluss auf die Aufwandsteigerung im Bereich Soziale Wohlfahrt hat die demografische Entwicklung, welche auch künftig zu einem Anstieg der Zahl der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger führen wird. Offen sind die Auswirkungen der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung.

Kanton



Gemeinden



- Diverse Aufgaben
- Jugendhilfe
- Wirtschaftliche Hilfe
- Zusatzleistungen
- Sozialversicherungen
- Krankenversicherungen

Abbildung 23: Nettoaufwendungen nach Leistungen von Kanton und Gemeinden für den Bereich Soziale Wohlfahrt 2011, 2015

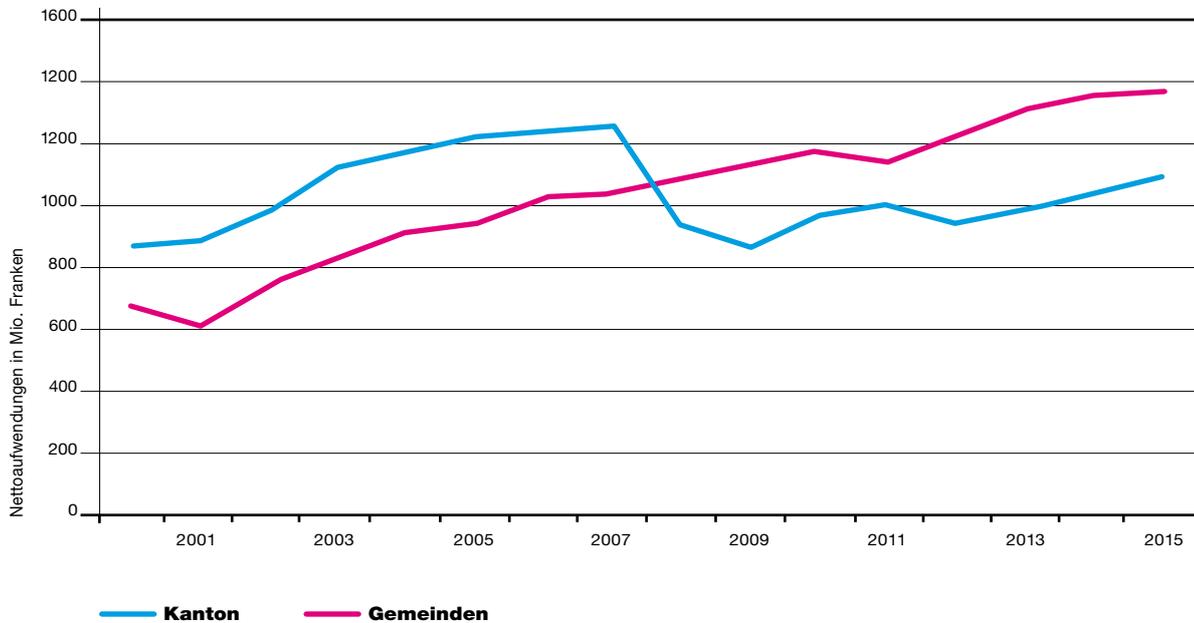
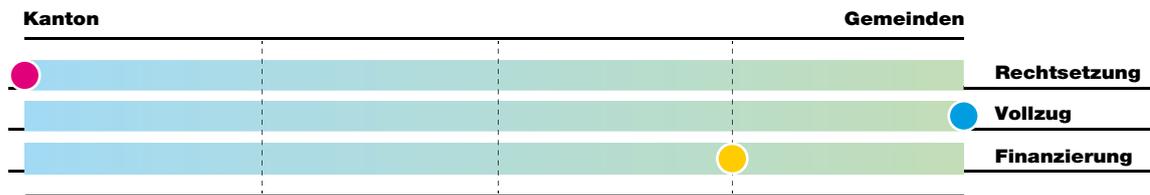


Abbildung 24: Entwicklung der Nettoaufwendungen im Bereich Soziale Wohlfahrt

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 im blauen Text 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. 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. Der 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 für 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 Kundenumfrage im Rahmen einer Bachelor-Arbeit an der Universität Zürich am Lehrstuhl Marketing zum Thema Marketingkonzept Logistikzentrum aus dem Jahr 2015 hat gezeigt, dass die Kundenfreundlichkeit, das Know-how und der Service der Mitarbeitenden im Logistikzentrum Bachenbülach hoch bewertet wurden.

Eine weitere Verbundaufgabe ist die enge Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der GVZ mit dem Ziel eines kompetenten und koordinierten Brandschutzvollzuges. 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 des steigenden Arbeitsumfanges sind eine enge Zusammenarbeit der GVZ mit den für den Vollzug verantwortlichen kommunalen Brandschutzbehörden sowie eine solide Fachkompetenz der Brandschutzexperten von grosser Bedeutung. Die per 1. Januar 2015 in Kraft getretenen neuen und schweizweit gültigen Brandschutzvorschriften ergaben zusätzlichen Schulungsbedarf bei den Gemeinden und deren Brandschutzexperten. Der Brandschutz wurde mit den neuen Bestimmungen sowohl im Baubewilligungsverfahren als auch im Vollzug anspruchsvoller. Die GVZ schulte im Jahr 2015 die kommunalen Brandschutzexperten sowie weitere Fachpersonen in über 65 Workshops. Sie begutachtete zudem über 750 Bauprojekte mit erhöhtem Brandrisiko und bildete 24 neugewählte kommunale Brandschutzexperten aus.

Asylwesen

Die Gesetzgebung über die Gewährung von Asyl ist Sache des Bundes. Gemäss Asylgesetz sind die Kantone für die Sozialhilfe an Asylsuchende zuständig. 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 Asylsuchenden ist eine Verbundaufgabe, die im Kanton Zürich von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt wird. Nach deren Aufenthalt in einer Empfangsstelle des Bundes verteilt dieser die Asylsuchenden auf die Kantone. Dem Kanton Zürich werden gemäss Verteilschlüssel 17 Prozent aller asylsuchenden Personen zugewiesen. Gegenüber dem Bund konnte erreicht werden, dass er die Sonderleistungen, die der Kanton Zürich für die ganze Schweiz erbringt, durch eine verminderte Zuweisung von Asylsuchenden honoriert. So werden dem Kanton Zürich jährlich 400 bis 800 Personen weniger zugewiesen, als er gemäss dem erwähnten Verteilschlüssel aufnehmen müsste. Jede organisierte Ausreise im Asylbereich über den Flughafen Zürich wird bei der Zuweisung von Asylsuchenden mit einem Faktor von 0,2 angerechnet. Im Rahmen des Testbetriebs in der Stadt Zürich werden dem Kanton Zürich die Plätze des Testzentrums sowie die dem Kanton Zürich zum Vollzug zugewiesenen Personen angerechnet. In Verbindung mit der Neustrukturierung des Asylbereichs soll diese Übergangsregelung gemäss den Beschlüssen der 2. Asylkonferenz vom 28. März 2014 in eine definitive Regelung überführt werden.

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 von Asylsuchenden vom Kanton zentral organisiert und finanziert. Die Asylsuchenden 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 zweiten Phase werden die Asylsuchenden den Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahl zugeteilt. Aufgrund der 2015 stark angestiegenen Asylgesuchszahlen hat die Sicherheitsdirektion die Zuweisungsquote für die Gemeinden auf den 1. Januar 2016 von 0,5 auf 0,7 Prozent der Einwohnerzahl erhöht. Damit soll die Unterbringung aller Asylsuchenden weiterhin gewährleistet werden. 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 sozialhilfeabhängigen Asylsuchenden. Auch für die Ausrichtung der Nothilfe für Personen ohne Aufenthaltsrecht ist der Kanton zuständig.

Am 4. September 2011 sprachen sich die Zürcher Stimmberechtigten dafür aus, dass vorläufig aufgenommene Personen nicht mehr der Asylfürsorge, sondern der ordentlichen Sozialhilfe unterstellt werden. Diese Änderung trat am 1. Januar 2012 in Kraft. Eine im Kantonsrat traktandierte Parlamentarische Initiative verlangt nun die Rückkehr zur alten Regelung, wonach die vorläufig Aufgenommenen der Asylfürsorge zu unterstellen sind und für sie grundsätzlich die Regelungen der Asylfürsorgeverordnung gelten sollen.

Das Bundesparlament hat am 25. September 2015 eine Änderung des Asylgesetzes beschlossen. Dagegen wurde das Referendum ergriffen, die Volksabstimmung fand am 5. Juni 2016 statt. Mit dieser Neustrukturierung des Asylbereichs sollen die Asylverfahren rascher durchgeführt werden. Künftig sollen 60 Prozent aller Asylverfahren innerhalb von maximal 140 Tagen rechtskräftig entschieden und vollzogen werden. Diese Verfahren sollen in regionalen Unterkünften des Bundes durchgeführt werden. Damit würden den Kantonen und damit auch den Gemeinden weniger Asylsuchende zugewiesen.

3.8 Volkswirtschaft und Verkehr

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

Die Rechtsetzung aller Bereiche erfolgt vorwiegend kantonal. 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. Während die finanzielle Bedeutung der Aufwendungen in den Bereichen der Volkswirtschaft relativ gering ist, fallen bei den Strassen und beim öffentlichen Verkehr grosse 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 Kanton den Verkehrsrichtplan fest. Dieser bestimmt grundsätzlich, wie sich der überregionale Verkehr entwickeln soll. 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 Infrastruktur Luftfahrt oder den Sachplan Verkehr. Die Gemeinden erarbeiten kommunale Verkehrspläne und wirken – organisiert in Zweckverbänden – bei der regionalen Verkehrsplanung mit. Der Kanton setzt die regionalen und kantonalen Verkehrspläne fest.

In der Berichtsperiode hat der Kanton in Zusammenarbeit mit kommunalen und regionalen Planungsträgern die dritte Generation der Agglomerationsprogramme erarbeitet, namentlich für die vier Regionen Limmattal, Stadt Zürich und Glatttal, Winterthur und Umgebung sowie Zürcher Oberland. 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, Stationen

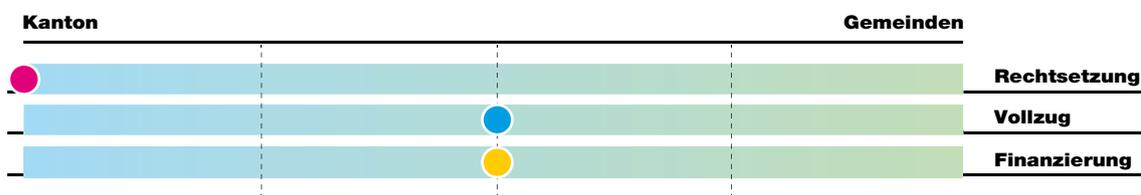


Der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) ist für die Organisation des öffentlichen Verkehrs im Kanton zuständig. Er erfüllt seine Aufgaben innerhalb des vom Kantonsrat alle zwei Jahre bewilligten Rahmenkredits. Dieser Rahmenkredit deckt die Kostenunterdeckung des ZVV, die zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden getragen wird. Die Aufteilung des Betrags unter den Gemeinden

erfolgt nach einem gesetzlich geregelten Kostenteiler. Erweiterungsinvestitionen der Infrastruktur werden über den kantonalen Verkehrsfonds und im Falle der Bahninfrastruktur über den nationalen Bahninfrastrukturfonds finanziert. Oberstes Organ des ZVV ist der Verkehrsrat. Er besteht aus neun Vertretern (Bund, Kanton, Städte Zürich und Winterthur, übrige Gemeinden und SBB).

Strassen

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

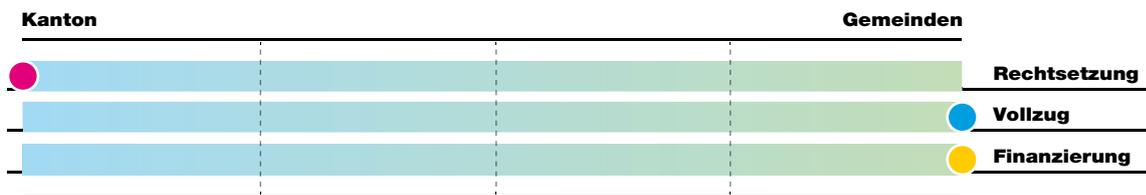


Das Strassenwesen ist für Kanton und Gemeinden vorwiegend im kantonalen Strassengesetz geordnet. Der Kanton ist für den Bau und Unterhalt der Staatsstrassen zuständig, also derjenigen Strassen, die in den kantonalen und regionalen Verkehrsplänen festgelegt sind. Die Gemeinden sind für die übrigen Strassen auf ihrem Gebiet zuständig. Die Städte Zürich und Winterthur bauen und unterhalten auch die überkommunalen Strassen. Bis Ende 2011 richtete der Kanton finanzschwachen

Gemeinden und Städten Staatsbeiträge an den Bau und den Unterhalt von Gemeindestrassen aus. Mit dem neuen Finanzausgleich wird seit dem 1. Januar 2012 stattdessen aus dem Strassenfonds ein Beitrag an den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich geleistet. Damit werden besondere Lasten der Gemeinden im Bereich der Gemeindestrassen abgegolten. Fuss- und Wanderwege werden gemeinsam geplant, angelegt und unterhalten.

Gastgewerbe

Bewilligungen

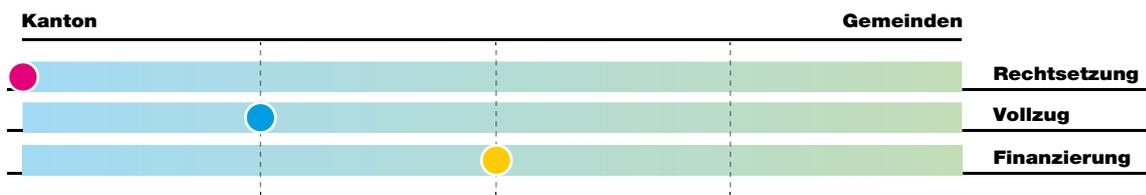


Das Gastgewerbe und der Handel mit alkoholischen Getränken unterliegen einer gewerbepolizeilichen Bewilligungspflicht, die durch das kantonale

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

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 aktuell keine praktische Bedeutung.

Arbeitnehmerschutz

Ruhetage, Ladenöffnungszeiten, Unfallversicherungs- und Arbeitsgesetz

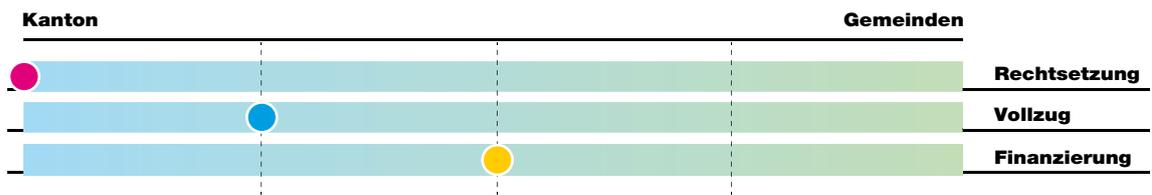


Der Kanton ist zuständig für den Vollzug des Arbeitsgesetzes und des Unfallversicherungsgesetzes. In den Bereichen Ruhetage und Ladenöff-

nungszeiten sind die Gemeinden für Vollzug und Finanzierung zuständig.

Arbeitslosenbetreuung

Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme

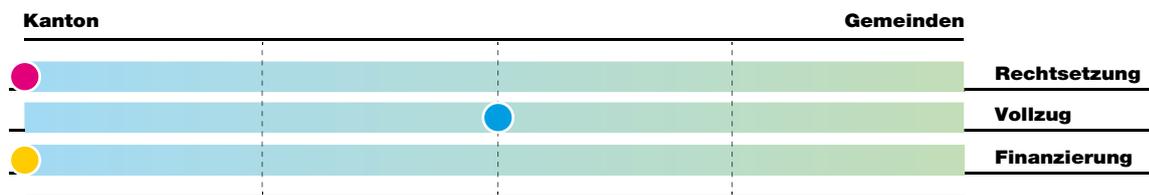


Der Kanton steuert und subventioniert zusammen mit den Gemeinden und ergänzend zu den bundesrechtlichen Leistungen der Arbeitslosenversicherung Weiterbildungs- und Beschäfti-

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

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 Versorgung ge-

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

3.9 Fazit

Im Bildungswesen gab es in der Berichtsperiode Veränderungen bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Finanzierung und den schulischen Rahmenbedingungen der Volksschule, indem die Gemeinden seit dem Jahr 2012 80 Prozent der Besoldungen der kantonal angestellten Lehrpersonen übernehmen und die Versorgungstaxen der Sonderschulen und Schulheime übernehmen müssen sowie vollumfänglich für den Bau und die Finanzierung der Schulräumlichkeiten zuständig sind.

Im Bereich der Justiz und des Innern gab es lediglich im Zivilstandswesen eine Veränderung bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Ausschlaggebend hierfür ist, dass der Kanton die Kosten für die ihm gemäss Bundesrecht obliegende Aufsicht über die Registerführung selber trägt. Gegenüber der letzten Berichtsperiode führt dies bei der Finanzierung zu einer Neueinschätzung durch die zuständige Direktion der Justiz und des Innern.

Im Gesundheitswesen gab es in den Bereichen Spitäler und Langzeitpflege Veränderungen bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, indem seit dem Jahr 2012 der Kanton für die Spitäler und die Gemeinden für die Langzeitpflege zuständig sind.

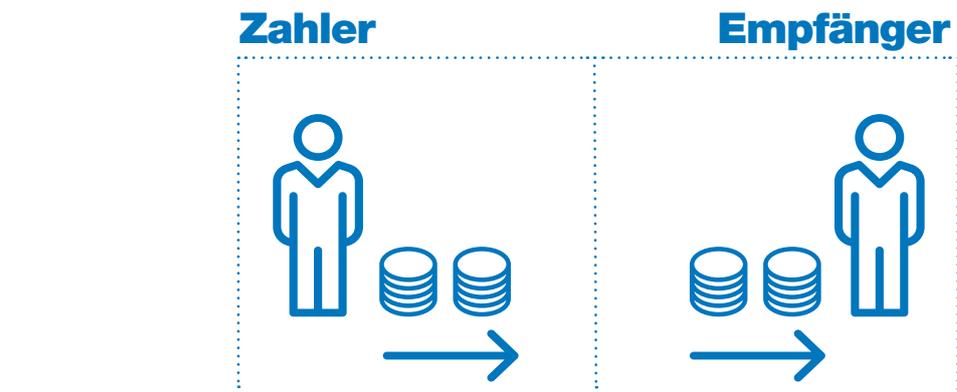
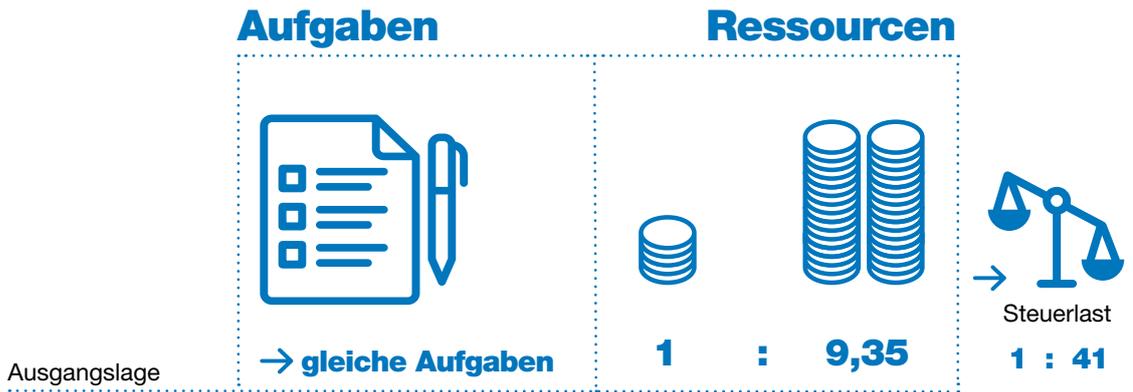
Im Bauwesen, im Finanzwesen, im Volkswirtschafts- und Verkehrswesen sowie im Sozial- und Sicherheitswesen wurden in der Berichtsperiode schliesslich keine erheblichen Änderungen bei der Aufgabenteilung festgestellt, so dass sich keine Verschiebungen in der Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden ergeben haben.

4

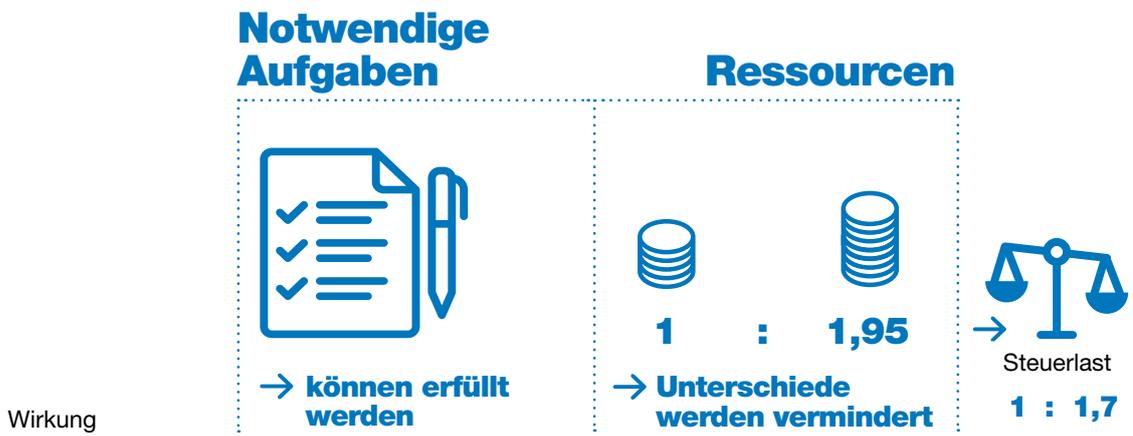


Wirksamkeit des Finanzausgleichs

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 die mit dem Finanzausgleich verfolgten Ziele erreicht wurden. Er berichtet zudem, wie sich die Ressourcen und die Belastungen der Gemeinden entwickelt haben. Soweit die Ziele nicht erreicht wurden, stellt er den Umfang, die Ursachen sowie die Auswirkungen dar und zeigt Massnahmen auf.



Finanzausgleich
**Finanzausgleich
 1,2 Milliarden Franken Umsatz**



Zielerreichung
Ziele werden erreicht



4.1 Ausgangslage

Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht soll darüber Auskunft geben, ob mit dem Finanzausgleich die verfolgten Ziele erreicht wurden. Zusätzlich soll er berichten, wie sich die Ressourcen und die Belastungen der Gemeinden entwickelt haben.

Soweit die Ziele nicht erreicht wurden, sollen Umfang, Ursachen und Auswirkung dargestellt sowie Massnahmen aufgezeigt werden.

4.2 Ziele des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich ist grundsätzlich auf die in der Kantonsverfassung vorgegebenen Ziele ausgerichtet. Bei der Revision des Finanzausgleichs wurden die Zielsetzungen wie folgt ergänzt:

4.2.1 Erfüllung notwendiger Aufgaben

Die vorrangige Aufgabe des Finanzausgleichs ist es, den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben zu ermöglichen. Fehlen den Gemeinden die entsprechenden Mittel, hat der Finanzausgleich diese den Gemeinden zur Verfügung zu stellen.

Die Beurteilung, ob eine Aufgabe notwendig ist oder nicht, entspricht der Abgrenzung zwischen Grund- und Wahlbedarf. Der Finanzausgleich soll den Grundbedarf der Gemeinden abdecken. Für Wahlbedarf, d.h. für nicht notwendige Aufgaben, besteht kein Anspruch auf Finanzausgleich. Eine eindeutige Abgrenzung zwischen notwendigen und nicht notwendigen Aufgaben ist in der Praxis indes schwierig.

4.2.2 Begrenzung von Steuerfussunterschieden

Der Finanzausgleich sorgt dafür, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. Er hat entsprechend für die Verminderung der Steuerfussunterschiede zu sorgen.

Finanzielle Unterschiede können auf der Einnahmen- oder der Ausgabenseite auftreten. Sie summieren sich in den Steuerfussunterschieden zwischen den Gemeinden. Der Finanzausgleich soll jene Unterschiede in den finanziellen Verhältnissen der Gemeinden vermindern, die diese nicht beeinflussen können. Die Konsequenzen eigens verursachter Unterschiede sind von den Gemeinden selber zu tragen.

4.2.3 Verhinderung falscher Anreize

Falsche Anreize werden dann gesetzt, wenn die Gemeinden die Konsequenzen ihrer Entscheidungen nicht selber tragen müssen. Sie verleiten die Gemeinden, für gewisse Aufgaben mehr Mittel einzusetzen, als wenn sie diese selber finanzieren müssten. Solche Mehrausgaben führen zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte.

Mit dem Finanzausgleich sollen möglichst keine falschen Anreize zu Mehrausgaben gesetzt werden. Allfällige Fehlanreize sind schrittweise aufzuheben. Dabei ist jedoch zu beachten, dass ein Finanzausgleich mit möglichst wenig Fehlanreizen in einer ersten Phase zu einer Ausweitung der Steuerfussunterschiede führt (siehe Abschnitt 4.4.2).

4.2.4 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 besser. Der Abbau der finanziellen Unterschiede durch den Finanzausgleich darf die Gemeindeautonomie nicht mehr als notwendig einschränken.

4.2.5 Finanzierung durch Kanton und Gemeinden

Die Kantonsverfassung verpflichtet neben dem Kanton auch die Gemeinden zur Mitfinanzierung des Finanzausgleichs. Der gesamte Finanzausgleich wird zu Lasten des Kantonshaushalts abgewickelt. Finanzstarke Gemeinden leisten Beiträge an den Kanton und tragen so zur Finanzierung des Finanzausgleichs bei.

4.3 Finanzausgleichsmodell

4.3.1 Instrumente



Abbildung 25: Überblick über die Instrumente des Finanzausgleichs

Der Ressourcenausgleich bezweckt die Verminderung der Ressourcenunterschiede zwischen den Gemeinden. Durch die Ausgleichsbeiträge und Abschöpfungen wird erreicht, 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 beträgt (Zuschussgrenze). Den Zürcher Gemeinden wird damit im Vergleich zu anderen Kantonen eine grosszügige Mindestausstattung garantiert. 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 finanzstarken Gemeinden ihre Steuerfüsse anheben müssen. Die Ressourcenabschöpfung erfolgt bei Gemeinden, deren relative Steuerkraft das Kantonsmittel um mehr als 10 Prozent übersteigt (Abschöpfungsgrenze). Die finanzstarken Gemeinden tragen dadurch zur Finanzierung des Finanzausgleichs bei.

Der demografische Sonderlastenausgleich deckt den Mehraufwand als Folge eines hohen Bevölkerungsanteils an Kindern und Jugendlichen ab. Für die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen erbringen die Gemeinden Leistungen im Vorschulalter, im Rahmen der Volksschule und des 10. Schuljahrs sowie im Bereich der Jugendhilfe. Diese Leistungen beanspruchen einen grossen Teil des Gemeindebudgets. Mit dem demografischen Sonderlastenausgleich wird eine Sonderlast ausgeglichen, 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, die eine Bevölkerungsdichte von unter 150 Einwohnerinnen und Einwohnern pro

Quadratkilometer Gemeindefläche oder einen Anteil steiler Gemeindefläche (Hangneigung von über 35 Steigungsprozenten) von mehr als 15 Prozent haben. Ein Anspruch auf einen Beitrag 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 weder vom demografischen noch vom geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich abgegolten werden. Unter dem Begriff Sonderlasten versteht man in der Praxis überdurchschnittliche Nettoaufwendungen in einzelnen Aufgabenbereichen der funktionalen Gliederung. Denkbar sind einmalige Ereignisse (z.B. Sturm- oder Überschwemmungsschäden) oder andauernde Zustände (z.B. 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 bringen zum einen die grossstädtische Bevölkerungsstrukturen mit sich (beispielsweise in den Bereichen Polizei und Soziales). Zum anderen sind sie die Folge zentraler Leistungen auch für Dritte (z.B. in den Bereichen Kultur und Verkehr). Mit dem Zentrumslastenausgleich sollen diese externen Effekte (Spillovers) kompensiert und die Steuerbelastung der beiden Städte auf ein vertretbares Mass gesenkt werden.

Mit dem Übergangsausgleich erhalten die Gemeinden Zeit, sich an die neuen Verhältnisse anzupassen. Gemeinden (ausser die Städte Zürich und Winterthur) haben Anspruch auf Übergangsausgleich, wenn sie einen Mittelbedarf aufweisen, der

nur mit einem Steuerfuss über dem Ausgleichssteuerfuss abzudecken ist. Der Übergangsausgleich wird befristet bis 2017 ausgerichtet.

4.3.2 Verfahren

Der Finanzausgleich ist in seiner Funktionsweise durch das Finanzausgleichsgesetz abschliessend geregelt. Die zuständige Direktion hat bei der Festlegung der Beiträge mit Ausnahme des individuellen Sonderlastenausgleichs und des Übergangsausgleichs grundsätzlich keinen Handlungsspielraum.

Um Beiträge des individuellen Sonderlastenausgleichs oder des Übergangsausgleichs zu beanspruchen, müssen die Gemeinden ein Gesuch einreichen. Vor Erlass einer Verfügung wird jeweils die Stellungnahme des neu gegründeten Fachbeirates eingeholt. Für ausserordentliche Ereignisse während des Ausgleichsjahres können die Gemeinden nachträglich Beiträge geltend machen. Folglich kann die endgültige Festsetzung des Beitrags erst im Nachjahr erfolgen. Das Verfahren des Übergangsausgleichs richtet sich sinngemäss nach jenem des individuellen Sonderlastenausgleichs, jedoch ohne Beteiligung des Fachbeirats und ohne Möglichkeit einer Nachzahlung.

4.3.3 Beiträge

Seit der Einführung des neuen Finanzausgleichs 2012 sind die Beiträge des Finanzausgleichs gesamthaft sehr stabil (Abbildung 26). Ein einmaliger Effekt der Steuereinnahmen der Gemeinde Rüschlikon im Jahr 2011 hat dazu geführt, dass die Ressourcenzuschüsse mit zwei Jahren Verzögerung im Jahr 2013 deutlich höher ausfielen. Im Vergleich zum alten Finanzausgleich ist ein Niveauanstieg der Beiträge um rund 100 Mio. Franken zu verzeichnen.

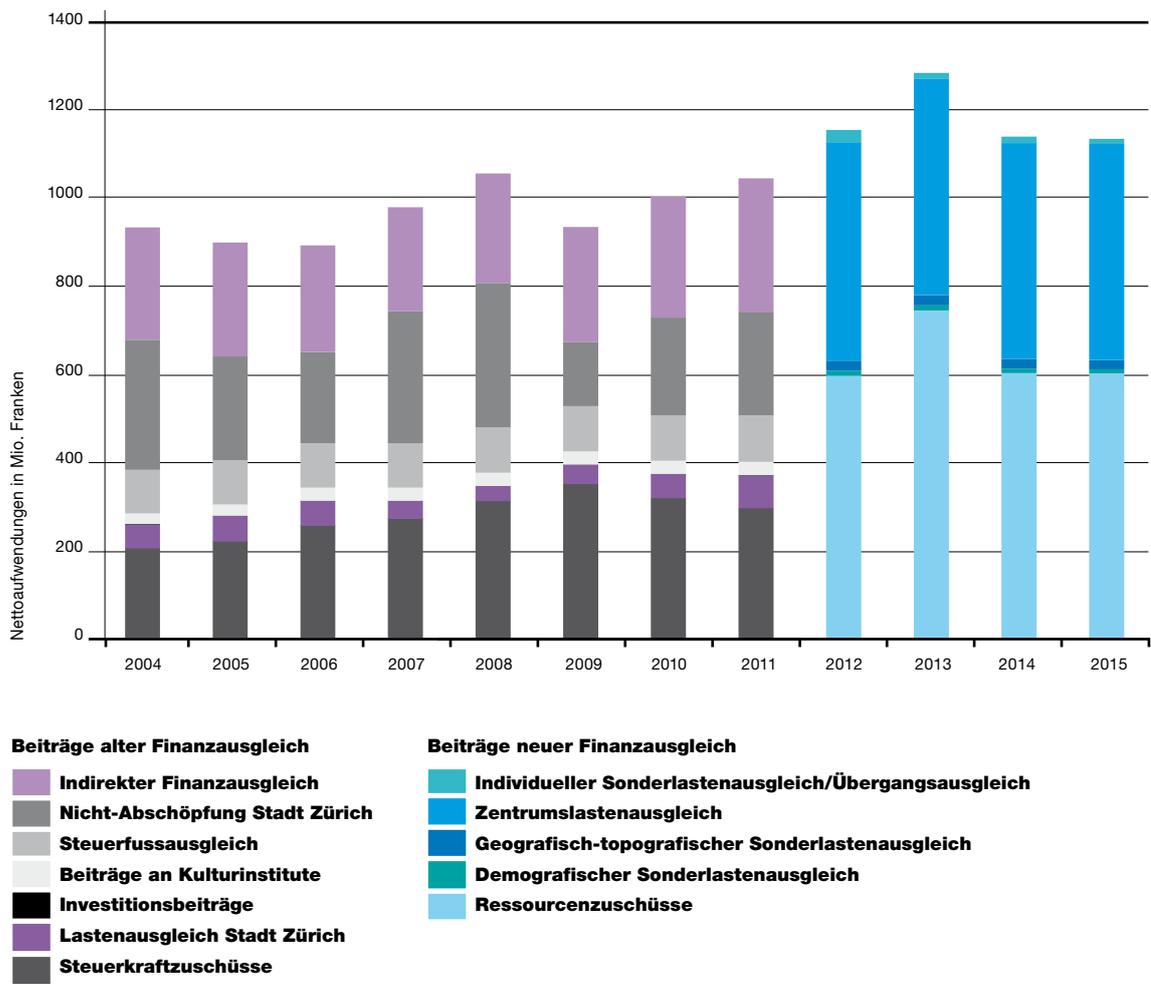


Abbildung 26: Entwicklung der Beiträge des Finanzausgleichs

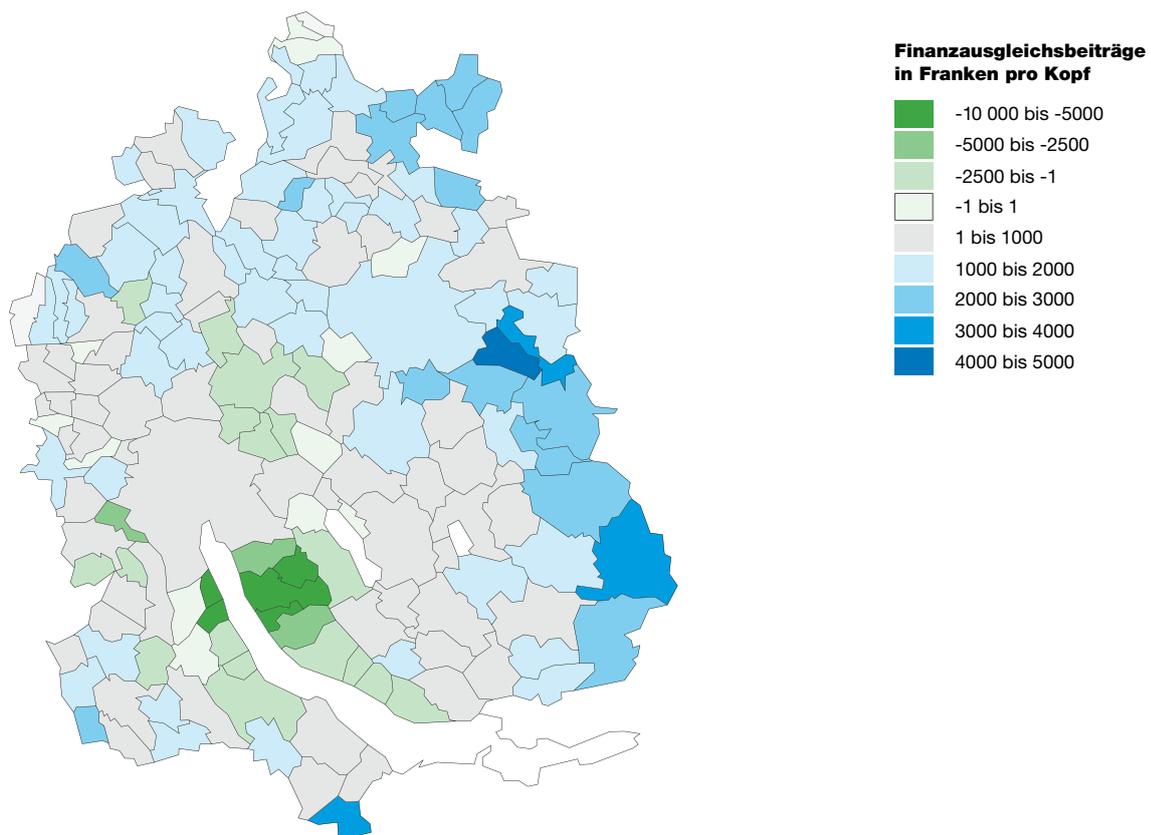


Abbildung 27: Verteilung der Beiträge des Finanzausgleichs pro Kopf 2015

4.3.4 Finanzierung

Der Finanzausgleich wird von Kanton und Gemeinden finanziert (Abbildung 28). Dieser Grundsatz ist in der Kantonsverfassung verankert (Art. 127 Abs. 3 KV).

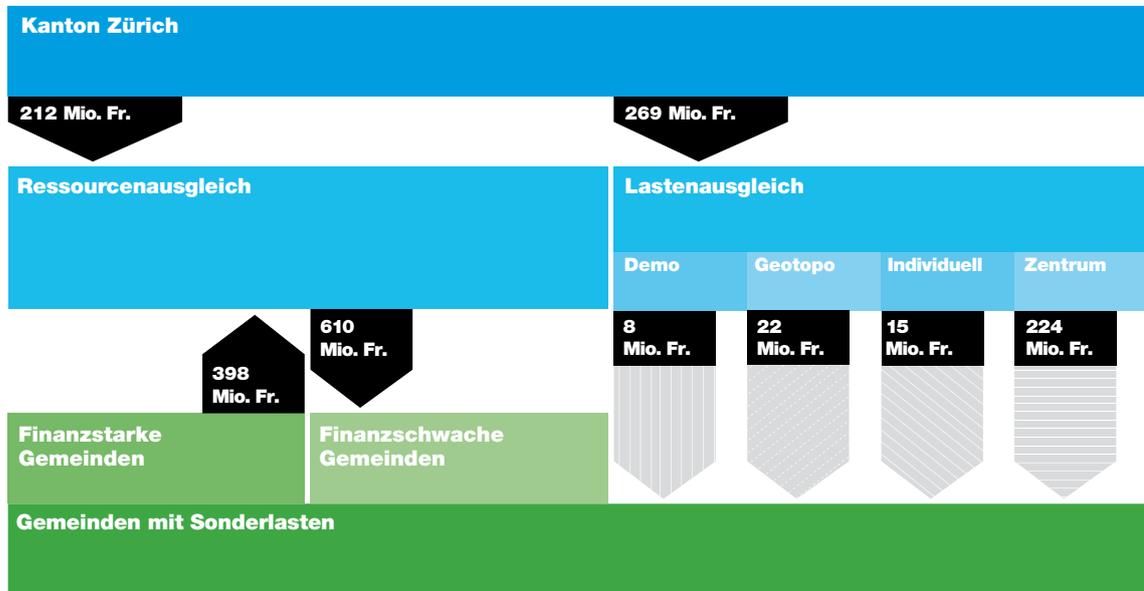


Abbildung 28: Finanzierung des Finanzausgleichs 2015

Der Kanton finanziert den Finanzausgleich aus dem allgemeinen Steuerhaushalt. Für den Finanzausgleich gibt es keinen Fonds. Mit dieser Form der Finanzierung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich das Bedürfnis nach Umverteilung nicht aus der finanziellen Verfassung des Kantonshaushalts resp. des Fondsbestands ergibt, sondern aus der Höhe der Disparitäten. Sollte das Ausmass der Umverteilung geändert werden, ist dies mit einer entsprechenden Gesetzesänderung durch den Kantonsrat anzupassen. Das bedeutet jedoch auch, dass sich Unstetigkeiten voll 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. 2015 betrug der Beitrag 12 Mio. Franken. Die Höhe des Beitrags entspricht 3 Prozent der jährlichen Einlagen in den Strassenfonds.

Der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden wird durch die Ressourcenabschöpfungen geleistet. In der Abbildung 29 werden die Finanzierungsbeiträge von Kanton und Gemeinden dargestellt.

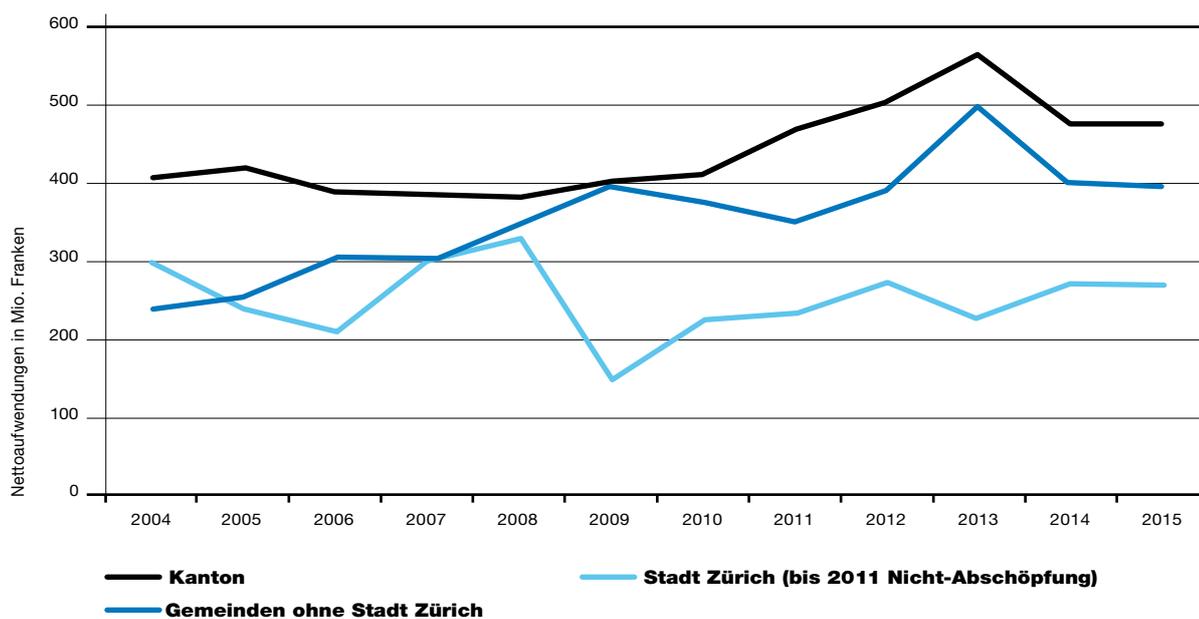


Abbildung 29: Entwicklung der Finanzierung des Finanzausgleichs

Der Beitrag des Kantons an den Finanzausgleich lag bis 2010 bei rund 400 Mio. Franken. Ab 2011 stieg der Beitrag um rund 50 Mio. Franken an. Zurückzuführen ist dies zur Hälfte auf gesunkene Steuerkraftabschöpfungen. Zur andere Hälfte trugen gestiegene Steuerfussausgleichsbeiträge bei. Darin zeigt sich verzögert der Niederschlag der Finanz- und Wirtschaftskrise. Mit dem neuen Finanzausgleich ab 2012 stieg der Kantonsbeitrag um rund 10 bis 15 Mio. Franken an. Der Kantonsbeitrag 2013 kann als einmaliger Effekt nach oben im Umfang von rund 100 Mio. Franken bezeichnet werden. Grund dafür waren die extremen Steuereinnahmen der Gemeinde Rüschlikon im Zusammenhang mit dem Börsengang eines Unternehmens 2011. Der Kanton hatte davon 2011 mit zusätzlichen Steuereinnahmen in der Grössenordnung von rund 200 Mio. Franken profitiert. Durch die um zwei Jahre verzögerte Auswirkung auf den Finanzausgleich waren die Auswirkungen im Voraus bekannt und planbar.

Die Beiträge der Gemeinden stiegen von 2004 bis 2009 an. Ursache dafür war ein Anstieg der Unterschiede in der Steuerkraft pro Kopf zwischen den Gemeinden im Rahmen des Wirtschaftsaufschwungs, was zu vermehrten Steuerkraftabschöpfungen führte. Danach machte sich bis 2011 die Wirtschaftskrise bemerkbar; die Unterschiede

in der Steuerkraft der Gemeinden hatten sich wieder verkleinert. Mit dem neuen Finanzausgleich wurden die Beiträge der Gemeinden um rund 60 Mio. Franken grösser. Bis auf das ausserordentliche Ereignis 2013 sind die Beiträge der Gemeinden mit dem neuen Finanzausgleich sehr stabil, was auf die stagnierenden Steuererträge zurückzuführen ist.

In der Stadt Zürich machte sich die Finanzkrise schon 2008 durch einen Einbruch der Steuerkraft pro Kopf bemerkbar. Mit dem alten Finanzausgleich hätte dieser Einbruch mit nur einem Jahr Verzögerung auf die Steuerkraftabschöpfung der Stadt Zürich durchgeschlagen. Die Stadt war aber im alten Finanzausgleich von der Steuerkraftabschöpfung ausgeschlossen. In der Abbildung 29 wird bis 2011 die sog. Nicht-Abschöpfung der Stadt dargestellt. Dabei handelt es sich um eine rechnerische Grösse, die den Vergleich mit der Abschöpfung im neuen Finanzausgleich gewährleisten soll. Ab dem Jahr 2012 ist die Stadt nun ebenfalls in das System integriert und wird aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft der Steuerkraftabschöpfung unterstellt. Die Abschöpfungsbeiträge der Jahre 2012, 2014 und 2015 sind mit rund 270 Mio. Franken nahezu identisch. 2013 war der Beitrag aufgrund des erwähnten einmaligen Effekts entsprechend tiefer.

4.4 Zielerreichung des Finanzausgleichs

4.4.1 Erfüllung notwendiger Aufgaben und Steuerfussunterschiede

Ziel des Finanzausgleichs ist es, die Gemeinden mit genügend Mitteln auszustatten, damit sie ihre notwendigen Aufgaben wahrnehmen können. Hierzu sichert der Ressourcenausgleich den Gemeinden zum einen eine minimale Ressourcenausstattung zu, damit sie über genügend Mittel zur Wahrnehmung ihrer notwendigen Aufgaben verfügen. Bei den ressourcenstarken Gemeinden werden zum anderen Mittel abgeschöpft, wodurch eine Erhöhung der tendenziell tiefen Steuerfüsse der Abschöpfungsgemeinden in Kauf genommen wird. So soll sichergestellt werden, dass sich die Steuerfüsse wegen nicht beeinflussbarer Faktoren nicht erheblich unterscheiden. Der Ressourcenausgleich sorgt auf der Einnahmenseite für eine Angleichung der Gemeinden.

Einzelne Gemeinden wiesen jedoch einen wesentlich höheren Aufwand pro Kopf aus. Um unbeeinflussbare hohe Aufwände zumindest teilweise abzudecken, wurden Lastenausgleichsinstrumente entwickelt.

Steuerfussunterschiede

In den Steuerfüssen widerspiegeln sich Unterschiede zwischen Gemeinden, deren Ursachen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite liegen können. Neben unbeeinflussbaren Unterschieden fließen aber auch die Konsequenzen autonomer Entscheidungen der Gemeinden (Wahlbedarf), die Kostenfolgen von nicht optimal organisierten Leistungserbringungen (Zusammenarbeit/Vereinigung) oder Rechnungsungleichgewichte (Gewinne/Verluste) ein.

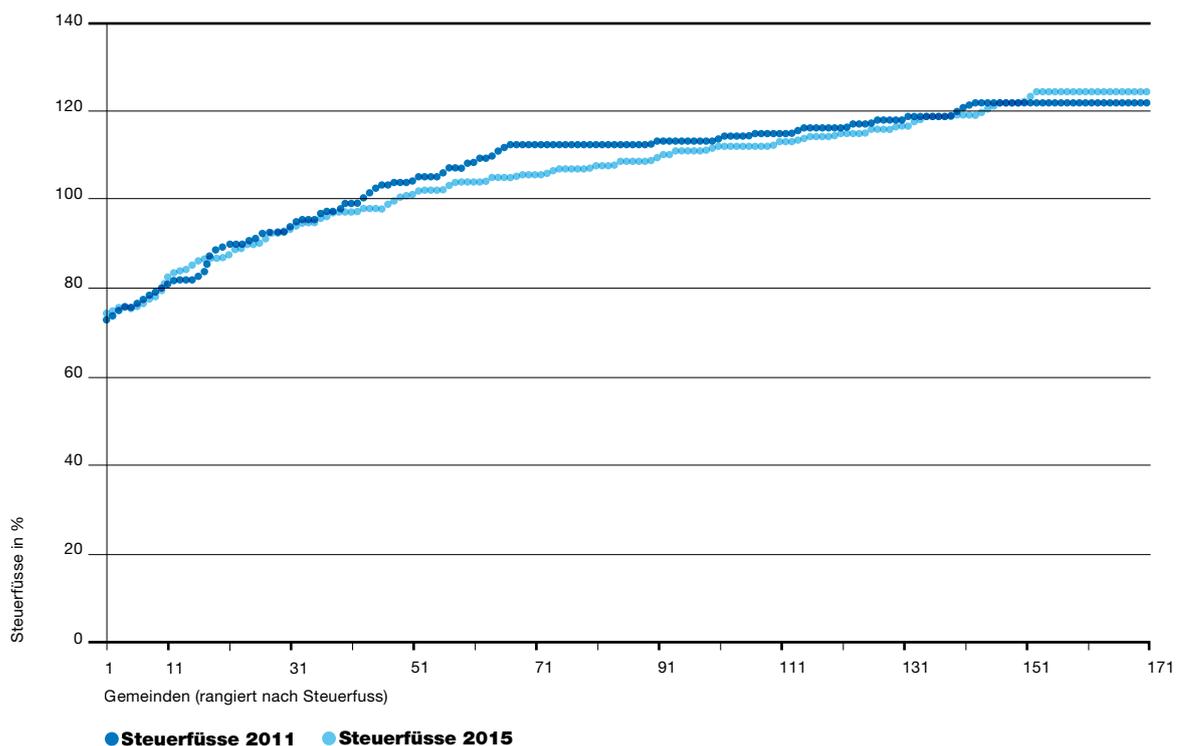


Abbildung 30: Verteilung der Steuerfüsse 2011 und 2015

Abbildung 30 zeigt die Verteilung der Steuerfüsse der Jahre 2011 und 2015. 2011 lag der tiefste Steuerfuss bei 73 Prozent, der höchste bei 122 Prozent. Vier Jahre später im Jahr 2015 lag der tiefste bei 72

Prozent, der höchste bei 124 Prozent. Die Spannweite der Steuerfüsse ist folglich über diese vier Jahre um 3 Prozentpunkte grösser geworden.

Schon früher wäre die Spannweite viel grösser gewesen, hätte nicht der Steuerfussausgleich die Steuerfüsse nach oben begrenzt. Ebenso war dies 2015 der Fall, indem der Übergangsausgleich die Steuerfüsse bei 124 Prozent beschränkte. Es stellt sich die Frage, weshalb einige Gemeinden einen so hohen Steuerfuss benötigen.

Betrachtet man die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner, die einen Steuerfuss in einer bestimmten Bandbreite bezahlen müssen, relativiert sich die Vergrösserung der Steuerfussdisparitäten (Abbildung 31).

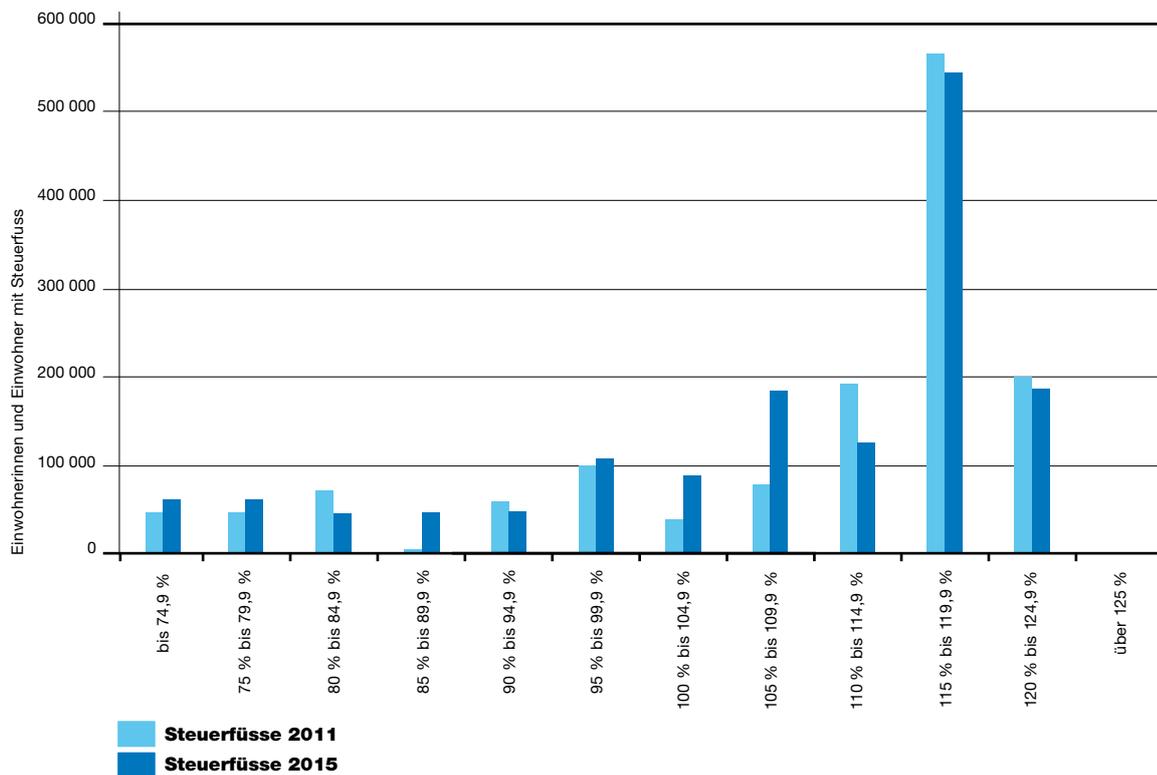


Abbildung 31: Verteilung Einwohnerinnen und Einwohner nach Steuerfüssen 2011 und 2015

Obschon die Bevölkerungszahl insgesamt gestiegen ist, ist die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner gesunken, die einen hohen Steuerfuss von über 110 Prozent bezahlen müssen. Hingegen hat der Anteil der Bevölkerung zugenommen, von der ein mittlerer Steuerfuss zwischen 90 Prozent und 110 Prozent verlangt wird. Dies widerspiegelt die Erkenntnis, dass neben den Zentren eher kleine Gemeinden einen hohen Steuerfuss erheben müssen.

Ressourcenunterschiede vor und nach Finanzausgleich

Die Steuerkraft ist der auf einen normierten Steuerfuss von 100 Prozent umgerechnete Steuerertrag. Mit der Steuerkraft steht ein Mass auf der Einnah-

menseite zur Verfügung, das von den Gemeinden nicht beeinflusst werden kann.

Gemeinden mit einer tiefen Steuerkraft erhalten Ressourcenzuschüsse, während Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft Ressourcenabschöpfungen abliefern müssen. Dadurch werden die Unterschiede auf der Einnahmenseite vermindert. Dies zeigt der Übergang von den grünen zu den blauen Punkten (Abbildung 32). Vor dem Ressourcenausgleich verlaufen die aneinandergereihten Punkte sowohl bei der oberen Grafik für 2011 als auch bei der unteren für 2015 wesentlich steiler als nach dem Ressourcenausgleich. Es findet folglich eine Verminderung der Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden statt.

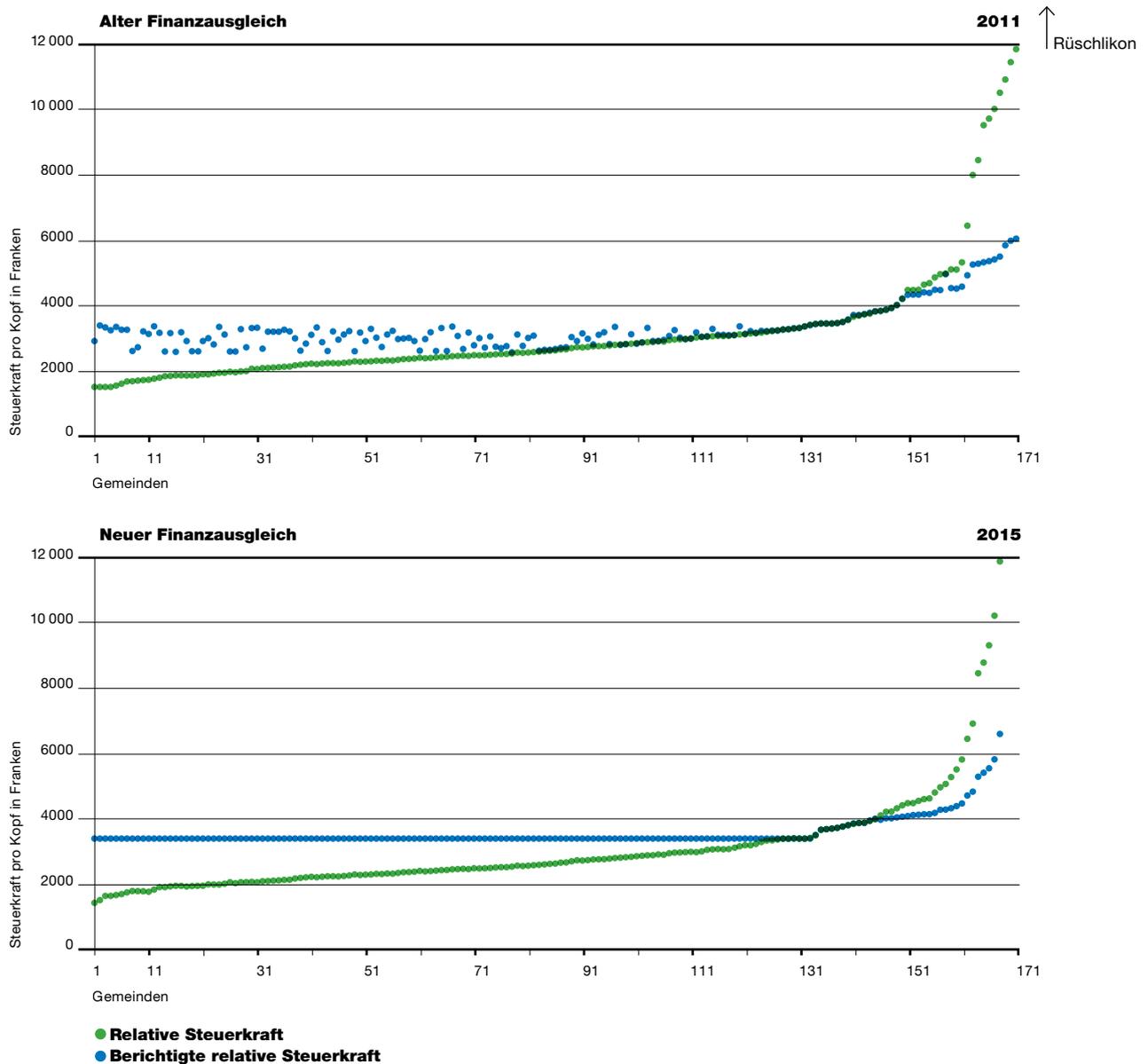


Abbildung 32: Steuerkraft vor und nach Ressourcenausgleich 2011 und 2015

In der oberen Abbildung (alter Finanzausgleich) fällt zudem auf, dass sich die Rangfolge der Gemeinden hinsichtlich Steuerkraft beim Übergang von den grünen zu den blauen Punkten teilweise verschoben hat. Grund hierfür war der nach Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner abgestufte Satz der Steuerkraftzuschüsse (U-Kurve). Dies wird durch die Bandbreite der blauen Punkte sichtbar. Kleine und grosse Gemeinden wurden begünstigt, mittelgrosse Gemeinden im Vergleich dazu benachteiligt. Diese Ungleichbehandlung wurde mit dem grossen Finanzbedarf pro Kopf von kleinen und grossen Gemeinden gerechtfertigt. Kleine Gemeinden, deren Grösse keine effiziente Aufgabenerfüllung er-

laubte, wurden begünstigt und die Städte für ihre Zentrumslasten und -leistungen entschädigt.

Die Ungleichbehandlung von Gemeinden unterschiedlicher Grösse behinderte den Zusammenschluss von Gemeinden, insbesondere von kleinen Gemeinden. Hätten sich zwei Kleingemeinden zusammengeschlossen, hätte die daraus entstandene mittelgrosse Gemeinde weniger Finanzausgleichsmittel erhalten. So wurden Bestrebungen nach Zusammenschlüssen von politischen Gemeinden unterbunden. Mit dem neuen Finanzausgleich konnte das Hindernis grösstenteils ausgeräumt werden (Abbildung 33).

Die berichtigte Steuerkraft (nach Ressourcenausgleich) betrug 2015 rund 3300 Franken. Bei einem Steuerfuss von 124 Prozent, der zum Bezug von Übergangsausgleich berechnete, entspricht dies Einnahmen aus Steuern und Ressourcenzuschüssen von rund 4100 Franken. Im interkantonalen Vergleich ist diese Mindestausstattung hoch. Entsprechend gibt es in Bezug auf die zur Verfügung stehenden Einnahmen im Kanton Zürich keine armen Gemeinden.

Ressourcenbedingte Steuerfussunterschiede

Um den gleichen Nettoaufwand zu finanzieren, benötigt eine Gemeinde mit einer grossen Ressourcenausstattung einen viel tieferen Steuerfuss als eine Gemeinde mit geringer Ressourcenausstat-

tung. Veranschaulichen lässt sich dies am Beispiel der Gemeinden Zumikon und Fischenthal für 2015: Die Gemeinde Fischenthal mit einer Steuerkraft von rund 1400 Franken braucht einen Steuerfuss von knapp 220 Prozent um 3000 Franken pro Kopf zu finanzieren. Die Gemeinde Zumikon mit ihrer Steuerkraft von rund 12 000 Franken pro Kopf benötigt hierfür einen Steuerfuss von unter 25 Prozent.

Dieser Unterschied kann mit dem ressourcenbedingten Steuerfuss aufgezeigt werden. Er zeigt rechnerisch jenen Steuerfuss, der mit vorliegender Ressourcenausstattung notwendig ist, um den Nettoaufwand von 3000 Franken pro Kopf zu finanzieren (teuerungsindexiert, Basis 2010; Abbildung 33).

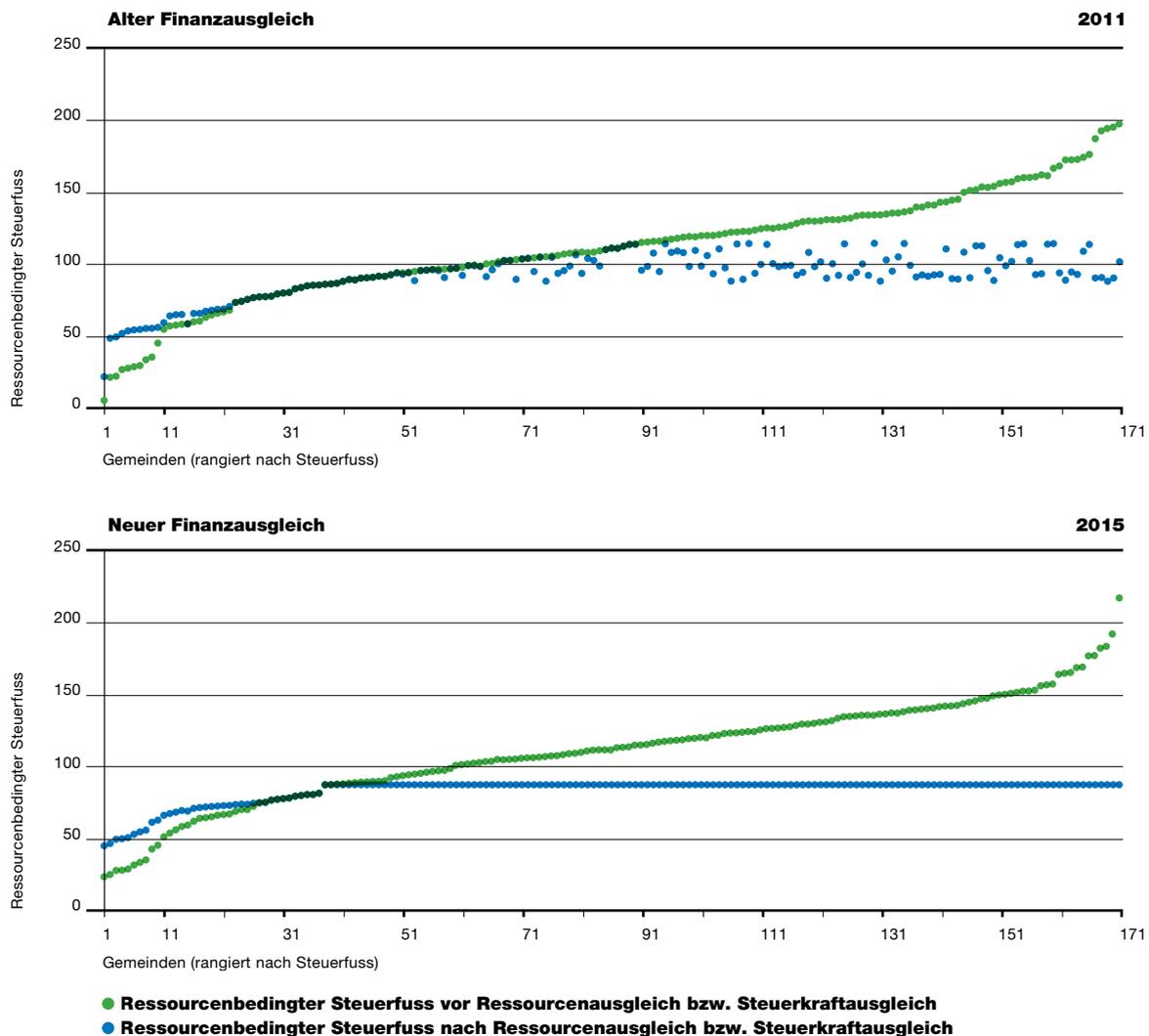


Abbildung 33: Ressourcenbedingte Steuerfussdisparität 2011 und 2015

Die grünen Punkte zeigen die Verteilung der ressourcenbedingten Steuerfüsse vor, die blauen Punkte jene nach Ressourcenausgleich bzw. Steuerkraftausgleich. Letztere verlaufen wesentlich flacher. Dies zeigt, dass der Finanzausgleich die Unterschiede zwischen den zur Verfügung stehenden Ressourcen deutlich verminderte. Insbesondere grenzt er die Steuerfüsse deutlich nach oben ein. Mit der Ressourcenausstattung 2015 konnte jede Gemeinde 3000 Franken pro Kopf mit einem Steuerfuss von weniger als 90 Prozent finanzieren. Das Bedürfnis nach einem höheren Steuerfuss ist deshalb immer die Folge höherer Pro-Kopf-Ausgaben.

Dieses Vorhaben wird dadurch erschwert, dass Schulgemeinden das Gebiet mehrerer politischer Gemeinden oder aber nur Teilgebiete von einzelnen Gemeinden umfassen können. Zur Bildung einer Vergleichsbasis werden die Nettoaufwendungen der Schulgemeinden (ohne den Aufgabenbereich Finanzen und Steuern) anteilmässig in die entsprechenden Nettoaufwendungen der politischen Gemeinden eingerechnet (Umlage). Das Ergebnis sind rechnerisch konsolidierte Einheitsgemeinden. Anhand ihrer Daten wird ersichtlich, wie gross die Finanzierungslast pro Einwohnerin und Einwohner über die gesamte Breite der Gemeindeaufgaben ist.

Ausgabenunterschiede

Ein Vergleich der Ausgaben soll die Unterschiede zwischen den Gemeinden aufzeigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich die Aufgabenbreite von Gemeinden unterscheidet, insbesondere im Bereich der Volksschule. Schul- und Bildungsaufgaben werden entweder von den politischen Gemeinden oder von eigenständigen Schulgemeinden wahrgenommen. Für einen Vergleich der Ausgaben muss deshalb erst eine einheitliche Basis mit gleicher Aufgabenbreite geschaffen werden.

Der Vergleich der Nettoaufwendungen pro Kopf der Jahre 2011 und 2015 zeigt einen Niveauanstieg von rund 400 Franken (Abbildung 34). Nur eine Gemeinde hatte einen Nettoaufwand von weniger als 3000 Franken pro Kopf. Rund 110 Gemeinden wiesen einen Wert zwischen 3000 und 4000 Franken aus. Rund 50 Gemeinden hatten Nettoaufwendungen zwischen 4000 und 5000. Höhere Nettoaufwendungen hatten 4 Gemeinden.

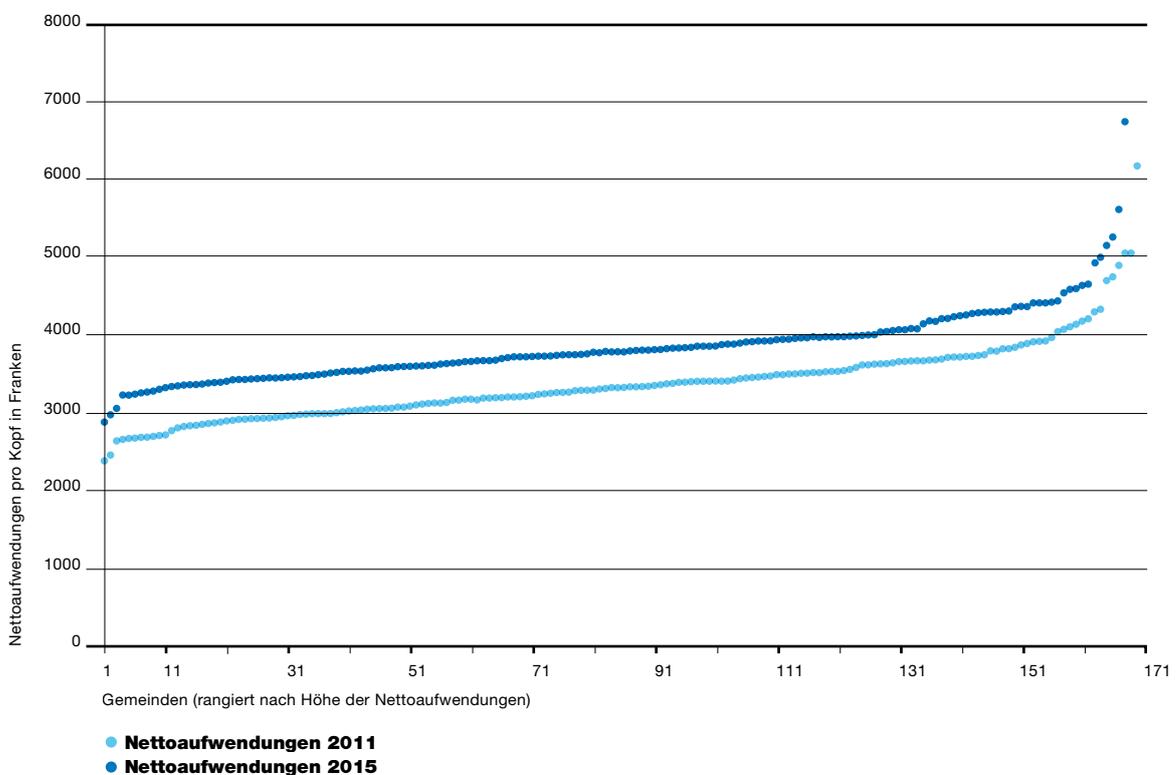


Abbildung 34: Nettoaufwendungen pro Kopf 2011 und 2015

Fazit

Insgesamt hat der Finanzausgleich die Gemeinden pro Kopf mit einer hohen Mittelausstattung bedient. Die Gemeinden sollten ihre Aufgaben damit wahrnehmen können, ohne dass hohe Steuerfüsse notwendig sind. Dies setzt jedoch voraus, dass die Aufgaben mit normalen Kosten wahrgenommen werden können. Sind höhere Steuerfüsse notwendig, ist dies immer die Folge hoher Pro-Kopf-Ausgaben.

4.4.2 Wirtschaftliche Mittelverwendung

In der Verteilung der Steuerfüsse 2011 und 2015 lassen sich folgende Auffälligkeiten feststellen (Abbildung 35): In der Verteilung sind 2011 bei den Steuerfüssen von 82 Prozent, 112 Prozent und 122 Prozent Häufungen zu entdecken (vgl. dunkelblaue Markierungen). 2015 treten Häufungen bei den Steuerfüssen 112 Prozent und 124 Prozent auf (vgl. hellblaue Markierungen). Die Häufung bei 85 Prozent ist nicht mehr erkennbar.

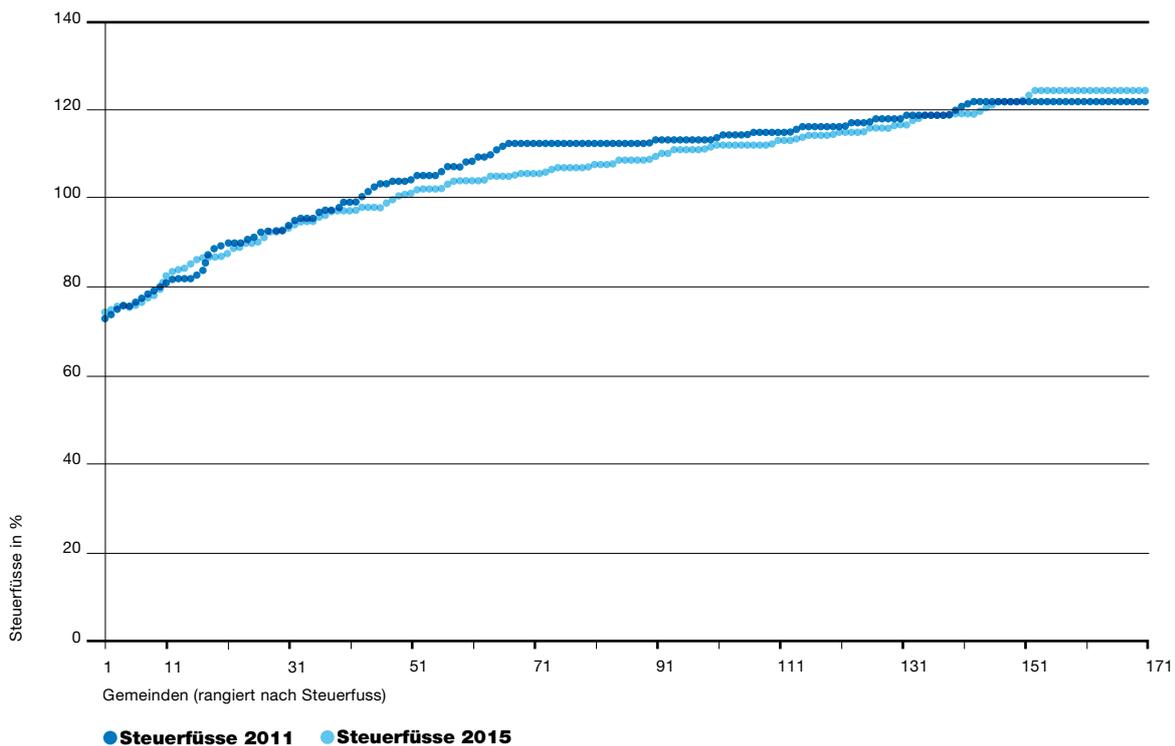


Abbildung 35: Auffälligkeiten in der Verteilung der Steuerfüsse 2011 und 2015

Die Häufungen lassen sich wie folgt erklären:

- Im alten Finanzausgleich mussten 95 Prozent der Steuerfüsse in einer bestimmten Bandbreite festgesetzt werden. Wäre diese Vorgabe verletzt worden, hätte der Kantonsrat Massnahmen ergreifen müssen. Damit dies nicht geschah, setzten auffällig viele Gemeinden ihren Steuerfuss bei 82 Prozent fest. Mit dem neuen Finanzausgleich wurde dieser Mechanismus abgeschafft. Der dazugehörige Hinweis für eine unwirtschaftliche Mittelverwendung ist verschwunden.
- Damit Gemeinden im alten Finanzausgleich Beiträge aus dem Steuerkraftausgleich des alten Finanzausgleichs erhielten, musste der Gesamtsteuerfuss der Gemeinde mindestens dem Kantonsmittel von 112 Prozent entsprechen. Die Anhäufung bei 112 Prozent war 2015 weit weniger ausgeprägt als noch 2011. Die Gemeinden legten ihren Steuerfuss somit vermehrt nach ihrem tatsächlichen Bedarf fest.

- Die Ausrichtung von Übergangsausgleich setzte 2015 einen Gesamtsteuerfuss von 124 Prozent voraus. 2011 war ein Gesamtsteuerfuss von 122 Prozent notwendig, um Beiträge des Steuerfussausgleichs zu erhalten. Beide Instrumente deckten die Nettoaufwendungen ab, welche die Gemeinden mit den genannten Steuerfüssen nicht selber finanzieren konnten (Defizitabdeckung). Dies erklärt, weshalb keine höheren Steuerfüsse erhoben werden mussten. Gemeinden im Übergangsausgleich resp. Steuerfussausgleich hatten deshalb kaum Sparanreize. Um dem entgegenzuwirken, unterzog der Kanton die Budgets und Rechnungen einer Kontrolle. Dabei erwies sich die Abgrenzung von notwendigen zu nicht notwendigen Aufgaben

in der Praxis als schwierig. Zudem verfügten die Gemeinden diesbezüglich über die besseren Informationen. Deshalb erwies sich diese Massnahme als nur begrenzt geeignet, um eine haushälterische Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen.

Trotz Kontrollen lässt sich feststellen, dass Gemeinden mit mehr Finanzausgleichsbeiträgen tendenziell höhere Ausgaben haben. Abbildung 36 stellt die Nettoaufwendungen pro Kopf und die bezogenen Finanzausgleichsbeiträge der Gemeinden einander gegenüber. Die Trendlinie zeigt, dass Gemeinden mit höheren Nettoaufwendungen pro Kopf in der Tendenz mehr Finanzausgleichsbeiträge pro Kopf erhalten.

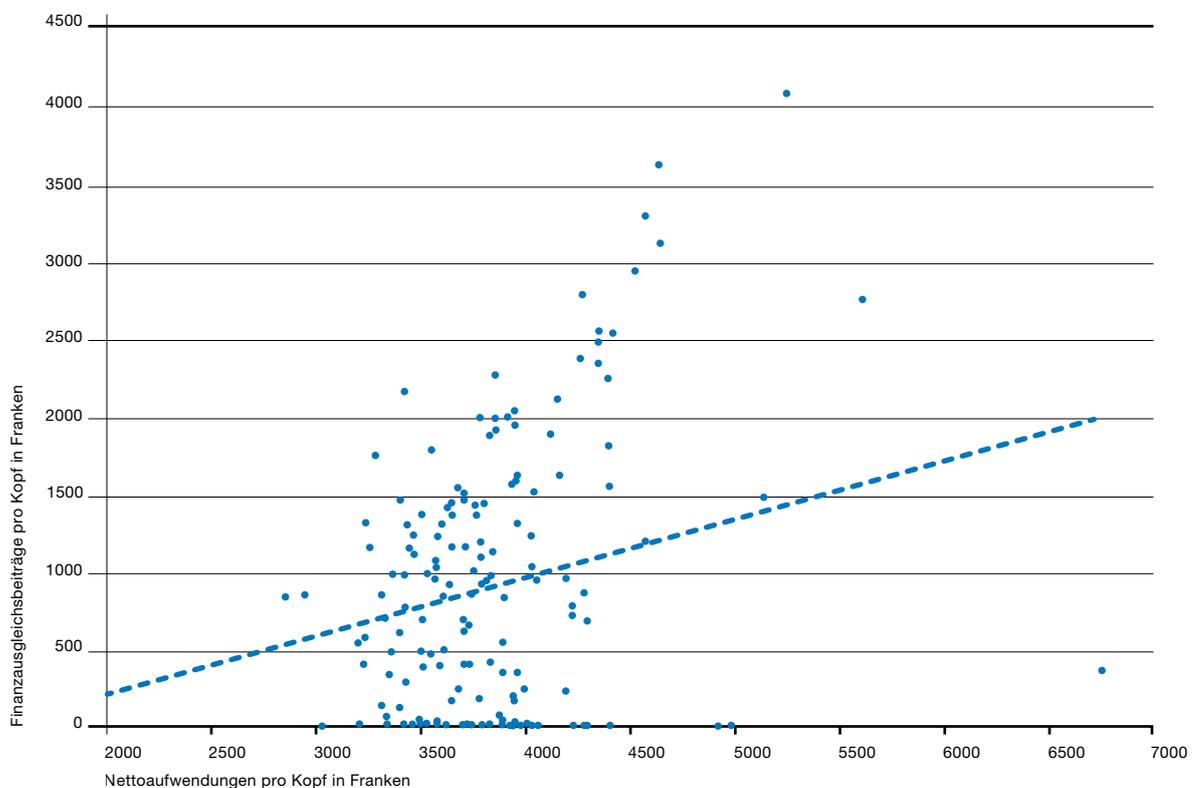


Abbildung 36: Nettoaufwendungen und Finanzausgleichsbeiträge 2015

Dieser Zusammenhang lässt sich auf zwei Arten erklären. Zum einen erhalten Gemeinden mit hohen Lasten mehr Finanzausgleich. Dies würde für einen gut funktionierenden, bedarfsorientierten Finanzausgleich sprechen. Wer mehr Mittel ausgeben muss, erhält mehr Beiträge. Zum anderen kann vorgebracht werden, dass die Nettoaufwendungen der Gemeinden deshalb höher ausfallen, weil die Mehrausgaben im Sinne eines Fehlrei-

zes durch höhere Finanzausgleichsbeiträge abgedeckt werden. Dies würde die Wirtschaftlichkeit des Finanzausgleichs und den haushälterischen Umgang mit öffentlichen Mitteln in Frage stellen.

Die Finanzausgleichsbeiträge können durch einen höheren Steuerfuss beeinflusst werden. Beiträge des individuellen Sonderlastenausgleichs oder des Übergangsausgleichs können auch durch

Mehrausgaben erhöht werden. Ohne zusätzliche Informationen kann nicht unterschieden werden, ob es sich um nicht beeinflussbare Ausgaben für notwendige Aufgaben, um Wahlbedarf oder die Kosten einer nicht optimal organisierten Leistungserbringung handelt. Der Umgang mit diesen ungleich verteilten Informationen über die Bedürfnisse, Wünsche und Notwendigkeit sowie den damit verbundenen Ausgaben ist nach wie vor die grösste Herausforderung eines Finanzausgleichs.

In 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. In der Abbildung 37 sind die Jahresergebnisse, gemessen an der berechtigten Steuerkraft (sog. Jahresergebnisquote), der Empfänger von Ressourcenzuschüssen und der übrigen Gemeinden aufgeführt.

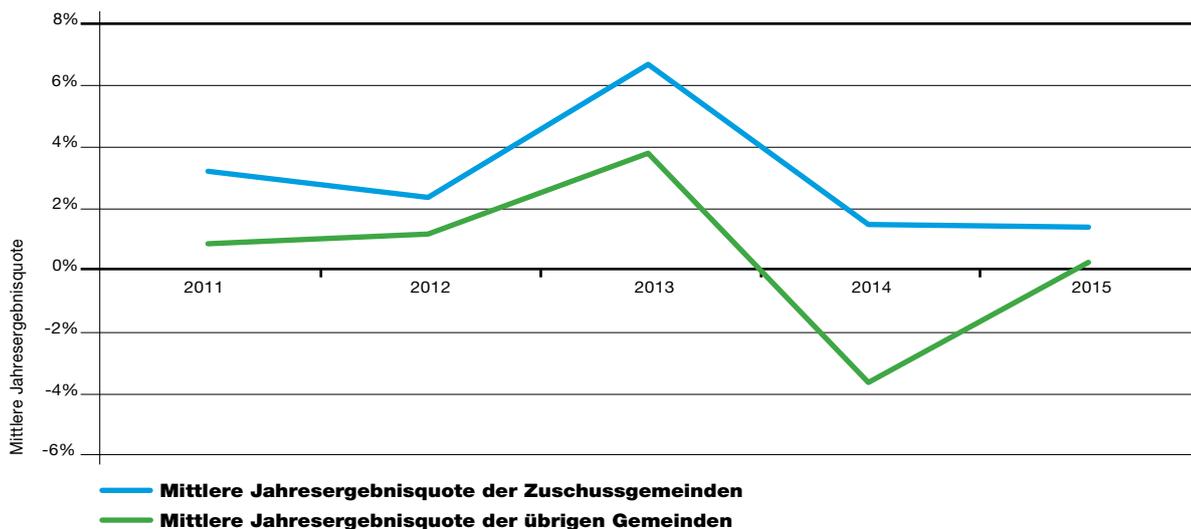


Abbildung 37: Mittlere Jahresergebnisquote der Zuschussgemeinden und der übrigen Gemeinden

Die Gemeinden, die Ressourcenzuschüsse erhalten, weisen tendenziell ein besseres Ergebnis aus als die übrigen Gemeinden. Dies war allerdings schon im alten Finanzausgleich der Fall, obschon die Steuerkraftunterschiede durch den eigenen Steuerfuss nicht zu beeinflussen waren. Insofern hat sich der Sachverhalt durch den neuen Finanzausgleich nicht verändert.

Nach dem aussergewöhnlich ertragsreichen Jahr 2013 sind die Jahresergebnisse der Gemeinden ab dem Jahr 2014 eingebrochen. Dennoch hat sich der Unterschied zwischen Empfängern von Ressourcenzuschüssen und den anderen Gemeinden vergrössert. Gründe dafür sind nicht bekannt. Die Unterschiede haben sich 2015 wieder auf das Niveau von 2012 zurückentwickelt. Es gibt somit

keine empirischen Hinweise darauf, dass Gemeinden mit Ressourcenzuschüssen ihre Steuerfüsse gezielt höher ansetzen, um höhere Beiträge zu erhalten.

4.4.3 Stärkung der Finanzautonomie

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

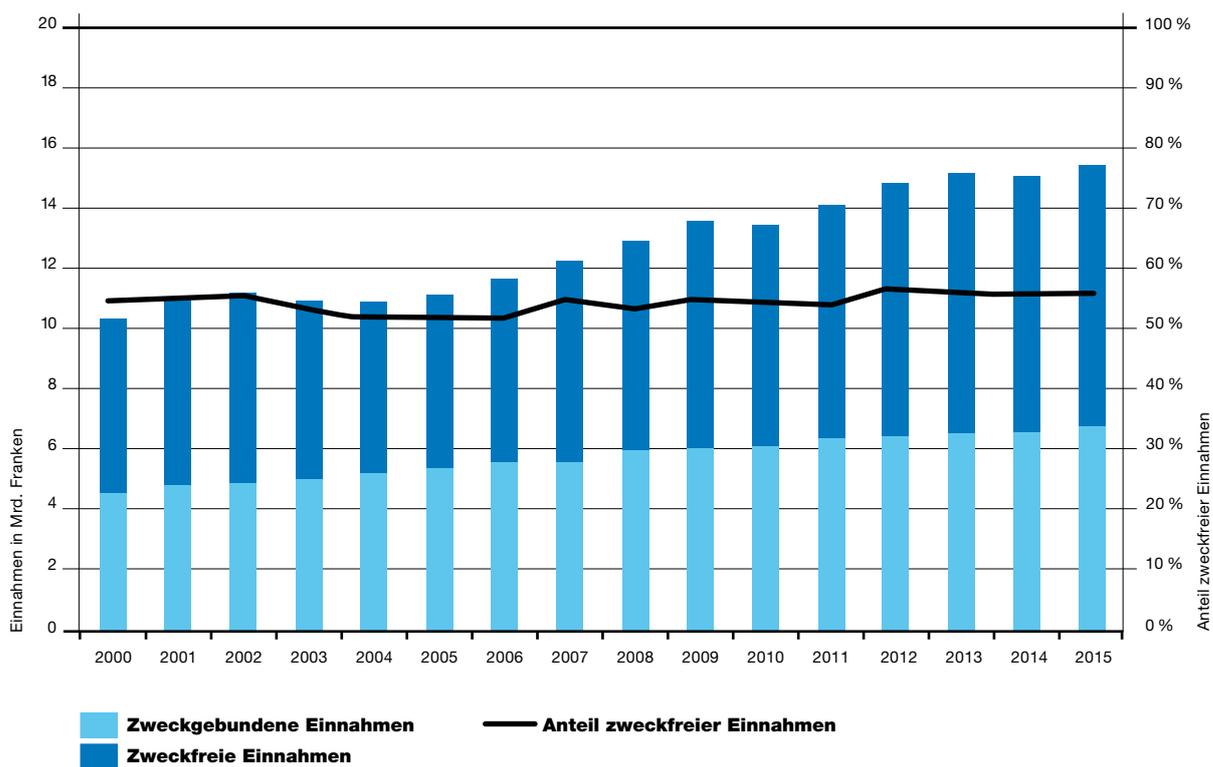


Abbildung 38: Anteil zweckfreier Einnahmen

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 Be-

richtsperiode hinweg sank er wieder um einen Prozentpunkt auf 56 Prozent ab. Insofern ist der Gewinn an Finanzautonomie durch die Einführung des neuen Finanzausgleichs als gering zu beurteilen.

4.4.4 Förderung des fairen Wettbewerbs

Im Standortwettbewerb unter den Gemeinden sind verschiedene Faktoren ausschlaggebend. Zentral sind die Bedürfnisse der Bevölkerung, welche jedoch von der Gemeinde nicht beeinflusst werden können. Beeinflussbar seitens der Gemeinde sind hingegen das Leistungsangebot und die Steuerbelastung. Da die Leistungsangebote der Gemeinden nur schwer zu vergleichen sind, wird häufig ver-

kürzt vom «Steuerwettbewerb» gesprochen. Diese Form des Wettbewerbs bezieht sich vornehmlich auf die Steuerfüsse der Gemeinden.

Der Vergleich zwischen den Steuerfüssen, die ohne Finanzausgleich hätten erhoben werden müssen (eigenständige Steuerfüsse), und den effektiv erhobenen zeigt die Wirkung des Finanzausgleichs auf die Ausgangslage der Gemeinden im Steuerwettbewerb (Abbildung 39).

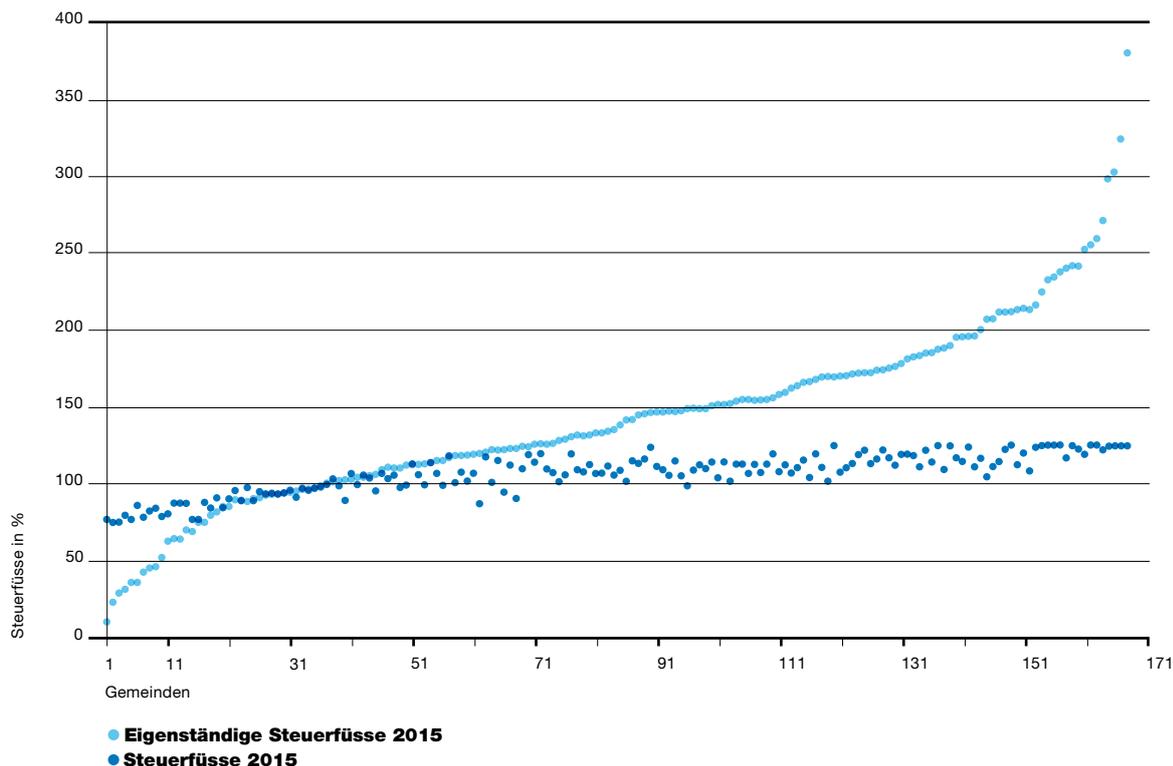


Abbildung 39: Verteilung der eigenständigen und der effektiv erhobenen Steuerfüsse 2015

Gemeinden mit hohem eigenständigem Steuerfuss mussten aufgrund des Finanzausgleichs effektiv einen viel tieferen Steuerfuss erheben, als wenn sie ihre Ausgaben selber hätten finanzieren müssen. Gemeinden mit tiefen eigenständigen Steuerfüssen hingegen hatten einen höheren Steuerfuss festzusetzen. Dies zeigt, dass der Finanzausgleich die Ausgangslagen der Gemeinden im Steuerwettbewerb einander angenähert hat.

Der Finanzausgleich hat folglich dazu beigetragen, eine fairere Ausgangslage im Wettbewerb zwischen den Gemeinden zu schaffen. Ob eine ausreichende Annäherung erfolgte, muss politisch beurteilt werden.

4.4.5 Flexible Reaktion auf Veränderungen

Bei einer Veränderung der Einnahmen- und Aufgabenverteilung verändern sich auch die Unterschiede zwischen den Gemeinden. Werden beispielsweise den Gemeinden mehr Aufgaben zugewiesen, müssen sie die Steuerfüsse erhöhen.

Unterschiede in der Steuerkraft führen zu grösseren Unterschieden in der notwendigen Erhöhung des Steuerfusses. Auf diese Unterschiede hat der Finanzausgleich mit einem entsprechend höheren Umverteilungsvolumen zu reagieren. Umgekehrtes gilt, wenn Gemeinden von Aufgaben entlastet werden.

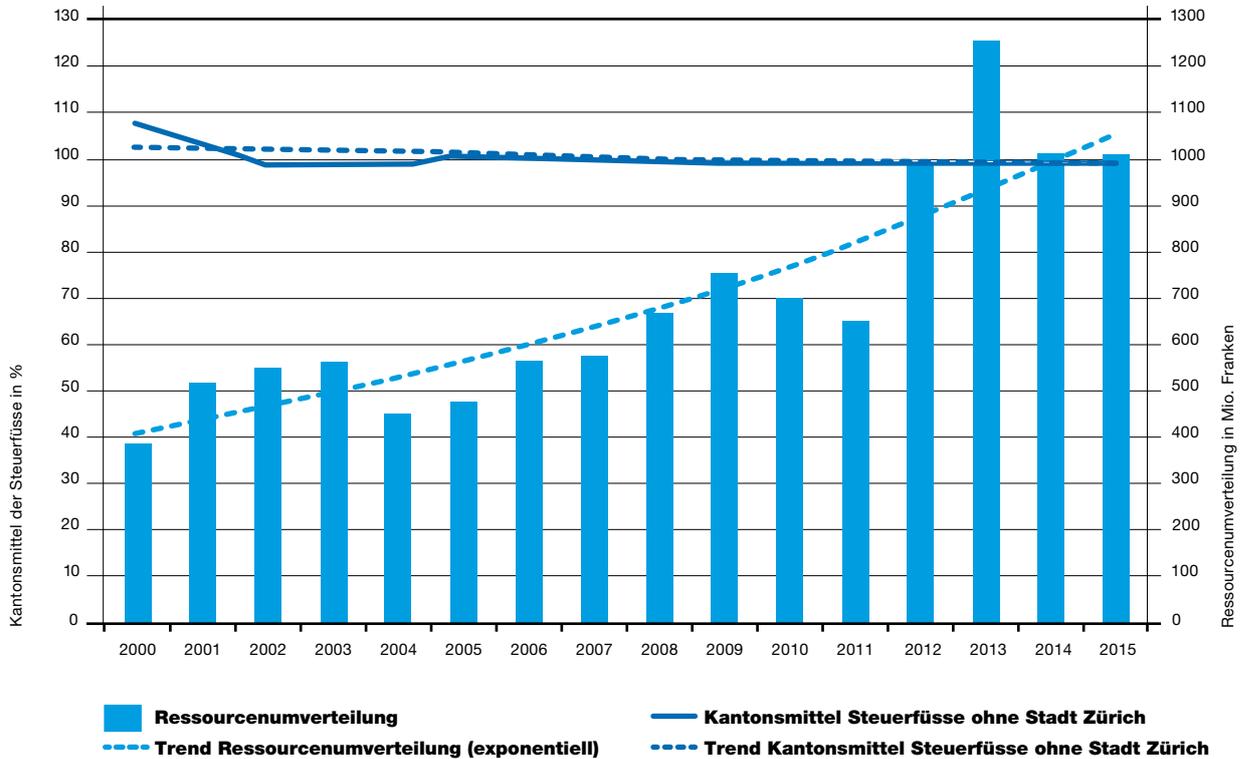


Abbildung 40: Entwicklung Kantonsmittel der Steuerfüsse und Ressourcenverteilung

Insgesamt ist eine Zunahme des Umverteilungsvolumens (Netto ohne Stadt Zürich) festzustellen. Die Zuschüsse nahmen um 302 Mio. Franken zu. Ein grosser Anteil am Ausbau der Zuschüsse ist mit 235 Mio. Franken auf die Aufhebung des indirekten Finanzausgleichs zugunsten des Ressourcenausgleichs zurückzuführen. Der übrige Ausbau der Zuschüsse sowie der Ausbau der Abschöpfungen

im Umfang von 43 Mio. Franken erfolgten aufgrund der gestiegenen Steuerfussdisparitäten. Der Anstieg des Umverteilungsvolumens ist nicht mit einer Veränderung der Aufgabenteilung zu begründen, sondern mit der Umstellung des Finanzausgleichs. Für weitere Rückschlüsse ist der Beobachtungszeitraum bzw. die Verschiebung von Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden zu gering.

4.4.6 Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit

Das Leistungsfähigkeitsprinzip besagt, dass jeder nach Massgabe seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung staatlicher Leistungen beitragen soll. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird in der Regel durch das Einkommen einer Person bzw. einer Gebietskörperschaft erfasst.

Demnach ist die Steuerkraft einer Gemeinde entscheidend dafür, wie viel sie zur Finanzierung des Finanzausgleichs beizutragen hat. Um zu prüfen, ob der Finanzausgleich dem Leistungsfähigkeitsprinzip genügt, ist die Steuerkraft vor Finanzausgleich mit der Ressourcenabschöpfung zu vergleichen.

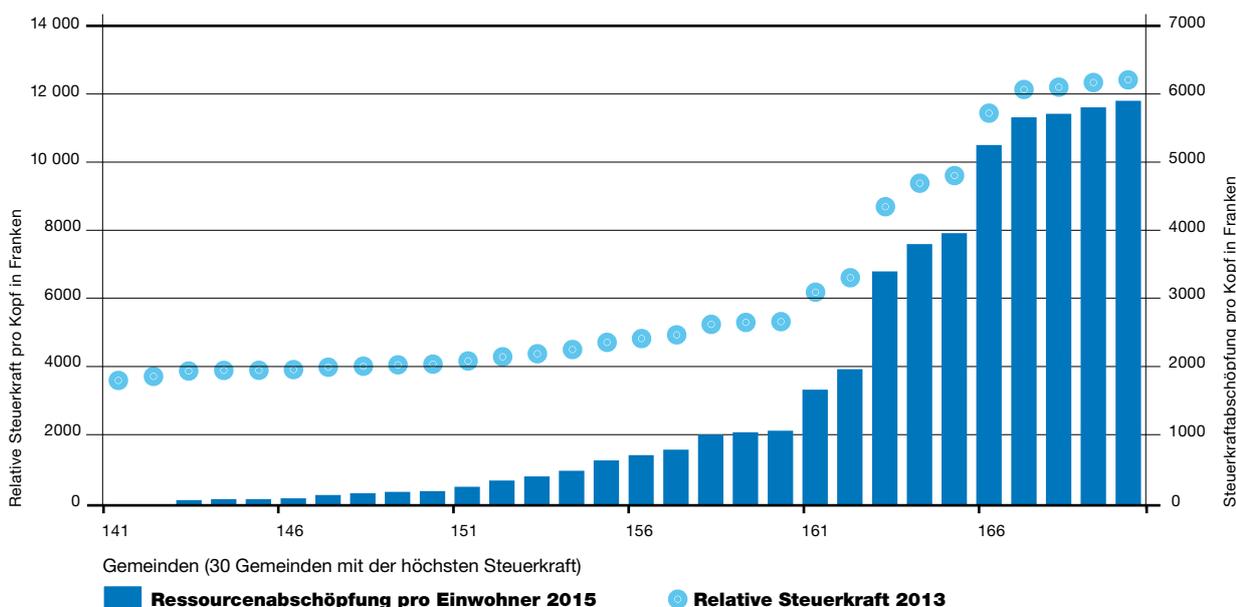


Abbildung 41: Relative Steuerkraft und Ressourcenabschöpfung pro Kopf

In Abbildung 41 werden die dreissig Gemeinden mit der höchsten Steuerkraft und der zugehörigen Ressourcenabschöpfung pro Einwohnerin und Einwohner dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass für die Bemessung der Ressourcenabschöpfung jeweils die Steuerkraft des zweiten vorangehenden Jahres massgebend ist. Aus diesem Grund wird die Ressourcenabschöpfung 2015 mit der Steuerkraft 2013 verglichen.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist eingehalten. Der Finanzausgleich, insbesondere die Ressourcenabschöpfung, trägt der Leistungsfähigkeit der Gemeinden vollumfänglich Rechnung.

4.4.7 Prüfung des Übergangsausgleichs

Mit dem Übergangsausgleich erhielten jene Gemeinden, die trotz hohem Steuerfuss ihre Ausgaben nicht selber finanzieren konnten, vom Kanton finanzielle Unterstützung. Dadurch sollte den Gemeinden Zeit verschafft werden, sich an die Gegebenheiten des neuen Finanzausgleichs anzupassen. Wegen der mit diesem Instrument verbundenen Nachteile (Fortschreibung von Ineffizienzen, Anfälligkeit für strategisches Verhalten) soll

es nur befristet zur Anwendung kommen. Für 2016 war der erforderliche Steuerfuss, der zum Bezug von Übergangsausgleich berechtigt, erstmals höher als der erforderliche Steuerfuss für den individuellen Sonderlastenausgleich. 2017 wird das letzte Mal Übergangsausgleich ausgerichtet.

Die Zahl der Gemeinden, die Übergangsausgleich beziehen, hat nur leicht abgenommen (Abbildung 42). Dennoch konnte ihre Abhängigkeit vom Übergangsausgleich vermindert werden.

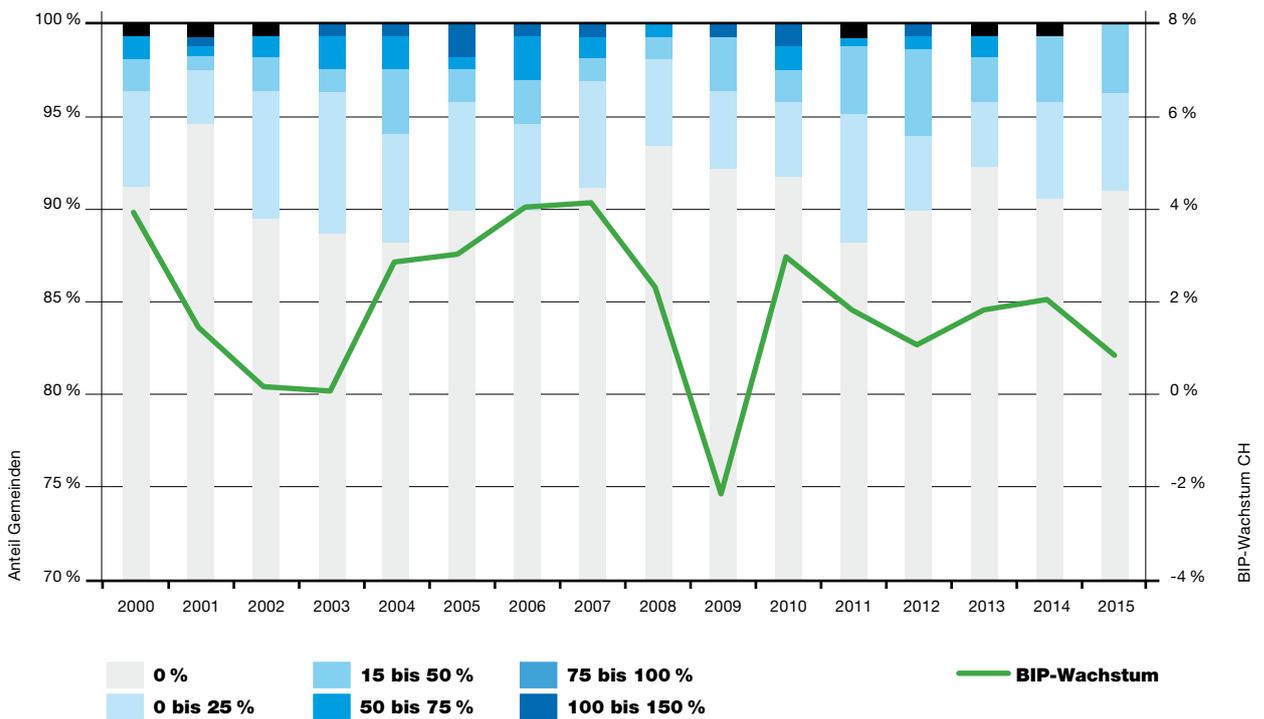


Abbildung 42: Übergangsausgleich und Steuerfussausgleich gemessen an der absoluten Steuerkraft

Gemessen an ihrer Steuerkraft waren einzelne Gemeinden in wirtschaftlich schlechten Zeiten stark vom Steuerfussausgleich bzw. Übergangsausgleich abhängig. Dabei überstieg der Beitrag dieser Instrumente sogar ihre eigene Steuerkraft.

Eine derart hohe Abhängigkeit war 2015 bei keiner Gemeinde mehr gegeben. Insgesamt waren die Bezüger weniger abhängig von Beiträgen des Übergangsausgleichs.

4.5 Ressourcenentwicklung und Belastung

Gewinnt eine Gemeinde an Ressourcenstärke, kann sie ihre Steuern senken und so reiche Steuerzahlerinnen und -zahler anziehen. Eine tiefe Steuerbelastung schlägt sich tendenziell in hohen Grundstückspreisen und Wohnkosten nieder. Höhere Wohnkosten lassen sich nur bei Einwohnerinnen und Einwohnern mit hohen Einkommen und durch Steuerersparnisse kompensieren. Ärmere Einwohnerinnen und Einwohner, die weniger von den tiefen Steuerfüssen profitieren, sehen sich höheren Kosten gegenübergestellt und werden zunehmend verdrängt.

Da die Bevölkerungsgruppe mit hohem Einkommen in der Regel bei der Gemeinde geringe Kosten für den Grundbedarf pro Kopf verursacht, nehmen die Aufwendungen in ressourcenstarken Gemein-

den pro Kopf tendenziell ab. So kann sich die Dynamik aus Ressourcenanstieg und Rückgang der Pro-Kopf-Aufwendungen verstärken und zu einer geringeren sozialen Durchmischung führen. Einer solchen Entwicklung soll der Finanzausgleich entgegenwirken.

Gemeinden mit tiefer Steuerkraft weisen eine eher gleichmässige Entwicklung ihrer Steuerkraft auf (Abbildung 43). Bei Gemeinden mit hoher Steuerkraft zeigt sich hingegen eine volatile Entwicklung mit zahlreichen Ausschlägen (vgl. Rüslikon 2011 als Beispiel). Zudem wird deutlich, dass die Steuerkraft der Gemeinden mit hoher Steuerkraft im Vergleich zu jener der Gemeinden mit tiefer Steuerkraft in absoluten Beträgen stärker gestiegen ist.

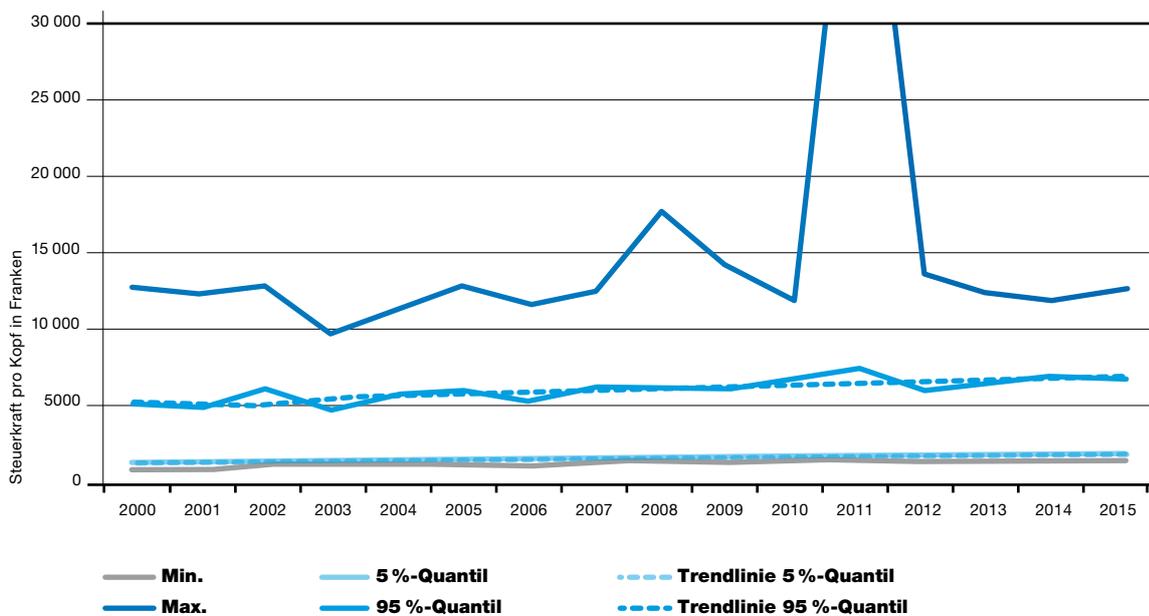


Abbildung 43: Entwicklungstrend der Steuerkraft pro Kopf



x%-Quantil

Ein Quantil ist ein statistisches Lagemass. Das x%-Quantil einer Menge trennt diese Menge in zwei Teile, so dass x% der Werte darunter und (100 minus x)% darüber liegen.

Das 5-Prozent-Quantil der Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner liegt 2015 bei rund 1600 Franken. Das bedeutet, dass 5 Prozent der Gemeinden im Kanton Zürich (ohne Stadt Zürich) eine tiefere Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner haben. Obschon das Quantil von einzelnen Extremwerten nicht beeinflusst wird, lag das 95-Prozent-Quantil der Steuerkraft pro Kopf bei rund 7000 Franken. Folglich hatten 5 Prozent der Gemeinden eine höhere Steuerkraft. Die Unterschiede zwischen den Gemeinden hinsichtlich Steuerkraft pro Kopf wären ohne Finanzausgleich relativ gross.

ger stark zugelegt als Gemeinden mit hoher Steuerkraft. Der Vergleich der Wachstumsraten über den Zeitraum 2000–2015 zeigt aber, dass sich das 5-Prozent-Quantil im Mittel jährlich um 2,5 Prozent erhöht hat, während das 95-Prozent-Quantil im Mittel um 2,0 Prozent gestiegen ist.

Die statistische Untersuchung anhand von Trendlinien zeigt, dass sich arme und reiche Gemeinden über den beobachteten Zeitraum unterschiedlich entwickelt haben. Reiche Gemeinden haben weniger an Steuerkraft gewonnen als arme Gemeinden.

Anhand von Trendlinien für das 5-Prozent- und das 95-Prozent-Quantil kann die längerfristige Entwicklung der Steuerkraft pro Kopf verglichen werden. Im beobachteten Zeitraum haben die Gemeinden mit geringerer Pro-Kopf-Steuerkraft absolut weni-

Langfristig betrachtet sind die Steuerfüsse der Gemeinden nach der Jahrtausendwende gesunken (Abbildung 44). Erst in jüngster Zeit ab 2013 ist ein leichter Anstieg zu beobachten.

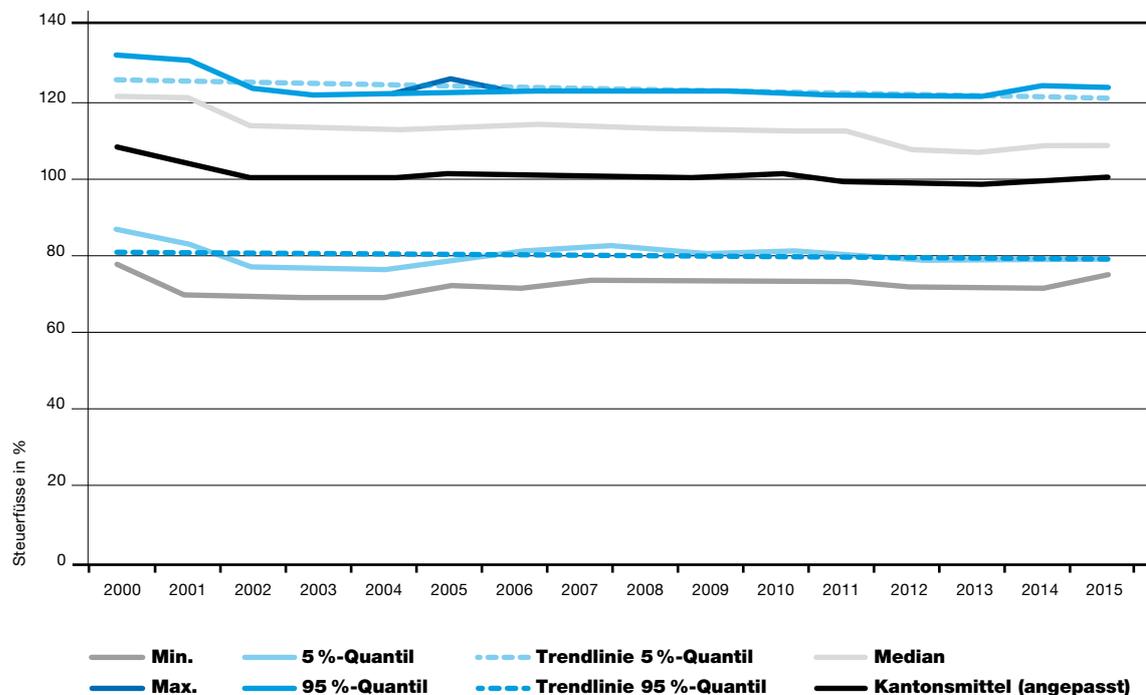


Abbildung 44: Entwicklungstrend der Steuerfüsse

4.6 Kritik und mögliche Massnahmen

4.6.1 Ressourcenausgleich

Definition 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 mit berücksichtigt. Nicht Bestandteil der allgemeinen Gemeindesteuern sind die Grundstückgewinnsteuern, die Personalsteuern sowie Vergütungs- und Verzugszinsen.

Steuerauscheidungen sind Aufteilungen von Steuereinnahmen zwischen Gemeinden. Nach-

steuern gleichen einen zu Unrecht unterbliebenen Steuerbezug aus. Steuererlasse können bei Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit durch besondere Verhältnisse beantragt werden. Abschreibungen werden dann getätigt, wenn sich Steuern nicht einreiben lassen. Bei Steueranrechnungen werden im Ausland bezahlte Steuern an den hiesigen Steuern abgezogen. All diese Sachverhalte wirken sich auf die Steuererträge aus und werden nach Ansicht des Regierungsrates zu Recht in der Steuerkraft berücksichtigt.

Ebenfalls ist die Grundstückgewinnsteuer nicht Gegenstand der Steuerkraft. Diese Steuer kann für einen Teil der Gemeinden durchaus wesentlich sein (Abbildung 45).

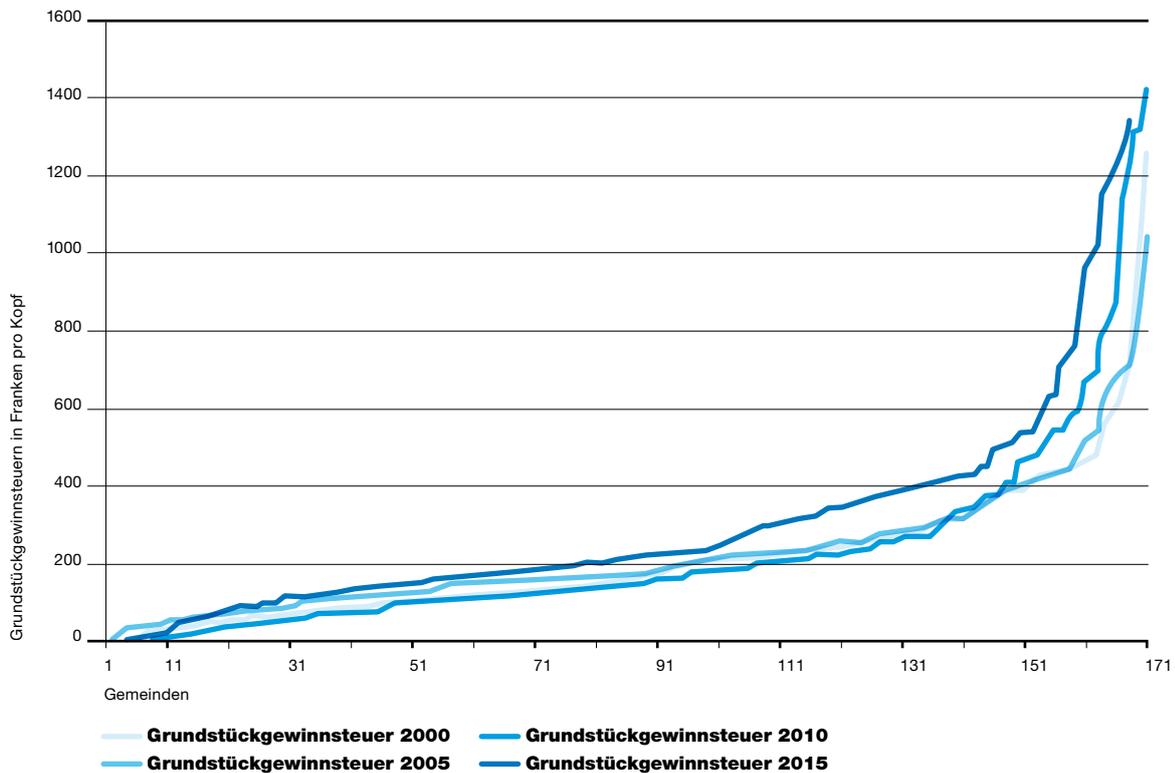


Abbildung 45: Entwicklung der Verteilung der Grundstückgewinnsteuer zwischen den Gemeinden

Die Beträge an Grundstückgewinnsteuer pro Kopf haben im Vergleich zu 2005 leicht zugenommen. Bei der Erarbeitung des Finanzausgleichs (Datenbasis 2004–2006) wurde geprüft, ob die Grundstückgewinnsteuer bei der Steuerkraft mitberücksichtigt werden soll. Aus folgenden Gründen hat der Regierungsrat darauf verzichtet: Die Grundstückgewinnsteuer korreliert hoch mit der Steuerkraft. Das bedeutet, dass Gemeinden mit einer hohen Steuerkraft tendenziell auch hohe Einnahmen aus Grundstückgewinnsteuern haben. Die aufwendige Bemessung und Erhebung fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden. Würde die Grundstückgewinnsteuer zur Steuerkraft hinzugerechnet, würde sie in vielen Gemeinden durch Ressourcenabschöpfungen abgeschöpft. Da die Bemessung aufwendig ist, bestünde die Gefahr, dass die Steuer gar nicht erhoben würde. Insofern erscheint es pragmatisch, die Grundstückgewinnsteuer nicht in der Steuerkraft zu berücksichtigen. Aus fachlicher Sicht rechtfertigen die leicht höheren Erträge nicht, diese Diskussion nochmals zu führen.

Vergütungs- und Verzugszinsen sind die Folgen, wenn Zahlungstermin und Fälligkeitstermin auseinander liegen. Sie haben keinen Bezug zur Leistungsfähigkeit der Gemeinden, weshalb sie nicht zur Steuerkraft hinzugerechnet werden. Der Regierungsrat sieht in Bezug auf die Definition der Steuerkraft keinen Anpassungsbedarf.

Gewichtung mit Steuerfuss

Bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse wird der Steuerfuss der Gemeinde mit 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 Fachbeirats setzt dies einen falschen Anreiz für die Gemeinden.

Die Bedenken an der Konstruktion der Ressourcenzuschüsse ist fachlich nachvollziehbar. In der Weisung zum neuen Finanzausgleichsgesetz hielt der Regierungsrat dem entgegen: «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)

Wie bereits in Abbildung 37 aufgezeigt wurde, haben Gemeinden mit Ressourcenzuschüssen tendenziell ein besseres Jahresergebnis als die übrigen Gemeinden. Das Niveau des Jahresergebnisses schwankt zwar, dennoch weisen die Gemeinden mit Ressourcenzuschüssen in der Berichtsperiode immer bessere Jahresergebnisse als die übrigen Gemeinden aus. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass die höhere Steuerbelastung die Gemeinden nicht davor abhält, einen höheren Steuerfuss festzusetzen, um höhere Beiträge zu erhalten. Gegen diese Vermutung spricht, dass dieser Unterschied auch schon zu Zeiten des alten Finanzausgleichs bestand, als die Steuerkraftzuschüsse unabhängig vom Steuerfuss der Gemeinde bemessen wurden. Es sind somit keine Hinweise vorhanden, die dafür sprechen, dass der falsche Anreiz unter dem neuen Finanzausgleich gezielt ausgenutzt würde.

Obschon die Möglichkeit eines falschen Anreizes schon bei der Konstruktion des Ressourcenzuschusses bekannt war, wurde die Bemessung ohne Berücksichtigung des Steuerfusses geprüft und 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 finanzschwache Gemeinden erheblich verbessert.» (ABI 2009, S. 229)

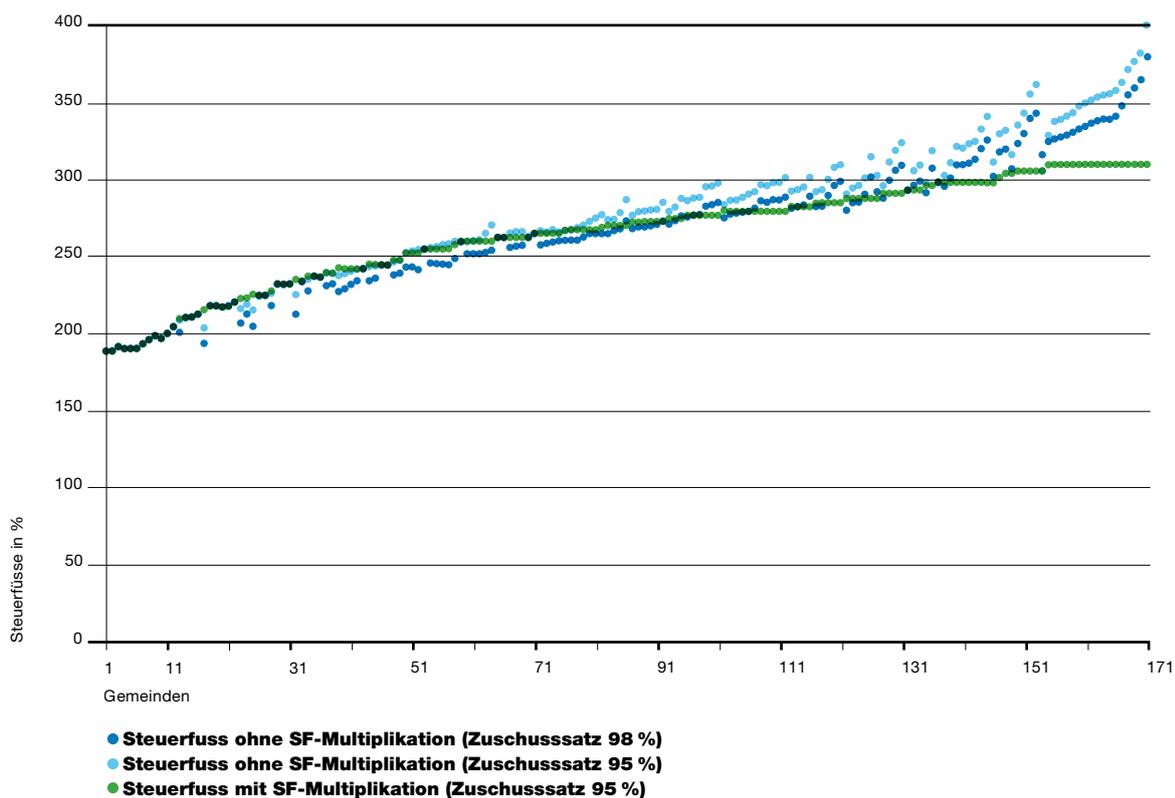


Abbildung 46: Steuerfüsse mit Ressourcenausgleich mit und ohne Berücksichtigung des Steuerfusses

Ohne Berücksichtigung des Steuerfusses bei der Bemessung des Ressourcenzuschusses zeigen sich zwei Effekte (Abbildung 46): Zum einen könnten Gemeinden mit einem Steuerfuss unter 100 Prozent ihren Steuerfuss senken. Die Berücksichtigung des Steuerfusses verkleinert ihren Beitrag an Ressourcenzuschüssen. Zum anderen müssten Gemeinden mit einem Steuerfuss von über 100 Prozent, die Ressourcenzuschüsse erhalten, ihre Steuerfüsse zum Teil kräftig anheben. Die Vorgabe der Kantonsverfassung, wonach die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen sollen, wäre in geringerem Ausmass erfüllt. Vor diesem Hintergrund entschied sich der Regierungsrat, die heute im Finanzausgleichsgesetz verankerte Variante vorzuschlagen, bei welcher der Steuerfuss der Gemeinden bei der Bemessung des Ressourcenzuschusses berücksichtigt wird. Es gibt für den Regierungsrat nach wie vor gute Gründe, daran festzuhalten, wobei dies ein Entscheid ist, den es im politischen Prozess zu klären gilt.

Rangfolgeverschiebungen

Von Seiten der ökonomischen Lehre wurde vorgebracht, die Berücksichtigung des Steuerfusses

bei der Bemessung des Ressourcenzuschusses führe zu Rangfolgeverschiebungen zwischen den Gemeinden (vgl. SRF-Sendung «ECO – Das Wirtschaftsmagazin» vom 15. Juni 2015 zum Thema «Finanzausgleich: Geldspritzen für Gemeinden oft überdosiert»). Rangfolgeverschiebungen bedeuten, dass einer ärmeren Gemeinde mit den Ressourcenzuschüssen mehr Mittel zur Verfügung stehen als einer reicheren. Das bedeutet, dass eine ärmere Gemeinde eine reichere wegen den Ressourcenzuschüssen in der Rangfolge der Mittelausstattung pro Kopf überholt.

Zunächst muss präzisiert werden, auf welche Grösse sich die Rangfolgeverschiebung bezieht. Bei der Steuerkraft handelt es sich um die Steuererträge, die auf einen einheitlichen Steuerfuss umgerechnet werden. Dadurch werden nicht die Steuereinnahmen pro Kopf verglichen, sondern das Einnahmepotential, das eine Gemeinde durch die Festsetzung des Steuerfusses ausschöpfen kann. Wenn nun der Ressourcenzuschuss ebenfalls auf einen einheitlichen Steuerfuss umgerechnet wird, ergibt sich die sogenannte berichtigte Steuerkraft. In der Abbildung 47 zeigt sich, dass es kei-

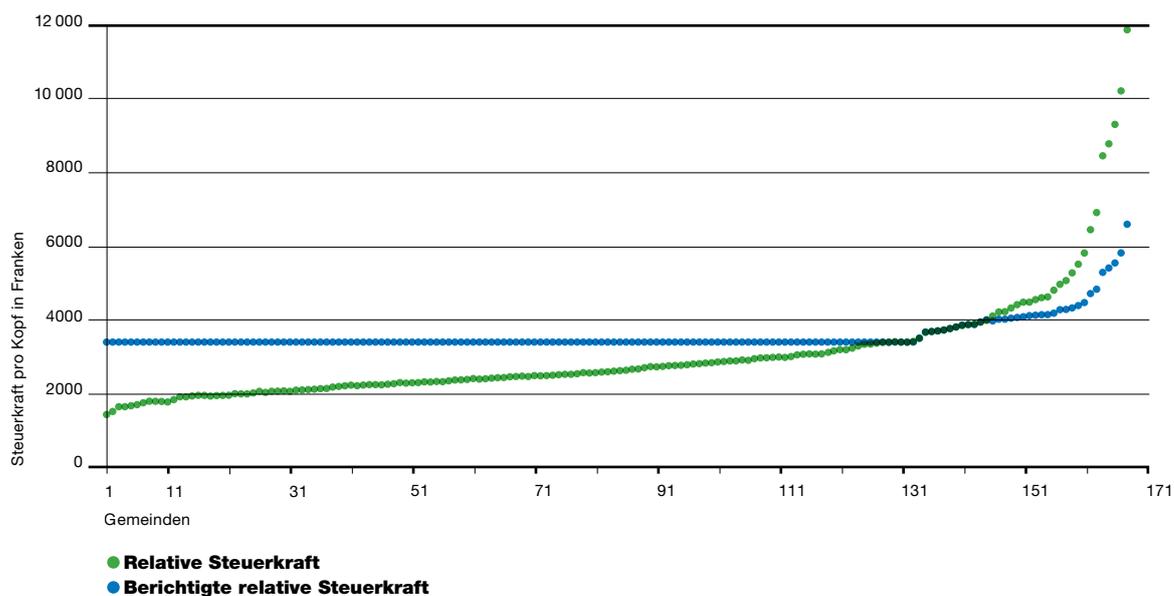


Abbildung 47: Steuerkraft pro Kopf vor und nach Ressourcenausgleich 2015

ne Rangfolgeverschiebungen gibt. Die Gemeinden sind nach Steuerkraft vor Ressourcenausgleich rangiert. Die Steuerkraft einer vor Ressourcenausgleich reicheren Gemeinde ist mindestens gleich hoch wie diejenige der zunächst ärmeren Gemeinde. Die Rangfolge wird in Bezug auf die um den Steuerfuss bereinigte Grösse der Steuerkraft 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 Steuereinnahmen 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 Gemeinden mit der tiefen Steuerkraft hat durch die höhere Ausschöpfung ihres Einnahmepotentials mehr Steuereinnahmen pro Kopf zur Verfügung.

Gleich verhält es sich, wenn die eigene Steuerkraft durch den Ressourcenausgleich ergänzt wird. Dieser Umstand ist aber unabhängig davon, ob der Ressourcenzuschuss mit dem Steuerfuss multipliziert wird oder nicht. Er gründet auf der Tatsa-

che, dass mit einem unterschiedlichen Steuerfuss das Einnahmepotential unterschiedlich stark ausgeschöpft wird. Dadurch wird deutlich, dass die Rangfolgeverschiebungen in Bezug auf die Einnahmen aus Steuern und Ressourcenzuschüssen allgemein akzeptiert sind.

In der eingangs genannten Sendung des Schweizer Fernsehens wird die Kritik mit einer Kombination der oben beschriebenen Effekte begründet. Zum einen wird die Steuerkraft pro Kopf als Grösse verwendet, um das Steuerpotential unabhängig vom Steuerfuss der Gemeinde zu veranschaulichen. Zum anderen wird dieser Betrag um die Erträge des Ressourcenausgleichs pro Kopf ergänzt, ohne dass eine Umrechnung auf einen einheitlichen Steuerfuss erfolgt. Zusammengefasst werden die Steuereinnahmen pro Kopf auf einen einheitlichen Steuerfuss normiert, nicht aber die Ressourcenzuschüsse, bei deren Bemessung der Steuerfuss ebenfalls mit berücksichtigt wird. Aufgrund dieser Kombination von zwei unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Normierung entstehen Rangfolgeverschiebungen, die Anlass der vorgebrachten Kritik sind. Insofern erscheint die Kritik stark technisch bedingt, zumal der Grund für die Berücksichtigung der Steuerfüsse in der politisch gewünschten stärkeren Umverteilungswirkung liegt. Vor diesem Hintergrund sieht der Regierungsrat keinen Anlass zu Massnahmen.

Falsche Empfängerinnen

Von Gemeindevertretern wurde verschiedentlich kritisiert, dass gewisse Empfängerinnen im Vergleich zum alten Finanzausgleich mehr Mittel erhalten, obschon sie diese gar nicht benötigen. Sie würden die Mittel letztlich dafür einsetzen, ihre ohnehin schon tiefen Steuerfüsse weiter zu senken.

Mittelgrosse Gemeinden galten als kostengünstig und erhielten deshalb weniger Mittel, unabhängig davon, wie viel sie benötigten. War der Bedarf einer Gemeinde so gross, dass sie einen hohen Steuerfuss festsetzen musste, bekam sie noch mehr Geld. Zusammenfassend lässt sich die Wirkungsweise des alten Finanzausgleichs mit der Formel: «Gibst du mehr Geld aus, bekommst du mehr Geld» umschreiben.

Es erscheint vor diesem Hintergrund nachvollziehbar stossend, dass ehemals benachteiligte Gemeinden mehr Geld erhalten. Auch die Kritik, dass diese Gemeinden mit dem nicht benötigten Geld ihre Steuerfüsse senken können, erscheint in dieser Sachlogik stimmig. Der Regierungsrat ist aber der Ansicht, dass sich die unbeschränkte Bedarfsorientierung nicht mit der Verfassungsvorgabe eines wirtschaftlichen Umgangs mit öffentlichen Mitteln vereinbaren lässt. Insofern erachtet er die Kritik an falschen Empfängerinnen in Bezug auf die Ressourcenzuschüsse für unberechtigt.

Finanzielle Belastung

Verschiedentlich werden die hohen Kosten des Finanzausgleichs kritisiert. Um eine mehrheitsfähige Vorlage zu erhalten, war mit moderat höheren Aufwendungen zu rechnen. Dass der Saldo des neuen Finanzausgleichs im Vergleich mit dem Saldo des alten Finanzausgleichs Mehrausgaben suggerierte, liegt an der Intransparenz des alten Finanzausgleichs. Ergänzend zum alten Finanzausgleich gab es den indirekten Finanzausgleich. Unter diesem Titel wurden zahlreiche Staatsbeiträge nach der Finanzkraft der Gemeinden abgestuft ausgerichtet. War eine Gemeinde finanzschwach, wurde von bestimmten Aufwendungen ein höherer Anteil durch einen Staatsbeitrag vom Kanton übernommen als bei finanzstarken Gemeinden.

Der indirekte Finanzausgleich wurde über verschiedene Leistungsgruppen der kantonalen Verwaltung ausgerichtet. 2011 entrichteten fünf der sieben Direktionen rund 300 Mio. Franken durch finanzkraftindexierte Staatsbeiträge (Abbildung 48).

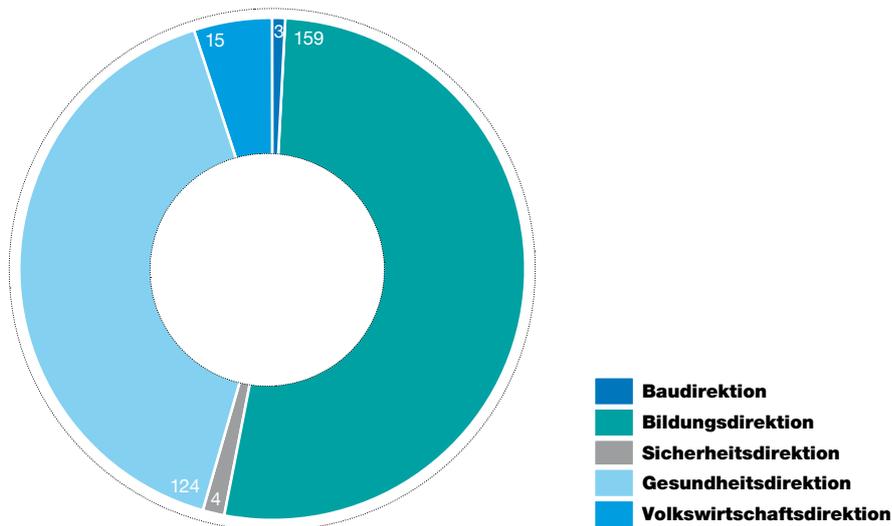


Abbildung 48: Indirekter Finanzausgleich 2011 nach ausrichtender Direktion in Mio. Franken

Umverteilungsvolumen

Vom Wirtschaftsverband Avenir Suisse wurde vorgebracht, das Umverteilungsvolumen des Zürcher Finanzausgleichs sei im interkantonalen Vergleich übermässig hoch. Dieser Kritik lassen sich zwei Argumente entgegenhalten: Erstens ist die Ausgangslage im Kanton Zürich mit Pro-Kopf-Unterschieden im Verhältnis 1 zu 10 hinsichtlich Steuerkraft zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden schwierig. Zweitens ist die Abneigung gegen Unterschiede in den Steuerfüssen zwischen den Gemeinden gross. In anderen Kantonen (wie z.B. im Kanton Schwyz) werden deutlich grössere Unterschiede politisch akzeptiert.

Grosse Unterschiede in der Ausgangslage in Kombination mit einer grossen Abneigung gegen Unterschiede bedingen ein grosses Umverteilungsvolumen. Hinzu kommt, dass die hinsichtlich des Volumens effizienteste Umverteilung, nämlich die horizontale durch die Gemeinden finanzierte, aufgrund der Verfassungsvorgabe nur teilweise angewendet werden kann.

Insofern sind die Gründe für ein grosses Umverteilungsvolumen nicht beeinflussbar, sondern politisch ausdrücklich so gewollt. Deshalb sieht der Regierungsrat keinen Anlass zu Massnahmen.

4.6.2 Demografischer Sonderlastenausgleich

Seit den ersten, für das Jahr 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 ländliche Gegenden zunehmend Teil der Agglomerationen werden. Familien mit vielen Kindern sind auch in diesen Regionen immer seltener vorzufinden. Auf der anderen Seite siedeln sich in den traditionell kinderarmen Gegenden um den Zürichsee vermehrt Familien mit Kindern an. So werden die Unterschiede im Anteil an Jugendlichen unter 20 Jahren zwischen den Gemeinden zunehmend kleiner.

Aufgrund dessen hat der demografische Sonderlastenausgleich insgesamt eine immer geringer werdende Bedeutung. Sollte sich diese Tendenz weiter fortsetzen, könnte trotzdem mittelfristig die

Abschaffung des demografischen Sonderlastenausgleichs geprüft werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Bedeutung der Beiträge für kleine Gemeinden nicht zu unterschätzen ist.

4.6.3 Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich

Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich ist ein politisch motiviertes Instrument zur Stützung der Randregionen des Kantons. Ob das Instrument die nötige sachliche Legitimation hat, ist dabei nicht entscheidend. Solange der politische Wille zur Stützung der Randregionen nach wie vor vorhanden ist, ist am Instrument festzuhalten.

4.6.4 Individueller Sonderlastenausgleich

Der individuelle Sonderlastenausgleich wurde konzipiert, um übermässige Belastungen der Gemeinden in einzelnen Aufgabenbereichen abzudecken, sofern sie durch notwendige Aufgaben und in der Höhe nicht beeinflussbar sind. Er sollte die Gemeinden absichern, wenn sie ohne eigenes Verschulden in eine schwierige finanzielle Lage geraten.

Der Vollzug des individuellen Sonderlastenausgleichs erweist sich als schwierig. Dies zeigt sich bereits in der Zahl der zur Abgeltung angemeldeten Aufgabenbereiche. So haben Gesuchstellerinnen von 74 steuerfinanzierten Aufgabenbereichen bis zu 35 als Sonderlasten angemeldet. Es ist nicht auszuschliessen, dass bei Gemeinden mit einer hohen Anzahl an angemeldeten Aufgabenbereichen mitunter nicht einzelne besondere Lasten im Sinne des Gesetzes vorliegen, sondern dass es sich dabei um Kosten einer nicht optimal organisierten Leistungserbringung handeln könnte.

Um eine Abgeltung beeinflussbarer Aufwendungen zu verhindern, setzte der Kanton bei der Prüfung der Gesuche hohe Anforderungen an die Nachweispflicht der Gemeinden. Sie müssen die Notwendigkeit der Aufgaben und die fehlende Beeinflussbarkeit der Aufwendungen detailliert belegen. Dieser Nachweis verursacht bei den Gemeinden einen sehr hohen Aufwand zur Bereitstellung der geforderten Unterlagen. Auch beim Kanton ist der Aufwand, um die umfangreichen Gesuche zu bearbeiten, sehr gross. Ein ressourcenschonender Gesetzesvollzug gemäss Legislaturzielen 2011–2015 (RRB-Nr. 882/2011) ist mit der derzeitigen Umsetzung nicht gewährleistet.

Grundsätzlich zeigt sich, dass es selbst bei kleinen Gemeinden sehr aufwendig ist, Grundbedarf vom übrigen Bedarf abzugrenzen. Trotz intensiver Auseinandersetzung mit der Thematik verbleibt immer ein Ermessensspielraum, den die Gemeinde bzw. der Kanton für sich beanspruchen möchte. Aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung liegt der Vorteil dabei bei den Gemeinden. Somit ist die Problematik des individuellen Sonderlastenausgleichs dieselbe wie beim Steuerfussausgleich des alten Finanzausgleichs. Die verfügbare Information zur Beurteilung der Gesuche ist unvollständig.

Gemeinden, welche 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 haben fusioniert. Von den verbleibenden Gemeinden kann ebenfalls eine Optimierung der Organisation verlangt werden.

Fachlich überzeugt der individuelle Sonderlastenausgleich nicht, und sein Vollzug ist für den Kanton und die Gemeinden aufwendig.

4.6.5 Zentrumslastenausgleich

Grundsätzlich ist der Betrag an Zentrumslastenausgleich mangels eindeutiger Messmethodik politisch bestimmt. Eine Anpassung des Beitrags drängt sich unter den gegebenen Umständen nicht auf. Sollte jedoch ein Ausgleich der Soziallasten unter Einbezug der Städte Zürich und Winterthur erfolgen, muss der Zentrumslastenausgleich entsprechend angepasst werden. Anderweitiger sachlicher Anpassungsbedarf besteht nach Einschätzung des Regierungsrates nicht.

4.7 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass aus fachlicher Optik insbesondere Anpassungsbedarf bei den Ressourcenzuschüssen und beim individuellen Sonderlastenausgleich besteht. In Bezug auf die Ressourcenzuschüsse wird der Einbezug des Steuerfusses bemängelt. Der Einbezug des Steuerfusses hat zur Folge, dass Gemeinden ihre Beiträge durch eine Erhöhung des Steuerfusses erhöhen können. Dieser Umstand ist aus fachlicher Sicht störend. Politisch wurde er hingegen gewünscht. Die Steuerfussunterschiede bei den Gemeinden würden zu gross (siehe Anhang I: Stellungnahme des Fachbeirats, Abbildung 5) und politisch schwer akzeptabel. Es soll daher weiterhin der Steuerfuss beim Ressourcenzuschuss berücksichtigt werden.

Anders sieht die Situation beim individuellen Sonderlastenausgleich aus. Seit Einführung des neuen Finanzausgleichs 2012 haben einige betroffe-

ne Gemeinden reagiert und konnten mit Fusionen oder anderen organisatorischen Massnahmen ihre finanzielle Situation verbessern. Von den verbleibenden Gemeinden darf dies auch erwartet werden. Zudem haben die betroffenen Gemeinden ihren Steuerfuss bereits erhöht und erhalten mit einer zweijährigen Verzögerung dadurch höhere Beiträge aus an Ressourcenzuschüssen. Diese sollten bei den meisten Gemeinden in Zukunft für einen ausgeglichenen Haushalt sorgen. Die derzeit hängigen Rechtsverfahren belasten die Beziehungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Auch inskünftig ist mit Rechtsstreitigkeiten um Beiträge des individuellen Sonderlastenausgleichs zu rechnen.

Der Regierungsrat sieht beim Ressourcenausgleich, beim demografischen Sonderlastenausgleich und geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich keinen Anpassungsbedarf.

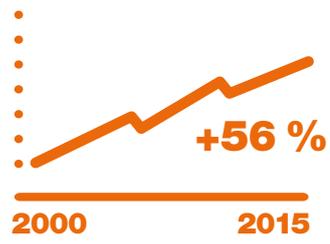
5



Finanzierung der Sozialkosten

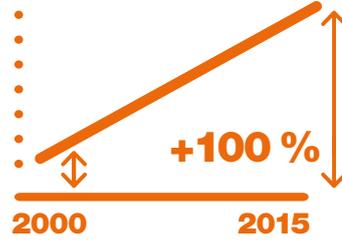
In den vergangenen Jahren wurden im Kantonsrat mehrere Vorstösse zum Thema Sozialkosten eingereicht. Der Regierungsrat verwies in seinen Antworten auch auf den Finanzausgleich und stellte in Aussicht, die Lage im vorliegenden Bericht zu beurteilen. Zudem trat die zuständige Kommission für Staat und Gemeinden mit dem Anliegen an den Regierungsrat, eine Auslegeordnung vorzunehmen, welche Änderungen in Spezialgesetzen oder dem Finanzausgleichsgesetz für einen Ausgleich der verschiedenen Soziallasten nötig sind. Zudem solle er aufzeigen, welche Spielräume sich bieten würden und welche Auswirkungen solche Änderungen hätten.

Bedeutung



→ hat zugenommen

Unterschiede



→ haben zugenommen

Untersuchung

**Unterschiede rechtfertigen
keinen Ausgleich**



Beurteilung

5.1 Ausgangslage

In den vergangenen Jahren wurden im Kantonsrat mehrere Vorstösse zum Thema Sozialkosten eingereicht. In der Antwort auf die Anfrage Ziegler (KR-Nr. 336/2013) verwies der Regierungsrat auf den Finanzausgleich. Im Postulat Ziegler (KR-Nr. 78/2014) wurde der Regierungsrat eingeladen zu prüfen, ob der Finanzausgleich mit einem Instrument zur Verminderung unterschiedlicher Sozialkosten ergänzt werden soll. Der Regierungsrat stellte in Aussicht, die Lage im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 zu beurteilen. Das Postulat wurde zwar nicht überwiesen; gleichentags wurde jedoch eine parlamentarische Initiative durch den Kantonsrat vorläufig unterstützt, welche die Schaffung eines Sozialkostenausgleichs fordert (KR-Nr. 163/2014). Mit Brief vom 11. Juli 2016 äusserte die Kommission für Staat und Gemeinden folgende Anliegen an den Regierungsrat:

- Um die Zeit bis zum Vorliegen des Gemeinde- und Wirksamkeitsberichts zu nutzen, bitten wir Sie, eine Auslegeordnung vorzunehmen und dabei modellhaft darzulegen, welche Änderungen in welchen Spezialgesetzen und dem Finanzausgleichsgesetz für den Ausgleich der verschiedenen Soziallasten nötig sind, welche Spielräume sich bieten würden und welche Auswirkungen (institutionell, finanziell, technisch) sie hätten. Dabei bitten wir Sie auch, einen indikatorbasierten Lastenausgleich in Anlehnung an das Luzerner Modell vorzulegen. Wir bitten Sie, die Auslegeordnung zusammen mit dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht vorzulegen.
- Wir bitten Sie, das vorgesehene Kapitel über die Soziallasten im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht mit den relevanten Datengrundlagen zu unterlegen, damit wir gestützt darauf und auf die vorgenannte Auslegeordnung die Beratungen zur parlamentarischen Initiative Joss weiterführen und zu konkreten Anträgen kommen können.

5.2 Finanzierung

5.2.1 Definition

Eine einheitliche Definition des Begriffs Sozialkosten gibt es nicht. Als Vorschlag (Arbeitshypothese) werden in diesem Bericht die Nettoaufwendungen der folgenden Aufgaben der funktionalen Gliederung als Sozialkosten verstanden:

- Kranken- und Pflegeheime
- Ambulante Krankenpflege
- Zusatzleistungen zur AHV/IV
- Altersheime
- Gesetzliche wirtschaftliche Hilfe
- Soziale Wohlfahrt Übriges

Bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV wurde der Ausschluss der freiwilligen Gemeindegzuschüsse geprüft. Da diese nur 2 Prozent der Nettoaufwen-

dungen dieser Aufgabe umfassen, wurde auf ihren Ausschluss verzichtet. Ebenso wurde geprüft, ob die Aufgabe «Soziale Wohlfahrt Übriges» zu den Sozialkosten gehört. Sie umfasst die Administration und Löhne des Sozialbereichs sowie verschiedene Beiträge an Bedürftige (z.B. Alimentenbevorschussung, Kleinkinderbetreuungsbeiträge). Da diese Aufwendungen mit vermehrtem Bedarf an sozialer Unterstützung ansteigen, werden sie in dieser Untersuchung ebenfalls zu den Sozialkosten gezählt.

Die Zusatzleistungen zur AHV/IV weisen mit 32 Prozent an den Sozialkosten den grössten Anteil aus (Abbildung 49). Die gesetzliche wirtschaftliche Hilfe und die gesamte stationäre und ambulante Pflege umfassen je rund 25 Prozent der Sozialkosten.

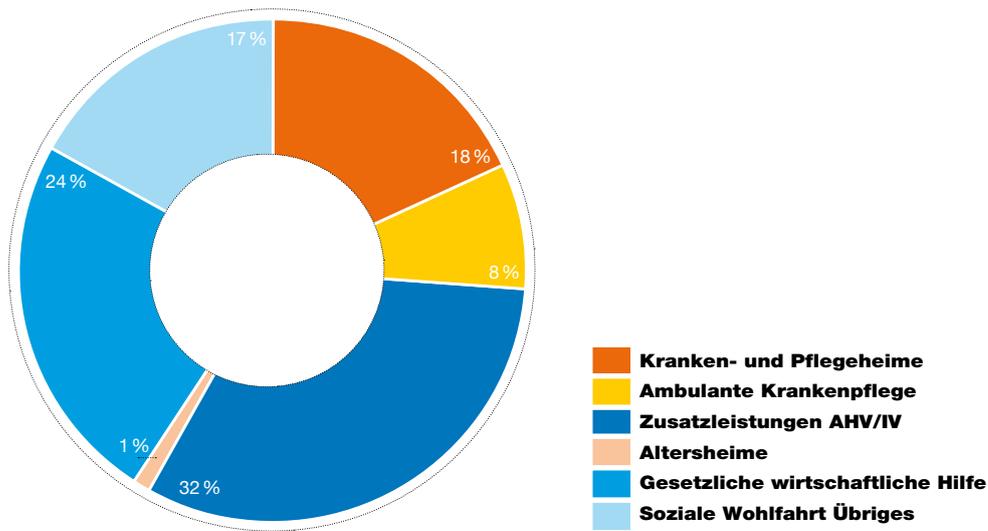


Abbildung 49: Zusammensetzung der Sozialkosten 2015

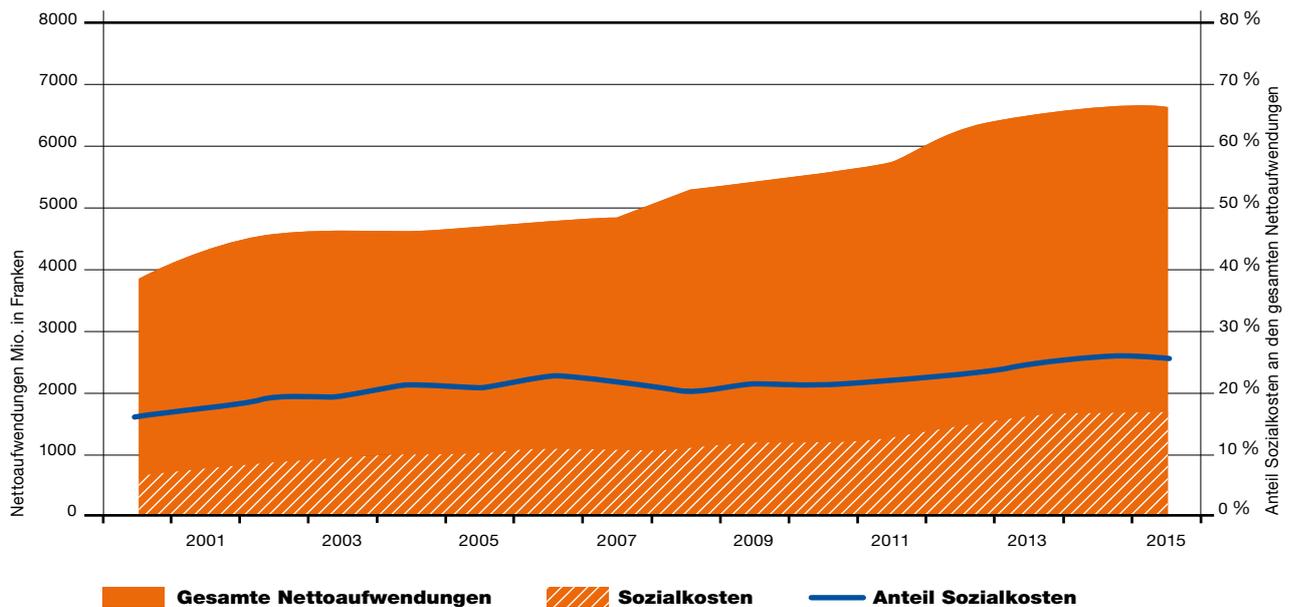


Abbildung 50: Entwicklung der Sozialkosten (teuerungsbereinigt)

5.2.2 Entwicklung

Die Entwicklung der Sozialkosten kann anhand einer Zeitreihe von 2000 bis 2015 grafisch aufgezeigt werden (Abbildung 50).

In der Abbildung fällt zunächst die stetige Steigerung der Sozialkosten seit 2000 auf (hellblau). Sie ist auch bei den gesamten Nettoaufwendungen

sichtbar (gesamte Nettoaufwendungen ohne Aufgabe Steuern und Finanzen; hellblau und orange). Der Anteil der Sozialkosten an den gesamten Nettoaufwendungen stieg von 16 Prozent im Jahr 2000 auf über 25 Prozent im Jahr 2015 an (dunkelblaue Linie). Somit haben die Sozialkosten insgesamt markant an Bedeutung gewonnen.

5.2.3 Unterschiede

Die Unterschiede der Sozialkosten zwischen den Gemeinden können mit der Spannweite zwischen den Sozialkosten der Gemeinde mit den höchsten Kosten pro Kopf und jener der Gemeinde mit den tiefsten Kosten pro Kopf aufgezeigt werden (Abbildung 51). Zur Abbildung ist anzumerken, dass die Nettoaufwendungen der Sozialkosten negativ sein können, wenn die Rückerstattungen die ausgerichteten Beiträge übersteigen.

In der Abbildung wird ersichtlich, dass die Unterschiede der Sozialkosten tendenziell grösser geworden sind. Auffallend sind die Steigerungen der Kosten nach 2001 und 2012. Letztere ist auf die Anpassung der Staatsbeiträge im Zusammenhang mit der Einführung des Finanzausgleichs zurückzuführen. Sie wurde mit höheren Ressourcenzuschüssen kompensiert. Insgesamt lässt die Betrachtung der Disparitäten die Vermutung zu, dass die Unterschiede der Sozialkosten zwischen den Gemeinden grösser geworden sind.

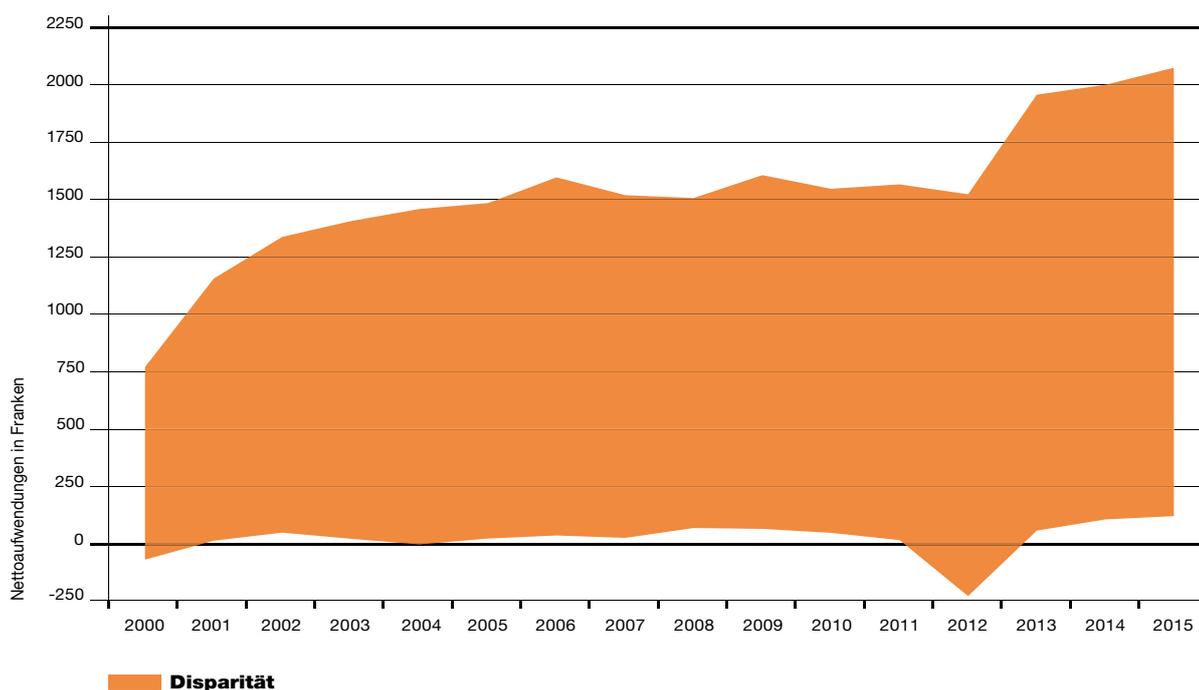


Abbildung 51: Entwicklung der Disparität der Sozialkosten (teuerungsbereinigt)

Um diese Feststellung genauer zu untersuchen, kann die Verteilung der Sozialkosten der Gemeinden betrachtet werden (Abbildung 52). 2000 hatten über 90 Prozent der Gemeinden Nettoaufwendungen zwischen 0 und 500 Franken pro Kopf. Nur zehn Gemeinden hatten höhere Sozialkosten auszuweisen.

Der Vergleich der Verteilung der Sozialkosten über den Zeitverlauf zeigt zwei Tendenzen: Zum einen

hat sich das Zentrum der Verteilung nach rechts verschoben. Das bedeutet, wie im vorangehenden Abschnitt bereits festgestellt, dass die Nettoaufwendungen pro Kopf gestiegen sind. Zum anderen lässt sich feststellen, dass die ehemals schmale Verteilung breiter geworden ist. Das bedeutet, dass die Unterschiede der Sozialkosten zwischen den Gemeinden grösser geworden sind.

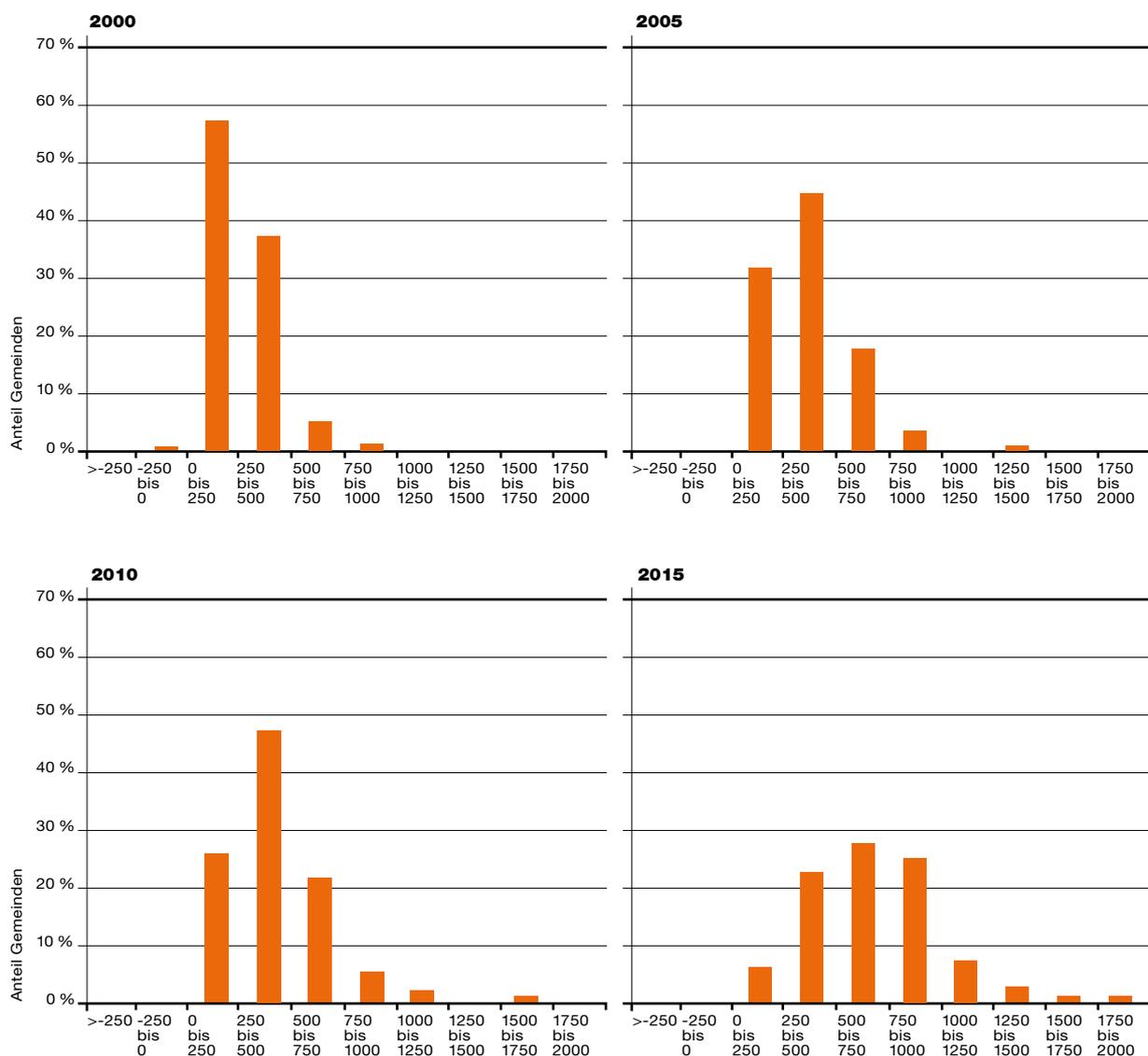


Abbildung 52: Entwicklung der Verteilung der Gemeinden über die Sozialkosten-Klassen

Die Anzahl der Gemeinden, die sehr tiefe Sozialkosten pro Kopf aufweisen, hat über die letzten 15 Jahre stark abgenommen. Zugenommen hat demgegenüber die Zahl der Gemeinden, die hohe Sozialkosten

zu tragen haben. Musste im Jahr 2000 noch keine Gemeinde Sozialkosten von über 1000 Franken pro Kopf tragen, sind es im Jahr 2015 rund 20 Gemeinden.

5.3 Beurteilung

Die Bedeutung der Sozialkosten für die Gemeinden gemessen am Anteil der gesamten Nettoaufwendungen hat über die letzten 15 Jahre zugenommen. Von einem Anteil von 16 Prozent 2000 stieg dieser 2015 auf 25 Prozent. Ebenso wie die Gesamtbedeutung wurden auch die Unterschiede zwischen

den Gemeinden grösser. Waren früher hohe Sozialkosten vereinzelte Ausnahmeerscheinungen, sind mittlerweile rund 20 Gemeinden von Nettoaufwendungen über 1000 Franken pro Einwohnerin und Einwohner betroffen.

5.4 Vorschläge

Ein Ausgleich zur Verminderung von Unterschieden bei den Sozialkosten zwischen den Gemeinden kann sowohl in den Spezialgesetzen (Kinder- und Jugendheimgesetz, Sozialhilfegesetz usw.) als auch im Finanzausgleichsgesetz umgesetzt werden. Der Vorteil einer spezialgesetzlichen Regelung besteht in der Behebung der ungleichen Verteilung am Ursprung, während der Finanzausgleich immer nachgelagert umverteilt und dadurch Streuverluste unvermeidbar sind.

In den folgenden Abschnitten werden fünf verschiedene Möglichkeiten vorgestellt, wie die Finanzierung der Sozialkosten angepasst werden könnte, um die Unterschiede bei den Sozialkosten zwischen den Gemeinden zu vermindern.

Die grösste Wirkung kann ein Ausgleich der Sozialkosten erzielen, wenn er die Finanzierung der betragsmässig wesentlichen Elemente gleichmässiger verteilt, die ungleich zwischen den Gemeinden verteilt sind. Der Ausgleich kann unter den Gemeinden horizontal erfolgen oder vertikal mittels Beiträgen vom Kanton zu den Gemeinden. Der effizienteren horizontalen Variante ist grundsätzlich der Vorrang einzuräumen. Unterdurchschnittlich belastete Gemeinden leisten einen Beitrag an überdurchschnittlich belastete Gemeinden. Die betragsmässig grössten beiden Anteile an den Sozialkosten haben die Zusatzleistungen zur AHV/IV und die gesetzliche wirtschaftliche Hilfe. Zusammen umfassen sie rund 60 Prozent der gesamten Sozialkosten.

5.4.1 Erhöhung Staatsbeitrag Zusatzleistungen AHV/IV

Die Zusatzleistungen zur AHV/IV machen mit 32 Prozent den grössten Anteil an den Sozialkosten aus (Aufgabenbereich 53x). Die Übernahme eines grösseren Anteils an der Finanzierung durch den Kanton könnte zu einer Entlastung stark betroffener Gemeinden beitragen. Zum Beispiel könnte der Staatsbeitrag der Zusatzleistungen zur AHV/IV er-

höht werden. Die Erhöhung der Staatsbeitragssätze würde zu einer einfachen und direkten Entlastung aller mit Sozialkosten belasteten Gemeinden führen. Die vermindernde Wirkung der Unterschiede bei den Sozialkosten zwischen den Gemeinden bei einer Erhöhung des Staatsbeitragssatzes ist eher gering. Durch die Anknüpfung an die Nettoaufwendungen würden auch Gemeinden Beiträge erhalten, die nicht besonders stark mit Sozialkosten belastet sind (Giesskannenprinzip). Diese Mitnahmeeffekte bei nicht besonders belasteten Gemeinden sind nicht erwünscht.

5.4.2 Gesamtkostenmodell

Ein Gesamtkostenmodell strebt eine breit abgestützte Finanzierung an. In einem ersten Schritt erfolgt eine Aufteilung der Sozialkosten zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Die Verteilung des Gemeindeanteils auf die einzelnen Gemeinden geschieht in der Folge pro Einwohnerin und Einwohner. Der Vorteil dieses (Versicherungs-)Modells liegt darin, dass die Gemeinden pro Kopf gleichmässig an die Finanzierung der Sozialkosten beitragen. Dadurch werden Spitzenbelastungen einzelner Gemeinden vermieden.

5.4.3 Horizontaler sozio-demografischer Sonderlastenausgleich

Im Finanzausgleich erfolgt ein Ausgleich unterschiedlicher Kosten hinsichtlich der einzusetzenden Mittel am effizientesten, wenn der Ausgleich horizontal zwischen den Gemeinden erfolgt. Das bedeutet, dass bei unterdurchschnittlich belasteten Gemeinden ein Beitrag eingefordert wird. Diese Mittel werden überdurchschnittlich belasteten Gemeinden als Beitrag ausbezahlt. Ein solches Modell setzt einen hohen politischen Willen bei den unterdurchschnittlich belasteten Gemeinden zur Beitragszahlung voraus.

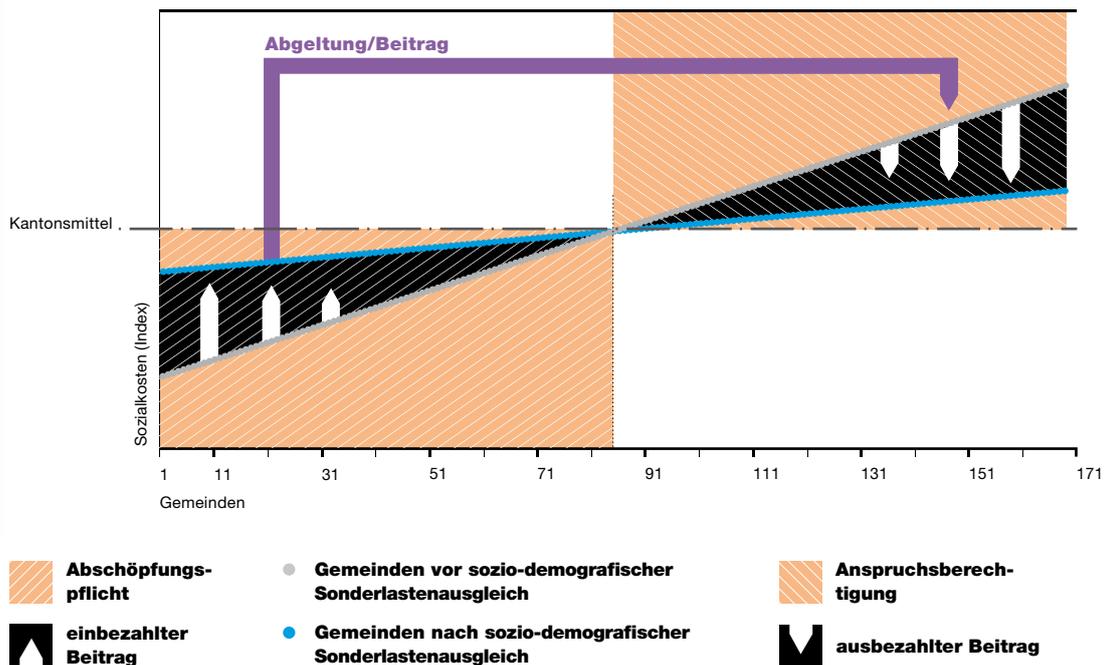


Abbildung 53: Funktionsweise eines horizontalen sozio-demografischen Sonderlastenausgleichs

5.4.4 Vertikaler sozio-demografischer Sonderlastenausgleich

Ein sozio-demografischer Sonderlastenausgleich kann sich konzeptionell am demografischen Sonderlastenausgleich orientieren. Analog zur Quote der unter 20-Jährigen ist die Quote der Personen zu ermitteln, die durch Zusatzleistungen zur AHV/IV

oder gesetzliche wirtschaftliche Hilfe unterstützt werden. Sobald die Unterstützungsquote 110 Prozent des Kantonsmittels übersteigt, erhalten die Gemeinden pro Person über dieser Grenze einen Pauschalbeitrag. Mit einer Abstufung nach Steuerfuss kann sichergestellt werden, dass nur bedürftige Gemeinden Beiträge erhalten.

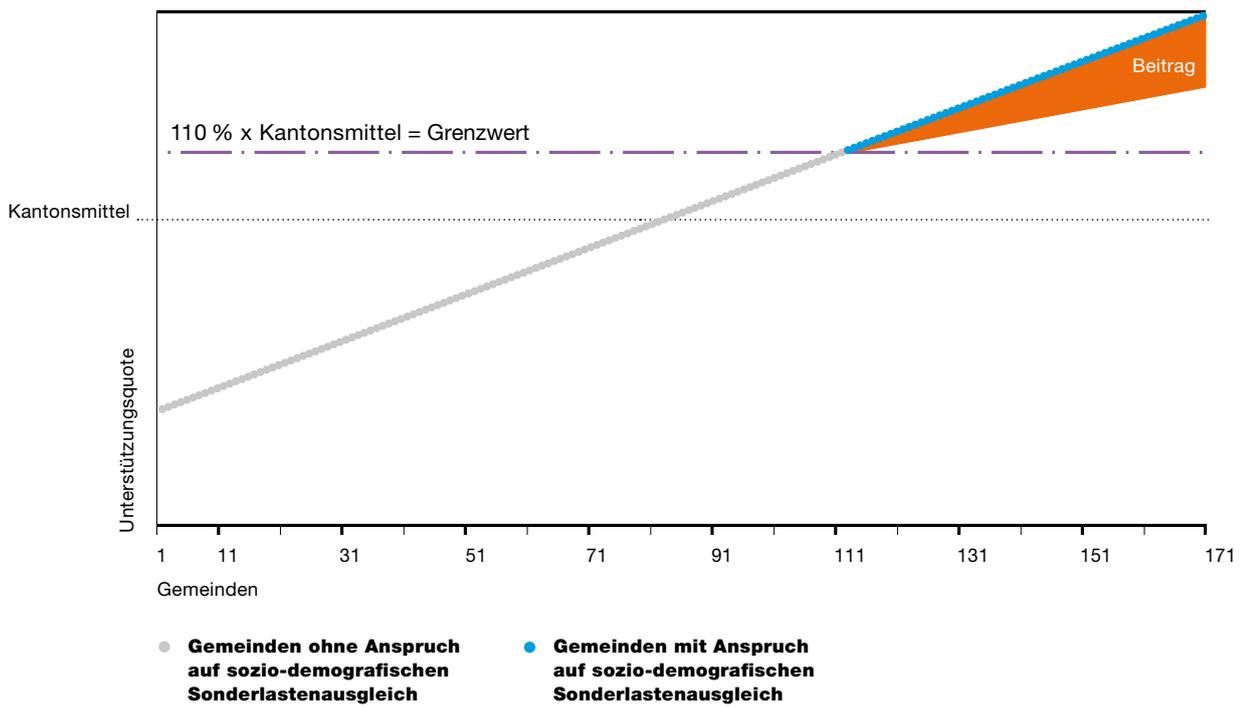


Abbildung 54: Funktionsweise eines vertikalen sozio-demografischen Sonderlastenausgleichs

Das Kantonsmittel der Unterstützungsquote (ohne Stadt Zürich) beträgt 4,3 Prozent. Der sich daraus ergebende Wert für die Grenze von 4,7 Prozent entspricht 110 Prozent des Kantonsmittels. Weist eine Gemeinde eine höhere Unterstützungsquote auf, erhält sie für jede Person über der Grenze einen Pauschalbeitrag. Wäre die Pauschale anhand der Durchschnittskosten eines Unterstützungsfalls von rund 12 800 Franken bemessen, ergäbe dies ein volles Beitragsvolumen von 246 Mio. Franken, wobei die Stadt Zürich 152 Mio. Franken erhielte. Wird die Abstufung anhand tiefer Steuerfüsse berücksichtigt, verbliebe ein Volumen von 195 Mio. Franken.

Um beispielsweise ein Beitragsvolumen von 80 Mio. Franken zu verteilen, müsste der Pauschalbeitrag, der pro Unterstützungsfall über der Grenze ausgerichtet wird, knapp 5240 Franken oder rund 41 Prozent der durchschnittlichen Fallkosten betragen. Die 24 beitragsberechtigten Gemeinden erhielten 80 Mio. Franken, wobei rund 60 Prozent der Stadt Zürich zuflössen. Die Auswirkungen auf die Steuerfüsse der einzelnen Gemeinden können der folgenden Karte entnommen werden (Abbildung 55).

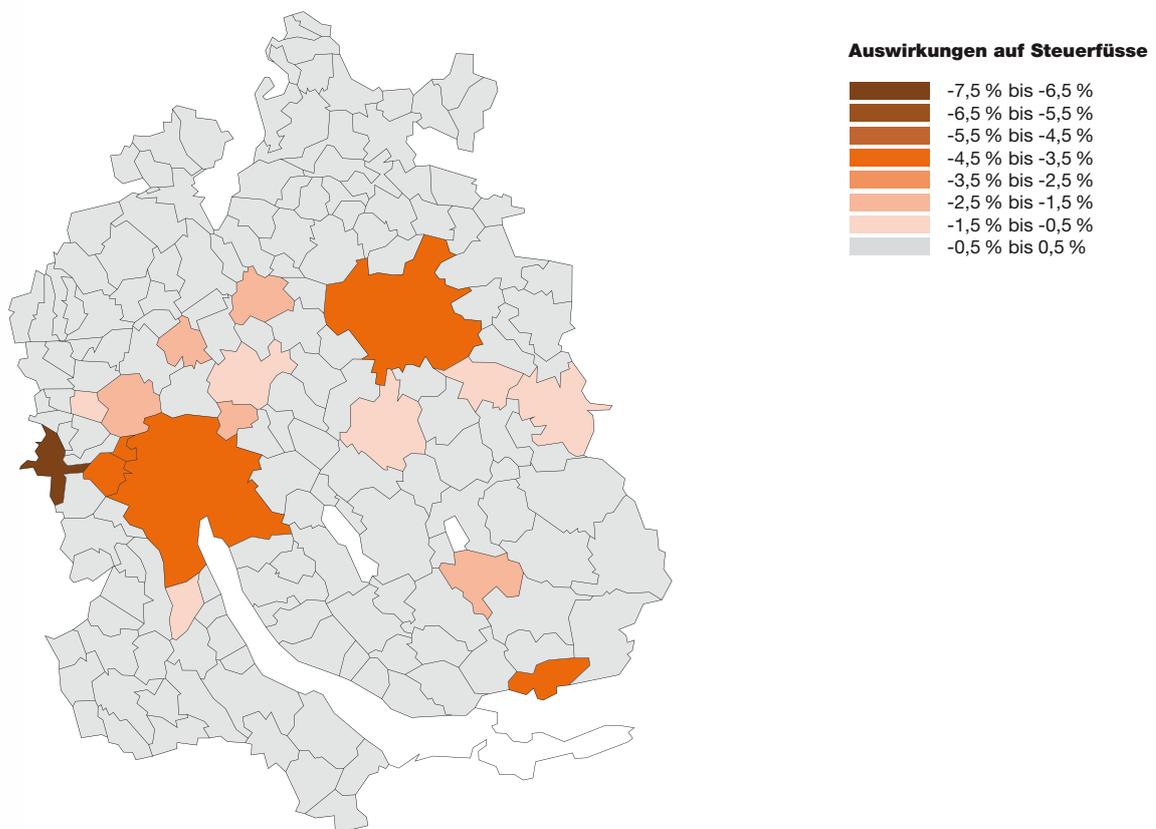


Abbildung 55: Auswirkungen des vertikalen sozio-demografischen Sonderlastenausgleichs auf die Steuerfüsse

Mit dem sozio-demografischen Sonderlastenausgleich könnte eine gezielte Entlastung stark betroffener Gemeinden erreicht werden. Dabei gäbe es weniger Streuverluste.

Nur wenige Gemeinden erhielten Beiträge aus einem sozio-demografischen Sonderlastenausgleich. Dietikon würde mit 6,8 Steuerfussprozenten die grösste Entlastung erfahren. In absoluten Beträgen bekämen insbesondere die Städte Zürich und Winterthur hohe Beiträge. Diese wären zwangsläufig mit einer Anpassung ihrer Zentrumslastenausgleichsbeiträge zu kompensieren. Somit verblieben wenige Begünstigte, was die Mehrheitsfähigkeit dieses Vorschlags bezweifeln lässt. Zudem könnte sich ein Sonderlastenausgleich mit einem Schwellenwert hemmend auf Gemeindefusionen auswirken.

5.4.5 Verstärkung Ressourcenausgleich

Mit einer Verstärkung des Ressourcenausgleichs wird die Mittelausstattung der Gemeinden erhöht, so dass sie ihre Soziallasten selber finanzieren sollten. Mit einem Betrag von 80 Mio. Franken könnte der Zuschusssatz des Ressourcenausgleichs von 95 Prozent auf 97,7 Prozent angehoben werden. Die Verstärkung des Ressourcenausgleichs um 80 Mio. Franken entspricht in etwa 1,5 Steuerfussprozenten des Kantonshaushalts.

Da nur der Zuschusssatz, nicht aber die Zuschussgrenze des Ressourcenausgleichs verändert würde, kämen erhöhte Beiträge allen 131 Gemeinden zugute, die Ressourcenzuschüsse erhalten. Die Stadt Zürich wäre als Gemeinde, die eine Ressourcenabschöpfung abliefern, nicht davon betroffen. Die Auswirkungen auf die Steuerfüsse der einzelnen Gemeinden können der folgenden Karte entnommen werden (Abbildung 56).

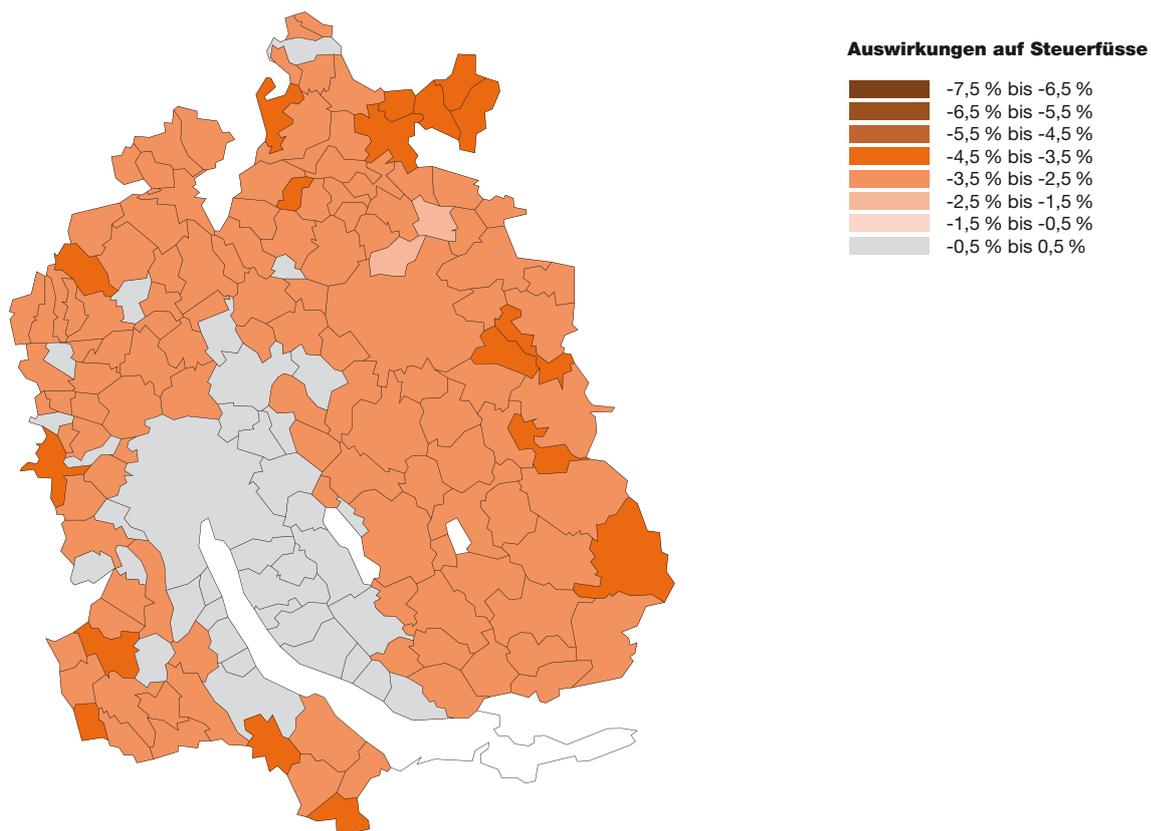


Abbildung 56: Auswirkungen auf die Steuerfüsse bei Verstärkung des Ressourcenausgleichs

Die Verstärkung der Ressourcenausstattung würde sich durch eine einfache Änderung im Finanzausgleichsgesetz umsetzen lassen.

Mit der Verstärkung der Ressourcenausstattung zur Verminderung von Unterschieden bei den Sozialkosten zwischen den Gemeinden findet eine Vermischung von Einnahmen mit Lasten statt. Beispielsweise sind Winterthur und Dietikon ressourcenschwache Gemeinden mit hohen Sozialkosten, während Horgen und die Stadt Zürich ressourcen-

starke Gemeinden mit hohen Sozialkosten sind. Die Begünstigten sind nur zu einem geringen Teil die stark durch Sozialhilfekosten belasteten Gemeinden.

Durch die Verstärkung des Ressourcenausgleichs entstehen hohe Steuerverluste und die Unterschiede bei den Sozialkosten zwischen den Gemeinden bleiben grösstenteils bestehen. Die angestrebte Verminderung der Unterschiede wird so kaum erreicht.

5.5 Fazit

Die Bedeutung der Sozialkosten hat für die Gemeinden über die letzten 15 Jahre zugenommen. Die Unterschiede bei den Sozialkosten zwischen den Gemeinden sind grösser geworden. Der Regierungsrat erachtet die Grösse der Unterschiede jedoch sachlich nicht als hinreichend, um einen Soziallastenausgleich vorzuschlagen. Sollte im politischen Prozess dennoch ein Ausgleich gefordert werden, ist der Regierungsrat der Auffassung, dass es nicht Sache des Kantons sein kann, weitere Zahlungen an den Finanzausgleich zu

leisten. Vielmehr müssten die Gemeinden für die Finanzierung eines Ausgleichs selber aufkommen. Dies liesse sich mit dem Gesamtkostenmodell (Vorschlag 2) oder dem horizontalen Sonderlastenausgleich (Vorschlag 3) erreichen. Der Regierungsrat erachtet eine spezialgesetzliche Lösung als zweckmässig, da damit grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden in der Entstehung vermieden werden können. Er bevorzugt daher das Gesamtkostenmodell (Vorschlag 2).

6



Bevölkerungs- befragung

Die Bevölkerung der Zürcher Gemeinden wurde 2016 zum zweiten Mal über die Leistungen ihrer Wohnortgemeinden befragt. Sie konnte bekunden, wie wohl sie sich in ihrer Wohngemeinde fühlt und welche Aspekte am ehesten zum Wohlbefinden beitragen. Aus der Gegenüberstellung der Wichtigkeit einer Aufgabe mit der Zufriedenheit mit ihrer Erfüllung ergeben sich Hinweise, ob die Bedürfnisse in den einzelnen öffentlichen Bereichen hinreichend abgedeckt sind. Zudem konnten die Befragten die Angemessenheit ihrer Steuerbelastung einschätzen. Schliesslich wurden die Einwohnerinnen und Einwohner befragt, wie weit sie bereit sind, künftige Herausforderungen durch Zusammenarbeit zwischen Gemeinden oder mit anderen Reformen zu meistern.

Zufrieden mit Leistungen

> 90 %
Gemeinden > 1000
Einwohnerinnen und Einwohner

> 80 %
Gemeinden < 1000
Einwohnerinnen und Einwohner

Aspekte des Wohlbefindens



Verkehrerschliessung



Schulen



Einkaufsmöglichkeiten



Naturnähe

hohe Zufriedenheit

95% 

6.1 Überblick

Die Bevölkerung der Zürcher Gemeinden wurde 2016 zum zweiten Mal über die Leistungen ihrer Wohnortgemeinden befragt. In Zürcher Gemeinden lebt es sich gut. Dies jedenfalls dann, wenn die Zufriedenheit mit den öffentlichen Leistungen der Gemeinden zugrundegelegt wird. Sehr zufrieden sind die Stadtzürcherinnen und Stadtzürcher sowie die Winterthurerinnen und Winterthurer, während Kleingemeinden offenbar unter Druck stehen. Die Hälfte der Befragten kritisiert die Aufgabenerfüllung der Gemeinden in der Raumplanung so-

wie bei der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Demgegenüber scheinen z.B. die Leistungen der Einwohnerkontrolle den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden. Klar zugenommen hat im Vergleich zu 2011 die Bereitschaft, Dienstleistungen in Nachbargemeinden zu beziehen. Diese Bereitschaft ist in kleinen Gemeinden grösser als in den Städten. Abgenommen hat im Vergleich zur letzten Befragung die Akzeptanz gegenüber Gemeindefusionen, wobei die Bereitschaft in kleinen Gemeinden und den Städten am grössten ist.

6.2 Wohlbefinden und Zufriedenheit

Wie 2011 fühlen sich die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich in ihrer Wohngemeinde weitgehend wohl. Generell sind sie auch zufrieden bis sehr zufrieden mit den Leistungen der Gemein-

den (Abbildung 57). Deutlich weniger zufrieden ist die Bevölkerung mit der Leistungserbringung in kleinen Gemeinden (Abbildung 58).

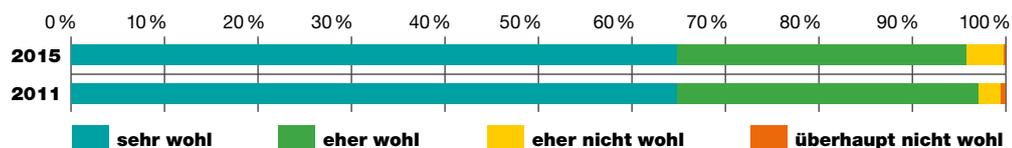


Abbildung 57: Wohlbefinden am Wohnort, Vergleich 2011/2015

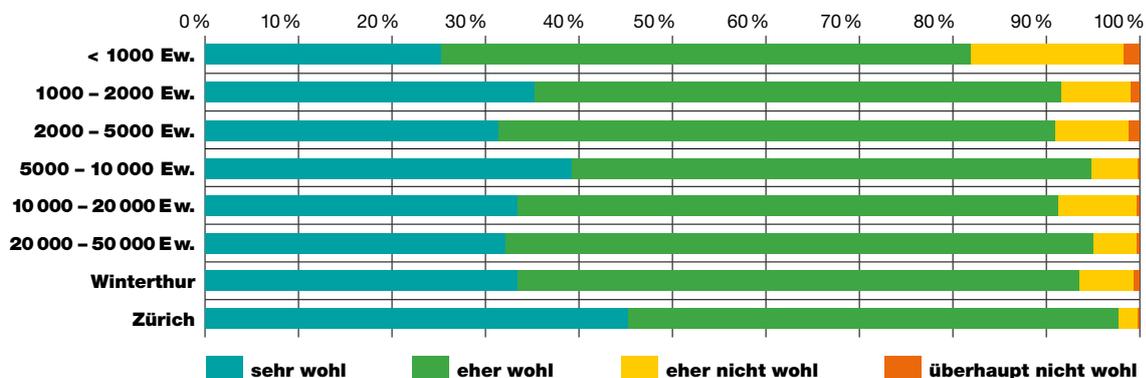


Abbildung 58: Leistungszufriedenheit 2015 nach Gemeindegrösse

Das ausgeprägte Wohlbefinden der Zürcher Bevölkerung in ihrer Wohngemeinde beruht primär auf bestimmten Kriterien, die massgebend zum hohen Wohlbefinden beitragen. Naturnähe, gepflegte Umgebung, verkehrstechnisch gute Erschliessung, gute Schulen, ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis zum Wohnen und gute Einkaufsmöglichkeiten sind aus Sicht der Befragten sehr wichtig für das

Wohlbefinden in ihrer Gemeinde. Damit tragen wichtige öffentliche Aufgaben wie die Raum- und Verkehrsplanung, die massgebend auch von den Gemeinden vollzogen werden, zum Wohlbefinden der Bevölkerung an ihrem Wohnort bei (Abbildung 59). Demgegenüber werden tiefe Steuern 2015 wie 2011 mehrheitlich als mindestens eher wichtig eingestuft, erscheinen aber für das Wohlbefinden

insgesamt weniger wichtig (Abbildung 60). Nach wie vor hält eine Mehrheit der Befragten die Steuerbelastung in ihrer Wohngemeinde für gerade

angemessen, wenn auch in einzelnen Gemeinden wie Winterthur die Einschätzung 2015 deutlich kritischer ausfällt.

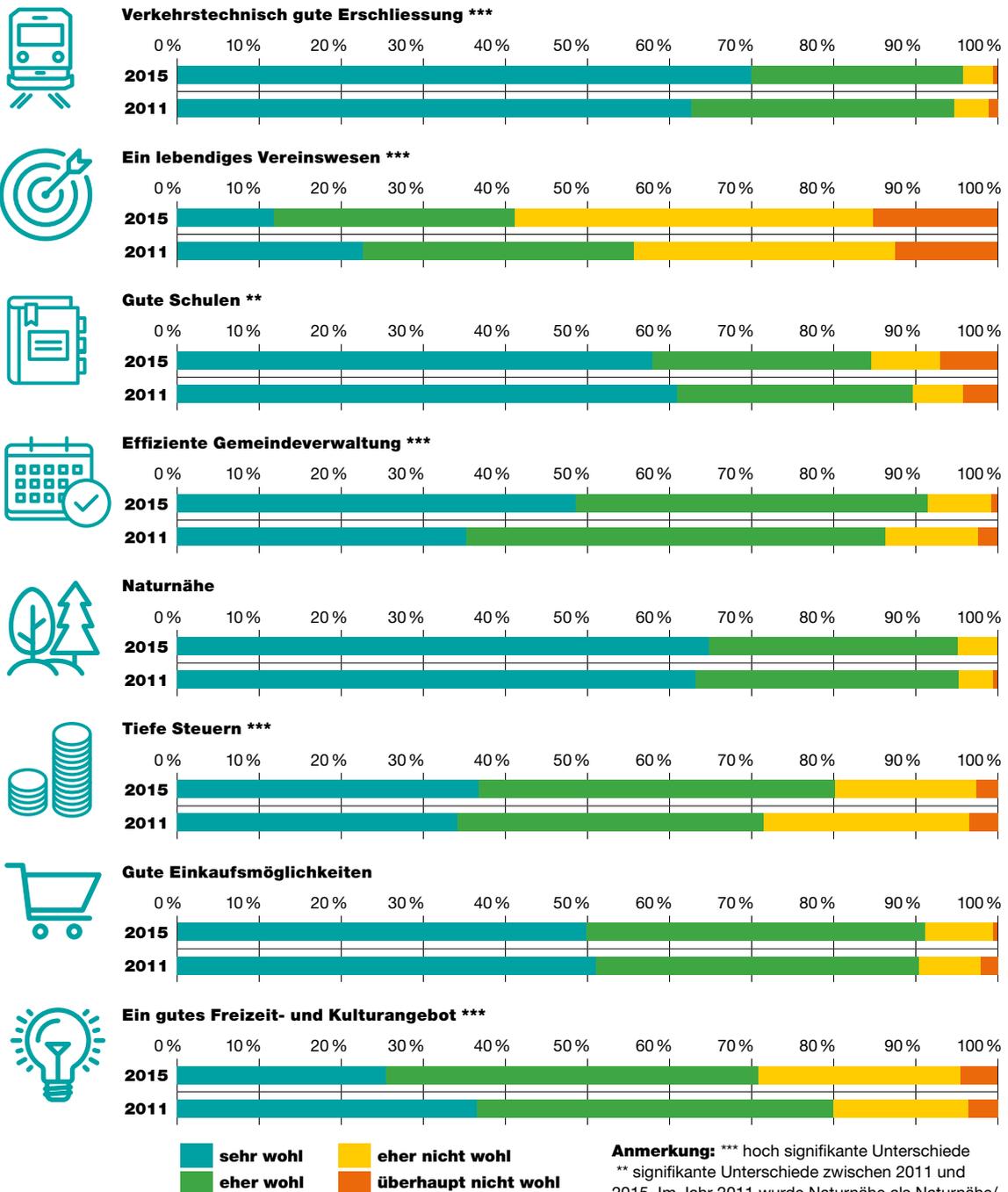


Abbildung 59: Aspekte des Wohlbefindens der Zürcher Bevölkerung an ihrem Wohnort, Vergleich 2011/2015

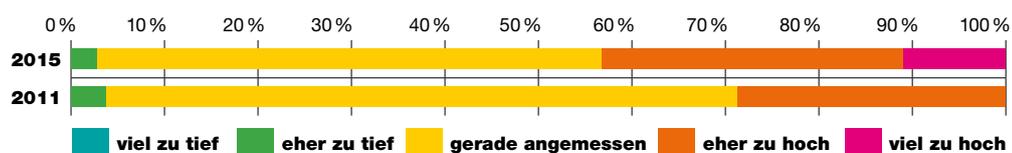
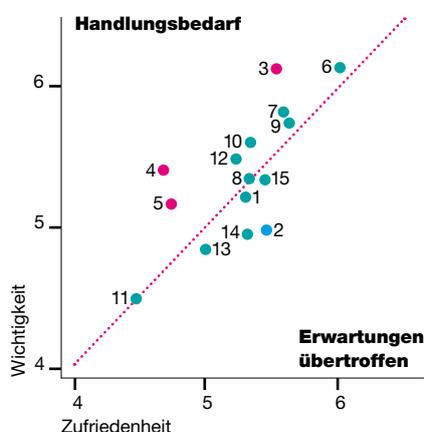


Abbildung 60: Einschätzung der Steuerbelastung, Vergleich 2011/2015

Die befragte Bevölkerung ist generell zufrieden mit der Aufgabenerfüllung und dem Leistungsangebot ihrer Wohnortgemeinden. Auf einem Raster von 1 bis 7 bewerten sie ihre Zufriedenheit mit 5,3, nahezu gleich hoch wie 2011 mit einem Wert von 5,5.

Diese Zufriedenheit gilt auch in Bezug auf spezifische Leistungen. Mit gewissen Angeboten scheint die Bevölkerung jedoch zufriedener zu sein als mit anderen. Dies gilt auch für die Einschätzung der Wichtigkeit dieser Aufgaben (Abbildung 61).



- 1 Informationen über Gemeindeangelegenheiten
- 2 Einwohnerkontrolle
- 3 Öffentliche Sicherheit und Ordnung
- 4 Kommunale Raumplanung
- 5 Gemeinde-/Stadtentwicklung und Standortförderung
- 6 Abfallentsorgung
- 7 Kindergarten, Primar- und Sekundarschule
- 8 Hilfe für Bedürftige/Sozialhilfe
- 9 Unterstützung/Betreuung älterer Personen/Spitex
- 10 Wohnen im Alter
- 11 Kindes- und Erwachsenenschutz/KESB
- 12 Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche
- 13 Angebote familienergänzender Kinderbetreuung
- 14 Kulturangebot
- 15 Sport- und Freizeitangebot

Abbildung 61: Zufriedenheit und Wichtigkeit der Zürcher Bevölkerung mit spezifischen Angeboten am aktuellen Wohnort

Erfüllungsindex

Wird die Einschätzung der Wichtigkeit einer Aufgabe mit der Zufriedenheit über ihre Erfüllung verglichen, resultiert der sogenannte Erfüllungsindex. Wenn die Einschätzung der Zufriedenheit mit der Wichtigkeit übereinstimmt, wird eine Aufgabe «ideal erfüllt». Wird die Wichtigkeit höher bewertet als die Zufriedenheit, resultiert eine «Untererfüllung». Umgekehrt resultiert eine «Übererfüllung».

Die Zufriedenheit mit der kommunalen Raumplanung sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird weniger gross als ihre Wichtigkeit eingeschätzt. Um die 50 Prozent der Befragten beurteilen diese beiden Punkte als untererfüllt. Jedoch fühlen sich wiederum über 90 Prozent der Befragten in ihrer Wohngemeinde sicher, und 89 Prozent finden, dass öffentliche Anlagen und Plätze gepflegt sind. Wo im Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung die Bedürfnislage nicht hinreichend abgedeckt wird, bliebe zu untersuchen. Auch für die Berei-

che Gemeinde- und Stadtentwicklung sowie die Standortförderung besteht nach Einschätzung der Bevölkerung Handlungsbedarf. Die Standortförderung ist in bestimmten Gemeinden an private Dritte übertragen, eine Reformart, die gemäss Ergebnis der Bevölkerungsbefragung generell wenig akzeptiert wird. Möglicherweise steht der ausgewiesene Handlungsbedarf bei der Gemeinde- und Stadtentwicklung sowie der Standortförderung mit der Skepsis gegenüber der Aufgabenerfüllung privater Dritter in Zusammenhang. Bei der Einwohnerkontrolle und dem Kulturangebot werden die Erwartungen der Befragten insgesamt übertroffen. Im Gegensatz zu der Befragung 2011 gibt es keinen Bereich mehr, bei dem über 50 Prozent der Befragten der Meinung sind, er sei übererfüllt. Insgesamt kann festgehalten werden, dass Wichtigkeit und Zufriedenheit recht gut übereinstimmen. Dies zeigt sich daran, dass ein grosser Teil der Punkte in der Abbildung 61 nahe an der pinken Linie liegt.

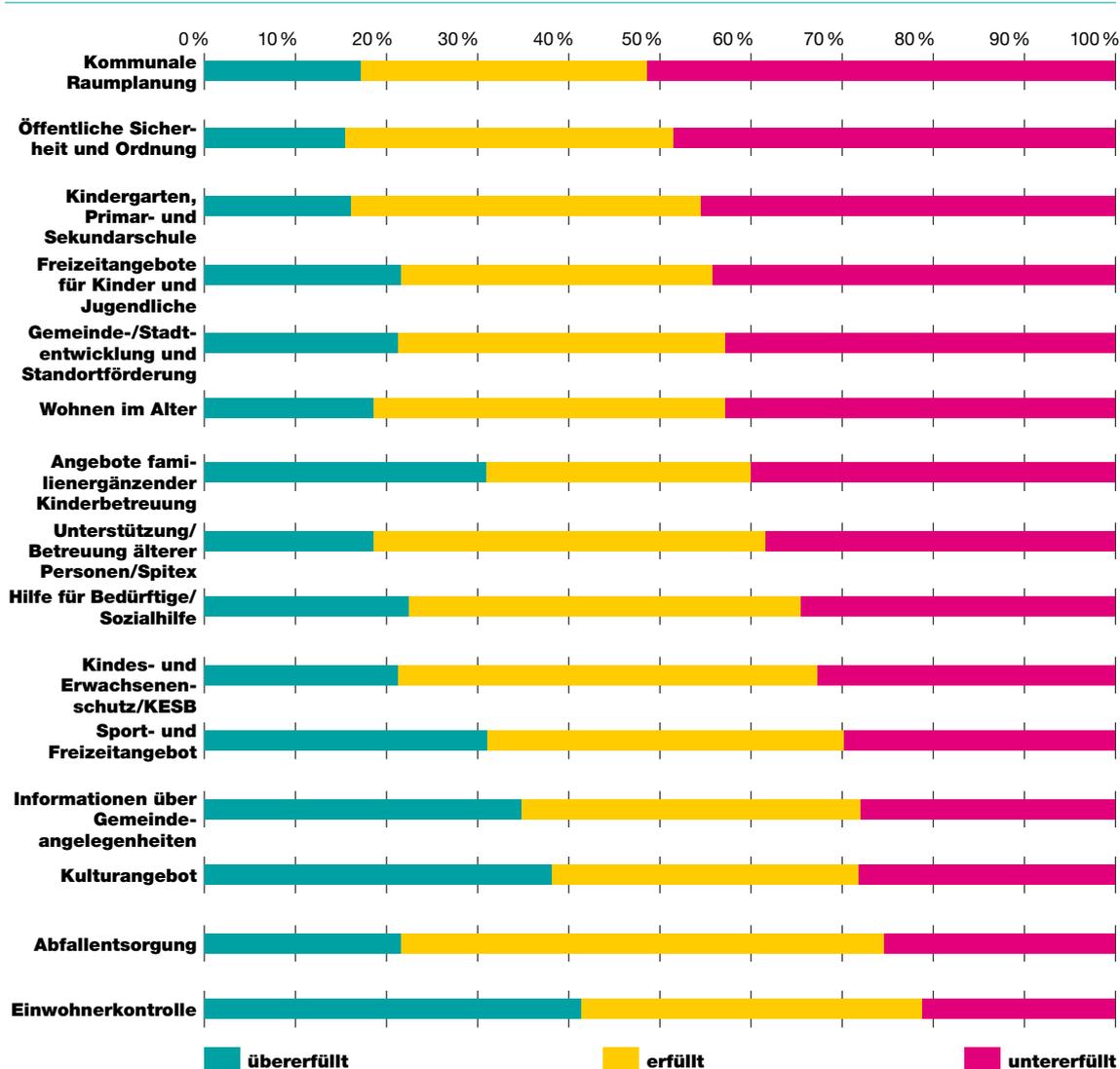


Abbildung 62: Erfüllungsindex der Zürcher Bevölkerung über spezifische Angebote am aktuellen Wohnort

Handlungsbedarf lässt sich vor allem in kleinen Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern feststellen, wo in den Bereichen Wohnen im Alter und kommunale Raumplanung sowie beim Freizeitangebot für Kinder und Jugendliche Defizite wahrgenommen werden.

Die beiden Gemeindegrössenklassen mit 1000 bis 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern weisen ein sehr ähnliches Bild auf, bei dem die Abweichungen von Wichtigkeit und Zufriedenheit relativ gering sind. Handlungsbedarf ist bei der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, aber auch bei der kommunalen Raumplanung auszumachen. Dies ist bei der nächsten Gemeindegrössenklasse (5000 bis 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner) noch

ausgeprägter der Fall. Beim Kulturangebot wird in allen drei Gemeindegrössen die Zufriedenheit von der Wichtigkeit deutlich übertroffen.

In den Städten weisen die gleichen Punkte Handlungsbedarf auf, die auch im ganzen Kanton so bewertet werden. In der Stadt Zürich liegen die Werte für die Zufriedenheit und Wichtigkeit in vielen Punkten sehr nahe beieinander. In Winterthur ist die Bevölkerung mit den Leistungen der Volksschule (Kindergarten, Primar- und Sekundarschule) deutlich weniger zufrieden als in der Stadt Zürich. Demgegenüber werden die Erwartungen über die Leistungen des kommunalen Kultur- sowie des Sport- und Freizeitangebots in der Stadt Winterthur deutlich mehr übertroffen als in der Stadt Zürich.

6.3 Akzeptanz für Fusionen und andere Reformen

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 Gemein-

den und interkommunalen Anstalten sowie privaten Organisationen. So hat die Bereitschaft, je nach den bestehenden Umständen Leistungen in einer Nachbargemeinde zu beziehen, deutlich zugenommen. Diese Bereitschaft nimmt – nicht überraschend – mit geringer Gemeindegrösse zu.

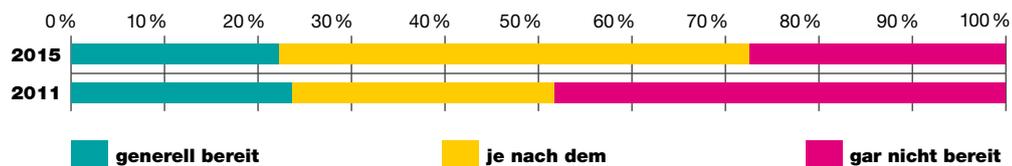


Abbildung 63: Bereitschaft zum Leistungsbezug in Nachbargemeinde

Wird die Bevölkerung generell gefragt, ob Gemeinden mit anderen Gemeinden fusionieren sollen, wenn sie ihre Aufgaben nicht mehr selbstständig erfüllen können, ist nach wie vor über die Hälfte der Befragten eher einverstanden (Abbildung 64). In Gemeinden bis 1000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie in Zürich und Winterthur ist die Akzeptanz für Fusionen bei bestehenden Leistungsgrenzen am grössten. In diesen Gemeinden waren 2015 noch 60 Prozent der Befragten mit

dieser Frage eher einverstanden. Die Akzeptanz für Gemeindefusionen hat im Vergleich zu 2011 jedoch abgenommen. Nach wie vor stossen Strukturbereinigungen grundsätzlich auf Akzeptanz, auch wenn sich die Bevölkerung an ihrem Wohnort wohlfühlt und mit den kommunalen Angeboten grundsätzlich zufrieden ist. Dabei zeigt sich, dass die Altersklasse der 36- bis 50-Jährigen Fusionen am stärksten akzeptiert.

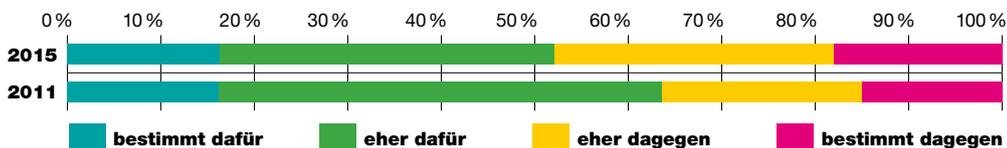


Abbildung 64: Einverständnis der Zürcher Bevölkerung mit Fusionen bei bestehenden Leistungsgrenzen

Noch reformtoleranter zeigt sich die Bevölkerung generell gegenüber der interkommunalen Zusammenarbeit und einem interkommunalen Ausgleich ihrer Lasten. Ebenfalls über die Hälfte der Bevölkerung zeigt sich zumindest eher offen gegenüber Aufgabenübertragungen an Nachbargemeinden, die in aller Regel mittels Anschlussverträgen realisiert werden. Von mehr als 50 Prozent der Bevölkerung, die eher bis überhaupt nicht einverstanden ist, weniger akzeptiert sind die übrigen Reform-

möglichkeiten wie die Übernahme der Finanzierung durch den Kanton, der Leistungsverzicht, die Aufgabenübertragung an den Kanton oder die Ausgliederung bestimmter Aufgaben an private Dritte. Letzteres stösst auf über 70 Prozent Ablehnung. Diese Ablehnung ist umso deutlicher, als in der Frage vorgegeben wurde, dass die Gemeinde bestimmte Aufgaben nicht mehr selbstständig erfüllen könne (Abbildung 65).

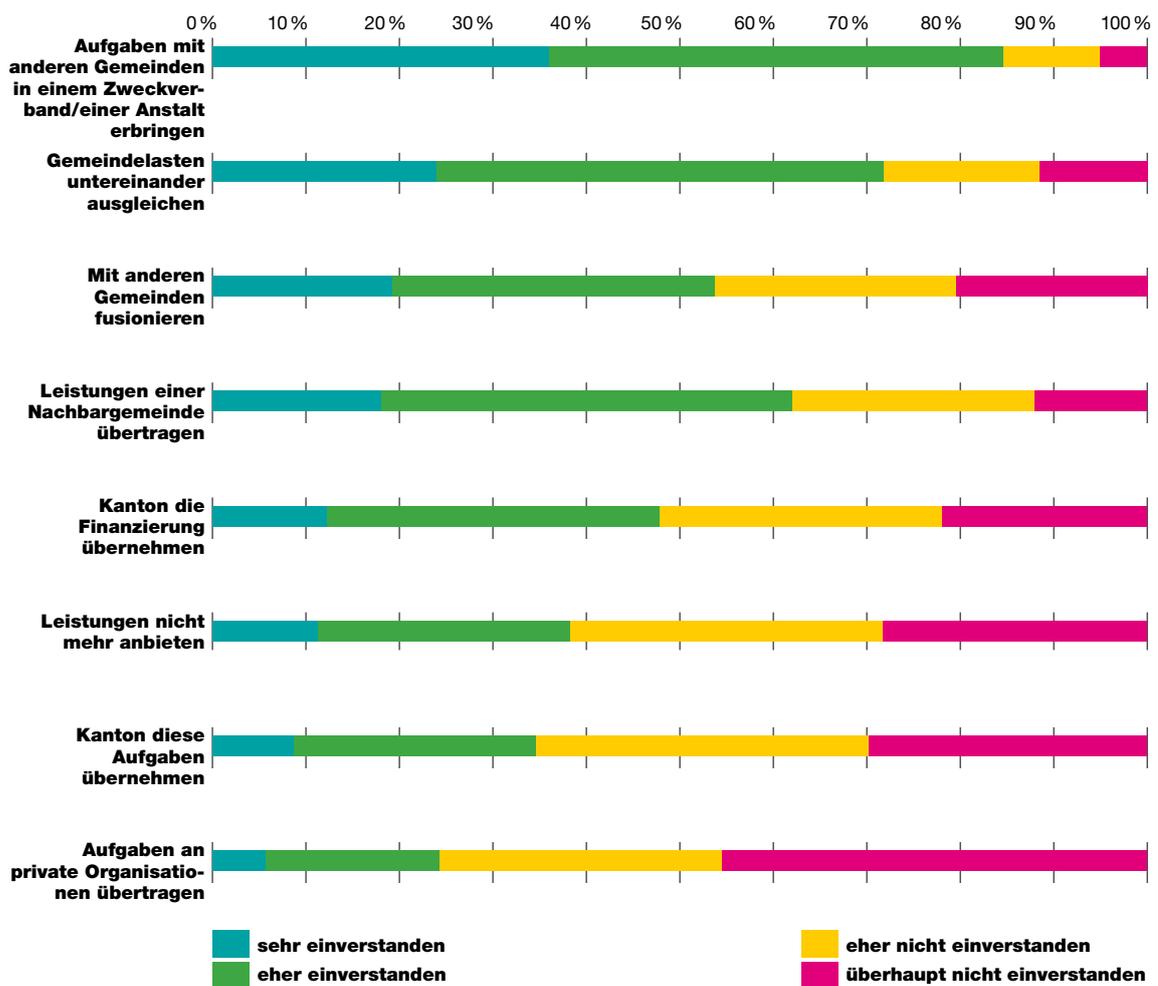


Abbildung 65: Reformbereitschaft bei bestehenden Leistungsgrenzen differenziert nach Reformart

6.4 Fazit

Die Zürcher Bevölkerung fühlt sich wohl und ist mit den Leistungen ihrer Gemeinden zufrieden. Generell weniger zufrieden mit den Leistungen ihrer Gemeinden sind Bewohnerinnen und Bewohner kleiner Gemeinden. Sie sind je länger, je mehr bereit, Leistungen von Nachbargemeinden zu beziehen. Die Bevölkerung kleiner Gemeinden zeigt sich offen, aber eher unentschieden gegenüber Fusionen.

Feststellen lässt sich eine vorsichtige Bereitschaft für Reformen. Die befragten Personen äussern sich differenziert zur Wichtigkeit und Zufriedenheit einzelner Leistungen. Kritisch eingestellt sind sie vor allem gegenüber den kommunalen Leistungen der Raumplanung sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

7



Anhänge

7.1 Anhang I: Stellungnahme des Fachbeirats

1 Fachbeirat

1.1 Zusammensetzung des Fachbeirats

Mit Beschluss Nr. 865 vom 20. August 2014 hat der Regierungsrat die Mitglieder des Fachbeirats zum individuellen Sonderlastenausgleich gemäss § 27 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) für eine Amtsperiode von vier Jahren, d.h. vom 1. September 2014 bis zum 31. August 2018, gewählt (§ 35 Finanzausgleichsverordnung FAV). Mitglieder des Fachbeirats sind:

- Katharina Kull-Benz, Kantonsrätin und Gemeindepräsidentin Zollikon
- Martin Farner, Kantonsrat und Gemeindepräsident Oberstammheim
- August Danz, Abteilungsleiter Stab Finanzverwaltung, Finanzdirektion
- Andreas Müller, Stv. Generalsekretär, Leiter Abteilung Inneres, Direktion der Justiz und des Innern

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

1.2 Aufgabe des Fachbeirats

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

Beim ISOLA geht es um die Feststellung, d.h. Begründung, Belegung und Quantifizierung von Sonderlasten. Dabei ist u.a. der Finanzbedarf einer antragstellenden Gemeinde im Vergleich zu jenem der übrigen Gemeinden zu betrachten. Vom Fachbeirat sollen Indikatoren benannt werden, 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 ihm der Wirksamkeitsbericht zur Stellungnahme vorgelegt wird.

1.3 Leitsätze des Fachbeirats

- Der Fachbeirat beurteilt die Gesuche um Beiträge aus dem ISOLA im Gesamtzusammenhang aller Elemente des Finanzausgleichs. Der ISOLA ist ein ergänzendes Element im Rahmen des Finanzausgleichs und gleicht unvorhersehbare und einmalige finanzielle Notlagen oder ausserordentliche Ereignisse ganz oder teilweise aus. Eine Minderheit des Fachbeirats beurteilt die Zielsetzung des ISOLA anders. Danach sollen alle notwendigen und nicht beeinflussbaren Ausgaben über der Ausgleichsgrenze abgegolten werden.
- Das Finanzausgleichssystem im Kanton Zürich ist historisch gewachsen und stellt einen politischen Kompromiss dar, der sich nicht in jedem Fall an einem wirksamen und zweckmässigen Ideal orientiert.
- Der Fachbeirat erarbeitet ein Regelwerk zur Beurteilung der Gesuche, das allgemeine Gültigkeit besitzt und eine Gleichbehandlung der Gesuchsteller ermöglicht.

2 Ausgangslage

2.1 Ressourcen

Die Zielsetzung des Finanzausgleichs ist in Art. 127 der Kantonsverfassung und in § 2 des Finanzausgleichsgesetzes 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 die entsprechenden Mittel dazu, soll sie der Finanzausgleich bei der Finanzierung unterstützen. Um die Wirkung des Finanzausgleichs direkt messen zu können, bietet sich ein Vergleich der Steuerkraft¹ 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. Der Vergleich der Steuerkraft der Gemeinden mit anderen Nachbarkantonen zeigt, dass der Kanton Zürich zusammen mit dem Kanton Schwyz die grössten Disparitäten vor Finanzausgleich aufweist. Ohne Berücksichtigung der Extremwerte zeigt sich jedoch auch, dass sich die Steuerkraft der überwiegenden Anzahl von Gemeinden in einer engen Bandbreite hält.

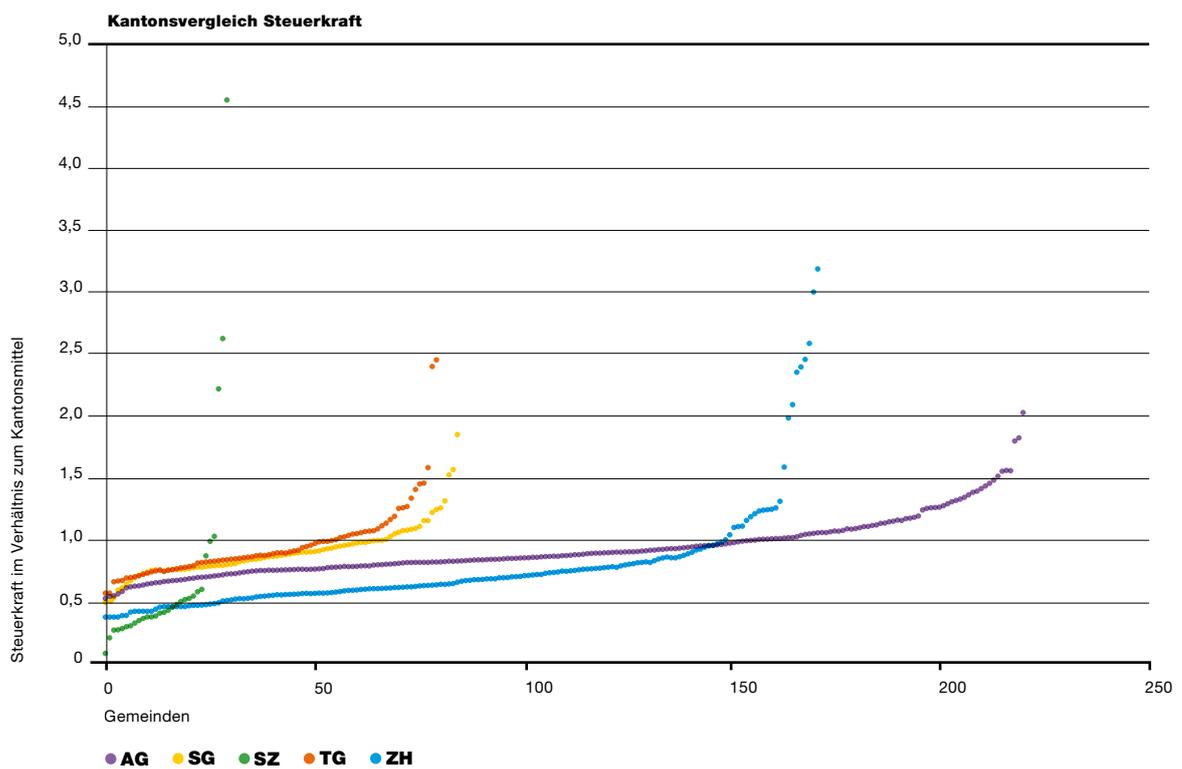


Abbildung 1: Steuerkraftvergleich 5 Kantone vor Finanzausgleich

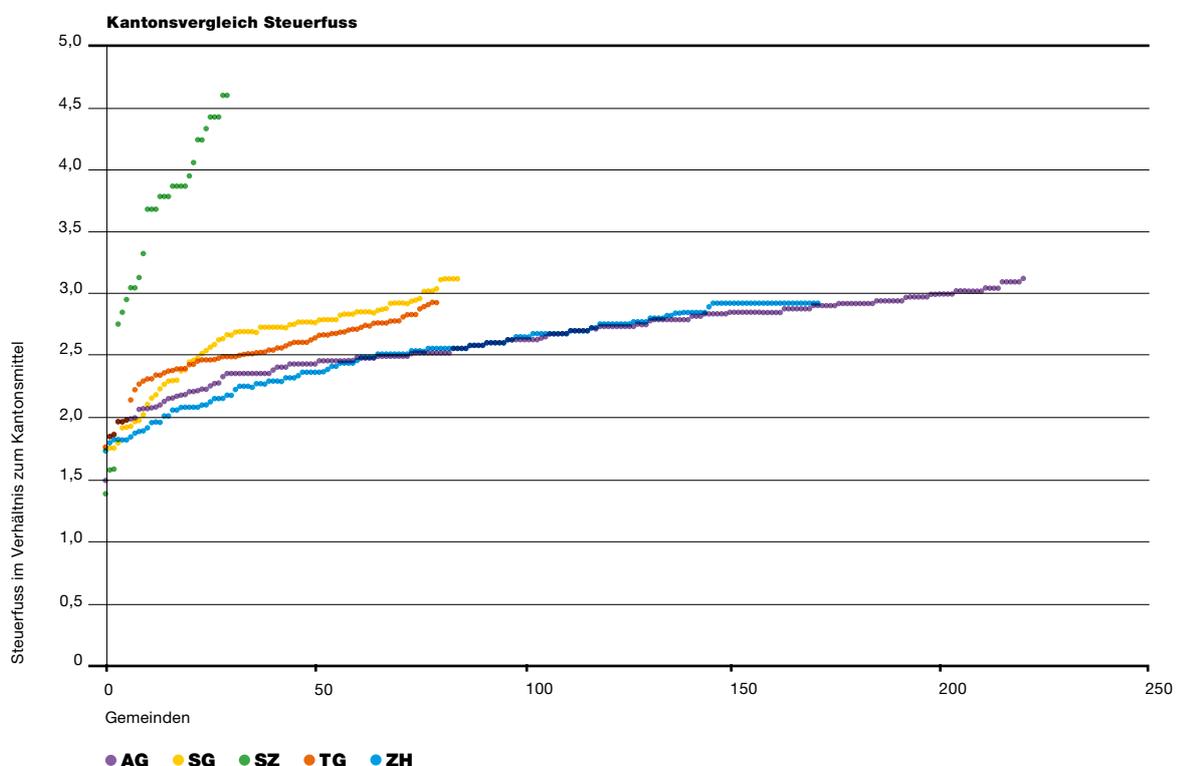
¹ Mass für Steuerertragspotential. Die Steuerkraft einer Gemeinde ist der auf einen Steuerfuss von 100 Prozent umgerechnete Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern einschliesslich der Nachsteuern.

2.2 Steuerfüsse

Gemäss Verfassung (Art. 127 Abs. 2 KV) soll der kantonale Finanzausgleich aber auch 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 explizite Regelung zu einem maximalen oder minimalen Gemeindesteuerfuss. In dem bei den ressourcenstarken Gemeinden Geld abgeschöpft wird und den ressourcenschwachen Gemeinden 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 er-

halten mehr Ausgleich als Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss. Der Einbezug des Steuerfusses erhöht das Volumen des Ressourcenzuschusses um ca. 75 Mio. Franken (Basisjahr 2016). Mit einer Ressourcenabschöpfung der finanzstarken Gemeinden bei 70 Prozent wird allerdings 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. Bezugsberechtigte Gemeinden aus dem individuellen Sonderlastenausgleich haben mindestens einen Steuerfuss gleich dem 1,3-Fachen des Kantonsmittels (aktuell bei 100,09 Prozent), d.h. für 2017 einen Steuerfuss von 130 Prozent, zu erheben. Eine Obergrenze gibt es nicht. Je nach Ergebnis der Beurteilung können Gemeinden gezwungen sein, einen noch höheren Steuerfuss zu erheben, um ihren Finanzbedarf decken zu können.

Ein Vergleich des Kantons Zürich mit fünf Nachbarkantonen zeigt, dass sich der Kanton Zürich durch eine vergleichsweise geringe Steuerfussdisparität auszeichnet (vgl. Fazit des Fachbeirates Punkt 5.1).



Datenquelle: Avenir Suisse Umfrage 2011

Abbildung 2: Vergleich der Steuerfüsse 5 Kantone nach Finanzausgleich

2.3 Lasten

Sowohl der demografische Sonderlastenausgleich als auch 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 generell aus. So kann die unterschiedliche Belastung im Bereich Zusatzleistungen zur AHV/IV allenfalls beim individuellen Sonderlastenausgleich (ISOLA) und damit bei wenigen Gemeinden im obersten Steuerfussbereich zumindest teilweise abgegolten werden. Ein allgemeiner Sonderlastenausgleich etwa für die Bereiche Zusatzleistungen zur AHV/IV und gesetzliche wirtschaftliche Hilfe fehlt hingegen (vgl. Punkt 6 Anregungen des Fachbeirats). Damit die Finanzierung nicht beliebig und rechtsungleich wird, muss sie sich auf jene Aufgaben beschränken, deren Erfüllung für die Gemeinden keine blosser Wahlmöglichkeit ist. Unabhängig von der praktisch nur schwer zu treffenden Unterscheidung zwischen freiwilligen und Pflichtaufgaben geht es dabei in erster Linie um die Beeinflussbarkeit der Aufgabenerfüllung. Obwohl es sich dabei dogma-

tisch um eine einfache und klare Unterscheidung handelt, ist hier die praktische Umsetzung schwierig. Je stärker Art und Umfang der Aufgabenerfüllung von einer Gemeinde beeinflussbar sind, desto mehr handelt es sich um frei wählbare Aufgaben. Bei dieser für den ISOLA wichtigen, aber in der Praxis schwer zu begründenden Unterscheidung soll der bestehende Ermessensspielraum durch den Einbezug des Fachbeirats objektiviert werden.

2.4 Finanzausgleich ist seit 2012 in Kraft

Der Finanzausgleich wurde auf 2012 einer Gesamtrevision unterzogen. Bei der Beurteilung gilt es daher zu berücksichtigen, dass der Finanzausgleich noch wenig erprobt ist und noch nicht alle Instrumente ihre volle Wirkung entfalten konnten. Vielmehr befindet sich das Finanzausgleichssystem immer noch in der Übergangsphase vom alten zum neuen System. Ungefähr zehn Gemeinden sind vom Übergang besonders betroffen, indem sie auf Gelder aus dem ISOLA angewiesen sind oder bereits einen hohen Steuerfuss kennen. Es sind dies insbesondere folgende Gemeinden:

Gemeinde	Einreichung Voranschlag	Überhang beantragt	Überhang bereinigt
Bachs	31.08.2015	286 160	223 400
Dietikon	26.08.2015	10 474 400	8 948 900
Fischtenthal	27.08.2015	681 380	0
Hirzel	31.08.2015	2 123 910	1 089 200
Hofstetten	26.08.2015	571 933	241 200
Hütten	31.08.2015	952 164	0
Ossingen	31.08.2015	242 472	0
Rifferswil	31.08.2015	1 298 550	359 100
Waltalingen	31.08.2015	516 320	492 800
Total		17 147 288	11 354 600

Abbildung 3: Gesuche für individuellen Sonderlastenausgleich 2016

Stufe 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 z.B. darüber beraten werden, ob eine Gemeinde ein Weihnachtsessen 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 objektivierbaren 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.

4 Feststellungen des Fachbeirats zum Finanzausgleich

4.1 Vernachlässigung der Grundstückgewinnsteuer bei der Berechnung der Steuerkraft

Die Grundstückgewinnsteuer fliesst aktuell 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 bzw. Schulgemeinden haben Anspruch auf einen Anteil am Ressourcenzuschuss. Schulgemeinden würden daher in das System einbezogen, obwohl sie von der Grundstückgewinnsteuer nicht betroffen sind.

4.2 Einbezug des Steuerfusses in Ausgleichsinstrumente

Weil die Zuschüsse unter Berücksichtigung des Gemeindesteuerfusses berechnet werden, erhält eine Gemeinde mit einem hohen mehr Beiträge als eine Gemeinde mit einem tiefen Steuerfuss. Der Fachbeirat sieht darin einen Fehlanreiz bei der Festlegung des Steuerfusses.

4.3 Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich

Gemäss § 26 der Finanzausgleichsverordnung werden mit 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 geringer sind als die Beiträge aus dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich. Kosten und Abgeltung stehen zumindest in einigen Gemeinden in einem grossen Missverhältnis.

5 Fazit

5.1 Fazit zu den Verfassungszielen

Aufgabenerfüllung

Dem Fachbeirat steht es nicht zu, zu beurteilen, ob die Gemeinden ihre notwendigen Aufgaben tatsächlich erfüllen. Zumindest geben weder der Wirksamkeitsbericht noch die aktuellen Erfahrungen der Mitglieder Anlass dazu, 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 Vergleich mit anderen Kantonen erachtet der Fachbeirat die derzeitige Steuerfussdisparität als verantwortbar und mit dem Verfassungsauftrag vereinbar.

5.2 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 Steuerfuss 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.

5.3 Fazit zum ISOLA

Der individuelle Sonderlastenausgleich ist subsidiär, d.h., er kommt erst unter Berücksichtigung der anderen Instrumente zum Zug. In Gemeinden, welche individuellen Sonderlastenausgleich beanspruchen, wurden die Ressourcen auf mindestens 95 Prozent des Kantonsmittels angehoben (unter Berücksichtigung des Steuerfusses von 130 Prozent noch höher) und die Lasten aus einer ungünstigen demografischen und geografisch-topografischen Verteilung ausgeglichen. Den Gemeinden wurden daher bereits wesentliche Nachteile finanziell abgegolten. Daher sollen über den ISOLA gemäss § 23 FAG nur noch besondere, durch die Gemeinde nicht beeinflussbare Lasten ausgeglichen werden (Spitzenbelastungen, Naturkatastrophen etc.). Andere, dauernde überdurchschnittliche Belastungen z.B. im Sozialbereich sollten hingegen mittels eines gesonderten Ausgleichsinstruments abgegolten werden. Als Alternative wäre auch eine Zentralisierung der Aufgabe vorstellbar.

Der ISOLA wird vom Fachbeirat als temporäre Absicherung gegen exogene Lasten verstanden. Nach einer strengen Interpretation dieser Gesetzesgrundlage käme eine Gemeinde nur für Aufwendungen wegen Naturkatastrophen wie etwa Stürmen oder Überschwemmungen etc. in den Genuss von Zahlungen aus dem ISOLA. Die der Praxis und den politischen Verhältnissen geschuldete Lockerung dieser Auslegung verlangt nach einer Antwort auf die Frage nach den Grenzen des Ausgleichs.

Der Vollzug des ISOLA hat sich für Gemeinden und Kanton als aufwendig erwiesen. Insbesondere bei der Beurteilung einzelner, detaillierter Positionen besteht mit Blick auf das erzielbare Ergebnis ein Missverhältnis zwischen Aufwand und Nutzen.

6 Anregungen des Fachbeirats

6.1 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 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 Weiach mit Steuern

und FAG von 3242 Franken pro Einwohner. Die entsprechende Ausstattung von Mettmenstetten beträgt 3266 Franken. Folglich ist die Ausstattung der Gemeinde Mettmenstetten grösser als jene von Weiach. Mit dem effektiv ausbezahlten Ressourcenzuschuss unter Berücksichtigung des Steuerfussfaktors resultiert bei Weiach aber eine Ausstattung von 3278 Franken und bei Mettmenstetten eine von 3267 Franken. Die Ausstattung von Weiach ist mit Berücksichtigung des Steuerfussfaktors grösser als jene von Mettmenstetten. Das heisst, die Gemeinde Weiach überholt die Gemeinde Mettmenstetten in ihrer Steuerkraft im Vergleich vor und nach Umverteilung. Dies wird in der folgenden Abbildung deutlich:

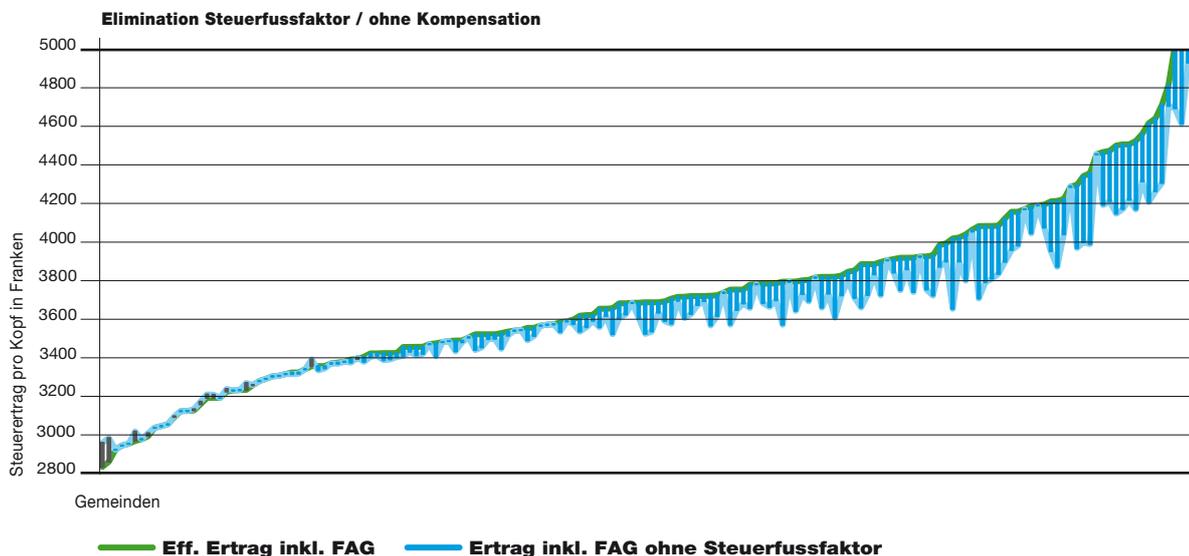


Abbildung 4: Veränderung des Steuerertrages bei Wegfall des Steuerfussfaktors im Ressourcenzuschuss

Die grau markierten Veränderungen 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 dunkelblau markierte Veränderungen jene Gemeinden, die einen Steuerfuss höher als 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 86 Prozent. Ohne Berücksichtigung des Steuerfussfaktors würde Dinhard rund 185 000 Franken mehr erhalten, was den fehlenden 14 Prozent Steuerfussdifferenz entspricht. Umgekehrt erhebt Fischenthal einen Steuerfuss von 124 Prozent. Mit dem Wegfall des Steuerfussfaktors würde Fischenthal von 5,6 Mio. Franken Finanzausgleichsmitteln rund 1 Mio. Franken verlieren, was 24 Prozent entspricht. Insgesamt würde der Wegfall des Steuerfussfaktors die Steuerfussdisparitäten zwischen den Gemeinden ansteigen lassen.

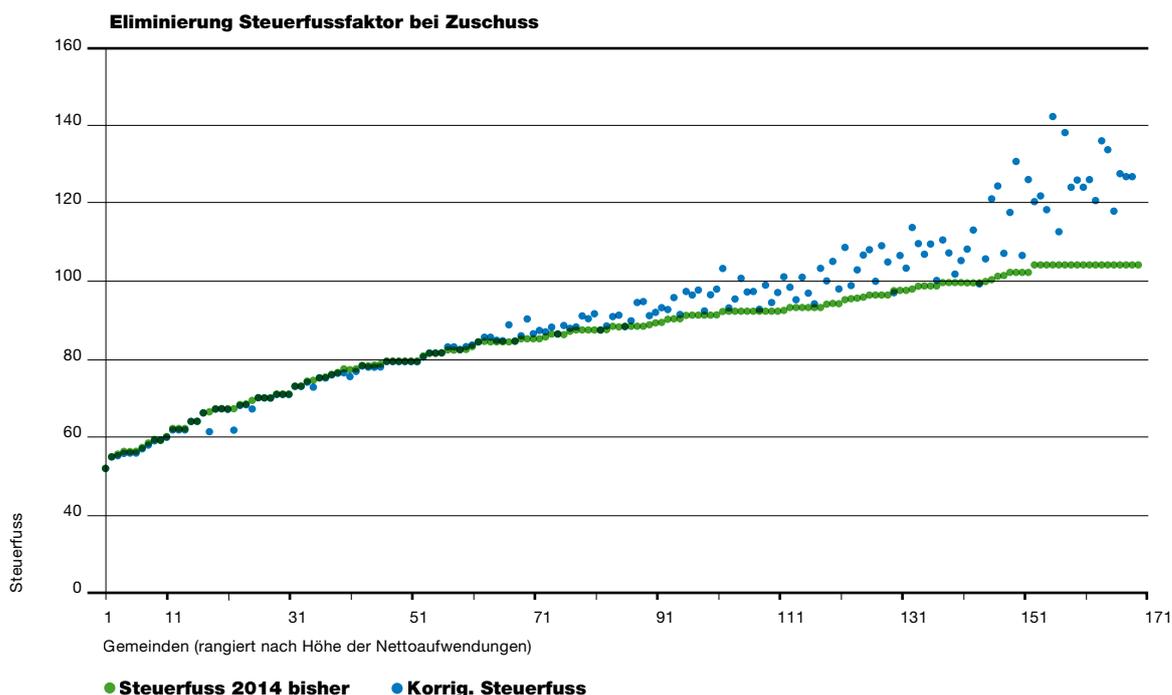


Abbildung 5: Auswirkungen auf den Steuerfuss bei Wegfall der Multiplikation mit dem Steuerfuss

Mit dem Wegfall der Berücksichtigung des Steuerfussfaktors würden aber auch Mittel frei. Auf der Basis des Ausgleichsjahrs 2016 wären dies rund 75 Mio. Franken. Diese Mittel könnten allenfalls ohne Beeinflussungsmöglichkeit der Gemeinde anderweitig eingesetzt werden.

6.2 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 130 Gemeinden (Finanzausgleich 2017) unter der 95-Prozent-Schwelle bestehen folglich kaum Anreize, das Steuersubstrat zu erhöhen bzw. einem Rückgang des Steuersubstrats entgegenzuwirken.

6.3 Soziallasten

Unter Lasten im Sinne des Finanzausgleichs werden entsprechende Aufwendungen bei den Ge-

meinden verstanden. Aufgrund der praktischen Entwicklung werden sie zu Sonderlasten, wenn sie ein bestimmtes überdurchschnittliches Ausmass erreichen und von den Gemeinden selber nicht beeinflusst werden können. Damit werden etwa Soziallasten unter den genannten Voraussetzungen zu Sonderlasten, die im ISOLA abgegolten werden. Das führt dazu, dass jährlich wiederkehrende Lasten als individuelle Sonderlasten abgegolten werden. Der ISOLA kommt daher von der Ausrichtung eines ausgelegten Systems seiner einmaligen Abdeckung von Sonderlasten weg und wird zu einer Art laufender Aufwanddeckung der Gemeinden (vgl. Punkt 1.3 Leitsätze). Es stellt sich daher die Frage, ob dies dem politischen Willen entspricht und die Soziallasten weiterhin durch den ISOLA ausgeglichen werden sollen oder ob dafür ein separates Instrument geprüft werden soll.

Mitteilung an:

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

Namens des Fachbeirates

Christoph Schaltegger
Vorsitzender

Heinz Montanari
Sekretär

Datum: 31. Oktober 2016

7.2 Anhang II: Stellungnahme des Regierungsrats zur Stellungnahme des Fachbeirats

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

1 Ausgangslage

Die Unterschiede in der Steuerkraft der Zürcher Gemeinden sind relativ gross, die Unterschiede in den Steuerfüssen wesentlich kleiner. Dies widerspiegelt den Verfassungsauftrag, wonach der Finanzausgleich dafür sorgt, dass die Gemeinden ihre Aufgaben wahrnehmen können, ohne dass

die Steuerfüsse erheblich voneinander abweichen. Bei der Formulierung des Finanzausgleichsgesetzes hat der Gesetzgeber aber auch andere Verfassungsvorgaben berücksichtigt wie z.B. Subsidiarität, wirtschaftliche Haushaltsführung.

2 Haltung zu den Anregungen des Fachbeirats

2.1 Zukunft des individuellen Sonderlastenausgleichs

Das Beitragsvolumen des individuellen Sonderlastenausgleichs und die Anzahl der zur Abgeltung angemeldeten Aufgabenbereiche sind grösser als erwartet. Die Ergebnisse der aufwendigen Beurteilung sind teilweise umstritten. Aus der ersten Anwendung des individuellen Sonderlastenausgleichs konnte die Erkenntnis gewonnen werden, dass der Vollzug für die Gemeinden und den Kanton sehr aufwendig ist. Der Regierungsrat teilt die Auffassung des Fachbeirats, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Instruments deshalb ungünstig ist.

Mit dem individuellen Sonderlastenausgleich wurde beabsichtigt, einmalige oder wiederkehrende Sonderlasten in einzelnen Aufgabenbereichen abzudecken. Die Breite der zur Abgeltung angemeldeten Sonderlasten einzelner Gemeinden übersteigt die angestrebte Abdeckungsbreite bei weitem.

Der Fachbeirat übt auch Kritik an der Ausgestaltung des individuellen Sonderlastenausgleichs. Seit Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2012 konnten einige Gemeinden mittels Zu-

sammenschlüssen oder anderer organisatorischer Massnahmen ihre finanzielle Lage verbessern. Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass dies von den verbleibenden Gemeinden ebenfalls erwartet werden darf.

2.2 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 die Berücksichtigung des Steuerfusses eingeführt, um die von der Verfassung geforderte Ausgleichswirkung zu erzielen (Distributionsziel).

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben sind zu beachten. Zudem ergab die empirische Überprüfung keinen Hinweis darauf, dass die Berücksichtigung des Steuerfusses dazu führt, dass Gemeinden mit Ressourcenzuschüssen mit dem neuen Finanzaus-

gleich systematisch höhere Steuerfüsse festsetzen (Abbildung 37). Insofern erachtet es der Regierungsrat als nicht vertretbar, den Verzicht der Berücksichtigung des Steuerfusses bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse vorzuschlagen.

2.3 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 Fachbeirats 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 einen einheitlichen minimalen Versorgungsstandard 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, eine Abschaffung der Mindestausstattung vorzuschlagen.

2.4 Ausgleich der Sozialkosten

Die Analyse der Sozialkosten hat ergeben, dass deren Bedeutung gestiegen ist und sich die Unterschiede zwischen den Gemeinden vergrössert haben. Von ausserordentlich hohen Sozialkosten sind nicht nur einzelne Gemeinden betroffen. Die allfällige jährliche Abgeltung dieser Sonderlasten durch den individuellen Sonderlastenausgleich erscheint nicht systemkonform. Mit den vorgeschlagenen Ansätzen zur Finanzierung der Sozialkosten zeigt der Regierungsrat seine Bereitschaft, Vorschläge zu prüfen und sie der politischen Diskussion zu unterbreiten.

3 Fazit

Zusammenfassend begrüsst der Regierungsrat die Anregungen des Fachbeirats. Nach eingehender Untersuchung sieht er jedoch beim individuellen Sonderlastenausgleich, bei der Berücksichtigung des Steuerfusses zur Bemessung der Ressourcenzuschüsse, bei der Ausgestaltung der Mindestausstattung und bei der Finanzierung der Sozialkosten keinen Anpassungsbedarf.

7.3 Anhang III: Sparauftrag

Gemäss RRB-Nr. 236/2016 sollen im Rahmen der Leistungsüberprüfung 2016 rund 50 Mio. Franken im Ressourcenausgleich eingespart werden. Im Sinne eines alle Seiten betreffenden Sparauftrags (Opfersymmetrie) sollen die Zuschussgrenze und die Abschöpfungsgrenze um einen Prozentpunkt gesenkt sowie der Abschöpfungssatz um einen Prozentpunkt erhöht werden. Die Zuschussgrenze der Ressourcenzuschüsse soll neu 94 Prozent statt 95 Prozent betragen. Dies führt zu Minderungen von 29 Mio. Franken. Die Ressourcenabschöpfung soll neu schon bei 109 Prozent des Kantonsmittels der Steuerkraft pro Kopf einsetzen und der Abschöpfungssatz soll neu 71 Prozent statt 70 Prozent betragen. Dies bringt schätzungsweise 15 Mio. bzw. 10 Mio. Franken an zusätzlichen Abschöpfungen. Insgesamt wird das Sparpotential dieser Massnahmen auf 54 Mio. Franken geschätzt.

Bei der Festsetzung der neuen Parameter (Zuschussgrenze und Abschöpfungssatz) müssen die Auswirkungen auf den individuellen Sonderlastenausgleich im Auge behalten werden. Durch die angestrebten Anpassungen werden die Unterschiede in den Steuerfüssen vergrössert werden. Dadurch wird die Ausgangslage im Steuerwettbewerb verschärft. Wird der individuelle Sonderlastenausgleich beibehalten, wird ein Teil der Einsparungen im Ressourcenausgleich durch höhere Beiträge an individuellem Sonderlastenausgleich kompensiert. Dementsprechend muss eine Anpassung des Instruments geprüft werden (vgl. Abschnitt 4.6.4).

7.4 Anhang IV: USR III

Wegen der Ablehnung der Reform der Unternehmenssteuern (USR III) am 12. Februar 2017 muss die Vorlage überarbeitet werden. Grundsätzlich dürften sich dabei die Anteile (Bund / Kantone / Gemeinden) an der direkten Bundessteuer ändern.

7.5 Anhang V: Versorgungertaxen und Finanzausgleich

Wurde ein Kind in einem Kinderheim untergebracht, waren bisher die Eltern gestützt auf Art. 276 des Zivilgesetzbuches Schuldner einer von der Bildungsdirektion festgelegten Versorgungertaxe. War den Eltern die Zahlung der Versorgungertaxe nicht möglich, wurde diese subsidiär von der sozialhilferechtlich zuständigen Gemeinde (mit-)finanziert. Der Kanton beteiligte sich bei innerkantonaler Unterbringung an den Kosten der Heime, indem er gestützt auf § 7 des Jugendheimgesetzes einen Staatsbeitrag an die Heime ausrichtete. Bei ausserkantonaler Unterbringung entschädigte der Kanton das jeweilige Heim im Umfang der die Versorgungertaxe übersteigenden Kosten.

In seinem Entscheid vom 17. Juni 2016 (8C_709/2015) hielt das Bundesgericht nun fest, dass die Versorgungertaxe im Jugendheimgesetz keine genügende gesetzliche Grundlage habe. Aufgrund dieses Bundesgerichtsentscheids erwägt eine Mehrzahl der Gemeinden, rückwirkend die Übernahme der von ihnen geleisteten Beiträge durch den Kanton gerichtlich geltend zu machen.

Gemeinden, die Beiträge aus dem Ressourcen-ausgleich, dem demografischen oder dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich erhalten hatten, mussten die Versorgungertaxen ebenfalls tragen. Sie mussten – je nach Betroffenheit – den Steuerfuss entsprechend höher ansetzen. Dadurch erhielten diese Gemeinden aber auch höhere Beiträge aus dem kantonalen Finanzausgleich. Sollte im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung zugunsten der Gemeinden entschieden werden, müsste daher geprüft werden, ob der Kanton – zumindest teilweise – zur Finanzierung der besagten Beiträge beigetragen hat.

Auch für Gemeinden, die im betreffenden Jahr Übergangsausgleich resp. individuellen Sonderlastenausgleich bezogen, wäre die Situation im Einzelfall zu beurteilen. Sollte der definitiv festgelegte Beitrag an Übergangsausgleich oder individuellem Sonderlastenausgleich höher gewesen sein als die strittigen Versorgungertaxen, so wären diese bereits vollumfänglich über den Finanzausgleich durch den Kanton finanziert worden. In diesem Fall könnte eine Gemeinde keinen wirtschaftlichen Schaden geltend machen, und der Streitgegenstand der Rückforderung im Rechtsmittelverfahren würde entfallen.

